



Presidência da República – Casa Civil
Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas
Governamentais

Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a
Gestão Regulatória – Pro-Reg

Agências Reguladoras: aspectos relevantes da execução
orçamentária, financeira e fontes de financiamento e análise de
desempenho no período 1999-2009

RELATÓRIO FINAL

Contrato nº 002/2010 – Avaliação da Execução Orçamentária e
Financeira no período de 1999 a 2009.
Consultor: ILVO DEBUS

SUMÁRIO EXECUTIVO	7
1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1. OBJETIVOS.....	11
1.2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
2. METODOLOGIA E PREMISSAS.....	23
3. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP	29
3.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS, COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA.....	29
3.1.1. Base Legal.....	29
3.1.2. Objetivos e Competências.....	30
3.1.3. Estrutura	31
3.2. PLANO PLURIANUAL	32
3.2.1. Programas, Indicadores e Índices	32
3.2.2. Ações Orçamentárias	35
3.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO	39
3.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras	39
3.3.2. Reserva de contingência	43
3.3.3. Elemento de Despesa.....	44
3.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOURO E PRÓPRIOS.....	45
Fonte 129 – Recursos de Concessões e Permissões	48
Fonte 142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás	49
Fonte 174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia	50
Fonte 250 – Recursos Próprios Não-Financeiros.....	51
3.5. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO	52
4. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL.....	55
4.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS, COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA.....	55
4.1.1. Base Legal.....	55
4.1.2. Objetivos e Competências.....	55
4.1.3. Estrutura	57
4.2. PLANO PLURIANUAL	57
4.2.1. Programas, Indicadores e Índices	57
4.2.2. Ações Orçamentárias	60
4.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO	66
4.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras	66
4.3.2. Reserva de contingência	69
4.3.3. Elementos de Despesa.....	70
4.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOURO E PRÓPRIOS.....	71
Fonte 174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia	73
4.5. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO	74
5. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL	76
5.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS E COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA	76
5.1.1. Base Legal.....	76
5.1.2. Objetivos e Competências.....	76
5.1.3. Estrutura	79
5.2. PLANO PLURIANUAL	79
5.2.1. Programas, Indicadores e Índices	79
5.2.2. Ações Orçamentárias	83
5.3. DESPESAS POR GRUPO NATUREZA E ELEMENTO DE DESPESA	88

5.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras	89
5.3.2. Reserva de Contingência.....	91
5.3.3. Elementos de Despesa.....	92
5.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOIRO E PRÓPRIOS.....	95
Fonte 129 Recursos de Concessões e Permissões	97
Fonte 150 Recursos Próprios Não-Financeiros.....	97
Fonte 174 Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia	97
5.5. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO	97
6. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT	103
6.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS, ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA.....	103
6.1.1. Base Legal.....	103
6.1.2. Objetivos e Competências.....	103
6.1.3. Estrutura	103
6.2. PLANO PLURIANUAL	104
6.2.1. Programas, Indicadores e Índices	104
6.2.2. Ações Orçamentárias	106
6.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO	110
6.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras	110
6.3.2. Reserva de Contingência.....	112
6.3.3. Elementos de Despesa.....	113
6.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOIRO E PRÓPRIOS.....	114
Fonte 129 - Recursos de Concessões e Permissões.....	115
Fonte 174 Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia	116
Fonte 250 Recursos Próprios Não-Financeiros.....	116
6.5. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO	117
7. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ.....	119
7.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS, ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA.....	119
7.1.1. Base Legal.....	119
7.1.2. Objetivos e Esfera de Atuação	119
7.1.3. Estrutura	119
7.2. PLANO PLURIANUAL	120
7.2.1. Programas, Indicadores e Índices	120
7.2.2. Ações Orçamentárias	121
7.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO	124
7.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras	124
7.3.2. Reserva de Contingência.....	126
7.3.3. Elementos de Despesa.....	126
7.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOIRO E PRÓPRIOS.....	127
7.5. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO	128
8. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC.....	129
8.1. BASE LEGAL, MISSÃO, ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA.....	129
8.1.1. Base Legal.....	129
8.1.2. Objetivos e Competências.....	129
8.1.3. Estrutura da ANAC	129
8.2. PLANO PLURIANUAL	129
8.2.1. Programas, Indicadores e Índices	129
8.2.2. Ações Orçamentárias	130
8.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO DE DESPESA	134
8.3.1. Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras	134

8.3.2. Reserva de Contingência.....	135
8.3.3. Elementos de Despesa.....	136
8.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOIRO E PRÓPRIOS.....	136
8.4.1. Arrecadação por Fontes de Recursos no período 2007/2009.....	136
8.4.2. Origem dos recursos.....	137
Fonte 150 Recursos Próprios Não-Financeiros.....	138
Fonte 172 Adicional sobre as Tarifas de Passagens Aéreas Domésticas.....	138
Fonte 174 Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia.....	138
Fonte 176 Outras Contribuições Sociais.....	138
Fonte 250 – Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados.....	139
8.5. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO.....	139
9. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA.....	140
9.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS, COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA.....	140
9.1.1. Base Legal.....	140
9.1.2. Objetivos e Competências.....	140
9.1.3. Estrutura.....	142
9.2. PLANO PLURIANUAL.....	142
9.2.1. Programas, Indicadores e Índices.....	142
9.2.2. Ações Orçamentárias.....	145
9.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO DE DESPESA.....	150
9.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras.....	150
9.3.2. Reserva de Contingência.....	156
9.3.3. Elementos de Despesa.....	156
9.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOIRO E PRÓPRIOS.....	159
Fonte 151 Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas.....	160
Fonte 174 Taxas pelo Poder de Polícia.....	161
9.5. RELATÓRIOS E CONTRATOS DE GESTÃO.....	163
10. AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR – ANS.....	167
10.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS, COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA.....	167
10.1.1. Base Legal.....	167
10.1.2. Objetivos e Competências.....	167
10.1.3. Estrutura.....	170
10.2. PLANO PLURIANUAL.....	170
10.2.1. Programas, Indicadores e Índices.....	170
10.2.2. Ações Orçamentárias.....	173
10.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO DE DESPESA.....	176
10.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras.....	176
10.3.2. Reserva de Contingência.....	180
10.3.3. Elementos de Despesa.....	181
10.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOIRO E PRÓPRIOS.....	182
Fonte 151 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas.....	184
Fonte 174 - Taxas pelo Poder de Polícia.....	184
Fonte 250 – Recursos Próprios Não-Financeiros.....	186
Fonte 280 – Recursos Próprios Financeiros.....	187
10.6. RELATÓRIOS E CONTRATOS DE GESTÃO.....	188
11. AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA – ANCINE.....	191
11.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS E COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA.....	191
11.1.1. Base Legal.....	191
11.1.2. Objetivos e Competências.....	191
11.1.3. Estrutura.....	193

11.2. PLANO PLURIANUAL	193
11.2.1. Programas, Indicadores e Índices	193
11.2.2. Ações Orçamentárias	195
11.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO	198
11.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras	198
11.3.2. Reserva de Contingência.....	201
11.3.3. Elementos de Despesa.....	201
11.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOURO E PRÓPRIOS.....	203
11.5. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO	203
12. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA	206
12.1. BASE LEGAL, OBJETIVOS, COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA.....	206
12.1.1. Base Legal.....	206
12.1.2. Objetivos e Competências.....	206
12.1.3. Estrutura	210
12.2. PLANO PLURIANUAL, INDICADORES E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	211
12.2.1. Programas, Indicadores e Índices	211
12.2.2. Ações Orçamentárias	216
12.3. DESPESAS POR GRUPO DE NATUREZA E ELEMENTO	221
12.3.1. Despesas com Pessoal, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras	222
12.3.2. Reserva de Contingência.....	224
12.3.3. Elementos de Despesa.....	225
12.4. FONTES DE RECURSOS DO TESOURO E PRÓPRIOS.....	226
Fonte 116 Recursos de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos.....	227
Fonte 134 Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos	228
12.5. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO	229
13. PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL RELATIVAS ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS	233
14. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	237
14.1. ASPECTOS GERAIS.....	237
14.2. PLANO PLURIANUAL, INDICADORES, PROGRAMAS, CONTRATOS DE GESTÃO.....	238
14.3. AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E IMPACTO DO CONTINGENCIAMENTO	242
14.4. EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	245
14.4. RESERVA DE CONTINGÊNCIA	252
14.5. CONTINGENCIAMENTO, AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.....	255
14.6. RECURSOS DO TESOURO E PRÓPRIOS, TAXAS DE FISCALIZAÇÃO, AUTONOMIA FINANCEIRA. ...	257
14.7. ADEQUAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS, IMPLICAÇÕES NA GESTÃO.....	260

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. As agências reguladoras, entidades públicas criadas sob a forma de autarquias especiais, promovem a regulação de setores de infra-estrutura e serviços públicos de vital importância para o país, como são os casos da saúde, transportes, telecomunicações, energia, petróleo e recursos hídricos.
2. O Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, sob a responsabilidade da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República vem desenvolvendo iniciativas visando ao fortalecimento institucional das agências reguladoras e à criação de mecanismos que assegurem a melhoria da qualidade da regulação e da gestão do sistema regulatório, sua maior eficiência, transparência e legitimidade.
3. No seu conjunto, as agências reguladoras federais executam orçamentos (pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras) que totalizaram, em 2009, a cifra de R\$ 2,45 bilhões. No período considerado, o montante total despendido pelas agências somou R\$ 13,8 bilhões. Em 2009, a ANVISA foi a agência com maior valor liquidado, da ordem de R\$ 563,7 milhões. Os maiores crescimentos foram observados na ANAC, ANP, ANVISA, ANS, ANCINE, ANTT e ANTAC. O orçamento da maior parte das agências cresceu em percentual superior ao do respectivo ministério supervisor e ao conjunto das unidades do Orçamento da União.
4. Os mecanismos legais de autonomia técnica e operacional das agências visam evitar o risco de captura por interesses privados, além de resguardá-las de injunções políticas indevidas, o que não afasta o poder-dever do governo de fixar políticas públicas e pactuar metas e resultados, contando inclusive com a participação do Congresso Nacional. Nesse sentido, deve-se fortalecer a capacidade do governo para a formulação e acompanhamento das políticas públicas de regulação.
5. Para que se alcance o nível desejado de transparência é imprescindível a mais ampla divulgação, inclusive na *internet*, das atividades e dos atos e processos decisórios dos órgãos de regulação, de modo a criar condições para um maior acompanhamento e participação dos usuários.
6. A adoção de contrato de gestão ou documento equivalente, com compromissos, deveres e responsabilidades, é elemento que legitima grau maior de autonomia, a teor do § 8º do art. 37 da Constituição Federal. Porém, a existência meramente formal de contrato de gestão, com indicadores genéricos ou meramente qualitativos, torna esse instrumento inócuo e gerador de burocracia.
7. Os indicadores e metas devem possibilitar o seu acompanhamento, pelo cidadão, e ser orientados para a melhoria da qualidade e da oferta dos serviços públicos, com modicidade tarifária.
8. A gestão por resultados afigura-se como a mais adequada ao cumprimento do relevante papel das agências perante a sociedade. Os longos períodos sem a nomeação de diretores podem ser apontados como uma das causas de dificuldades para o melhor desempenho de algumas agências. Como braço técnico-operacional da administração pública, a escolha dos diretores deve dar primazia a critérios técnicos e gerenciais.
9. Quanto ao plano plurianual, recomenda-se maior interação entre a área de planejamento central do governo e as agências, com vistas à melhoria da formulação de metas e indicadores. Apesar dos avanços e de algumas exceções, os indicadores e índices dos planos e respectivos relatórios de avaliação não representam de forma adequada e completa o esforço das agências. Algumas agências adotam indicadores adicionais de desempenho para mensurar a eficiência, eficácia e produtividade das ações e dos processos internos.
10. É fundamental a atuação das agências no sentido de fomentar a competitividade, supervisionando custos e margens de lucro do setor, quando cabível. As agências ainda dão pouca ênfase à definição e divulgação de indicadores de preços praticados pelos

entes concessionários ou fiscalizados. Recomenda-se a formulação de indicadores específicos relacionados à evolução dos preços e tarifas regulados ao longo dos anos, comparando-os com a inflação e com os custos dos insumos e disponibilizando-se tais informações para o controle e acompanhamento da sociedade.

11. Para desempenhar as suas atribuições, as agências reguladoras se utilizam basicamente de dois insumos fundamentais: recursos humanos (despesas com pessoal) e recursos financeiros para o custeio em geral (outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras). De modo geral houve crescimento médio dos valores liquidados em favor das agências reguladoras em todos os grupos de despesa.
12. Houve sensível crescimento dos gastos com pessoal devido à efetivação de seus quadros de recursos humanos e o ingresso de servidores por concurso público, além de melhoria salarial, o que revela o esforço do governo no sentido de capacitar e profissionalizar as agências. A criação de carreiras próprias de regulação e a contratação de quadros efetivos permanentes criam condições para uma atuação mais técnica e isenta das atividades regulatórias. Sugere-se a continuidade do processo de fortalecimento do quadro permanente das carreiras que exerçam funções nas ações finalísticas das agências reguladoras.
13. O grupo Outras Despesas Correntes (GND 3) abriga uma ampla gama de gastos. A maior concentração dos gastos correntes ocorre no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. Os Investimentos e Inversões Financeiras (GND 4 e 5) estão relacionados à aquisição de equipamentos e material permanente, ou à aquisição de imóveis para a própria agência, não tendo qualquer relação com os investimentos destinados ao setor regulado. Essas despesas perdem importância na medida em que as agências vão se estruturando.
14. O contingenciamento orçamentário e financeiro é apontado como causador de dificuldades na gestão pública, sendo um dos seus efeitos indesejáveis o de penalizar as ações finalísticas. Tais ações estão relacionadas ao exercício de atividades inerentes às agências e dizem respeito à fiscalização, regulação e política tarifária. Nas agências, o contingenciamento pode levar, por exemplo, à redução das ações relativas à fiscalização e vistorias, que exigem deslocamentos *in loco*, além de reduzir a qualidade das normas e do atendimento aos usuários.
15. Observa-se, contudo, que nem todos os problemas de gestão e desempenho estão relacionados ao contingenciamento. A superação das dificuldades de gestão passa pelas questões administrativas e organizacionais, envolvendo o desenvolvimento de sistemas e ferramentas gerenciais, processos estruturados, além de estrutura física adequada. Existem situações em que, mesmo com disponibilidade de volumes substanciais de recursos livres para execução, as unidades não conseguem atingir expressivos patamares de realização da despesa.
16. O baixo nível de atividade ou a reduzida taxa de execução orçamentária nem sempre podem ser atribuídos ao contingenciamento. Pode haver, por exemplo, situações em que o órgão obtém preços mais baixos junto aos fornecedores, falhas no processo licitatório, ausência de autorização legal para determinadas despesas, falta de autorizações de órgãos licenciadores e muitas outras situações, inclusive de eficiência no gasto. Recomenda-se que a análise que envolva aspectos qualitativos e de desempenho das agências seja objeto de estudo mais aprofundado.
17. As taxas de execução dos Investimentos e Inversões Financeiras são inferiores às Outras Despesas Correntes, dado seu maior grau de discricionariedade. Os níveis de execução das agências da área da saúde são superiores aos demais, tendo em vista a garantia do piso constitucional para tais gastos.

18. A imprevisibilidade na liberação dos recursos decorrente do processo de contingenciamento (e descontingenciamento) cria insegurança para o gestor nos seus cronogramas de empenho, licitação e contratação, desestimulando o planejamento.
19. Outra distorção identificada é a fixação de limite financeiro equivalente ao orçamentário, sem considerar o montante de restos a pagar do ano anterior, o que cria um descompasso permanente entre o programa de trabalho e os meios necessários à gestão da unidade. A superação desse círculo vicioso dependerá de uma série de providências, a exemplo do princípio do orçamento realista, a segregação do limite financeiro destinado aos restos a pagar, ou mesmo a adoção, no Brasil, do orçamento plurianual.
20. Verifica-se que os níveis de contingenciamento das agências reguladoras são compatíveis com os percentuais praticados no conjunto da administração pública federal. Saliente-se que as agências sujeitam-se ao conjunto de normas orçamentárias e financeiras da administração. O contingenciamento não é contraditório com a previsão de autonomia orçamentária e financeira atribuída, que não afasta limites, nem procedimentos e nem o próprio contingenciamento.
21. É certo, no entanto, que a falta de parâmetros ou critérios na repartição do esforço fiscal entre as unidades orçamentárias pode gerar problemas de proporcionalidade e isonomia. No caso das agências reguladoras, a autonomia orçamentária pode ser fortalecida com a garantia de limites ou critérios que balizem níveis orçamentários e de contingenciamento, tornando o processo mais seguro e transparente.
22. A lei de diretrizes orçamentárias pode fixar limites ou critérios de acordo com as necessidades das agências reguladoras, dentro de certos pressupostos e compromissos, a exemplo do art. 19, § 2º, da LDO para 2011. Paralelamente, o texto da lei orçamentária pode conceder maior liberdade de remanejamento das dotações destinadas às agências relativas a custeio e investimento.
23. É recomendável excluir do contingenciamento as ações cujos montantes orçamentários estejam diretamente relacionados à obtenção de metas finalísticas específicas. Não se pode esperar do gestor o cumprimento de metas se os meios necessários não forem colocados ao seu alcance.
24. Afora o contingenciamento da *execução* orçamentária, na *elaboração* do orçamento pode ocorrer a esterilização de fontes na reserva de contingência. As fontes vinculadas às agências contribuíram no período com R\$ 32,2 bilhões (as Fontes 142 e 174, ambas do Tesouro, representaram 82,2 % desse montante), sendo que na União esse valor foi de R\$ 149,4 bilhões. O aumento de fontes alocadas na Reserva de Contingência (recursos que não são executados) reflete o grande crescimento da arrecadação de fontes vinculadas e a exigência de poupança fiscal.
25. Não existe relação necessária desses montantes com a provisão adequada de recursos para o funcionamento das agências reguladoras, atendimento que depende fundamentalmente da existência de limites orçamentários adequados, tanto na aprovação como na execução do orçamento. Os levantamentos e entrevistas mostram que, de modo geral, caso não houvesse o contingenciamento, os montantes de orçamento apropriados às agências reguladoras não se encontram distantes do nível ideal, considerando-se os princípios gerais que limitam o gasto público. As necessidades específicas de expansão devem ser acordadas levando-se em conta a melhoria dos indicadores e a identificação de produtos e metas específicas.
26. O aumento da Reserva de Contingência não implicou necessariamente a redução do montante de fontes vinculadas liquidadas em favor das agências. Cresceu também, no período, o montante de recursos livres do Tesouro alocados em favor das agências.
27. Os montantes crescentes da Reserva de Contingência mostram a necessidade urgente de uma reforma fiscal e tributária que aumente a flexibilidade orçamentária, reduzindo vinculações e fontes claramente excessivas ao seu objeto.

28. Os recursos do Tesouro, inclusive vinculados, representaram em média 94,2% das fontes de financiamento liquidadas em favor das agências reguladoras. Dentre os recursos do Tesouro, a Fonte 174 – taxas de fiscalização pelo poder de polícia – representa o maior montante, 31,4% do total. A Fonte 129 – receitas de concessões e permissões – representou 9,1% do total das fontes. Vale salientar que, ainda que pertencentes ao Tesouro Nacional, a maior parcela das fontes que financiam as agências reguladoras são vinculadas. Os recursos ordinários do Tesouro (Fontes 100 e 300) significaram 17,7% do total.
29. Existem agências, a exemplo da ANCINE e da ANTAQ, que dependem totalmente de recursos ordinários do Tesouro.
30. Nas entrevistas realizadas com cada uma das agências ficou demonstrado que os seus dirigentes consideram importante dispor de uma fonte própria de recursos para custear ao menos uma parte das ações da unidade, ao invés de depender dos aportes de recursos do Tesouro Nacional.
31. As taxas de fiscalização se constituem em uma das fontes mais importantes no financiamento das agências. Ainda que denominadas de taxas, as “*taxas de fiscalização*” cobradas pela ANATEL, ANEEL, ANTT, ANTAQ e ANAC, não possuiriam natureza jurídica de taxa/tributo, mas sim de preço público/tarifa.
32. Tem razão de ser a preocupação quanto à proporcionalidade entre o valor cobrado dos consumidores e as necessidades do governo federal. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, as taxas são tributos de natureza contraprestacional. Quanto às tarifas, devem essas ser cobradas em níveis que estimulem o uso do bem público em proveito da sociedade, detentora de sua titularidade, e última *ratio* de sua exploração por particulares. O uso das taxas e tarifas para fins fiscais é caracterizado pela existência de montantes expressivos na Reserva de Contingência.
33. As diferentes naturezas jurídicas das denominadas taxas e outros encargos impostos em nome da atividade de regulação exigem uma revisão das classificações orçamentárias das receitas hoje vinculadas às agências e, conseqüentemente melhorias técnico-conceituais e maior precisão terminológica, que expressem a sua real natureza como receitas públicas que são.
34. Tendo em vista o potencial impacto dessas medidas, recomenda-se que tema seja tratado no âmbito das discussões da reforma tributária e fiscal, harmonizando-se a política tributária com os objetivos da política fiscal.
35. A alocação da despesa não deve se pautar pelo volume de receitas disponíveis, mas pela necessidade comprovada de recursos. As receitas das agências refletem integralmente as distorções do sistema tributário e fiscal brasileiro, daí a necessidade de se avaliar o conjunto de vinculações de receitas no contexto geral das finanças públicas.
36. A eficácia na atuação das agências reguladoras depende, além de recursos humanos e financeiros, de um conjunto de requisitos tais como: um arcabouço regulatório moderno e de fácil aplicação; a nomeação de dirigentes segundo critérios de competência técnica e capacidade gerencial amplamente comprovadas; e, a prática da transparência como princípio fundamental de quem age em nome do Estado e em defesa da sociedade.
37. O presente estudo evidentemente não esgota o tema em toda a sua abrangência, devendo ser objeto de atenção e aprofundamento, em razão da sua relevância para o fortalecimento do marco regulatório brasileiro.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivos

O presente relatório visa atender ao objeto do Contrato nº 002/2010, cujo escopo básico é a análise dos aspectos relevantes relativos à gestão orçamentária e financeira das agências reguladoras do governo federal no período de 1999 a 2000, examinando-se em especial a evolução das despesas e das receitas e fontes de financiamento próprias e do Tesouro, com vistas a buscar soluções voltadas ao seu aperfeiçoamento institucional.

O objeto de análise são as agências reguladoras federais, quais sejam: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; Agência de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ; Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS; Agência Nacional das Águas – ANA; Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC; e Agência Nacional de Cinema – ANCINE.

Dentre outros, o estudo deverá contemplar, para cada uma das agências, os seguintes aspectos:

- a) Identificar e analisar o conjunto de diretrizes, objetivos, programas de governo, indicadores e metas constantes do plano plurianual a que se submete a programação orçamentária da agência;
- b) Analisar, para cada um dos programas de governo finalísticos previstos no plano plurianual, a evolução dos gastos orçados e executados das principais ações orçamentárias;
- c) Além da análise do plano plurianual, verificar se agência possui outros indicadores ou metas definidos em contratos de gestão ou outro documento;
- d) Verificar e analisar, para o período 1999-2009, a estrutura e a evolução das despesas com pessoal, custeio, investimentos e inversões financeiras, mostrando a representatividade de cada grupo, os valores autorizados e liquidados, bem como a taxa de crescimento no período;
- e) Verificar a evolução dos gastos administrativos em relação às ações finalísticas, por meio da análise do desdobramento dos grupos natureza de despesa, em termos de elemento de despesa (ex. consultoria, publicidade, diárias e passagens, etc.);
- f) Analisar as formas - reserva de contingência e limitação de empenho e pagamento - e o montante de contingenciamento, com ênfase nos impactos nos grupos natureza de despesa e nas principais ações de cada agência; comparar montantes contingenciados nas programações das agências com aqueles de outros órgãos do governo; contextualizar o contingenciamento frente ao princípio da autonomia orçamentária e financeira das agências reguladoras;
- g) Levantar e analisar dados que mostrem a evolução das fontes de financiamento e a correlação entre receitas próprias e do Tesouro Nacional, examinando o eventual conflito ou diferença entre alocação e execução; associar as fontes de financiamento próprias e vinculadas com as respectivas naturezas de receita;
- h) Contextualizar e discutir a natureza dos recursos vinculados – tributária ou patrimonial – e sua adequação à atuação das Agências Reguladoras, verificando-se ainda a compatibilidade das taxas com o custo da atividade regulatória;
- i) Identificar eventuais problemas ou deficiências na adequação entre receitas e despesas das agências e discutir propostas de equacionamento relacionadas à

utilização das taxas de fiscalização cobradas e efetivamente aplicadas no serviço público;

- j) Discutir a eficiência da gestão orçamentária e financeira da agência considerando os atuais recursos, bem como as eventuais necessidades, medidas sugeridas e redimensionamentos necessários;
- k) Analisar propostas já existentes, propor sugestões e medidas relacionadas ao aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira das agências reguladoras nos aspectos antes relacionados.

1.2. Considerações Iniciais

A existência de agências reguladoras diz respeito com o papel a ser desempenhado pelo Estado na sociedade contemporânea. Sua atuação como gestor do interesse público, coletivo ou difuso, envolve várias questões, tais como: estatização x privatização, produção/prestação de serviços x delegação/terceirização, proteção x fomento ou intervenção x regulação.

A idéia de privatização de serviços públicos carrega consigo a idéia da regulação desses, porquanto o Estado, ainda que ente delegante, continua a responder perante o único titular/beneficiário desses serviços: a sociedade.

Em nome da governabilidade/eficiência, pretendeu-se a redução do Estado com a privatização de serviços públicos e sua concessão a empresas privadas, desmonopolização de atividades econômicas, terceirização de atividades da Administração Pública em parceria com o setor privado, desregulação e redução da intervenção estatal no domínio econômico, resultando em desestatização ou desnacionalização de setores econômicos essenciais.

O âmago do problema reside na proteção dos interesses do cidadão/contribuinte/consumidor que deve ser dada pelo Estado. A tutela desses interesses, no tocante a seus aspectos orçamentário/financeiros, diz respeito à atuação das denominadas agências executivas ou reguladoras, objeto deste trabalho.

O tema regulação estatal dos serviços públicos/mercado é recidivo nos ordenamentos modernos, onde a existência de órgãos autônomos, dentro da estrutura administrativa estatal encontra paradigmas no direito estrangeiro.

Considera-se o Reino Unido como berço dos primeiros entes autônomos dentro do Estado, voltados ao controle de aspectos econômico-sociais específicos, com a criação da *Poor Law Commission* pelo Parlamento em 1834, conforme o *Poor Law Amendment Act*, que criou um órgão autônomo para tratar da pobreza e do desemprego na Inglaterra e em Gales, com seu correspondente para a Escócia somente criado em 1845. O modelo de agências executivas, *next steps agencies*, desenvolveu-se de tal modo no Reino Unido que, em 2000, existiam 133 agências autônomas, empregando 77 % do *UK Civil Service* (cerca de 375.000 servidores).¹

Todavia, a primeira agência reguladora semelhante aos moldes atuais foi instituída nos Estados Unidos em 1887, com a criação da *Interstate Commerce Commission*, em resposta às disputas entre as empresas de transporte ferroviário e os fazendeiros norte-americanos em torno das tarifas aplicáveis aos produtos por elas transportados.

A crise de 1929 trouxe uma segunda fase com a criação de várias *regulatory agencies*, no âmbito da política do *New Deal*, e crescente intervenção estatal nas atividades econômicas com o aumento na regulação dos mercados. Nas décadas de 1960 a 1980, viu-se a discussão doutrinária e jurisprudencial norte-americana acerca das relações entre agências reguladoras e agentes econômicos regulados, em especial quanto ao fenômeno da influência desses na

¹ LIMB, Andrew. What lessons can we learn from the UK's next steps agencies model? *Statskontoret - Swedish Agency for Public Management*, 2001:23 Disponível em <www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2001/200123.pdf>. Acesso em 3-8-2010.

regulação desempenhada pelas agências, com prejuízo para os interesses dos cidadãos/consumidores, exigindo a adoção do modelo regulatório independente. Modelo esse baseado na formulação de controles externos que assegurem a necessária independência regulatória em um contexto de soberania do interesse público expresso pela representação democrática estatal.

O ordenamento pátrio desde há muito recepcionou o instituto da criação de órgãos administrativos autônomos, com personalidade jurídica própria, voltados à regulação/fomento de setores econômicos/sociais específicos, em regra sob a forma autárquica, como o Comissariado de Alimentação Pública (1918), o Instituto de Defesa Permanente do Café – IBC (1923), o Instituto do Alcool e do Açúcar – IAA (1933), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Sal – INS (1940) e o Instituto Nacional do Pinho – INP (1941).

Observe-se que todos tiveram em seus atos de criação a instituição de taxas vinculadas às atividades por eles desenvolvidas, exceto no caso do Comissariado de Alimentação Pública, criado pelo Decreto nº 13.069, de 12.06.1918, com a finalidade de controlar os estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios afetados pela guerra mundial.

Identifica-se na norma instituidora do Comissariado os fins das agências reguladoras da atualidade, ao prever:

Considerando que o Brasil, a fim de concorrer eficientemente para alimentação dos países aliados e manter equilíbrio de sua balança comercial internacional, tem o maior interesse em que sua exportação seja a mais variada e copiosa que for possível

Considerando, porém, que, a exemplo das nações beligerantes e até neutras, essa exportação deve ser fiscalizada e mantida dentro de certos limites, afim de que se não agrave ainda mais a carestia da vida que já se faz sentir em alguns centros populosos do país, tornando cada vez mais difícil a subsistência de todos, especialmente a do operariado;

Considerando que o Governo Brasileiro, se por um lado cumpre com firmeza seus deveres de aliado, não pode, por outro lado, deixar de atender aos justos reclamos das classes consumidoras, cujos legítimos interesses podem e devem ser conjugados aos dos produtores;

Considerando, finalmente, que se trata no caso de verdadeira medida de necessidade pública e como tal de natureza inadiável;

Decreta:

(...)

Art. 2. Ao Comissariado da Alimentação Pública incumbe:

- a) verificar semanalmente o stock de gêneros alimentícios e de primeira necessidade, existentes nos armazéns, trapiches, depósitos e mais estabelecimentos congêneres, para o fim de conhecer da sua quantidade, qualidade e procedência. respectivamente;
- b) inquirir do custo de produção desses gêneros, dos preços de aquisição nos centros produtores ou à entrada dos mercados, e dos preços pelos quais são os mesmos vendidos aos consumidores;
- e) adquirir por compra os gêneros referidos quando for necessário, requisitá-los ou desapropriá-los por necessidade pública, como medida excepcional do estado de guerra em que nos achamos, para dar-lhes o destino conveniente;
- d) convencionar com os armazéns e outros estabelecimentos ou casas idôneas para a venda de gêneros alimentícios ou de primeira necessidade, nas quantidades e limites do preços estipulados, ou estabelecer armazéns destinados ao mesmo fim;
- e) atender às cooperativas operarias em tudo o que for possível para que elas alcancem o objetivo a que se propõem;
- f) tomar quaisquer outras medidas atinentes ao justo equilíbrio entre as necessidades da exportação e as do consumo interno do país.

O modelo das agências reguladoras, como hoje conhecido, foi introduzido no país no final da década de 1990, até então estranho à tradição e cultura político-administrativa brasileiras. Inspirou-se no modelo anglo-americano e atendeu às necessidades identificadas na época da reforma do Estado², refletindo a tendência da política econômica dos países centrais com a crise do *welfare state* e o surgimento da doutrina econômica denominada 'neoliberalismo'.

A criação das agências autônomas mostrou-se compatível com o novo papel regulador do Estado, transferindo-se, pelo processo de privatização, à iniciativa privada a exploração de serviços públicos, como forma de incentivo aos investimentos no país. As agências deveriam atuar como elemento de garantia, sustentabilidade e estabilidade de regras necessárias à atração de capital privado interno e externo necessário aos investimentos de longo prazo.

Assim, a partir dos anos noventa foram criadas várias agências reguladoras federais, sendo objeto deste estudo as seguintes:

1. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, criada pela Lei n. 9.478, de 6-8-1997, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural e de biocombustíveis;
2. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada pela Lei nº 9.427, de 26-12-1996, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, órgão regulador da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica;
3. Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, criada pela Lei nº 9.472, de 16-7-1997, vinculada ao Ministério das Comunicações, órgão regulador das telecomunicações;
4. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, criada pela Lei nº 10.233, de 5-6-2001, vinculada ao Ministério dos Transportes, órgão regulador do transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e cargas;
5. Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, criada pela Lei nº 10.233, de 5-6-2001, vinculada ao Ministério dos Transportes, órgão regulador da navegação fluvial e marítima e portos;
6. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, criada pela Lei nº 11.182, de 27-9-2005, vinculada ao Ministério da Defesa, órgão regulador da aviação civil e aeroportos;
7. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, criada pela Lei nº 9.782, de 26-1-1999, vinculada ao Ministério da Saúde, órgão voltado ao controle da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária;
8. Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, criada pela Lei nº 9.961, de 28-1-2000, vinculada ao Ministério da Saúde, órgão com a finalidade de promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores;
9. Agência Nacional do Cinema – ANCINE, criada pela MP nº 2.228-1, de 6-9-2001 (Lei nº 10.454/2002), vinculada ao Ministério do Turismo, órgão destinado ao fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica; e
10. Agência Nacional de Águas – ANA, criada pela Lei nº 9.984, de 17-7-2000, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, órgão destinado à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e à coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

² O Plano Nacional de Desestatização (Lei n. 8.031, de 1990) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995) tinham como objetivo a redução dos custos da máquina administrativa e a melhoria da infra-estrutura de serviços públicos.

Observa-se a existência de outros órgãos, ainda que denominados de agências, mas que não se constituem em “autarquias especiais”, e que não foram objeto da análise, a exemplo da Agência Espacial Brasileira – AEB, criada pela Lei nº 8.854, de 10-2-1994, com a finalidade de promover o desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional, ou órgãos de desenvolvimento regional como a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, criada pela MP nº 2.157-5, de 24-8-2001, ou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, criada pela MP nº 2.156-5, de 24-8-2001.

A atuação das agências pode se dar sobre serviços públicos propriamente ditos, casos da ANEEL, ANATEL, ANTT, ANTAQ e ANAC, como em relação a atividades econômicas no sentido estrito, caso da ANP. Outras atividades reguladas tanto podem ser serviços públicos, quando o Estado as desenvolve, como atividades econômicas, quando particulares as exercem, como ocorre com os serviços de saúde sob fiscalização da ANVISA e da ANS. Outras agências fogem do marco regulatório comum, caso da ANCINE voltada ao fomento de setores culturais e fiscalização de atividade privada, e da ANA, cujas suas ações destinam-se à regulação do uso de bem público, no caso, os recursos hídricos.

Celso Antônio Bandeira de Mello³ busca classificar as agências conforme suas atividades reguladas: serviços públicos propriamente ditos (ANEEL, ANATEL, ANTAQ, ANTT e ANAC); atividades de fomento e fiscalização de atividade privada (ANCINE); atividades exercitáveis para promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo (ANP); atividades que o Estado também protagoniza (e quando o fizer serão serviços públicos), mas que, paralelamente, são facultadas ao particular (ANVISA e ANS); e agência reguladora do uso de bem público (ANA).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴ distingue dois tipos de agências reguladoras no direito brasileiro, a saber: as que exercem típico poder de polícia, com a imposição de limitações administrativas, previstas em lei, fiscalização, repressão, a exemplo da ANVISA, ANS e ANA; e as que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público (telecomunicações, energia elétrica, transportes etc.) ou de concessão para exploração de bem público (petróleo e outras riquezas minerais, rodovias etc.).

Somente as agências ANATEL e ANP têm fundamento constitucional expreso – arts. 21, XI e 177, § 2º, III, respectivamente – sendo as demais criadas por leis específicas, nos termos do art. 37, XIX, da Constituição.

As agências reguladoras existem no ordenamento pátrio como pessoas jurídicas de direito público, autarquias especiais⁵, portanto com personalidade jurídica e patrimônio próprios, sujeitas à supervisão ministerial, nos termos de sua legislação criadora, que lhes atribui o papel de regular e intervir no domínio econômico e fiscalizar a prestação de serviços públicos, *ex vi* do art. 174 da Constituição, e constituídas por meio de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, conforme art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição.

O legislador infraconstitucional optou por enquadrar as agências reguladoras no gênero autarquia, pessoa jurídica de direito público, tendo em conta as funções coercitivas que exercem e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 1717-6), que considerou ser a natureza da personalidade jurídica fundamental para que um ente possa exercer poderes de autoridade pública, no caso dos conselhos profissionais como pessoas jurídicas de direito privado, nos termos do art. 58 da Lei nº 9.649/98, sendo inconstitucional, “mediante a interpretação conjugada dos artigos 50, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da C.F., a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que tange ao exercício de atividades profissionais”.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 162 a 165.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 403.

⁵ O regime especial é assim chamado porque atua sob leis especiais que estabelecem maior grau de autonomia em relação à Administração direta (ausência de subordinação hierárquica) e estabilidade de seus diretores; acresce-se ainda a autonomia técnica, orçamentária e financeira, com a previsão de recursos vinculados às suas atividades.

A regulação envolve a definição de um conjunto de mecanismos e processos necessários a garantir o bom funcionamento do modelo. Dentre esses, se destacam o controle dos preços praticados pelas empresas fornecedoras, busca do equilíbrio tarifário em termos de relação custo/preço, o incentivo à eficiência e aos investimentos de longo prazo (estabilidade de regras) e a criação de condições para o aumento da oferta e da qualidade do serviço público.

Observadas as políticas públicas estabelecidas para cada setor, o grau de autonomia decisória, administrativa, orçamentária e financeira concedido às agências é justificado pela necessidade dessas entidades atuarem de forma efetiva na busca de maior oferta de serviços públicos, com qualidade e preços justos.

A autonomia concedida, frente ao risco de insulamento burocrático e de captura, exige aperfeiçoamentos constantes do controle, pelos agentes legitimados, da atuação das próprias agências reguladoras para assegurar que as atividades por elas desenvolvidas estejam em conformidade com o interesse público. O funcionamento do sistema requer a definição de mecanismos de controle social permanente, capazes de garantir isenção e transparência no processo decisório, evitando especialmente a captura do ente regulador pelas empresas reguladas.

A “independência” das agências reguladoras, em verdade autonomia, destina-se capacitá-las a buscar prioritariamente o atendimento aos direitos e interesses do usuário e a eficiência da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro, em sistemas monopolistas, a concentração de empresas em setores mais rentáveis do mercado, ou a maximização das receitas fiscais. Como assinala Arnold Wald:

Não se trata, portanto, de uma independência absoluta das agências em relação ao Poder Estatal, mas sim a não subordinação dos interesses dos prestadores e usuários dos serviços públicos aos interesses políticos, sem prejuízo da obediência das Agências à política nacional e às diretrizes básicas fixadas no programa governamental.⁶

Entes autônomos, mas ainda assim submetidos à supervisão ministerial, como nos ensina Hely Lopes Meirelles:

A vinculação da administração indireta aos Ministérios traduz-se pela supervisão ministerial, que tem por objetivos principais a verificação dos resultados, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, a eficiência da sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira, através dos meios de controle enumerados na lei.⁷

Como assinala Dinorá A. M. Grotti⁸, autonomia que deve ser lida como auto-administração, *ipsis litteris*:

Em termos ortodoxos, autonomia expressa a capacidade de editar direito próprio, dar ou reconhecer as normas de sua própria ação, prerrogativa exclusiva de entidades dotadas de poder político. Neste sentido, as autarquias, como entidades de capacidade exclusivamente administrativa, não são autônomas. Mas a expressão autonomia também é empregada no sentido de auto-administração, de esfera de atuação independente, de prerrogativa administrativa de solver, em última instância, questões na intimidade de uma entidade em relação a outras de igual ou diferente natureza. Autonomia, neste sentido, é conceito que conhece graus de realização, conforme a entidade de administração indireta sujeite-se a controles mais ou menos amplos por parte da Administração Direta e possua, conseqüentemente, maior ou menor raio de ação independente de determinações administrativas exteriores.

⁶ WALD, Arnold. *O controle político sobre as agências reguladoras no direito brasileiro e comparado*. Ed. Júris Plenum, Edição nº 99, março 2008, CD 1.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990. p. 634.

⁸ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Agências Reguladoras. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 6, mai./jul. 2006, pp. 1-29. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 6 set 2010.

Essa autonomia administrativo-financeira expressa-se pelo instrumento do contrato de gestão, firmado nos termos do art. 37, § 8º, da Constituição, havendo preceito legal somente para a ANA, ANEEL, ANS, ANVISA e ANCINE. No tocante à independência financeira (possibilidade de criação de taxas e contribuições destinadas diretamente para este ente), sua primordial justificativa assenta-se na proteção das atividades reguladoras de influências contrárias a sua promoção. Não seria lógico defender uma atuação independente sem que a agência reguladora possuísse recursos financeiros capazes de torná-la, materialmente, emancipada.

A atividade regulatória, enfim, envolve funções de incentivo ao mercado e à competição (controle de tarifas), garantia de oferta de serviços, fiscalização e solução de conflitos. A fiscalização deve garantir o cumprimento das normas de atuação e da concessão obtida, tendo as agências poder de polícia para aplicar sanções à parte que descumprir o contrato.

No tocante aos recursos humanos das agências reguladoras, cabe destacar que o regime jurídico de seus servidores originariamente foi fixado pela Lei 9.986, de 18-7-2000, alterada pela Lei nº 10.470, de 25-6-2002, sob a modalidade de emprego público (regime celetista) e cargos em comissão. Vários dispositivos da Lei 9.986/00 foram motivo da ADI 2310-1 junto ao STF, com base no entendimento de que o exercício de função de fiscalização, inerente à atividade precípua do Estado, pressupõe prerrogativas não agasalhadas pelo contrato de trabalho, tal como previsto na Consolidação das Leis do Trabalho. O Ministro Carlos Velloso concedeu medida liminar suspendendo a eficácia dos dispositivos, sendo sua decisão monocrática referendada por maioria do Plenário, fundamentando-a em argumentos como:

Ninguém coloca em dúvida o objetivo maior das agências reguladoras, no que ligado à proteção do consumidor, sob os mais diversos aspectos negativos - ineficiência, domínio do mercado, concentração econômica, concorrência desleal e aumento arbitrário dos lucros. Não de estar as decisões desses órgãos imunes a aspectos políticos, devendo fazer-se presente, sempre, o contorno técnico. É isso que exigível não só dos respectivos dirigentes - detentores de mandato -, mas também dos servidores - reguladores, analistas de suporte à regulação, procuradores, técnicos em regulação e técnicos em suporte à regulação - Anexo I da Lei nº 9.986/2000 - que, juntamente com os primeiros, não de corporificar o próprio Estado nesse mister da mais alta importância, para a efetiva regulação dos serviços. Prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados. Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é. Em suma, não se coaduna com os objetivos precípuos das agências reguladoras, verdadeiras autarquias, embora de caráter especial, a flexibilidade inerente aos empregos públicos, impondo-se a adoção da regra que é a revelada pelo regime de cargo público, tal como ocorre em relação a outras atividades fiscalizadoras - fiscais do trabalho, de renda, servidores do Banco Central, dos Tribunais de Conta, etc. (...)

Por tais razões, ou seja, considerada a impropriedade da adoção do sistema de empregos públicos, defiro a liminar na extensão pretendida, suspendendo a eficácia dos artigos 1º, 2º e parágrafo único, 12 e § 1º, 13 e parágrafo único, 15, 24 e inciso I, 27 e 30 da Lei nº 9.986/2000."

A liminar suspendeu a eficácia dos dispositivos impugnados da Lei 9.986/00, que vieram a ser revogados pela Lei n.º 10.871, de 20-05-2004, dispondo sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas agências reguladoras, e alterou o regime trabalhista dos servidores ao instituir o regime estatutário, atribuindo cargo público às funções desempenhadas pela agências.

Portanto, os servidores das agências reguladoras sujeitam-se hoje ao regime estatutário, na esfera federal regulada pela Lei nº 8.112/1990. Tal alteração legislativa teve profunda influência no perfil de gastos das agências, como será demonstrado neste estudo, ensejando aumento vertiginoso de dispêndios com o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 – Pessoal e Encargos Sociais e, em algumas agências, redução no GND 3 – Outras Despesas Correntes.

Outro aspecto da autonomia nas decisões adotadas pelas agências, além da necessária isenção e garantias a seus servidores e mandatários, diz respeito ao financiamento de sua administração. A autonomia econômico-financeira dessas agências é assegurada, além das dotações orçamentárias gerais, pela existência de receitas próprias, arrecadadas diretamente em seu favor, geralmente provenientes de “taxas de fiscalização” e “taxas de regulação”, ou ainda participações em contratos, acordos e convênios, como ocorre, por exemplo, nos setores de petróleo (art. 15, III, da Lei nº 9.478/1997) e energia elétrica (art. 11, V, da Lei nº 9.427/1996).

A natureza jurídica das taxas de regulação ou fiscalização têm sido objeto de análise doutrinária e jurisprudencial, por vezes entendendo-se como taxa *strictu sensu* e em outras como preço contratual, cobrado pelo poder concedente de seus delegatários. O deslinde da questão passa pela distinção entre a regulação de serviços públicos e das atividades econômicas em sentido estrito. O exercício da fiscalização dos setores regulados exige dos entes reguladores a manutenção de órgãos especializados, com funcionários habilitados e equipamentos em razão das especificidades das atividades reguladas, com custo para o Estado.

Alexandre Santos de Aragão⁹ entende que as exações de agências reguladoras de serviços públicos ou da exploração privada de monopólios ou bens estatais são preços públicos e não taxas, pois, elas não exercem poder de polícia sobre os concessionários. Já as “taxas regulatórias” cobradas pelas agências reguladoras de atividades da iniciativa privada podem ser taxas propriamente ditas ou contribuições de intervenção no domínio econômico.

Para Marçal Justen Filho¹⁰ a competência regulatória envolve uma manifestação de competências estatais vinculadas ao instituto do poder de polícia, assim todas as “taxas de fiscalização” cobradas pelas agências reguladoras seriam taxas relacionadas ao exercício do poder de polícia. Todavia, reconhece diferenças entre a atividade econômica em sentido restrito, que “peculiariza-se pela exploração econômica lucrativa, segundo princípios norteadores da atividade empresarial, fundada na racionalidade estritamente econômica”, e o serviço público delegado, que é “atividade orientada ao atendimento de certas necessidades fundamentais, do que deriva sua submissão a um regime jurídico restritivo e limitado”, para o qual o Estado tem o poder-dever sob o regime do Direito Público, de disciplinar as condições técnico-econômicas da prestação a ser ofertada aos usuários. Ainda assim, Justen Filho conclui que a natureza estatal e a titularidade de competências correspondentes acarretam a impossibilidade de uma agência travestir-se da roupagem de Direito privado e, por consequência, impor tarifas, concluindo: “Enfim, a regulação é uma atividade tipicamente estatal, não configurável em si mesma como um serviço público e que se enquadra muito mais no conceito de função pública estatal.”

O Superior Tribunal de Justiça, ao examinar a possibilidade de interrupção do serviço público, pelo Voto da Ministra Eliana Calmon, distingue serviço público próprio, caso da fiscalização/regulação prestado pelo agente público, e o impróprio, o serviço em si fornecido, seja elétrico, água e esgoto, transporte e outros prestados pelo agente privado delegado.

ADMINISTRATIVO – SERVIÇO PÚBLICO – CONCEDIDO – ENERGIA ELÉTRICA – INADIMPLÊNCIA. 1. Os serviços públicos podem ser próprios e gerais, sem possibilidade

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 332.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, pp. 473 a 478.

de identificação dos destinatários. São financiados pelos **tributos** e prestados pelo próprio Estado, tais como segurança pública, saúde, educação, etc. Podem ser também impróprios e individuais, com destinatários determinados ou determináveis. Neste caso, têm uso específico e mensurável, tais como os serviços de telefone, água e energia elétrica. 2. Os serviços públicos impróprios podem ser prestados por órgãos da administração pública indireta ou, modernamente, por delegação, como previsto na CF (art. 175). São regulados pela Lei 8.987/95, que dispõe sobre a concessão e permissão dos serviços públicos. 3. Os serviços prestados por concessionárias são remunerados por tarifa, sendo facultativa a sua utilização, que é regida pelo CDC, o que a diferencia da **taxa**, esta, remuneração do serviço público próprio. 4. Os serviços públicos essenciais, remunerados por tarifa, porque prestados por concessionárias do serviço, podem sofrer interrupção quando há inadimplência, como previsto no art. 6º, § 3º, II, da Lei 8.987/95. Exige-se, entretanto, que a interrupção seja antecedida por aviso, existindo na Lei 9.427/97, que criou a ANEEL, idêntica previsão. 5. A continuidade do serviço, sem o efetivo pagamento, quebra o princípio da igualdade das partes e ocasiona o enriquecimento sem causa, repudiado pelo Direito (arts. 42 e 71 do CDC, em interpretação conjunta). 6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido. (REsp 840864 / SP - 2006/0078247-0 Relator(a) Ministra ELIANA CALMON - Órgão Julgador – 2ª TURMA - Data do Julgamento - 17/04/2007- Data da Publicação/Fonte - DJ 30/04/2007 p. 305)

Alexandre Santos de Aragão¹¹ e Marcos Juruena Villela Souto¹² identificam a existência de tributos nas taxas cobradas, por exemplo, pela ANVISA; já que entendem não haver tributo quando a regulação incide sobre serviços públicos ou exploração privada de monopólios ou bens estatais “...não se trata de taxa propriamente dita, uma vez que a agência não exerce poder de polícia sobre os concessionários, mas sim um dever de fiscalização, fulcrado no contrato de concessão, inerente ao Poder Concedente ou titular do monopólio ou do bem” Assim, para os autores, “o poder de polícia incide apenas sobre atividades privadas, não sobre serviços, monopólios ou bens públicos, que, como sabemos, são, ainda que explorados por particulares, de titularidade estatal.”

Leonardo Ribeiro Pessoa¹³ ressalta que as leis instituidoras das agências reguladoras federais prescrevem, expressamente, a possibilidade da cobrança de “taxas” em decorrência da fiscalização pelos entes reguladores, caracterizando-os formalmente como tributos. Todavia, se a natureza das taxas regulatórias não for tributária, não estarão submetidas às limitações constitucionais ao poder de tributar. O autor conclui que as “taxas de fiscalização” cobradas pelas agências reguladoras federais brasileiras possuem tanto natureza jurídica de taxa decorrente do exercício do poder de polícia, quando reguladoras de atividades econômicas em sentido estrito, como de tarifas, preços públicos, quando reguladoras de serviços públicos delegados, no exercício do dever de fiscalização do poder concedente.

A distinção entre a natureza da receita da agência, se tributo, taxa, ou preço público, tarifa, diz respeito à liberdade do ente regulado de contribuir ou não e do próprio órgão em dispor dessa receita para seus gastos. Se taxa, é tributo, receita derivada, cobrada compulsoriamente, legalidade estrita, por força da prestação de serviço público próprio de fiscalização de atividade econômica privada, sujeita às limitações constitucionais ao poder de tributar, ínsitos no art. 150 da Constituição. Se tarifa, não é tributo, mas receita originária, decorrente da contraprestação por um bem, utilidade ou serviço público impróprio em que não há obrigatoriedade do consumo, de natureza negocial. Os bens e serviços públicos objetos de tarifa, no caso de agências federais, em regra decorrem de propriedade da União.

Dessa forma, as “taxas de fiscalização” cobradas pela ANATEL, ANEEL, ANTT, ANTAQ e ANAC, não possuiriam natureza jurídica de tributo, mas sim de preço público, tarifa, já que o

¹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Op. cit. p. 332.

¹² SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4 ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 461.

⁹ PESSOA, Leonardo Ribeiro. A natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas por agências reguladoras federais brasileiras. *Revista Tributária e de Finanças*. v. 16, n. 78, jan./ fev. 2008. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 122-143.

Estado é o titular do serviço público prestado pelos particulares delegatários desses setores (telecomunicações, energia elétrica e transportes terrestres, aquaviários e aeroviários) e sua exploração se dá sobre o patrimônio da União fixado na Constituição, serviços de telecomunicações (art. 21, XI), potencial hidrelétrico (arts. 20, VIII, e 21, XII, “b”) e serviços de transporte terrestre (art. 21, XII, “e”), aquaviário (art. 21, XII, “d”) e aéreo (art. 21, XII, “c”). A ANP apresenta em suas receitas tanto tarifas (concessões e permissões na exploração do petróleo) como taxas (fiscalização da distribuição de derivados do petróleo).

As taxas cobradas pela ANS e ANVISA, são taxas propriamente ditas, decorrentes do exercício do poder de polícia sobre a iniciativa privada, já que as empresas reguladas estão exercendo o seu direito de desenvolver atividade econômica em sentido estrito. Quanto à ANA, não foi criada exação a título de fiscalização, mas sim, preços públicos pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, mantidos à disposição da agência na conta única do Tesouro Nacional. Já a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine possui típica natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico.¹⁴

Outro ponto relevante em termos de exação e aplicação de recursos públicos pelas agências reguladoras diz respeito à especificidade e modicidade das taxas e tarifas impostas à sociedade.

Ricardo Lobo Torres¹⁵ assinala para a necessária justiça orçamentária pela qual o ente regulado deve arcar com os custos da regulação e fiscalização das atividades das quais retira seus recursos.

Há, ainda, a realização de uma verdadeira justiça orçamentária, pois, suportam o seu pagamento aqueles que realmente demandam dos entes estatais a criação de um arcabouço técnico para regulação das atividades desempenhadas. (...) Sempre que for possível a mensuração do benefício e a sua adjudicação a indivíduos ou a grupos de cidadãos, deve a legislação repartir o seu custo entre os beneficiários, evitando que seja imputado à receita dos impostos, provenientes da economia de todo o povo.

Entretanto, tal encargo tem seus limites balizados pelos princípios tributários fixados pela Constituição em seu artigo 150 da Seção "Das Limitações ao Poder de Tributar" como o da proporcionalidade, razoabilidade da exação, da vedação ao confisco, cujos limites já foram objeto de arestos do Excelso Pretório, a exemplo das decisões a seguir:

O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do Poder Público – Tratando-se, ou não, de matéria tributária – Devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipótese em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. (RE 200.844-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-6-2002, Segunda Turma, DJ de 16-8-2002.) **No mesmo sentido:** RE 480.110-AgR e RE 572.664-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 8-9-2009, Primeira Turma, DJE de 25-9-2009.

É cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da CF. Hipótese que versa o exame de diploma legislativo (Lei 8.846/1994, art. 3º e seu parágrafo único) que instituiu multa fiscal de 300% (trezentos por cento). A proibição constitucional do confisco em matéria tributária – ainda que se trate de multa fiscal resultante do inadimplemento, pelo contribuinte, de suas obrigações tributárias – nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a

¹⁴ Até o exercício de 2006, a Condecine constituía-se receita da ANCINE. Com a aprovação da Lei nº 11.437, de 2006, o produto da arrecadação da contribuição passou para o Fundo Nacional da Cultura.

¹⁵ TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Volume V: *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, pp. 214 e 226.

regular satisfação de suas necessidades vitais básicas. O poder público, especialmente em sede de tributação (mesmo tratando-se da definição do quantum pertinente ao valor das multas fiscais), não pode agir imoderadamente, pois a atividade governamental acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade que se qualifica como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. (**ADI 1.075-MC**, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-6-1998, Plenário, DJ de 24-11-2006.) No mesmo sentido: **AI 482.281-AgR**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 30-6-2009, Primeira Turma, DJE de 21-8-2009. **Vide**: RE 523.471-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6-4-2010, Segunda Turma, DJE de 23-4-2010.

Tributação e ofensa ao princípio da proporcionalidade. O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. – A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado. (ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2-4-2003, Plenário, DJ de 20-4-2006.)

Nesse diapasão, as taxas *strictu sensu*, devem estar adstritas ao limites impostos pela Constituição ao Poder Tributário. Já as tarifas devem necessariamente observar as condições de mercado de forma a estimular a atividade econômica, não se convertendo em mero fator de acumulação de capital pelo Estado e impeditivo do desenvolvimento econômico-social da Nação.

Assim, o regime especial concedido às agências reguladoras por suas leis instituidoras permite-lhes autonomia não só administrativo-financeira, própria do ente autárquico, mas também regulamentar, necessária ao exercício de suas atribuições legais. As agências reguladoras têm como objetivo regular e fiscalizar a relação entre governo, concessionárias do serviço público e consumidores em ambiente no qual o mercado se apresente com pouca ou nenhuma concorrência. A função de regulação é exercida em nome do Estado, porém, voltada para as necessidades de consumidores e empresas, ou seja, da sociedade como um todo.

2. METODOLOGIA E PREMISSAS

Tratou-se de definir um conjunto de procedimentos que possam auxiliar na busca de respostas ou alternativas para o equacionamento do problema central, qual seja, encontrar soluções e alternativas para superar as disfunções identificadas na gestão orçamentária e financeira das agências reguladoras do governo federal.

Tomou-se por base, inicialmente, no desenvolvimento deste trabalho, a pesquisa da legislação e da estrutura normativa que rege as agências reguladoras do governo federal. Essas entidades atuam sob leis especiais que estabelecem algum grau de autonomia técnica, orçamentária e financeira em relação à Administração direta, com a previsão de recursos vinculados às suas atividades. Nesse sentido, essa primeira análise teve como propósito aferir se os instrumentos de planejamento e orçamento são compatíveis com a missão e os objetivos básicos de cada agência.

Além de observar à legislação específica, as agências reguladoras devem se conformar com as leis do ciclo de planejamento e orçamento da administração pública federal – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual -, bem como com o conjunto das demais normas financeiras que disciplinam o gasto público, tais como a Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF – e a Lei nº 4.320, de 1964.

De acordo com o art. 165, § 5º, inciso I da Constituição Federal, a lei orçamentária compreenderá todos os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, o que abrange os órgãos reguladores. A Tabela 2.1 seguinte mostra, para o conjunto das agências do governo federal, a respectiva unidade orçamentária, lei instituidora, plano plurianual e leis orçamentárias a que se submeteram no período de 1999 a 2009.

Tabela 2.1 - Agências Reguladoras – Unidades Orçamentárias, Leis, Plano Plurianual e Leis Orçamentárias

Unidade Orçamentária		Lei instituidora		PPA 2000-2003					PPA 2004-2007				PPA 2008-2011		
Sigla	Código	Nº	Data	Leis Orçamentárias											
				1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
ANP	32.265	9.478	6/8/1997	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ANEEL	32.266	9.427	26/12/1996	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ANATEL	41.231	9.472	16/7/1997	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ANTT	39.250	10.233	5/6/2001				X	X	X	X	X	X	X	X	X
ANTAQ	39.251	10.233	5/6/2001				X	X	X	X	X	X	X	X	X
ANVISA	36.212	9.782	26/1/1999		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ANSS	36.213	9.961	28/1/2000		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ANAC	52.201	11.182	27/9/2005								X	X	X	X	X
ANCINE	42.206	MP 2228-1	6/9/2001				X	X	X	X	X	X	X	X	X
ANA	22.203	9.984	17/7/2000		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Legislação Brasileira

O plano plurianual contempla as orientações estratégicas, bem como as diretrizes, objetivos e metas de cada agência. De fato, a Lei nº 11.653, de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011, define objetivos estratégicos para o período do Plano, especificando os programas e ações. Entende-se por programa um instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização dos objetivos nele estabelecidos. O PPA contempla programas finalísticos e programas de apoio. Um programa é finalístico quando sua execução corresponde à oferta de bens e serviços diretamente à sociedade, com resultados passíveis de aferição por indicadores. Os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais são aqueles

voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

Foi examinada, para cada Agência, a programação prevista no Plano Plurianual, selecionando-se os programas finalísticos e os indicadores existentes. Saliente-se que a programação das ações do PPA sofre alterações ao longo do tempo em função das leis orçamentárias e dos créditos especiais. Acresce-se ainda que os valores financeiros, as metas físicas e os períodos de execução estabelecidos para as ações orçamentárias no plano são meramente estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais. Assim, as metas físicas e financeiras estabelecidas não possuem o caráter de obrigatoriedade ou pactuação de gestão.

O PPA representa um compromisso de governo na fixação de diretrizes, objetivos e metas. É a peça de planejamento oficial das políticas públicas dos órgãos e que deve contemplar as informações adequadas para indicar os objetivos e metas de cada agência, a partir de uma determinada situação de referência. Assim, a verificação de como são definidos e atingidos os indicadores e metas é uma questão crucial a ser investigada.

Na análise da evolução da execução dos índices e programas do PPA, e respectivas ações orçamentárias, o exame foi concentrado nos exercícios financeiros seguintes ao ano de 2004, tendo em vista a série de mudanças havidas a partir do PPA 2004-2007 na conceituação dos programas e respectivas ações, bem assim a melhoria dos mecanismos utilizados para o monitoramento do desempenho físico dos indicadores e ações.

A aderência entre competências, estrutura organizacional, objetivos, programas e ações podem indicar a efetividade e eficiência da atuação da agência. Com os Relatórios de Avaliação do PPA 2004-2007 e 2008-2011 (até 2009) pode-se comparar os principais índices previstos e alcançados no período por programa de governo.

Para avaliar o relacionamento entre objetivos e competências atribuídos legalmente às agências reguladoras e a estrutura dos programas e ações do Plano Plurianual e sua efetiva execução na lei orçamentária, foram elaboradas tabelas de apoio contendo a evolução dos valores liquidados por programa e ação no período.

A avaliação do desempenho dos programas deve ser aferida a partir do desempenho do conjunto das respectivas ações. Na avaliação da ação orçamentária observou-se o cadastro de ações, um instrumento importante para o processo orçamentário, que contempla, entre outros, a finalidade, a descrição, a unidade administrativa responsável e a forma de implementação das ações.

É importante verificar e comparar o crescimento das despesas relacionadas às ações finalísticas com aquelas relativas aos gastos administrativos, dada a tendência existente na administração pública de concentração de recursos nas áreas burocráticas centrais. A análise dos valores orçados e executados das ações orçamentárias mais importantes pode mostrar quais são as atividades mais prejudicadas pelo contingenciamento, ou como a entidade divide o ônus da limitação entre atividades fins e meio.

A ampliação da autonomia técnica, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração pública está relacionada ao aumento de suas responsabilidades, deslocando-se a ênfase do controle dos meios para o controle de resultados. Esse princípio encontra-se explicitado no § 7º do art. 37 da Constituição Federal. No caso das agências reguladoras, foi verificado se existem contrato de gestão ou outra forma de pactuação de metas ou resultados com os órgãos formuladores de políticas públicas. Assim, além da análise do plano plurianual, verificou-se se agência possui outros indicadores ou metas definidos em contratos de gestão ou outro documento de compromisso.

O montante de contingenciamento na gestão orçamentária e financeira justifica a sua avaliação e dimensionamento e a análise do impacto para cada agência. A limitação atinge as despesas discricionárias (não obrigatórias). Deve-se procurar avaliar os principais fatores que afetam o cumprimento adequado do programa de trabalho evidenciado pelos níveis de

execução orçamentária. Deve-se alertar, no entanto, que nem sempre a menor execução orçamentária decorre do contingenciamento. Pode decorrer, por exemplo, da obtenção de preços mais baixos junto aos fornecedores, da falha no processo licitatório, da ausência de autorização legal para determinadas despesas, da ausência de autorizações de órgãos licenciadores ou mesmo da baixa eficiência do órgão.

Feita essa observação, não faz sentido exigir resultados dos órgãos reguladores se os meios não forem colocados à disposição do gestor. Verificou-se se a legislação contempla ou poderia contemplar alguma regra de garantia de recursos relacionados ao cumprimento de metas de funcionamento das agências.

Os mecanismos de contingenciamento *latu sensu* pode se manifestar de várias formas, quais sejam:

- a) esterilização de fontes próprias e vinculadas durante o processo de elaboração e apreciação da lei orçamentária; neste caso os recursos de determinada fonte não são apropriados nas despesas a que estão vinculadas, ficando provisionadas no órgão orçamentário denominado Reserva de Contingência ou na própria unidade orçamentária da entidade, sempre no grupo natureza de despesa 9 – reserva de contingência;
- b) imposição de limites de empenho em montantes inferiores àqueles autorizados na lei, durante a execução orçamentária (contingenciamento orçamentário); e,
- c) imposição de limites de pagamento, inclusive restos a pagar (contingenciamento financeiro).

O contingenciamento *strictu sensu* dos recursos corresponde à parcela da dotação orçamentária para qual não foi atribuído limite de execução orçamentária ou financeira (alíneas b e c). A fixação de limites de empenho e pagamento encontra-se prevista nos art.s 8º e 9º da LRF. Já no início do exercício, após a publicação da lei orçamentária, o decreto de programação orçamentária e financeira pode fixar limites para empenho - a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -, e pagamento - a cargo do Ministério da Fazenda -, sempre que houver avaliação de frustração da receita estimada ou aumento da despesa obrigatória prevista. O contingenciamento atinge as despesas discricionárias relativas a custeio e investimento de todos os órgãos e Poderes da administração pública federal.

Durante o exercício geralmente ocorre o processo de liberação parcial dos limites estabelecidos (descontingenciamento). O montante e o cronograma de liberação vão depender da avaliação contínua do cenário fiscal e da arrecadação durante o exercício, além de contemplar margem de segurança e cautela dos órgãos de planejamento e fazenda para a obtenção das metas fiscais. Deve-se verificar se e como o cronograma de liberação afeta o planejamento das licitações e contratações das agências reguladoras.

Os decretos de contingenciamento estabelecem limites de empenho e pagamento por Poder e órgão orçamentário. Cabe ao órgão (ministério supervisor) a repartição dos limites entre suas entidades, inclusive das agências reguladoras. Deve-se observar se o esforço fiscal está sendo repartido de forma isonômica e criteriosa entre o conjunto de entidades supervisionadas de cada órgão.

Para além da questão da legalidade ou legitimidade do contingenciamento, o estudo adentrou a análise do impacto da limitação no conjunto das principais ações das agências, com o propósito de encontrar soluções que possam conciliar as necessidades de ajuste fiscal da União com a manutenção de níveis adequados de funcionamento das agências.

Incluiu-se, para cada agência, uma análise no período de 1999 a 2009 das despesas autorizadas e liquidadas, conforme a classificação por grupo natureza e por elemento de despesa (nesse último caso apenas com valores liquidados). Trata-se de uma classificação que informa a categoria econômica e o objeto do gasto. As despesas correntes – pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes – são as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. As despesas de capital –

investimentos e inversões financeiras –, por outro lado, contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

As despesas com pessoal – GND 1¹⁶ - constituem-se em um dos grupos mais relevantes da despesa pública, sendo utilizadas para o pagamento de servidores e empregados.

As outras despesas correntes – GND 3 - são aquelas destinadas especialmente ao pagamento de serviços de terceiros (pessoa física ou jurídica), material de consumo, diárias, contribuições, subvenções, auxílios a servidores, etc.

Os investimentos – GND 4 - incluem a compra de equipamentos e material permanente e a execução de obras, sendo que as inversões financeiras – GND 5 - são representadas especialmente pela aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização

Faz parte também da classificação por natureza o grupo denominado Reserva de Contingência¹⁷ – GND 9 -, onde são alocadas despesas orçamentárias destinadas ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, inclusive a abertura de créditos adicionais..

Analisou-se, em primeiro lugar, a representatividade dos valores liquidados de cada grupo natureza de despesa no conjunto dos gastos de cada agência. Verificou-se também, para cada grupo natureza de despesa, a evolução das despesas liquidadas, a taxa média de execução, as alterações eventualmente havidas na tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, a taxa média de crescimento da despesa liquidada e o efeito dos créditos adicionais abertos durante o ano.

Em outra análise os grupos natureza de despesa foram desdobrados em termos de elemento de despesa, um nível de detalhamento que permite examinar, por exemplo, os gastos com serviços de terceiros, consultoria, publicidade, diárias e passagens, etc.;

As tabelas mostram de modo geral valores autorizados, assim considerados aqueles aprovados na lei orçamentária mais os créditos adicionais (aprovados ou abertos por Decreto, conforme autorizado no texto da lei orçamentária) e valores liquidados¹⁸. Salvo no caso de algumas ações orçamentárias, antes descritas, não foram indicados os valores pagos, uma vez que o valor efetivamente pago em cada exercício sofreu, notadamente nos últimos anos, grande influência dos restos a pagar. Em cada exercício compensam-se os efeitos financeiros do pagamento da parcela dos valores liquidados e não pagos de exercícios anteriores com a parcela do orçamento vigente que é liquidada e não paga (inscrita em restos a pagar). Para o propósito desse trabalho, que é o de avaliar a ordem de grandeza das fontes e despesas e os

¹⁶ Despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa. Inclui soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar no 101/2000.

¹⁷ A Reserva de Contingência também se constituiu em um órgão orçamentário (90.000). As reservas de contingência podem ser feitas nesse órgão ou diretamente nas unidades orçamentárias onde são apropriadas fontes próprias ou vinculadas.

¹⁸ A liquidação é o segundo estágio da despesa, depois do empenho. O empenho é definido pelo art. 58 da Lei nº 4.320/64 como "o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição". O empenho reserva e vincula a dotação de créditos orçamentários para o pagamento da referida despesa. A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (lei 4320/64, art. 63 § 1º).

impactos na gestão, considerou-se que os valores empenhados ou liquidados disponíveis no SIAFI podem ser utilizados para aferir as taxas de execução orçamentária dos órgãos.

O contingenciamento orçamentário das dotações (limitação de empenho/liquidação) pode ser inferido pela diferença entre os valores autorizados (lei mais créditos adicionais) e os valores empenhados (ou liquidados) até o final do exercício. A análise verificou esse comportamento pelo menos por grupo natureza de despesa. O contingenciamento financeiro (limitação de pagamento), que leva em consideração os valores pagos, por outro lado, é afetado diretamente pelos restos a pagar, razão pela qual foi analisado apenas subsidiariamente para as principais ações.

A alocação de fontes no grupo natureza de despesa denominado reserva de contingência é uma forma de esterilizar recursos próprios e vinculados. A constituição de reservas no projeto e na lei orçamentária à conta de recursos próprios e vinculados a cada exercício depende de um conjunto de fatores: montante das receitas estimadas, necessidade de alocação de recursos para agência e necessidade de geração de excedente determinado pela política fiscal.

Por meio de troca e compensação de fontes, o montante não orçado para uma determinada agência pode ser aplicado em outras áreas de governo. As reservas de contingência com o excesso de recursos teoricamente necessários à manutenção da agência servem como poupança para garantir o superávit primário do governo federal, tanto na elaboração como na execução da lei orçamentária.

Deve-se avaliar os montantes de fontes vinculadas às agências reguladoras que foram esterilizadas na reserva de contingência, procedimento que evita que as respectivas fontes sejam utilizadas para o custeio de despesas primárias objeto da vinculação. Durante a execução do orçamento, o ingresso de receitas sem a correspondente despesa aumenta os recursos da chamada conta única do Tesouro Nacional e, por consequência, reduz a dívida líquida.

Saliente-se, de antemão, que a alocação das fontes não deve se pautar pelo volume de receitas vinculadas, mas pela necessidade comprovada de recursos, considerando-se o conjunto de prioridades e gastos do governo federal e da sociedade. Assim, o trabalho verificará se o acréscimo da reserva de contingência resultou em reduções dos orçamentos das agências.

As vinculações de receitas existentes em favor de algumas agências devem ser avaliadas no contexto das finanças públicas como um todo. São conhecidas as distorções do sistema tributário brasileiro, especialmente as questões relacionadas como excesso de normas e o excesso de vinculação de receitas. As receitas das agências refletem integralmente este problema.

Sabe-se que, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, os recursos vinculados devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. No entanto, após o encerramento do exercício, o Governo tem editado medidas provisórias que desvinculam¹⁹ as fontes de exercícios anteriores, exceto quando a vinculação é de origem constitucional. Esse mecanismo de desvinculação está previsto também em algumas leis específicas, como é o caso da lei 9.478, de 1997, que trata da ANP²⁰.

¹⁹ As fontes de recursos, uma vez desvinculadas, são utilizadas para a amortização da dívida pública federal ou, mais recentemente, quaisquer despesas obrigatórias.

²⁰ O § 2º do art. 45 da Lei da ANP determina que as receitas provenientes das participações governamentais, alocadas e vinculadas aos órgãos da administração pública federal serão mantidas na conta única do governo federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações. O § 3º destaca que o superávit financeiro dos órgãos referidos beneficiários das vinculações, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido ao Tesouro Nacional.

As taxas de fiscalização foram criadas com o propósito de contraprestação pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços do governo federal. A lei vinculou algumas taxas às agências reguladoras como forma de viabilizar seu funcionamento e prover autonomia financeira.

Deve-se verificar se o valor arrecadado guarda correlação com os valores necessários o custeio da atividade estatal. Com vistas a avaliar essa correlação foi incluída neste trabalho a análise da evolução entre a cobrança das taxas de fiscalização e os valores alocados na lei orçamentária.

Foram analisadas as fontes de recursos que indicam se as receitas que financiam as agências são próprias e vinculadas, e qual sua representatividade no conjunto. As fontes de recursos constam da lei orçamentária e servem para indicar como cada despesa é financiada. Trata-se de agrupamentos de naturezas de receitas atendendo a uma determinada regra de destinação legal. Conforme o Manual Técnico de Orçamento 2009 da SOF, a fonte indica a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. O primeiro dígito do código da fonte tem o seguinte significado:

- 1 - Recursos do Tesouro – Exercício Corrente;
- 2 - Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente;
- 3 - Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores;
- 6 - Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores; e,
- 9 - Recursos Condicionados.

O segundo dígito mostra a especificação da fonte de recurso conforme a sua vinculação, observando-se que as fontes com final 00 não tem qualquer tipo de vinculação.

Verificou-se, para as fontes de maior interesse ao funcionamento das agências, as respectivas naturezas de receitas, o fato gerador e a destinação legal.

A análise da execução orçamentária-financeira é uma condição necessária, mas não suficiente, para aferir as reais necessidades de funcionamento e o desempenho dos órgãos reguladores. Daí a necessidade de integrar tais dados com um conjunto de informações obtidas junto às agências acerca das limitações e dos problemas identificados no âmbito da gestão orçamentária e financeira e de como superar tais dificuldades.

Com esse propósito foi elaborado um roteiro de entrevistas aplicado às agências, discutindo-se e comparando-se os dados levantados com as necessidades de funcionamento de cada agência de modo a poder aferir conclusões e recomendações voltadas ao objeto desse relatório.

Nas entrevistas procurou-se complementar os elementos disponíveis para aferir se a estrutura das despesas das agências, considerando os atuais recursos, é eficiente, e, caso contrário, quais as necessidades, medidas ou redimensionamentos necessários. Também é preocupação saber se os recursos orçamentários disponibilizados estão sendo otimizados e quais as implicações de sua eventual escassez na adequação do quadro de pessoal, custeio e investimento às demandas existentes e indispensáveis ao cumprimento de sua missão.

Todos os números constantes das tabelas que contemplam valores orçamentários foram arredondados para milhões de reais correntes. As eventuais diferenças nas somas das parcelas são explicadas em virtude do arredondamento das casas decimais.

Os dados selecionados relativos às receitas e despesas orçamentárias referem-se ao período 1999-2009. Os dados primários relativos à execução orçamentária foram originados do SIAFI, a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional. Os valores relativos ao projeto e à lei orçamentária, inclusive créditos adicionais, foram obtidos através de consulta de banco de dados do Siga Brasil (www.senado.gov.br) e do Orçamento Brasil (www.camara.gov.br).

3. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP

3.1. Base Legal, Objetivos, Competências e Estrutura

3.1.1. Base Legal

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP é uma agência reguladora integrante da administração federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A ANP foi criada pela Lei nº 9.478, de 1997, com a finalidade de promover a regulação, a promoção e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, gás natural e dos biocombustíveis.

As demais competências legais da ANP encontram-se descritas na Lei n.º 9.847, de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, estabelece sanções administrativas e dá outras providências, e na Lei n.º 11.909, de 2009, que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural e dá outras providências.

No segmento de exploração e produção de petróleo, o modelo regulatório brasileiro atual é o de concessão, precedido de licitação, de acordo com a Lei nº 9.478, de 1997. O Estado possui um papel regulador e de acompanhamento e fiscalização das atividades da indústria. Diversos países, incluindo os EUA e países da Europa, adotam o modelo de concessão, com algumas especificidades. Vale registrar que o marco regulatório brasileiro para a exploração e produção está passando por profundas reformulações, com a aprovação da Lei nº 12.276, de 2010, que autoriza a União a ceder onerosamente o exercício de atividades de pesquisa e lavra de petróleo para a empresa estatal Petrobrás, e da Lei nº 12.304, de 2010, que autoriza o Poder executivo a criar a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A., bem como com a expectativa de aprovação do Projeto de Lei nº 5.938, de 2009, que dispõe sobre o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal a serem licitadas. Nesse modelo, conviverão simultaneamente três regimes de exploração: concessão, partilha de produção e cessão onerosa, com impacto na atuação do regulador, que se tornará mais complexa. Nos segmentos de refino de petróleo e processamento de gás natural, transporte de petróleo e gás natural, armazenamento, distribuição e revenda de derivados de petróleo, o modelo regulatório adotado no Brasil é o de livre concorrência. Os preços praticados são livres e definidos pela competição entre as empresas. Entre os países que adotam esse modelo, destacam-se EUA e Reino Unido. Outros países, como a China, adotam um regime de preços controlado e subsidiam os valores pagos pelos consumidores. A Austrália, por sua vez, utiliza como política de preços a paridade com preço de importação (IPP), onde os combustíveis são precificados de acordo com uma fórmula definida.

No transporte de gás natural, o marco regulatório também sofreu recente alteração com a publicação da Lei nº 11.909, de 2009, a chamada “Lei do Gás”, que estabelece novas competências para o órgão regulador na definição de tarifas de transporte.

A atividade reguladora e fiscalizadora exige, cada vez mais, a modernização dos procedimentos de autorização e fiscalização do exercício das atividades econômicas reguladas pela ANP, bem como o estímulo aos novos investimentos, sempre com vistas à promoção do interesse público.

3.1.2. Objetivos e Competências

A criação da ANP decorreu da necessidade crescente de regulação do setor por parte do estado, desencadeada a partir da Emenda Constitucional nº 9, de 1995, que flexibilizou o monopólio do petróleo²¹.

A ANP, de forma geral, tem como objetivo atender às políticas nacionais para o setor, de forma a manter o equilíbrio entre o suprimento de petróleo, gás natural e biocombustíveis e a defesa dos interesses dos consumidores quanto a preço e qualidade. Todos os direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, que pertencem à União, são administrados pela ANP.

O art. 8º da Lei nº 9.478, de 1997, destaca um grande rol de atribuições da Agência, com ênfase na implementação da política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, a garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e a proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

As principais ações da ANP podem ser assim sintetizadas: a) fiscalização da distribuição e revenda de derivados de petróleo e biocombustíveis; b) gestão do acervo de informações sobre bacias sedimentares brasileiras e da indústria do petróleo e gás natural; c) gestão das concessões para exploração desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural; d) fiscalização das atividades integrantes da indústria de petróleo; e) regulamentação das atividades da indústria de petróleo e da distribuição e revenda de derivados de petróleo e biocombustíveis; f) outorga de concessões para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural; g) controle da qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e álcool combustível; h) fiscalização da distribuição e revenda de derivados de petróleo e biocombustíveis; i) ouvidoria; e, j) autorização das atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e biocombustíveis.

O art. 9º da mesma Lei previu também a absorção pela ANP das atribuições do Departamento Nacional de Combustíveis – DNC, relacionadas com as atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool. O art. 79 da Lei, por outro lado, autorizou o Poder Executivo a remanejar, transferir ou utilizar os saldos orçamentários do Ministério de Minas e Energia, para atender às despesas de estruturação e manutenção da ANP, utilizando como recursos as dotações orçamentárias destinadas às atividades finalísticas e administrativas.

O art. 1º da Lei n.º 9.847, de 1999, estabeleceu que a fiscalização das atividades relativas à indústria do petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 1997, será realizada pela ANP ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O § 1º do mesmo artigo define que o abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades: (I) produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência,

²¹ A EC nº 9 permitiu à União contratar com empresas estatais ou privadas a realização de todas as atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; e pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão.

armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados; (II) produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do biodiesel; (III) comercialização, distribuição, revenda e controle de qualidade de álcool etílico combustível. Já seu § 2º define que a fiscalização de que trata a Lei abrange, também, a construção e operação de instalações e equipamentos relativos ao exercício das atividades aqui referidas.

O art. 6º da Lei n.º 11.909, de 2009, estabelece que compete à ANP, conforme diretrizes do Ministério de Minas e Energia (MME), promover, direta ou indiretamente, o processo de chamada pública que precede a outorga de autorização ou a licitação para a concessão da atividade de transporte que contemple a construção ou a ampliação de gasodutos, previsto no art. 5º da mesma Lei.

O art. 11 da Lei n.º 11.909, de 2009, atribui à ANP competência para promover o processo de licitação para concessão da atividade de transporte de gás natural e o art. 12 da mesma Lei, estabelece que a ANP elaborará os editais de licitação e o contrato de concessão para a construção ou ampliação e operação dos gasodutos de transporte em regime de concessão, celebrando tais contratos de concessão, mediante delegação do MME.

Ainda que a finalidade da Agência seja a proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos, ela não atua diretamente na fixação de preços ou quantidade, uma vez que esses objetivos são atingidos por meio da proteção do processo competitivo nos mercados. A competência específica da ANP na defesa da ordem econômica está definida no art. 10 da Lei nº 9.478, de 1997, que determina que a Agência, no exercício de suas atribuições, deve comunicar à Secretaria de Direito Econômico (SDE) e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ambos do Ministério da Justiça²², fatos que possam configurar infrações contra a ordem econômica, para a adoção das medidas cabíveis no âmbito da Lei nº 8.884, de 1994 (Lei de Defesa da Concorrência).

3.1.3. Estrutura

O art. 11 da Lei nº 9.478, de 1997, que trata da estrutura organizacional da ANP, determina que a mesma será dirigida, em regime de colegiado, por uma Diretoria composta de um Diretor-Geral e quatro Diretores. A ANP contará também com um Procurador-Geral. Os membros da Diretoria serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação dos respectivos nomes pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, com mandatos de quatro anos, não coincidentes, permitida a recondução.

O art. 18 da mesma lei, ao tratar do processo decisório, determina que as sessões deliberativas da Diretoria da ANP que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de delas obter transcrições. O regimento interno da ANP dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a solução de conflitos entre agentes econômicos, e entre estes e usuários e consumidores, com ênfase na conciliação e no arbitramento.

A complexidade de atribuições da ANP é refletida no grande número de superintendências, como previsto no Regimento interno da ANP²³, quais sejam: Planejamento, Pesquisa e Estatística; Divulgação e Comunicação Institucional; Gestão Financeira e Administrativa; Gestão de Recursos Humanos; Gestão e Obtenção de Dados Técnicos; Definição de Blocos; Promoção de Licitações; Exploração; Desenvolvimento e Produção;

²² A SDE é responsável pela abertura e pela instrução do processo administrativo e é subordinada ao Ministério da Justiça. O CADE é uma autarquia federal, vinculada ao referido Ministério, responsável por, caso não haja elementos de convencimento suficientes ao colegiado, complementar a instrução e em julgar os casos.

²³ Além da Diretoria, da Procuradoria Geral, da Secretaria Executiva, da Auditoria e da Corregedoria.

Controle das Participações Governamentais; Refino e Processamento de Gás Natural; Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural; Abastecimento; Fiscalização do Abastecimento; Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos.

3.2. Plano Plurianual

3.2.1. Programas, Indicadores e Índices

Assim como ocorre com os demais entes e entidades da administração federal direta, indireta ou fundacional, as agências reguladoras devem ter suas diretrizes, objetivos e metas fixados nas leis dos planos plurianuais. O PPA 2000-2003 contemplava o programa Proteção dos Interesses dos Consumidores de Derivados de Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível e o Programa de Abastecimento de Petróleo e Derivados.

Na estruturação do PPA 2004-2007, foram definidos programas em função das situações-problema que, no caso da ANP, derivam de sua competência, em especial daquelas enunciadas no inciso I do artigo 8º da Lei do Petróleo:

- a) a garantia de suprimento de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis, e;
- b) a proteção dos interesses dos consumidores, quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

No Plano Plurianual para o período 2004-2007, a atuação da Agência, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, foi prevista em dois programas (consolidados no PPA 2008-2011), voltados aos respectivos problemas: Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Bicomcombustíveis (0271); e, Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível (0275).

O objetivo fixado no PPA 2004-2007 para o programa Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível (0271), foi o de garantir as condições para satisfação da demanda atual e futura de petróleo, seus derivados, gás natural e outros combustíveis em todo território nacional. Como público-alvo consta os consumidores de derivados de petróleo, álcool combustível e agentes da indústria de petróleo. Entre as ações vinculadas ao mesmo destacam-se aquelas relacionadas à realização de licitações de blocos de exploração, à gestão de concessões, a outorga de autorização, intensificação da fiscalização de postos, refinarias, produtores, dutos e embarcações. Também são incluídos os Serviços de Geologia e Geofísica e os levantamentos e estudos necessários à ampliação do conhecimento sobre as bacias sedimentares brasileiras.

A Tabela 3.1 mostra os indicadores e os índices fixados e alcançados deste programa conforme constam dos documentos oficiais (PPA 2004-2007 e Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007).

Tabela 3.1 – ANP – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados

Programa 0271 – Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Taxa de Variação da Produção de Petróleo e Gás Natural (percentagem)	31/07/03	9,4	-	-	-	-	20,3
Taxa de Dependência Externa de Petróleo e Derivados (percentagem)	Em apuração	Em apuração	-	-	-	-	-
Taxa de Reposição das Reservas de Petróleo e Gás Natural (percentagem)	Em apuração	Em apuração	-	2,19	1,90	1,73	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008.

O PPA estabeleceu índice de referência e previsão para o final do período apenas para o indicador relacionado à taxa de variação da produção de petróleo e gás natural. Os Relatórios de Avaliação não indicam se esse índice foi atingido. No entanto, mostram os índices alcançados em 2005, 2006 e 2007 do indicador relacionado à taxa de reposição das reservas de petróleo e gás natural.

Outro programa fixado no PPA é o programa Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível (0275), com o objetivo de proteger os interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de derivados de petróleo, gás natural e álcool combustível. Definiu-se como público-alvo os consumidores de derivados do petróleo, gás natural e álcool combustível. Os indicadores e índices são mostrados na tabela seguinte:

Tabela 3.2 – ANP – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0275 – Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Grau de Qualidade dos Produtos nos Diversos Agentes Econômicos do abastecimento (%)	31/07/03	94,0		96,10	96,41	97,40	95,0

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008.

O índice relativo ao indicador de grau de qualidade alcançado em 2007 superou o previsto inicialmente no PPA 2004-2007. Em 2007, cerca de 97,4% das amostras de combustíveis coletadas estavam de acordo com o grau de qualidade requerido. Dentre as principais ações relacionadas ao mesmo destaca-se a aquisição de equipamentos para o Centro de Pesquisa e Análises Tecnológicas (CPT), as ações de fiscalização, a ampliação dos convênios com as Secretarias de Estado e Ministério Público e os atendimentos do Centro de Relacionamento com o Consumidor.

Como vimos, a partir do PPA 2008-2011, as ações do Programa 0275 foram consolidadas no Programa 0271. Paralelamente, as ações necessárias à administração da unidade (cód. 2000), que compunham o programa 0750 – Apoio Administrativo passaram a integrar o programa finalístico (0271) como uma ação própria. A tabela abaixo mostra os indicadores e índices de referências, alcançados e previstos.

Tabela 3.3 – ANP – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0271 – Qualidade dos Serviços de Abast. de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em 2008		Índices Previstos para		
	Data	Índice	Data	Índice	2009	2010	2011
Área total concedida nas bacias sedimentares brasileiras (km ²):	12/12/2006	304.502	12/12/2006	321.191	-	-	-
Grau de qualidade dos produtos nos diversos agentes econômicos do abastecimento (%):	31/07/2003	94	31/07/2003	97,9	-	-	-
Reservas de gás natural (milhão de m ³):	31/12/2006	347.903	31/12/2006	364.199	-	-	-
Reservas de petróleo (milhão de barris)	12/12/2006	12.181	12/12/2006	12.801	-	-	-
Taxa de crescimento da capacidade autorizada para a atividade de produção de biodiesel (%):	-	-	-	337			

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011: anexo II: exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MPOG, 2009.

O objetivo deste programa é garantir as condições para o atendimento da demanda de petróleo, derivados, gás natural e outros combustíveis, protegendo o interesse dos consumidores quanto a preço e qualidade. No PPA 2008-2011 foram estabelecidos cinco indicadores de desempenho, a saber:

- a) *Área Total Concedida de Bacias Sedimentares Brasileiras* – área total concedida (blocos exploratórios, campos de produção e acumulações marginais) ao final do ano de apuração; a avaliação do PPA, além do índice alcançado em 2008 – 321 (em milhares de km²) mostra ainda os seguintes números: 2004 – 191; 2005 -186; 2006 – 305 e 2007 – 277;
- b) *Grau de Qualidade nos Diversos Agentes Econômicos do Abastecimento* – relação percentual entre a quantidade de produto pesquisado em conformidade e a quantidade total de produto pesquisado, que atingiu cerca de 98 % em 2008; a avaliação do PPA traz ainda os seguintes números: 2004 – 191; 2005 – 186; 2006 – 305 e 2007 – 277;
- c) *Reservas de Gás Natural* – reserva provada de petróleo ao final do ano de apuração. A avaliação do PPA, além do índice alcançado em 2008 – 364.199 (em milhões de m³) traz os seguintes números: 2004 – 326.084; 2005 – 306.395; 2006 – 347.903 e 2007 – 364.991;
- d) *Reserva de Petróleo* – reserva provada de petróleo ao final do ano de apuração. A avaliação do PPA, além do índice alcançado em 2008 – 12.801 (em milhões de barris) mostra os seguintes números: 2004 – 11.243; 2005 – 11.773; 2006 – 12.182 e 2007- 12.624; e,
- e) *Taxa de Incremento da Capacidade Autorizada para a Atividade de Produção de Biodiesel* – volume total autorizado no fim do período de apuração menos o volume total autorizado até o início do período da apuração, sobre a diferença entre a demanda total de biodiesel no período de apuração e a demanda total de biodiesel do período anterior à apuração²⁴. O índice apurado em 2008 foi de 337%.

Observa-se que houve uma melhora significativa, no PPA 2008-2011, em relação aos indicadores e índices constantes do PPA 2004-2007, inclusive dos Relatórios de Avaliação.

A ANP possui ainda, desde 2007, o projeto de Indicadores de Desempenho da ANP, cuja finalidade é estabelecer um conjunto de indicadores para a avaliação do desempenho e acompanhamento de suas atividades, instrumento de gestão da ANP para avaliar a atuação de suas unidades, além de atender aos órgãos de controle externo e interno. Em 2009 havia 46 desses indicadores de desempenho.

Quanto à questão dos preços praticados no setor, verifica-se que não existem indicadores relacionados à sua evolução nas várias unidades da federação. À exceção das tarifas de transporte nos gasodutos de transporte de gás natural concedidos após a publicação da Lei do Gás (Lei n.º 11.909, de 2009), a ANP não possui competência legal para o exercício do controle de preços. Com vistas ao exercício de sua competência legal de proteção dos interesses dos consumidores quanto aos preços dos produtos e a de comunicar indícios de infração contra a ordem econômica (art. 8.º, I, e art. 10 da Lei n.º 9.478, de 1997), são realizados, e divulgados no sítio eletrônico da ANP, os seguintes acompanhamentos de evolução de preços:

- a) Preços de produtores e importadores de derivados de petróleo;
- b) Preços dos distribuidores e revendedores; e,
- c) Preços de distribuição de produtos asfálticos.

O Brasil participa como membro do grupo de tarefa C: “Preços, Tarifas e Tratamento Tributário do Setor Energético” no âmbito do Grupo Mercado Comum – GMC, órgão executivo do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. A Coordenadoria de Defesa da Concorrência da ANP divulga, exclusivamente em âmbito interno, o Informe Quinzenal de Preços de Petróleo, Derivados e Gás Natural no Mercado Internacional.

A ANP acompanha o comportamento dos preços praticados pelas distribuidoras e postos revendedores de combustíveis, com a realização de uma pesquisa de preços semanal. O Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis abrange

²⁴ Considera-se como demanda total de biodiesel: 2% do volume do óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional, conforme § 1º, do artigo 2º, da Lei n.º 11.097, de 13 de janeiro de 2005, durante o período de apuração.

gasolina comum, etanol hidratado combustível (álcool etílico hidratado combustível – AEHC), óleo diesel não aditivado, gás natural veicular (GNV) e gás liquefeito de petróleo (GLP), pesquisados em 555 municípios, distribuídos por todas as unidades da federação, cerca de 10% municípios brasileiros, de acordo com procedimentos estabelecidos pela Portaria ANP n.º 202, de 15/08/2000. No sítio eletrônico da ANP, são divulgados, semanalmente, os dados oriundos dessa pesquisa, importante ferramenta de informação para os consumidores.

Em relação à *qualidade* dos produtos, a ANP acompanha as especificações dos combustíveis comercializados internacionalmente e realiza há cerca de onze anos o Programa Nacional do Monitoramento da Qualidade de Combustíveis (PMQC), programa que engloba recursos anuais da ordem de R\$ 36 milhões, com a coleta de cerca de 190 mil amostras. A experiência do PMQC possibilitou o desenvolvimento do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Lubrificantes (PMQL), implantado há quatro anos.

Quanto às questões ambientais, a ANP vem desenvolvendo, no âmbito de sua competência, diretrizes ambientais para a atuação tanto da indústria quanto da distribuição e revenda. No entanto, ainda não consolida informações e indicadores a respeito do desempenho ambiental da indústria de petróleo e gás natural, ainda que esse seja objetivo do Planejamento Estratégico de Meio Ambiente da ANP.

3.2.2. Ações Orçamentárias

Os programas do PPA são vinculados a um conjunto de ações (projetos, atividades ou operações especiais). Ao longo dos exercícios, tais ações podem sofrer alterações com as mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e seus créditos.

As principais ações por programa, com os valores liquidados no período abrangido pelo PPA 2004-2007 e pelo PPA 2008-2011, são apresentadas na Tabela seguinte, em ordem decrescente de importância. Saliente-se que parte dos valores apresentados nas tabelas (empenhados/liquidados) é inscrita em restos a pagar para pagamento em exercícios seguintes.

Comentaremos as mais relevantes:

Tabela 3.4 – ANP – Valores Liquidados por Ações entre 2004 e 2009

cód	Programa / Ação (Descritor)	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
0271	Qualidade dos Serviços de Abastecimento de Petróleo, Seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	56,7	77,2	76,4	111,9	237,7	440,5	1.000,4
2050	Serviços De Geologia e Geofísica Aplicados a Prospecção de Petróleo e Gás Natural	19,8	55,1 ²⁵	45,0	76,9	31,5	182,3	364,9
2000	Administração da Unidade					113,5	142,0	255,6
2391	Fiscalização Da Distribuição e Revenda de Derivados de petróleo e Biocombustíveis					39,6	44,4	84,0
2379	Gestão Do Acervo de Informações Sobre Bacias Sedimentares Brasileiras e da Indústria do Petróleo e Gás Natural	9,2	6,4	6,8	16,1	17,0	18,4	73,9
2381	Gestão das Concessões para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural	9,5	5,6	7,4	10,7	10,1	13,1	56,4
6197	Fiscalização das Atividades Integrantes da Indústria do Petróleo	6,6	4,9	16,2	7,1	6,0	5,9	46,7
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime De Previdência Dos Servidores Públicos Federais					9,3	15,9	25,2
2388	Regulamentação das Atividades da Indústria de Petróleo e da Distribuição e Revenda de Derivados de Petróleo e Biocombustíveis	8,8	3,6	0,9	0,6	1,0	1,1	16,0
2380	Outorga de Concessões para Exploração, Desenvolvimento e Produção De Petróleo e Gás Natural	2,5	1,6	0,1	0,2	1,0	1,0	6,4
2003	Ações De Informática						6,3	6,3
2393	Ouvidoria Da Agencia Nacional Do Petróleo					2,4	2,5	4,9
-	Demais Ações	0,2	0,0	0,0	0,4	6,1	7,5	14,3
0275	Qualidade Dos Derivados Do Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível	37,4	47,6	43,0	47,7	0,0	0,0	175,7
2391	Fiscalização Da Distribuição E Revenda De Derivados De Petróleo E Biocombustíveis	35,9	45,3	39,4	43,3			163,9
2393	Ouvidoria Da Agencia Nacional do Petróleo	1,1	1,1	2,4	2,5			7,1

25 Inclui crédito extraordinário de R\$ 45,8 milhões em 2005 (ação 2A35).

cód	Programa / Ação (Descritor)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
4572	Capacitação De Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	0,4	0,3	0,5	1,0			2,2
4641	Publicidade De Utilidade Publica	0,0	0,9	0,6	0,4			2,1
6594	Autorização Das Atividades De Distribuição E Revenda De Derivados De Petróleo E Biocombustíveis			0,0	0,5			0,5
0750	Apoio Administrativo	80,6	76,2	88,2	103,8	0,0	0,0	348,8
2000	Administração Da Unidade	79,6	75,2	81,9	95,6			332,3
09HB	Contribuição Da União, De Suas Autarquias e Fundações Para o Custeio Do Regime De Previdência Dos Servidores Públicos Federais			4,4	5,7			10,1
-	Demais ações	1,0	1,0	2,0	2,5			6,4
9999	Demais Programas	5,1	17,0	14,4	18,4	179,6	3,3	237,8
0182	Pagamento De Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis	0,2	0,3	0,4	0,6	1,1	1,8	4,4
09LI	Cobertura De Saldo Remanescente Da Conta Petróleo Devido Pela União (Lei Nº 10.453, de 13 de Maio de 2002)	0,0	14,0	14,0	17,3	178,4		223,7
4860	Formação de Recursos Humanos de Nível Técnico Para A Industria Do Petróleo	4,9	2,7	0,0	0,5	0,0	1,5	9,6
TOTAL		179,8	218,0	222,0	281,8	417,2	444,1	2.328,2

Fonte: Siafi/STN

A Ação finalística 2050 – Serviços de Geologia e Geofísica aplicados à Prospecção de Petróleo e Gás Natural tem como finalidade gerar dados e informações técnicas para orientar as decisões estratégicas da ANP quanto ao direcionamento dos futuros esforços exploratórios a serem realizados nas bacias sedimentares brasileiras. Refere-se à realização de estudos, levantamentos e serviços de geologia e geofísica, voltados à melhor compreensão da evolução de bacias sedimentares, definição dos principais sistemas petrolíferos atuantes e identificação de áreas e blocos com interesse exploratório para oferta em futuras licitações públicas da ANP. O produto físico associado a essa ação é área avaliada (Km²).

Essa Ação é considerada prioritária no âmbito da ANP tendo em vista as necessidades da agência vis a vis o ambiente regulatório. A Ação integra o PAC e, portanto, não é atingida pelo contingenciamento, uma vez que tais despesas podem ser deduzidas da meta de superávit primário. Os valores autorizados (lei + créditos adicionais) e liquidados relativos a essa Ação finalística são crescentes no período. O valor liquidado em 2009, particularmente, foi bastante elevado – quase 10 vezes superior ao montante de 2004. Os valores liquidados correspondem, em média, a 71,7% dos valores autorizados. Observe-se que os valores liquidados não pagos no exercício podem ser pagos no exercício seguinte na conta de restos a pagar. Em 2008, particularmente, o valor liquidado do orçamento vigente foi de apenas R\$ 31,5 milhões, mas houve pagamento de R\$ 56,8 milhões relativos a restos a pagar de exercícios anteriores²⁶.

Tabela 3.5 – Execução da Ação Serviços de Geologia e Geofísica Aplicados a Prospecção de Petróleo e Gás Natural

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Em R\$ milhões correntes						
Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2050	Serviços de Geologia e Geofísica Aplicados a Prospecção De Petróleo e Gás Natural	2004	19,8	19,8	19,8	99,9%
		2005	10,4	9,4	8,9	89,9%
		2006	47,5	45,0	7,4	94,8%
		2007	76,9	76,9	6,3	100,0%
		2008	156,0	31,5	10,8	20,2%
		2009	197,9	182,3	69,5	92,1%
Total			508,5	364,9	122,7	71,7%

Fonte: Siafi/STN

Os gastos administrativos representados pela Ação 2000 – Administração da Unidade subiram de R\$ 79,6 para R\$ 142 milhões no período de 2004 a 2009. Trata-se de gastos,

²⁶ Conforme Relatório de Gestão da ANP – 2008, pg 18.

ainda que em boa parte discricionários, com elevada rigidez. Conforme informado nas entrevistas, a Ação não sofre contingenciamento.

Tais gastos agregam as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas. A atividade padronizada 2000 – Administração da Unidade substituiu as antigas atividades relativas à Manutenção de Serviços Administrativos, Manutenção de Serviços; de Transportes, Manutenção e Conservação de Bens Imóveis e 2003 – Ações de Informática²⁷.

Tabela 3.6 – Execução da Ação Administração da Unidade

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2000	Administração da Unidade	2004	82,3	79,6	79,1	96,7%
		2005	83,7	75,2	73,3	89,8%
		2006	86,6	81,9	80,1	94,6%
		2007	117,1	95,6	89,6	81,7%
		2008	116,5	113,5	107,7	97,5%
		2009	147,1	142,0	138,0	96,5%
	Total		633,3	587,9	567,8	92,8%

Fonte: Siafi/STN

As despesas de administração compreendem serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade.

A atividade finalística 2391 – Fiscalização da Distribuição e Revenda de Derivados de Petróleo e Biocombustíveis a cargo da ANP, tem como finalidade assegurar aos consumidores condições adequadas de qualidade e preço dos derivados de petróleo e biocombustíveis comercializados no País. Refere-se à fiscalização das atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e biocombustíveis, envolvendo programas de monitoramento da qualidade dos produtos e dos preços praticados em âmbito nacional, bem como realização de auditorias e outras ações especiais voltadas ao cumprimento dos regulamentos técnicos e aos padrões de qualidade definidos pela ANP.

Os resultados físicos da ação são medidos em termos de número de fiscalizações realizadas. Conforme informado pela ANP, a ação não sofre contingenciamentos por parte do órgão.

Tabela 3.7 – Execução da Ação Fiscalização da Distribuição e Revenda de Derivados de Petróleo e Biocombustíveis

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2391	Fiscalização da Distribuição e Revenda de Derivados de Petróleo e Biocombustíveis	2004	36,0	35,9	33,5	99,7%
		2005	45,5	45,3	44,8	99,6%
		2006	42,9	39,4	38,7	92,0%
		2007	45,9	43,3	39,6	94,4%

²⁷ A atividade relativa a ações de informática retornou em 2009, tendo em vista exigência da LDO (categoria de programação específica);

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
		2008	45,3	39,6	35,8	87,5%
		2009	45,1	44,4	41,2	98,5%
	Total		260,6	248,0	233,7	95,2%

Fonte: Siafi/STN

A atividade 2381 – Gestão das Concessões para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural tem como finalidade assegurar o fiel cumprimento dos contratos de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Inclui a gestão dos contratos de concessão para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, mediante monitoramento e fiscalização das atividades executadas pelos agentes econômicos, incluindo o controle das participações governamentais. O produto dessa atividade é o número de concessões controladas.

O valor liquidado da ação passou de R\$ 9,5 milhões em 2004 para R\$ 13,1 milhões em 2009. A ANP não promove contingenciamentos nessa ação.

Tabela 3.8 – Ação 2381 – Gestão das Concessões para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural

<i>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Em R\$ milhões correntes</i>						
Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2381	Gestão das Concessões para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural	2004	9,6	9,5	8,3	99,5%
		2005	7,0	5,6	5,2	79,8%
		2006	8,0	7,4	7,4	92,3%
		2007	10,7	10,7	10,6	99,4%
		2008	10,3	10,1	9,9	98,9%
		2009	13,8	13,1	13,1	95,0%
	Total		59,4	56,4	54,6	95,1%

Fonte: Siafi/STN

A Ação 2379 – Gestão do Acervo de Informações sobre Bacias Sedimentares Brasileiras e da Indústria do Petróleo e Gás Natural tem como finalidade organizar e manter atualizados e acessíveis os conhecimentos sobre o potencial produtivo das bacias sedimentares brasileiras e sobre as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural.

Abrange essa atividade a administração e atualização do acervo de todos os dados e informações sobre bacias sedimentares brasileiras, bem como daqueles oriundos de estudos promovidos pela própria ANP e dos levantamentos de dados não-exclusivos autorizados pela Agência, envolvendo estruturação e armazenamento de dados em banco de dados próprio para disponibilização de informações aos agentes econômicos e aos demais setores da sociedade.

O produto é a informação informatizada e a unidade de medida é o *Terabyte*. O Relatório de Gestão indica que os valores desta ação mais que dobraram no período 2007-2009, em relação aos anos anteriores, e que os montantes não sofrem contingenciamento orçamentário.

Tabela 3.9 – Execução da Ação Gestão Acervo de Informações sobre Bacias Sedimentares Brasileiras e da Indústria do Petróleo e Gás Natural

<i>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Em R\$ milhões correntes</i>						
Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2379	Gestão do Acervo de Informações sobre Bacias Sedimentares Brasileiras e da Indústria do Petróleo e Gás Natural	2004	9,2	9,2	8,5	99,4%
		2005	7,7	6,4	6,4	83,0%
		2006	7,0	6,8	5,3	97,3%

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
		2007	16,1	16,1	12,4	100,0%
		2008	17,1	17,0	14,2	99,3%
		2009	18,9	18,4	16,2	97,5%
	Total		76,1	73,9	62,9	97,2%

Fonte: Siafi/STN

Por fim, integra a programação da ANP a Ação 6197 – Fiscalização das Atividades Integrantes da Indústria do Petróleo com a finalidade de assegurar que as instalações de refino, processamento, transferência e transporte de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis (autorizadas pela ANP) estejam adequadas do ponto de vista da sua segurança operacional, permitindo a oferta destes produtos no mercado. Inclui a fiscalização das instalações de refino, processamento, transferência e transporte de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis, quanto ao cumprimento dos regulamentos estabelecidos pela ANP.

O Relatório de Gestão ressalta que o número de fiscalizações apresentadas representa as ações de fiscalização da Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural – SRP e da Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo seus Derivados e Gás Natural – SCM, e que parte das ações de fiscalização das instalações monitoradas pela SCM é feita mediante convênio com o Departamento de Portos e Costas – DPC da Marinha do Brasil. O produto físico é dado em termos de instalação fiscalizada.

Tabela 3.10 – Execução da Ação Fiscalização das Atividades Integrantes da Indústria do Petróleo

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
6197	Fiscalização das Atividades Integrantes da Indústria do Petróleo	2004	6,7	6,6	4,7	99,8%
		2005	5,0	4,9	4,8	98,3%
		2006	20,0	16,2	14,6	81,0%
		2007	7,1	7,1	7,1	100,0%
		2008	6,0	6,0	5,8	99,2%
		2009	7,7	5,9	5,9	77,4%
	Total		52,4	46,7	42,9	89,2%

Fonte: Siafi/STN

3.3. Despesas por Grupo de Natureza e Elemento

3.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

A Tabela seguinte fornece uma visão geral da evolução dos valores liquidados e da representatividade de cada um dos grupos natureza de despesa. O Orçamento total da ANP saltou de um valor de R\$ 49,7 milhões em 1999 para o montante de R\$ 444,1 milhões em 2009, um crescimento nominal médio de 24,5 % ao ano. O crescimento real – deflação pelo IPCA – acumulado dos gastos no período foi de 370,2 %. As despesas com pessoal, igual a 7,9 % do orçamento da Agência em 1999, passaram a representar o montante de 24,6 % em 2009. Paralelamente, houve uma redução de 85,7 % para 73,8 %, e de 6,4% para 1,6%, respectivamente, nas fatias do orçamento destinadas a Outras Despesas Correntes e a Investimentos/Inversões Financeiras.

Tabela 3.11 – ANP – Representatividade e Crescimentos dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	%/Total	ODC	%/Total	Inv/IF	%/Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
1999	3,9	7,9%	42,6	85,7%	3,2	6,4%	49,7	1,00	1,00	-
2000	6,4	8,6%	61,6	82,7%	6,5	8,7%	74,5	1,50	1,06	41,4%
2001	10,9	8,6%	111,4	88,1%	4,2	3,3%	126,5	2,54	1,14	123,0%
2002	24,2	10,9%	161,5	72,5%	37,0	16,6%	222,6	4,48	1,28	248,8%
2003	31,7	14,7%	174,8	80,9%	9,6	4,4%	216,0	4,35	1,40	209,6%
2004	27,9	15,5%	134,4	74,7%	17,6	9,8%	179,8	3,62	1,51	139,5%
2005	28,3	13,0%	185,3	85,0%	4,4	2,0%	218,0	4,39	1,60	174,8%
2006	41,6	18,7%	173,0	77,9%	7,5	3,4%	222,0	4,46	1,65	171,2%
2007	47,5	16,8%	226,2	80,3%	8,1	2,9%	281,8	5,67	1,72	229,7%
2008	70,7	16,9%	336,4	80,6%	10,1	2,4%	417,2	8,39	1,82	360,8%
2009	109,0	24,6%	327,9	73,8%	7,2	1,6%	444,1	8,93	1,90	370,2%
Total	402,1	16,4%	1.935,0	78,9%	115,3	4,7%	2.452,4			
<i>Cresc. médio</i>		<i>39,4%</i>		<i>22,6%</i>		<i>8,5%</i>	<i>24,5%</i>	<i>793,1% acum.</i>		<i>370,2% acum.</i>

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 3.12, com a evolução dos gastos com pessoal (GND 1), mostra que a elevação dessas despesas de R\$ 3,9 milhões em 1999 para R\$ 109 milhões correspondeu a uma taxa média nominal de crescimento de quase 39,4% ao ano. Esse crescimento é justificado, em parte, pelo processo de efetivação do quadro de pessoal.

Tabela 3.12 – ANP – Pessoal e Encargos Sociais

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
1999	8,0	8,0	8,0	3,9	49,0%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%): 2673,8%
2000	8,6	8,6	8,6	6,4	74,2%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 85,9%
2001	20,0	20,0	20,0	10,9	54,6%	Alterações CN = % médio (Lei – PL)/PL: 0,0%
2002	43,9	43,9	43,9	24,2	55,1%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 39,4%
2003	45,5	45,5	34,5	31,7	91,8%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut – Lei)/Lei: 11,8%
2004	29,6	29,6	29,7	27,9	94,0%	
2005	42,8	42,8	38,1	28,3	74,3%	
2006	45,7	45,7	43,2	41,6	96,1%	
2007	61,9	61,9	60,9	47,5	78,0%	
2008	48,8	48,8	70,9	70,7	99,7%	
2009	64,1	64,1	110,2	109,0	98,9%	
418,9	418,9	468,1	402,1	85,9%		

Fonte: Siafi/STN

A comparação entre os valores dos projetos de lei e aqueles aprovados na lei orçamentária mostra que o Congresso Nacional não altera as propostas da rubrica pessoal enviadas pelo Poder Executivo²⁸.

Verifica-se, outrossim, divergência entre os valores programados e executados para o atendimento das despesas com pessoal nos dois últimos exercícios, 2008 e 2009, o que é evidenciado pela diferença entre as dotações que constaram da lei orçamentária e as efetivamente autorizadas e liquidadas (lei mais créditos adicionais). A taxa média de execução

²⁸ A Resolução nº 1, de 2006 – CN, que dispõe sobre a tramitação da lei orçamentária no Congresso Nacional, limita as alterações na programação com pessoal e encargos sociais apenas aos casos de comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

(valores liquidados/autorizados) dos valores autorizados (lei + créditos) para pessoal tende a 100 %.

Conforme a ANP, a divergência entre as estimativas da lei e efetiva execução da folha de pessoal foi causada pelo fato de que o aumento para servidores foi concedido em agosto de 2008, sem que houvesse previsão orçamentária daquele reajuste. Naquele momento, a proposta orçamentária estava sendo encaminhada para o Congresso Nacional, também sem contemplar os efeitos desse reajuste. Daí a necessidade de créditos adicionais ao final do ano de 2008 e também em 2009, devido ao efeito em cascata dos aumentos de 2008 e 2009.

Ao compararmos o crescimento das despesas com pessoal com o número total de servidores da ANP constata-se que a elevação da folha de pagamento é explicada preponderantemente pelo aumento da remuneração média dos servidores no período. A despesa média anual por servidor aumentou de R\$ 14,1 mil em 1999 para R\$ 139,0 mil em 2009, enquanto que o número de servidores cresceu de 277 para 784. Essa conclusão é válida para boa parte da administração pública federal tendo em vista os ganhos salariais havidos no período.

Tabela 3.13 – ANP – Total de Servidores x Despesas com Pessoal

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total Servidores (1)	277	339	370	426	413	390	574	619	544	768	784
Gastos com Pessoal (R\$ milhões)	3,9	6,4	10,9	24,2	31,7	27,9	28,3	41,6	47,5	70,7	109
Despesa média/servidor/ano (R\$ mil)	14,1	18,9	29,5	56,8	76,8	71,5	49,3	67,2	87,3	92,1	139,0

Fonte: ANP (nº servidores) e SIAFI

Obs (1): Inclui Servidores Contr. Temporários, Requisitados, Nomeados, Efetivos e de Exercício Descentralizado

Na Tabela 3.14 é mostrada a evolução das Outras Despesas Correntes (GND 3), o item mais expressivo do orçamento da Agência, que era de R\$ 42,6 milhões em 1999, alcançou o valor de R\$ 328 milhões no final do período analisado, um crescimento médio nominal de 22,6% ao ano.

Tabela 3.14 – ANP – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
1999	83,9	83,9	91,9	42,6	46,4%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%): 669,3%
2000	161,9	159,1	159,1	61,6	38,7%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 64,1%
2001	359,8	359,8	359,8	111,4	31,0%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: 5,9%
2002	314,9	314,9	314,9	161,5	51,3%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 22,6%
2003	254,0	444,2	444,2	174,8	39,4%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut - Lei)/Lei: 19,9%
2004	138,5	138,5	152,5	134,4	88,1%	
2005	133,5	134,3	217,9	185,3	85,0%	
2006	164,6	180,4	221,6	173,0	78,0%	
2007	186,7	229,7	247,0	226,2	91,6%	
2008	208,2	169,1	463,6	336,4	72,6%	
2009	370,6	302,5	344,6	327,9	95,1%	
	2.376,4	2.516,4	3.017,3	1.935,0	64,1%	

Fonte: SIAFI/STN

A diferença entre os valores que constaram do projeto de lei e da lei aprovada mostra que o Congresso Nacional alterou essa rubrica. Houve redução desse grupo em 2008 e 2009, em função dos cortes promovidos pela Relatoria Geral em decorrência da crise financeira. O período anterior, ao contrário, revela melhoria do orçamento da Agência na tramitação orçamentária, com destaque para o exercício de 2003 em que foi aprovada emenda para custeio e investimento destinada ao atendimento de Serviços de Geologia e Geofísica e

Projetos Aplicados à Prospecção e ao Transporte de Petróleo e Gás²⁹. Os valores da execução orçamentária, no entanto, mostram que a tentativa de melhoria dos níveis orçamentários no Congresso foi frustrada na execução orçamentária. Em 2007, por outro lado, os acréscimos decorrentes de emendas aprovadas traduziram-se em valores efetivamente empenhados e liquidados.

A diferença entre os valores aprovados na lei orçamentária e autorizados, com um desvio médio de quase 20%, revela as deficiências do sistema de planejamento e orçamento quanto à previsão das dotações orçamentárias, implicando a necessidade de créditos adicionais. Conforme a ANP, em 2005 houve um crédito para complementação de recursos destinados ao pagamento de bônus a consumidores residenciais de energia elétrica no valor R\$ 52 milhões (Lei nº 10.310, de 2001), sendo que em 2008 houve a abertura de crédito adicional de 178 milhões para a cobertura de saldo remanescente da conta petróleo devido pela União (Lei nº 10.452, de 2002).

A taxa média de execução orçamentária (valores liquidados/autorizados) no Grupo GND 3 foi de 64 %. Os baixos percentuais de execução revelam que o contingenciamento orçamentário afeta de forma significativa os valores programados para o órgão. Verificamos, por outro lado, que tais valores não diferem significativamente da média dos contingenciamentos das demais unidades orçamentárias do Ministério de Minas e Energia.

O acréscimo dos valores autorizados em 2008 se constituiu de créditos da conta petróleo, que em nada contribuem para a atividades-fim da Agência. A maior parte dos recursos vinculados aos serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo continua a ser alocado na reserva de contingência, mecanismo que torna possível o remanejamento de fontes para outras áreas que a União considera prioritárias.

Dentro do grupo de Outras Despesas Correntes, considera-se prioritária a ação relativa a serviços de geologia.

A Tabela 3.15 mostra a evolução dos Investimentos (GND 4) e Inversões Financeiras (GND 5). O valor liquidado, de 3,2 milhões em 1999, foi de R\$ 7,2 milhões em 2009. A taxa média de crescimento nominal foi de 8,5 %, inferior ao crescimento verificados nas despesas com pessoal e outras despesas correntes. A taxa média de execução orçamentária é apenas 46 %, valor bastante reduzido e que reflete os montantes de contingenciamento normalmente utilizados para o conjunto das dotações dos órgãos do orçamento fiscal e da seguridade social. A redução dos investimentos públicos é utilizada como uma variável de ajuste fiscal provocada ora pela frustração da receita ou pelo aumento das despesas obrigatórias.

Registre-se que, em 2002, o montante de R\$ 37 milhões no valor liquidado reflete o acréscimo no valor das inversões financeiras necessárias à transferência do escritório central da ANP³⁰.

Tabela 3.15 – ANP – Investimentos e Inversões Financeiras

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
1999	4,9	4,9	4,9	3,2	64,8%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%):	126,0%
2000	19,5	19,5	19,5	6,5	33,4%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	46,0%
2001	59,3	59,3	59,3	4,2	7,1%	Alterações CN = % médio (Lei – PL)/PL:	-9,0%
2002	70,1	70,1	70,1	37,0	52,7%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	8,5%
2003	12,0	16,8	16,8	9,6	57,0%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut – Lei)/Lei:	-54,0%
2004	32,5	17,7	17,7	17,6	99,2%		
2005	8,1	7,1	7,1	4,4	62,2%		
2006	20,5	8,5	8,5	7,5	87,7%		
2007	8,6	8,6	8,6	8,1	93,9%		

²⁹ Nesse mesmo exercício foi promovida, no âmbito do Congresso Nacional, a reestimativa da receita decorrente dos Royalties e Participações Especiais, o que redundou em aumento líquido da receita estimada em R\$ 740.000,00 milhões para a União.

³⁰ A dotação destinada no projeto de lei para essa finalidade foi de R\$ 28,8 milhões.

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2008	20,5	18,7	18,7	10,1	54,2%	
2009	19,5	19,5	19,5	7,2	36,7%	
	275,6	250,8	250,8	115,3	46,0%	

Fonte: Siafi/STN

A intervenção do Congresso Nacional na apreciação do projeto de lei orçamentária da Agência, ao contrário do item Outras Despesas Correntes, reflete-se, na média, em um corte médio de 9 % nos investimentos e inversões financeiras, promovido pelas relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária.

A baixa taxa de execução do custeio (ODC) e dos investimentos é explicada preponderantemente pelos baixos limites impostos pelo contingenciamento. No caso da ANP, os dados da Tabela 3.16 mostram os valores dos limites autorizados no período de 2004 a 2009.

Tabela 3.16 – ANP – Contingenciamento – Limites Autorizados

Discriminação	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Custeio	134,8	142,4	127,5	169,8	335,1	143,2
Investimento	17,6	4,6	8,2	8,0	10,2	7,2
PPI/PAC	0,0	47,5	45,0	55,6	0,0	182,3
Total	152,4	194,5	180,7	233,4	345,3	332,7

Fonte: ANP

O descontingenciamento tardio em geral afeta a execução orçamentária e financeira. Conforme a ANP, no entanto, o ritmo de liberação dos limites nos anos 2008 e 2009 se mostraram adequados ao cronograma de licitações e contratações, diferentemente de anos anteriores, quando se liberava trimestralmente.

3.3.2. Reserva de contingência

A Tabela 3.15 demonstra, por exercício, os valores que constaram da reserva de contingência do projeto e da lei orçamentária da agência. No caso da ANP, a taxa média de crescimento dos valores da reserva de contingência é superior à taxa de crescimento das demais despesas liquidadas em favor da Agência (pessoal, outras despesas correntes, investimento e inversões financeiras). Os dados mostram também que o Congresso Nacional promove alterações na reserva de contingência que constam do projeto de lei orçamentária, com uma variação média de 12 %.

Tabela 3.17 – ANP – Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores Autorizados – Em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Alteração no CN Lei-PL		Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real
2002	442,5	442,5	418,6	0,0	0,0%	1,00	1,00	0%
2003	707,7	909,4	909,4	201,7	28,5%	2,06	1,09	88%
2004	1.988,9	1.923,1	1.923,1	-65,8	-3,3%	4,35	1,18	270%
2005	1.950,2	2.359,4	2.358,1	409,1	21,0%	5,33	1,24	329%
2006	2.003,3	2.269,2	2.269,2	265,9	13,3%	5,13	1,28	300%
2007	3.189,4	2.920,4	2.920,4	-269,0	-8,4%	6,60	1,34	393%
2008	2.809,2	3.152,3	3.152,3	343,1	12,2%	7,12	1,42	402%
2009	4.552,8	3.766,4	3.766,4	-786,4	-17,3%	8,51	1,48	475%
	17.644,0	17.742,6	17.717,4	98,6				

Obs. Alterações CN = % médio absoluto (Lei – PL)/PL: 13,0%

Taxa média de crescimento Lei (nominal): 35,8%

Ano	PL	Lei	Aut.	Alteração no CN Lei-PL	Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real
Taxa média de crescimento Lei (real):				28,4%			

Fonte: Siafi/STN

3.3.3. Elemento de Despesa

A tabela seguinte apresenta os gastos da ANP por elemento de despesa. No item pessoal, o aumento da folha é refletido no elemento de despesa Vencimentos e Vantagens fixas – pessoal civil, em valores superiores à redução da contratação por tempo determinado e do ressarcimento de requisitados.

A elevação dos gastos com “serviços de terceiros – pessoa jurídica” foi justificada tendo em conta o aumento dos serviços regulatórios, fiscalizatórios e de qualidade dos combustíveis, bem como os estudos de geologia. Particularmente em 2009 esse valor representou cerca de 90 % do total das despesas do grupo ODC. As despesas com “serviços de consultoria”, que alcançaram R\$ 26,9 milhões em 2002, por outro lado, foram reduzidas, chegando a R\$ 2,4 milhões em 2009. Deixaram de existir, a partir de 2008, despesas com a contratação por tempo determinado, classificada na rubrica de GND 1 (antes classificada no GND 3), tendo em vista a realização dos concursos públicos. Em 2002, ressaltou-se as despesas com inversão financeira de R\$ 28,3 milhões com a aquisição de imóveis.

Tabela 3.18 – ANP – Grupos de Despesas e Elementos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód	GND / Elemento Despesa	Despesas Liquidadas										
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Pessoal e Encargos Sociais	3,9	6,4	10,9	24,2	31,7	27,9	28,3	41,6	47,5	70,7	109,0
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	3,3	5,4	9,1	18,1	20,5	11,9	12,9	29,8	36,8	55,9	87,9
13	Obrigações Patronais	0,6	0,9	1,5	3,2	3,3	2,2	1,5	5,7	7,1	11,4	17,8
4	Contratação por Tempo Determinado				2,5	1,5	8,4	6,9	4,0	1,1		
96	Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado					5,1	5,0	6,2	1,7	1,5	1,6	1,3
92	Despesas de Exercícios Anteriores			0,2	0,4	1,2	0,3	0,5	0,1	0,4	0,7	0,0
1	Aposentadorias e Reformas				0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,8	1,3
-	Demais			0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,6
3	Outras Despesas Correntes	42,6	61,6	111,4	161,5	174,8	134,4	185,3	173,0	226,2	336,6	327,9
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	28,6	42,7	73,3	114,9	135,3	103,3	142,2	122,2	175,3	131,4	297,4
93	Indenizações e Restituições	0,7	0,8	5,2	4,7	0,9	4,0	17,8	21,6	19,3	179,3	1,0
35	Serviços de Consultoria	3,6	2,9	6,7	26,9	17,9	9,9	6,8	3,7	4,8	4,8	2,4
37	Locação de Mão-De-Obra	1,3	1,8	2,8	3,4	4,9	7,5	8,4	8,5	9,0	9,2	8,9
92	Despesas de Exercícios Anteriores			0,3	1,2	6,4	1,9	3,7	6,9	9,5	1,4	3,1
30	Material de Consumo	0,5	1,3	9,3	3,8	3,2	2,5	2,0	3,0	2,3	2,7	4,5
33	Passagens e Despesas com Locomoção	0,6	1,2	1,8	2,2	2,6	2,0	1,7	3,2	2,3	3,1	3,9
14	Diárias – Pessoal Civil	0,8	1,9	1,9	2,3	1,9	1,8	1,4	2,3	2,2	2,2	3,7
46	Auxílio-Alimentação	0,1	0,2	0,3	0,4	0,9	0,6	0,6	1,0	0,9	1,0	1,3
4	Contratação por Tempo Determinado	5,7	7,3	7,9								
36	Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0,1	0,4	0,2	0,4	0,1	0,0	0,5	0,2	0,1	0,6	0,7
47	Obrig. Tribut. e Contrib.-Op. Intra-Orçamentárias			0,2	0,9	0,0	0,7	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2
18	Auxílio Financeiro a Estudantes			1,4	0,2	0,6	0,2					
49	Auxílio-Transporte	0,0		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
-	Demais	0,5	1,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6
15	Diárias – Pessoal Militar				0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3
4	Investimentos e 5 Inversões Financeiras	3,2	6,5	4,2	37,0	9,6	17,6	4,4	7,5	8,1	10,1	7,2
52	Equip. e Material Permanente – Op. Intra-Orçam..	3,2	5,7	3,9	4,2	8,9	1,7	2,1	6,9	6,5	9,8	7,2
61	Aquisição de Imóveis				28,3							
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores						15,8					

Cód	GND / Elemento Despesa	Despesas Liquidadas										
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
51	Obras e Instalações – Op.Intra Orçamentárias		0,8	0,3	4,5	0,2	0,0	2,3	0,6	1,6	0,3	
92	Despesas de Exercícios Anteriores					0,5		0,0				
	Total Geral	49,7	74,5	126,5	222,6	216,1	179,8	218,1	222,0	281,8	417,2	444,1

Fonte: Siafi/STN

3.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

Conforme o art. 15 da Lei nº 9.478, de 1997, constituem receitas da ANP:

I – as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

II – parcela das participações governamentais referidas nos incisos I e III do art. 45, de acordo com as necessidades operacionais da ANP, consignadas no orçamento aprovado;

III – os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, excetuados os referidos no inciso anterior;

IV – as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

V – o produto dos emolumentos, taxas e multas previstos na legislação específica, os valores apurados na venda ou locação dos bens móveis e imóveis de sua propriedade, bem como os decorrentes da venda de dados e informações técnicas, inclusive para fins de licitação, ressalvados os referidos no § 2º do art. 22 desta Lei.

O art. 16 determina que também serão destinados ao financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas nesta Lei os recursos provenientes da participação governamental prevista no inciso IV do art. 45.

O art. 45 citado determina que o contrato de concessão deve dispor sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I – bônus de assinatura, cujo valor mínimo será estabelecido no edital e corresponderá ao pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato;

II – royalties, pagos mensalmente a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural; a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos royalties para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção;

III – participação especial, estabelecida pelo edital e o contrato, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, conforme regulamentação em Decreto. A *participação especial*³¹ será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

IV – pagamento anual pela ocupação ou retenção de área, disposto no edital e contrato, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, conforme regulamentação,

³¹ Dentre os recursos da *participação especial* (ver também Decreto nº 2.705/98):

a) 40% são destinados ao Ministério de Minas e Energia – dos quais 70% para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP e pelo MME, 15% para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético e 15% para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional;

b) 40% são destinados ao Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

c) 10% para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção, e;

d) 10% ao Ministério do Meio Ambiente, destinados, preferencialmente, ao desenvolvimento das seguintes atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo, incluindo as consequências de sua utilização.

aumentado em percentual a ser estabelecido pela ANP, sempre que houver prorrogação do prazo de exploração; constará também do contrato de concessão de bloco localizado em terra cláusula que determine o pagamento aos proprietários da terra de participação equivalente, em moeda corrente, a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP. Conforme ao art. 16 da mesma Lei, os recursos provenientes deste inciso IV destinar-se-ão ao financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas nesta Lei.

Vale destacar que o § 2º do art. 45 da lei do petróleo determina que as receitas provenientes das participações governamentais, alocadas e vinculadas aos órgãos da administração pública federal serão mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações. Além disso, o § 3º destaca que o superávit financeiro dos órgãos referidos beneficiários das vinculações, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido ao Tesouro Nacional.

A própria lei, portanto, reforça os mecanismos já existentes de caixa único, de contingenciamento e de desvinculação de recursos, aplicáveis a todas as unidades orçamentárias que dela fazem parte.

O Relatório de Gestão 2008 da ANP³² destaca, conforme tabela abaixo, o cálculo das participações governamentais arrecadadas no período.

Tabela 3.20 – ANP – Participações Governamentais Arrecadadas

Ano	Em R\$ milhões correntes										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Bônus de Assinatura	468,3	594,9	92,4	27,4	665,4	1.088,80	11	31	2.194,00	80	
Royalties	1.867,80	2.303,30	3.184,00	4.396,40	5.042,80	6.206,10	7.703,50	7.490,60	10.936,60	7.983,71	
Participação especial	1.038,70	1.722,00	2.510,20	4.997,80	5.272,00	6.967,00	8.839,90	7.177,50	11.710,10	8.453,00	
Ocupação /Retenção de Área	91,2	124,7	146,5	126,2	124,3	130,1	134,6	135	139	145	
	3.466,00	4.744,90	5.933,10	9.547,80	11.104,50	14.392,00	16.689,00	14.834,10	24.979,70	16.661,71	

Fonte: ANP – Relatório de Gestão 2008 (Tabela 16 – p. 88).

As receitas mostram uma tendência de crescimento que depende de variáveis macroeconômicas, tais como variação cambial, crescimento econômico e licitação de áreas para exploração.

A tabela seguinte mostra a composição e a evolução no período dos valores liquidados das fontes de recursos da Agência destinadas aos grupos natureza de despesa pessoal, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, segregadas conforme pertençam ao Tesouro ou a Outras Fontes.

Tabela 3.21 – ANP – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

Cód.	Fonte de Recursos	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes											
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Recursos do Tesouro													
100	Rec. Ordinários			6,39		11,94	0,10	2,89	0,00	48,40	186,92	54,74	
129	Rec. de Concessões e Permissões	38,51	47,45	49,18	93,86	155,91	130,09	112,41	105,60	140,79	140,56	127,40	
137	C.P. Preço Real.Comb.Automot.	10,60	17,39	17,72	29,94								
138	C.P. de Compensações Financ.		0,07	6,24	31,02								
142	Comp Finan Expl Petr Gás Nat					21,94	19,81	6,87	45,00	35,32	30,78	156,02	
150	Rec. Próprios Não-Financ.	0,61	0,86	0,88	0,86	1,56	2,80						
153	Contr.Financ.Seg.Social											1,32	
156	Cont Serv Plano Seg Soc Serv								0,00		0,26		
169	Cont Patr Plano Seg Soc Serv									0,17	0,26		
174	Taxas pelo Poder de Polícia							5,29	8,51	10,84	7,95	12,18	

³² Relatório de Gestão da ANP, p. 88.

Cód.	Fonte de Recursos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
185	Desv.Rec.Comp.Fin.Petr.Gás Nat			20,86	38,69							
300	Rec. Ordinários			19,40				14,00	14,00	17,31		26,29
329	Rec. Concessões e Permissões								9,97	0,00	21,93	0,00
342	Comp. Fin. Expl. Petr. G. Nat.							45,75				
	Subtotal	49,72	65,78	120,66	195,56	191,36	152,79	187,21	183,08	252,84	388,66	377,97
	% em relação ao total de fontes	100%	88%	95%	88%	89%	85%	86%	82%	90%	93%	85%
Recursos de Outras Fontes												
250	Rec. Próprios Não-Financ.		8,74	5,87	27,08	24,68	27,04	30,84	38,90	28,98	28,55	66,10
	Subtotal	0,00	8,74	5,87	27,08	24,68	27,04	30,84	38,90	28,98	28,55	66,10
	% em relação ao total de fontes	0%	12%	5%	12%	11%	15%	14%	18%	10%	7%	15%
	Total	49,72	74,52	126,53	222,64	216,03	179,83	218,05	221,98	281,82	417,21	444,06

Fonte: Siafi/STN; Nota: não inclui fontes da reserva de contingência.

Os dados demonstram que a maior parte das fontes de recursos que financiam o orçamento da ANP provém de recursos do Tesouro. Os recursos próprios corresponderam a, no máximo, 18% do conjunto (valor relativo ao exercício de 2006). Devemos salientar, no entanto, que, ainda que não seja arrecadada diretamente pela Agência, a maior parte das fontes do Tesouro que financiam a ANP encontra-se atualmente vinculadas à atuação da mesma, por força da lei. Conforme informações obtidas na entrevista com a ANP, essa situação decorre de diversas ações tomadas pelo Governo Federal ao longo do tempo, quais sejam:

- A retenção de área era classificada como receita própria, sendo que a SOF transformou tal receita como do Tesouro (Portaria SOF nº 10, de 22-8-2002).
- No bônus de assinatura, dos cerca de R\$ 5,1 bilhões arrecadados de 2000 a 2009, até agosto de 2010 só foram repassados para a Agência R\$ 30 mil.
- As multas, a exemplo da retenção de área, que antes eram consideradas como fontes próprias foram transformadas em receitas do Tesouro (Portaria SOF nº 12, de 12-8-2004).

Ainda com relação ao quadro de fontes recursos verificamos a elevação das despesas nos últimos dois anos foi custeada pelo aumento dos recursos ordinários (Fonte 100) e da compensação financeira – *royalties* e participação especial (Fonte 142), uma vez que houve uma relativa estabilização dos recursos derivados de concessões e permissões,

As Fontes 100 e 300 (recursos ordinários do tesouro) são de livre utilização do governo e servem para suplementar as fontes vinculadas. Observa-se o aumento da utilização da Fonte 300 (recursos ordinários do exercício anterior). Em 2009 a ANP recebeu crédito adicional na ação de geologia concedidos com recursos da Fonte 300 (recursos ordinários de exercício anterior) por meio do Decreto de 11/05/09.

As Fontes 137 (Cota-parte dos Preços de Realização dos Combustíveis Automotivos) e 138 (Cota-Parte de Compensações Financeiras) foram alteradas em face da legislação, deixando de existir a partir de 2003.

A tabela seguinte mostra o montante de recursos, por fonte, que foram esterilizados na reserva de contingência. Destaca-se o crescimento dos valores contingenciados da Fonte 142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás. Por outro lado, houve uma redução dos valores contingenciados na Fonte 129 – Recursos de Concessão e Permissão nos últimos anos de 2008 e 2009.

Tabela 3.22 – ANP – Fontes de Recursos da Reserva de Contingência*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores autorizados em R\$ milhões correntes*

Cód.	Fonte de Recursos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos do Tesouro								
129	Receitas de Concessões e Permissões		21,29	0,09	27,53	342,84	24,46	25,77
142	Compensação Financ. Exploração Petr. e Gás Natural	909,37	1.895,88	2.357,93	2.241,63	2.577,55	3.121,51	3.740,04
174	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia						1,97	0,63
	Subtotal	909,37	1.917,17	2.358,01	2.269,16	2.920,39	3.147,94	3.766,44
	% em relação ao total de fontes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Recursos de Outras Fontes								
250	Rec. Próprios Não-Financeiros	0,00	5,89	0,09			4,41	
	Subtotal	0,00	5,89	0,09	0,00	0,00	4,41	0,00
	% em relação ao total de fontes	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Total de Fontes	909,37	1.923,06	2.358,10	2.269,16	2.920,39	3.152,35	3.766,44

Fonte: Siafi/STN;

As fontes de maior interesse da Agência, por estarem vinculadas ou por serem diretamente arrecadadas são as seguintes:

Fonte 129 – Recursos de Concessões e Permissões

A Fonte 129 decorre de receitas decorrentes da concessão ou permissão do direito de exploração de serviços públicos, que estão sujeitos ao controle, fiscalização e regulação do Poder Público.

A execução orçamentária da Fonte 129 no período 1999-2009 é mostrada na Tabela 3.23.

Tabela 3.23 – ANP – Execução Orçamentária da Fonte 129 – Recursos de Concessão e Permissões*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/ Aut	Observações
1999	74,7	74,7	74,7	38,5	51,6%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%): 230,8%
2000	68,9	66,2	66,2	47,5	71,7%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 64,5%
2001	89,3	89,3	89,3	49,2	55,1%	Alterações CN = % médio (Lei – PL)/PL: 22,8%
2002	114,8	114,8	114,8	93,9	81,8%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 12,7%
2003	178,7	173,7	162,7	155,9	95,9%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut – Lei)/Lei: -1,0%
2004	156,9	156,9	156,9	130,1	82,9%	
2005	132,0	132,0	127,3	112,4	88,3%	
2006	145,2	145,2	142,8	105,6	74,0%	
2007	159,7	499,7	499,7	140,8	28,2%	
2008	175,7	175,7	175,7	140,6	80,0%	
2009	160,7	160,7	160,7	127,4	79,3%	
	1.456,6	1.788,8	1.770,8	1.141,8	64,5%	

Fonte: Siafi/STN

No âmbito da ANP, a Fonte 129 tem origem nas seguintes receitas, de acordo com sua natureza.

1332.01.02 – Pagamento pela Retenção de Área para Exploração ou Produção

Trata-se de receita auferida em função do pagamento anual pela retenção de área para exploração, desenvolvimento ou produção de petróleo e gás natural. Os recursos provenientes do pagamento pela ocupação ou retenção destinam-se ao financiamento das despesas da ANP. Também compõe a Fonte 129 alocada na ANP a receita

derivada de outras multas (natureza de receita 1919.99.00), desde que sejam referentes a infrações a regulamentos específicos.

1332.01.01 – Bônus de Assinatura de Contrato de Concessão

São receitas decorrentes do pagamento oferecido na proposta para obtenção da concessão. Esse bônus de assinatura terá valor mínimo estabelecido em edital, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.

1919.99.00 – Outras Multas

Trata-se de recursos provenientes de outras multas que não as listadas anteriormente, desde que sejam referentes a infrações a regulamentos específicos.

Fonte 142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás

A Fonte 142 é composta pela receita advinda de compensação financeira (Royalties e Participações Especiais), correspondente ao montante de 10% da produção (podendo a ANP prever no Edital de licitação, a redução do valor dos Royalties para um montante de até 5% da produção, no mínimo), pela exploração de petróleo e gás natural, devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão de prejuízos ambientais causados por essa atividade econômica, conforme previsto no art 20, § 1º da Constituição Federal.

No âmbito da ANP, a Fonte 142 é originada da seguinte natureza de receita, conforme consta do Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias 2009, publicado pela SOF:

1340.08.00 – Participação Especial pela Produção de Petróleo ou Gás Natural

Receita auferida em função do pagamento de participação especial nos casos de grande volume de produção de petróleo ou grande rentabilidade. A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

Os recursos da participação especial serão distribuídos nas seguintes proporções: 40% ao Ministério de Minas e Energia, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º, da Lei nº 9.478, de 1997; 10% ao Ministério do Meio Ambiente, destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo; 40% para o Estado onde ocorrer a produção em terra ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção; IV – 10% para o Município onde ocorrer a produção em terra ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

O montante total de Fonte 142 que é alocado e executado no orçamento de todo o orçamento da União é refletido na tabela seguinte.

Tabela 3.24 – Orçamento da União – Execução Orçamentária da Fonte 142 – Compensação Financeira

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
2003	3.529,6	4.915,5	8.080,7	6.376,9	78,9%	Cresc. Desp. Liquidada 2003-2009 (%):	114,4%
2004	10.263,3	9.861,2	10.189,0	6.753,2	66,3%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	66,6%
2005	13.306,1	16.078,0	15.975,4	11.083,6	69,4%	Alterações CN = % médio (Lei – PL)/PL:	-2,1%
2006	16.140,2	16.531,0	16.375,8	10.918,6	66,7%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	14,6%
2007	21.678,6	18.430,6	18.392,5	12.466,1	67,8%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut – Lei)/Lei:	3,5%
2008	20.913,4	23.124,2	23.955,9	16.780,2	70,0%		
2009	30.937,9	25.373,5	25.373,1	14.478,6	57,1%		
	116.769,1	114.314,0	118.342,4	78.857,2	66,6%		

Fonte: Siafi/STN

A Tabela seguinte mostra a parcela da Fonte 142 que foi alocada na ANP.

Tabela 3.25 – ANP – Execução Orçamentária da Fonte 142 – Compensação Financeira

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
2003	1.191,4	21,9	0,0			Cresc. Desp. Liquidada 2004-2009 (%):	687,6%
2004	1.996,3	1.915,7	1.915,7	19,8	1,0%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	1,8%
2005	1.957,1	2.364,8	2.364,8	6,9	0,3%	Alterações CN = % médio (Lei – PL)/PL:	-9,4%
2006	2.029,9	2.297,5	2.287,5	45,0	2,0%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	51,1%
2007	3.181,6	2.612,9	2.612,9	35,3	1,4%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut – Lei)/Lei:	-0,2%
2008	2.859,3	3.161,5	3.161,5	30,8	1,0%		
2009	4.750,7	3.896,3	3.896,3	156,0	4,0%		
	17.966,3	16.270,6	16.238,7	293,8	1,8%		

Fonte: Siafi/STN

Os baixos valores liquidados da Fonte 142 em favor da ANP refletem a economia fiscal do Governo na reserva de contingência. Mesmo no ano com maior montante – R\$ 156 milhões liquidados em 2009 em favor da ANP – o percentual utilizado foi de apenas 4% do total previsto.

O contingenciamento da Fonte 142 não é exclusividade da ANP, atingindo outros órgãos com programação vinculada à mesma. O Comando da Marinha, particularmente, tem defendido a redução dos valores contingenciados relacionados aos *royalties* vinculados devidos, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das áreas produtoras de petróleo e gás natural, incluindo instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque³³.

Fonte 174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia

Conforme o Ementário de Receitas 2009, a Fonte 174 é composta pela receita proveniente da cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e de multas por auto de infração às leis e normas vigentes. Os recursos são destinados aos respectivos órgãos fiscalizadores. No âmbito da ANP, compõe a Fonte 174 a seguinte receita:

1919.13.00 – Multas Previstas na Legislação sobre Lubrificantes e Combustíveis

Trata-se de multas impostas pela Agência Nacional do Petróleo – ANP por infrações relativas à regulamentação do mercado de lubrificantes e combustíveis. Os dados disponíveis mostram um contingenciamento médio de 74,5 % nesta fonte. Na verdade, se considerarmos que os valores efetivamente arrecadados foram nos anos de 2008 e 2009 maiores do que aqueles previstos podemos concluir que o contingenciamento dessa fonte é ainda maior. A fonte é destinada legalmente à ANP (Lei nº 9.478, de 1997).

³³ Nesse sentido, o § 2º do art. 13 da LDO para 2010 traz o seguinte dispositivo: “§ 2º As dotações propostas no Projeto de Lei Orçamentária para 2010, à conta de recursos a que se refere a alínea “c” do inciso II do art. 49 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com redação dada pela Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1988, com o propósito de fiscalização e proteção das áreas produtoras de petróleo e gás natural, corresponderão, pelo menos, ao montante autorizado na Lei Orçamentária de 2009, podendo o excedente constituir Reserva de Contingência a que se refere este artigo.” A mesma lei, na Seção II do Anexo V, que trata das despesas ressalvadas do contingenciamento, teve dispositivo vetado que pretendia excluir do contingenciamento aquele montante de despesas previsto no § 2º do art. 13 da LDO 2010.

Tabela 3.26 – Execução Orçamentária da Fonte 174 – Taxas e Multas pelo Poder de Polícia*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/ Aut	Arrec.	Arrec. (-) Liquidado	Observações
2005	5,4	5,4	5,4	5,3	98,0%	-	-	Cresc. Desp. Liquidada 2005-2009 (%): 130,4%
2006	9,5	9,5	9,5	8,5	89,9%	-	-	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 74,5%
2007	12,8	12,8	12,8	10,8	84,7%	-	-	Alterações CN = % médio (Lei – PL)/PL: 0,0%
2008	10,1	10,1	15,8	7,9	50,3%	17,6	9,6	Taxa média de crescimento despesa liq.: 23,2%
2009	16,6	16,6	16,6	12,2	73,4%	26,0	13,8	Efeito dos créditos adicionais % (Aut – Lei)/Lei: 10,6%
	54,3	54,3	60,1	44,8	74,5%			

Fonte: Siafi/STN

O Tribunal de Contas da União fez um levantamento para analisar a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização³⁴. No período entre 2005 e 2009 a ANP aplicou 21.900 multas administrativas, correspondente a um valor total de R\$ 206,4 milhões, sendo que a arrecadação efetiva foi de R\$ 74,5 milhões.

Fonte 250 – Recursos Próprios Não-Financeiros

Inclui o conjunto de recursos próprios arrecadados diretamente pelo órgão. No caso da ANP, destaca-se, além de outras multas, a seguinte receita:

1600.25.00 – Serviços de Informações Científicas e Tecnológicas

Trata-se de receita proveniente da comercialização de serviços de informações científicas e tecnológicas. O contingenciamento dessa fonte é de 77,6 %. O crescimento das despesas liquidadas à conta da Fonte 250 é bastante significativo (taxa média de 25,2% no período de 2000 a 2009). Verifica-se, com base nos dados disponíveis de 2005 a 2009, que os valores efetivamente arrecadados da Fonte 250 são superiores aos valores orçados, o que significa maior contingenciamento efetivo.

Tabela 3.27 – Execução Orçamentária da Fonte 250 – Recursos Próprios Não-Financeiros*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/ Aut	Arrec.	Arrec. (-) Liquidado	Observações
2000	16,5	16,5	16,5	8,7	52,9%	nd		Cresc. Desp. Liquidada 2000-2009 (%): 656,6%
2001	16,8	16,8	16,8	5,9	35,0%	nd		Taxa média de execução (% Liq/Aut): 77,6%
2002	27,1	27,1	27,1	27,1	100,0%	nd		Alterações CN = % médio (Lei – PL)/PL: 0,1%
2003	32,6	32,6	32,6	24,7	75,7%	nd		Taxa média de crescimento despesa liq.: 25,2%
2004	33,3	33,3	33,3	27,0	81,3%	nd		Efeito dos créditos adicionais % (Aut – Lei)/Lei: 8,1%
2005	33,9	33,9	33,9	30,8	90,9%	34,7	3,8	
2006	49,5	50,0	50,0	38,9	77,9%	51,4	12,5	
2007	31,0	31,0	31,0	29,0	93,5%	39,6	10,6	
2008	32,7	32,7	60,2	28,6	47,4%	61,3	32,7	
2009	68,3	68,3	68,4	66,1	96,6%	79,3	13,2	
	341,6	342,1	369,7	286,8	77,6%			

Fonte: Siafi/STN

³⁴ www.tcu.gov.br/contasdegoverno – versão simplificada das contas de governo – 2009.

3.5. Adequação entre Receitas e Despesas e Implicações na Gestão

As conclusões e recomendações consideraram a análise dos dados levantados e as informações obtidas nas entrevistas com representantes da Agência.

Quanto à adequação do plano plurianual, conclui-se que os indicadores definidos de forma padronizada e centralizada não são suficientes para mostrar a atuação da ANP, podendo ser aperfeiçoados a partir de uma maior interação entre a área de planejamento central do governo federal e o órgão. As metas e indicadores devem guardar mais aderência às atribuições legais.

Os indicadores de desempenho medem, em geral, a eficácia ou a eficiência dos processos específicos. A formulação e criação de indicadores de efetividade dependem de um esforço de planejamento estratégico da organização, incluindo o Ministério de Minas e Energia. A ANP, para aprimorar sua atuação, deve construir um planejamento estratégico.

Quanto às questões ambientais do setor regulado, a ANP ainda não consolida informações e indicadores a respeito do desempenho ambiental da indústria de petróleo e gás natural, ainda que esse seja objetivo do Planejamento Estratégico de Meio Ambiente da ANP.

A ANP considera que a falta de recursos adicionais é um dos principais problemas que devem ser superados no cumprimento de sua missão. A limitação dificulta a ampliação ou até a implementação de ações, a exemplo da aquisição de equipamentos e modernização do Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas da ANP.

Na área de pessoal, ainda que os concursos públicos tenham reduzido a necessidade, ainda existem problemas de dimensionamento, qualificação e capacitação. A demanda decorrente da velocidade das mudanças dos mercados regulados exige aperfeiçoamento constante. É crescente a necessidade de servidores aptos a interpretar dados e fiscalizar o cumprimento dos contratos para a realização dos estudos e levantamentos geológicos e geofísicos. Outro exemplo é a necessidade de especialistas em segurança operacional.

O quadro de pessoal da ANP em 31/12/2009 era de 784 servidores, dos quais 285 distribuídos na área meio e 499 na área fim. A ANP tem quatro escritórios em diferentes estados brasileiros. Para cumprir de forma mais adequada suas atribuições será necessário abrir novos escritórios em outros estados nos próximos anos.

Do ponto de vista legal, a divisão de competências entre a Agência e o Ministério de Minas e Energia está bem estabelecida na Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97)³⁵. A ANP implementa as diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia – MME. As diretrizes emanadas do CNPE alcançam a ANP por meio de resoluções publicadas por este Conselho. O documento interno que atualmente reflete os objetivos principais da ANP é o documento de “Metas Estruturantes”, uma iniciativa piloto, divulgada apenas no âmbito interno da Agência.

Não há contrato de gestão entre a ANP e o órgão supervisor. A eventual adoção de instrumentos de pactuação de metas deve ter como condição o comprometimento de outras áreas do governo para garantir os recursos para o atingimento das metas pactuadas.

As principais implicações da execução/inexecução das atividades da Agência e as dificuldades encontradas em cada uma das áreas em que atua estão descritas nos Relatórios de Gestão. As auditorias da CGU de 2009 (sobre royalties) e de 2010 (sobre participações especiais) constataram a necessidade de sistemas de informação para o melhor desempenho das atividades no que se refere ao controle das participações governamentais.

³⁵ A conclusão é válida também para as alterações da Lei do Petróleo contidas no projeto de lei nº 5.928, de 2009, que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas.

O contingenciamento impõe a necessidade de priorização na execução das atividades de competência institucional da ANP. O impacto mais imediato se dá em relação às ações de fiscalização. Em algumas situações pode ocorrer suspensão de vistorias às instalações reguladas e na outorga de autorizações. A demora na aquisição de equipamentos e no desenvolvimento de sistemas de informação reduz a capacidade da Agência de obter e processar informações necessárias à atividade de regulação. A Agência destaca ainda a necessidade de aprimoramento do Centro de Monitoramento da Movimentação de Gás Natural – CMGN.

Destaca-se a importância da inclusão da ação de Geologia e Geofísica no PAC, ficando assim excluída do contingenciamento, o que tem melhorado as condições de renovação do conhecimento de bacias sedimentares brasileiras e a abertura de novas fronteiras exploratórias.

Atualmente, após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) e ajuste feito pelo MME, o limite para empenho (orçamentário) é liberado em sua totalidade. Quanto ao limite de pagamento (financeiro) dos recursos do Tesouro a Agência sugere ao menos a liberação de montantes para um semestre inteiro (hoje é para cada mês). Para os recursos próprios deve haver flexibilidade ainda maior. A fixação de limite financeiro equivalente ao orçamentário, sem considerar o montante de restos a pagar do ano anterior, cria um descompasso permanente entre o programa de trabalho e os meios necessários à gestão da unidade.

4. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

4.1. Base Legal, Objetivos, Competências e Estrutura

4.1.1. Base Legal

A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL é uma autarquia especial vinculada administrativamente ao Ministério de Minas e Energia, tendo sido criada pela Lei nº 9.427, de 1996, como resultado da reestruturação do setor elétrico brasileiro e do papel do Estado, de investidor para regulador e fiscalizador da iniciativa privada.

O Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (RESEB) e a promulgação da Lei nº 9.074, de 1995 tiveram como propósito, com o novo arranjo institucional, aumentar a competição nos segmentos de geração e comercialização e a regulação nas atividades de distribuição e transmissão de energia, onde se encontram os chamados monopólios naturais. O processo de privatização pretendeu ampliar os investimentos privados no setor, reduzindo-se os riscos de déficit. O modelo de reguladores independentes já vinha sendo utilizado em países com mercados de energia elétrica reformados. A regulação é baseada em incentivos ou de teto de preços para distribuição e transmissão e é utilizada para encorajar o aprimoramento da eficiência.

A ANEEL absorveu as atividades do antigo DNAEE e tem como propósito regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica. Sua atuação deve estar voltada para a busca do equilíbrio de interesses entre os agentes envolvidos, empresas, consumidores e governo, devendo garantir a oferta de serviço público de qualidade com tarifas justas, incentivando investimentos necessários à universalização do atendimento.

Além da Lei nº 9.427, de 1996, devem ser observados os dispositivos relacionados nas Leis nº 8.987, de 1995, nº 9.074, de 1995, nº 9.648, de 1998, nº 10.438, de 2002 e nº 10.848, de 2004.

4.1.2. Objetivos e Competências

A importância do setor elétrico para o país e as mudanças verificadas no arcabouço institucional e legal tornaram necessária a atuação do Estado com vistas à regulação do setor, definindo as regras, promovendo a fiscalização dos serviços, bem como contribuindo para a ampliação da oferta, com vistas ao desenvolvimento do mercado de energia elétrica com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.

A ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. Especialmente em suas relações com o poder concedente, as atribuições específicas da Agência variaram ao longo do tempo em um processo de acomodação.

O art. 175 da Constituição Federal, ao dispor sobre a prestação de serviços públicos, atribuiu ao Poder Público essa incumbência, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação. O art. 29³⁶ da Lei nº 8.897, de 1995, determina as atribuições básicas do poder concedente.

³⁶ O art. 29 da Lei nº 8.897, de 1995, determina que incumbe ao poder concedente:

I – regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II – aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III – intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV – extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V – homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI – cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

A formulação das políticas para a área é proposta pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, órgão do Ministério de Minas e Energia – MME e de assessoramento do Presidente da República, presidido pelo Ministro. A ANEEL é vinculada ao MME, sem relação de subordinação.

A competência da ANEEL consta do art. 3º da Lei nº 9.427, de 1996, e suas alterações (especialmente da Lei nº 10.848, de 2004). Cabe à ANEEL, além do disposto nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 da citada Lei nº 8.987, de 1995, um grande e complexo conjunto de atribuições necessárias ao cumprimento de sua missão. É o que se conclui da análise dos 43 itens que constam da atribuição da ANEEL no art. 4º do Decreto nº 2.335, de 1997, que regulamenta a Lei nº 9.427, de 1996.

Observe-se que a Lei nº 10.848, de 2004 inseriu o art. 3º-A na mesma Lei nº 9.427, de 1996, definindo também a competência do poder concedente nos casos dos serviços de energia elétrica. Assim, foi atribuído ao poder concedente, além do disposto nos incisos IV, VIII e IX de que trata o art. 29 da Lei nº 8.987, de 1995, o seguinte³⁷:

I – elaborar o plano de outorgas, definir as diretrizes para os procedimentos licitatórios e promover as licitações destinadas à contratação de concessionários de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos;

II – celebrar os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público e expedir atos autorizativos.

A lei, portanto, transferiu o poder de licitar e outorgar concessões, permissões e autorizações para o Ministério de Minas e Energia, bem como o poder normativo correspondente, ficando a ANEEL com a atribuição de gerir e fiscalizar os contratos de concessão e o cumprimento dos termos da autorização concedida.

O art. 7º da Lei nº 9.427/96 determina que sua administração seja objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo. O contrato de gestão tem como propósito ser o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL. O § 2º do mesmo artigo determina que, além de estabelecer parâmetros para a administração interna da autarquia, o contrato de gestão deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho.

Os processos básicos concebidos no modelo de gestão da ANEEL foram definidos no Decreto nº 2.335, de 1997, que regulamentou a lei nº 8.987, de 1995, dispondo ainda sobre as diretrizes que orientam a execução de suas atividades, quais sejam:

VII – zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII – declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX – declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X – estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XI – incentivar a competitividade; e,

XII – estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.”

³⁷ O § 1º do art. 3º da Lei nº 9.427 determina que, no exercício das competências referidas no inciso IV do art. 29 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e das competências referidas nos incisos I e II do caput desse artigo, o Poder Concedente ouvirá previamente a ANEEL. O § 2º determina que no exercício das competências referidas no inciso I, o Poder concedente delegará à ANEEL a operacionalização dos procedimentos licitatórios. E o § 3º diz que a celebração de contratos e a expedição de atos autorizativos de que trata o inciso II do caput do artigo poderão ser delegadas à ANEEL. Já o § 4º diz que o exercício pela ANEEL das competências referidas nos incisos VIII e IX do art. 29 da Lei nº 8.987, de 1995, dependerá de delegação expressa do Poder Concedente.

- I – prevenção de potenciais conflitos, por meio de ações e canais que estabeleçam adequado relacionamento entre agentes do setor de energia elétrica e demais agentes da sociedade;
- II – regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência entre os agentes, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica;
- III – adoção de critérios que evitem práticas anticompetitivas e de impedimento ao livre acesso aos sistemas elétricos;
- IV – criação de condições para a modicidade das tarifas, sem prejuízo da oferta e com ênfase na qualidade do serviço de energia elétrica;
- V – criação de ambiente para o setor de energia elétrica que incentive o investimento, de forma que os concessionários, permissionários e autorizados tenham asseguradas as viabilidades econômica e financeira, nos termos do respectivo contrato;
- VI – adoção de medidas efetivas que assegurem a oferta de energia elétrica a áreas de renda e densidade de carga baixas, urbanas e rurais, de forma a promover o desenvolvimento econômico e social e a redução das desigualdades regionais;
- VII – educação e informação dos agentes e demais envolvidos sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica;
- VIII – promoção da execução indireta, mediante convênio, de atividades para as quais os setores públicos estaduais estejam devidamente capacitados;
- IX – transparência e efetividade nas relações com a sociedade.

4.1.3. Estrutura

O art. 4º da Lei 9.427, de 1996, determina que a ANEEL seja dirigida por um Diretor-Geral e quatro diretores, em regime de colegiado, cujas funções serão estabelecidas no ato administrativo que aprovar a estrutura organizacional da autarquia. O decreto de constituição da ANEEL indicará qual dos diretores da autarquia terá a incumbência de, na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários.

O § 2º do mesmo artigo cria o cargo de Diretor-Geral. Conforme o art. 5º, o Diretor-Geral e os demais Diretores serão nomeados pelo Presidente da República para cumprir mandatos não coincidentes de quatro anos, ressalvado a situação prevista no art. 29, que determina que na primeira gestão da autarquia, visando implementar a transição para o sistema de mandatos não coincidentes, o Diretor-Geral e dois Diretores serão nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministério de Minas e Energia.

A nomeação dos membros da Diretoria dependerá de prévia aprovação do Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

Além da Diretoria Colegiada, constituída pelo Diretor-Geral e quatro diretores, a estrutura contempla um Gabinete do Diretor-Geral, um conjunto de assessores da Diretoria, uma Secretaria Geral, uma Procuradoria Geral, uma Auditoria Interna, uma Assessoria de Comunicação e Imprensa e 20 superintendências de processos organizacionais (Relatório de Gestão de 2008, p. 25).

4.2. Plano Plurianual

4.2.1. Programas, Indicadores e Índices

As diretrizes e objetivos da Agência podem ser encontrados na Agenda de Desafios Estratégicos 2009-2012, na qual constam a missão da ANEEL, os valores pelos quais se orienta, bem como os 9 desafios estratégicos e os respectivos resultados esperados para o

período. Esses resultados são desdobrados em um plano de ação interno, que indica as atividades (ou subatividades) que contribuem para o alcance de cada um dos resultados.

As diretrizes, objetivos e metas da ANEEL encontram-se no PPA. A Agência desenvolveu também um conjunto de metas institucionais globais (em consonância com o PPA) e intermediárias (referentes às equipes de trabalho) para fins de avaliação de desempenho Institucional e individual, em conformidade com o Decreto nº 7.133, de 19-3-2010³⁸. Nesse caso, as metas intermediárias devem ter abrangência suficiente para alcançar toda a equipe de trabalho. Existe ainda um conjunto de metas anuais integrantes do Contrato de Gestão com o MME, com enfoque nos resultados obtidos pela Agência

O Programa Qualidade do Serviço de Energia Elétrica, a cargo da ANEEL, foi criado no PPA 2000-2003 com o objetivo de assegurar serviços de fornecimento de energia elétrica compatíveis com as exigências e requisitos de mercado, visando à satisfação dos consumidores.

No Plano Plurianual para o período 2004 -2007, a atuação da Agência foi contemplada no programa 0272 - Qualidade do Serviço de Energia Elétrica, tendo como objetivo assegurar a prestação do serviço de energia elétrica em condições adequadas de qualidade e preço, e público-alvo os consumidores e concessionárias de energia elétrica. O programa tinha como objetivo propiciar condições para que o processo de concessão e autorização de novos empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica estivesse de acordo com as necessidades apontadas pelos estudos de planejamento setorial, buscando o desenvolvimento sustentável da economia e o atendimento da demanda de energia elétrica com qualidade.

A Tabela 4.1 mostra os indicadores e os índices fixados e alcançados no Programa 0272 conforme constam dos documentos oficiais, PPA 2004-2007 e Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007. No PPA constava apenas o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), que passou a ser denominado Índice de Satisfação do Consumidor. O Relatório de Avaliação³⁹ traz os seguintes:

- a) Índice de Satisfação do Consumidor;
- b) Indicadores de Continuidade dos Serviços de Energia Elétrica (DEC e FEC);
- c) Indicador de Outorga de Geração⁴⁰; e
- d) Indicador de Outorga de Linhas de Transmissão da Rede Básica.

Tabela 4.1 – ANEEL – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0272 – Qualidade do Serviço de Energia Elétrica

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor -IASC	30/11/02	77,2	-	-	-	-	71,5
Índice de Satisfação do Consumidor ⁴¹			58,88	61,38	60,49	65,39	-
Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - DEC (Nacional) – Hora ⁴²			15,57	16,92	16,33		19,90

³⁸ As diretrizes e objetivos da Agência podem ser encontrados na Agenda de Desafios Estratégicos 2009-2012, na qual constam a Missão da ANEEL, com os valores pelos quais se orienta, bem como os nove desafios estratégicos e os respectivos resultados esperados para o período. Esses resultados são desdobrados em um Plano de Ação interno, que indica as atividades (ou subatividades) que contribuem para o alcance de cada um deles.

³⁹ Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007, ano base 2007; Ministério de Minas e Energia, Programa 0272, p. 1336 – www.planejamento.gov.br.

⁴⁰ O indicador Outorga de Geração foi suprimido pela Lei do PPA 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7-4-2008).

⁴¹ Índices de 2004 a 2007 retirados do Relatório de Gestão da ANEEL 2008, p. 59.

⁴² O Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007 apresenta também o indicador DEC por região.

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Frequência Equivalente de Interrupção Por Unidade Consumidora - FEC (Nacional) – Unidade ⁴³			12,02	12,76	11,71		17,28
Outorga de Geração - MW			-	2.801,78	1.712,33	6.596,24	-
Outorga de Linhas de Transmissão da Rede Básica - km				3.134,8	3.275,00	2.290,73	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008. Pesquisa em www.planejamento.gov.br.

Conforme o Relatório de Gestão da ANEEL 2008, os valores dos indicadores DEC e FEC informados referem-se aos apurados após o encerramento da aferição e constam das respectivas prestações de contas dos exercícios subseqüentes ao registro do dado. Os indicadores são apurados pelas concessionárias e encaminhados à ANEEL para análise e consolidação, o que requer prazo, razão pela qual não foram explicitados os dados referentes ao ano de 2007. O aumento da duração das interrupções em 2005 decorreu, principalmente, da seca de grandes proporções na região Norte (Amazonas). O indicador FEC registra a frequência ou o número de interrupções em todas as regiões.

O índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC) é calculado a partir de dados levantados em pesquisa do grau de satisfação do consumidor, em relação aos serviços prestados pelas concessionárias distribuidoras de energia elétrica, por amostragem (19.000 consumidores residenciais). O modelo é composto por cinco variáveis: Qualidade Percebida, Valor Percebido, Satisfação Global, Confiança no Fornecedor e Fidelidade. No cálculo do Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC) para cada empresa, considera-se a posição relativa com referência à pontuação máxima possível de ser alcançada pela mesma.

O indicador relativo à outorga de geração reflete o esforço relacionado à concessão de outorgas, medido pelo aumento da potência instalada. O indicador de outorga de linhas de transmissão da rede básica representa o aumento, em km, da extensão das linhas de transmissão.

Conforme o Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007⁴⁴, dentre os mecanismos de monitoramento do desempenho físico das ações, incluem-se as reuniões de trabalho, os sistemas informatizados de acompanhamento gerencial (SIGANEEL), os relatórios de gestão e relatório trimestral de avaliação do andamento das atividades e o plano de metas bial.

As atividades da ANEEL, no PPA 2008-2011, estão circunscritas ao mesmo Programa 0272 - Qualidade do Serviço de Energia Elétrica, com o objetivo de garantir equilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica, com qualidade, confiabilidade e modicidade tarifária. A ANEEL deve propiciar condições para que o mercado de energia elétrica se desenvolva, com equilíbrio entre seus agentes, com foco na modicidade tarifária e universalização, qualidade e continuidade dos serviços. O público-alvo são os consumidores e agentes setoriais públicos e privados.

Tabela 4.2 – ANEEL – PPA 2008-2011: Indicador, Índices de Referência, Alcançados e Previstos
Programa 0272 – Qualidade do Serviço de Energia Elétrica

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em 2008		Índices Previstos para		
	Data	Índice	Data	Índice	2009	2010	2011
Outorga de Geração (Mw)	-	-	12/2008	18.938,45	-	-	-

⁴³ O Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007 apresenta também o indicador FEC por região.

⁴⁴ Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007, Ministério de Minas e Energia, Programa 0272, p. 1340.

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em 2008		Índices Previstos para		
	Data	Índice	Data	Índice	2009	2010	2011
Outorga de Linhas de Transmissão da Rede Básica (km)	31/12/2003	2.216,00	12/2008	10.507,80	-	-	-
Índice de Satisfação do Consumidor (unidade)	31/1/2005	58,88	10/2008	62,62	-	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011: anexo II: exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MPOG, 2009.

O sistema de acompanhamento e avaliação do PPA não registrou a meta prevista ano a ano para a outorga de concessão. A outorga de concessão compete ao poder concedente, representado pelo Ministério de Minas e Energia. Conforme o Relatório de Gestão da ANEEL, em 2008 foram outorgados e homologados 18.938,449 MW de potência, nas seguintes modalidades: concessão 6.800,400 MW; autorização homologada (leilão): 9.467,105 MW; autorização 2.340,050 MW, e registro 330.894 MW (Relatório de Gestão de 2008, p. 58).

A outorga de linhas de transmissão é calculada de acordo com as linhas de transmissão da Rede Básica outorgadas no ano, em km. Os leilões de transmissão realizados em 2008 propiciaram a outorga de concessões para 10.507,80 km de linhas de transmissão.

O índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), como foi visto, é calculado por amostragem a partir de dados levantados em pesquisa do grau de satisfação do consumidor, em relação aos serviços prestados pelas concessionárias distribuidoras de energia elétrica.

Vale destacar que a ANEEL possui um sistema de informações gerenciais – SIGANEEL – destinado ao gerenciamento do ciclo de planejamento, orçamento e do plano gerencial, por meio da integração de sistemas e de dados físicos, orçamentários e financeiros. O referido sistema possibilita: subsidiar a elaboração da proposta orçamentária; ajustar os orçamentos aos limites orçamentários; gerenciar a alocação e remanejamento dos recursos e da programação; monitorar a execução da programação e elaborar relatórios de acompanhamento; subsidiar a solicitação de créditos adicionais; e, subsidiar a elaboração da Prestação de Contas Anual.

As metas físicas e produtos fixados para a Agência não são apenas aquelas relacionadas no cadastro de ações. As ações são desdobradas em subatividades ou subprojetos que têm suas próprias metas físicas, utilizando-se a mesma metodologia adotada no PPA.

4.2.2. Ações Orçamentárias

Os programas do PPA são vinculados a um conjunto de ações (projetos, atividades ou operações especiais). Ao longo dos exercícios, tais ações podem sofrer alterações com as mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e seus créditos.

As principais ações por programa, com os valores liquidados no período abrangido pelo PPA 2004-2007 e pelo PPA 2008-2011, são apresentadas na Tabela seguinte, em ordem decrescente de importância, dentre as quais serão comentadas as mais relevantes.

Tabela 4.3 – ANEEL – Valores Liquidados por Programas e Ações

Orçamento fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/ Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
0272	Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	112,6	107,6	108,5	125,6	143,5	162,4	760,0
2272	Gestão e Administração do Programa	72,5	68,9	70,5	73,1	85,8	93,4	464,2
4880	Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica	12,2	20,3	18,2	19,8	22,6	17,4	110,5
2993	Ouvidoria da Agência Nacional de Energia Elétrica	10,3	9,5	10,1	10,3	9,7	8,2	58,0
4703	Regulamentação dos Serviços de Energia Elétrica	14,4	5,9	3,7	6,0	2,8	2,0	34,8
09HB	Contribuição da União p/ custeio do RPPServ.		0,0	2,5	6,3	9,7	13,2	31,6

Cod	Programa/ Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
2003	Ações de Informática						15,1	15,1
2C42	Participação Publica na Agenda Regulatória do Setor Elétrico				2,8	4,5	4,9	12,2
4572	Capacitação de Servidores Públicos – Qualificação e Requalificação	1,0	0,9	0,6	1,3	2,2	2,3	8,3
4699	Outorga de Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica			1,2	2,7	2,6	0,8	7,3
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	0,6	0,9	1,1	1,3	1,1	1,1	6,2
1H03	Reforma do Edifício Sede da ANEEL				0,8	1,4	3,0	5,1
2004	Assistência Medica e Odontológica aos Serv. Emp. e Dep.	0,7	1,0	0,6	1,0	0,8	0,8	4,7
4641	Publicidade de Utilidade Publica	0,8	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	1,1
2011	Auxilia-Transporte Aos Servidores E Empregados	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,6
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados.	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
0274	Abastecimento de Energia Elétrica	1,7	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3
2411	Concessão de Distribuição de Energia Elétrica	0,9	0,4					1,3
4697	Autorização e Concessão de Geração de Energia	0,5	0,0					0,5
4699	Outorga de Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica	0,3	0,2					0,5
0089	Previdência de Inativos E Pensionistas Da União	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4
Total		114,3	108,2	108,5	125,6	143,6	162,5	762,7

Fonte: Siafi/STN

A Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa representa um centro de custos administrativos dos programas, agregando despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas. A ação concentra cerca de 60% dos gastos da Agência e seu objetivo é garantir o pleno funcionamento das instalações da ANEEL, bem como oferecer adequadas condições de trabalho a todos os seus colaboradores. As atividades desta ação dão suporte para que as ações finalísticas da ANEEL alcancem suas metas. Conforme o Relatório de Gestão 2008 da ANEEL (p. 154), a ação inclui dois grandes itens de despesa:

- a) Gestão e Administração, que abrange a gestão administrativa e financeira; a gestão da informação; a gestão do quadro de servidores e estagiários; e
- b) Atividades Transversais de Apoio à Gestão, que abrange a comunicação e imprensa; auditoria interna e assessoria jurídica e representação judicial.

A tabela seguinte com os valores autorizados, liquidados e pagos, mostra que os gastos administrativos mantiveram-se sob controle no período de 2004 a 2007, sendo que os valores começam a se elevar a partir de 2008. Esse aumento, no entanto, é inferior à média verificada nas demais ações finalísticas. Fazem parte dessa ação os gastos com o pagamento de pessoal e encargos sociais, razão pela qual os níveis de contingenciamento orçamentário são baixos, sendo que a taxa de execução média é de 95,1 %.

Tabela 4.4 – ANEEL – Execução da Ação Gestão e Administração do Programa

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2272	Gestão e Administração do Programa	2004	78,0	72,5	64,8	92,9%
		2005	73,7	68,9	62,5	93,5%
		2006	73,7	70,5	62,3	95,6%
		2007	78,0	73,1	68,2	93,7%
		2008	88,2	85,8	79,4	97,3%
		2009	96,3	93,4	89,6	97,0%
	Total		488,0	464,2	426,8	95,1%

Fonte: Siafi/STN

A autorização de gastos na ação genérica e padronizada 2272 – Gestão e Administração do Programa Qualidade de Energia Elétrica permite uma gestão orçamentária e financeira com grande flexibilidade decisória. Por outro lado, esse adensamento, que é uma tendência em toda a administração pública federal, impede a apropriação de custos em ações específicas e finalísticas, dificultando também o conhecimento do custo de cada unidade administrativa.

A Ação 4880 – Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica tem por objetivo verificar o cumprimento das obrigações constituídas aos agentes nos atos de outorgas e em dispositivos regulamentares, visando garantir o atendimento aos consumidores, em padrões de qualidade, custo, prazo e segurança compatíveis com os requisitos adequados à finalidade dos serviços. Contempla a atuação técnica junto aos agentes dos serviços de geração, a atuação técnica e comercial junto aos agentes dos serviços de transmissão e distribuição e a atuação sob os aspectos econômicos e financeiros junto a todos os agentes do setor⁴⁵. O produto desta ação é o definido em termos do número de fiscalizações realizadas.

Conforme o Relatório de Gestão 2008 da ANEEL (p. 67), a fiscalização dos serviços de geração é efetuada por meio do monitoramento contínuo à distância e da fiscalização *in loco* das usinas em operação, localizadas no Sistema Isolado e no Sistema Interligado Nacional (SIN).

A fiscalização dos serviços de transmissão abrange as obras autorizadas e licitadas, bem como as instalações em operação, visando à avaliação dos aspectos técnicos, com vistoria dos equipamentos e linhas de transmissão e o conjunto de atividades necessárias à verificação do desempenho do Sistema de Transmissão.

A fiscalização dos serviços de distribuição consiste em ações periódicas e eventuais de inspeção e monitoramento das empresas permissionárias e concessionárias desses serviços. Entre as ações está a fiscalização de indicadores de continuidade de fornecimento (DEC/FEC - Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora/Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora). A fiscalização econômica e financeira visa a preservar o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de serviço público de energia elétrica, por meio de: (1) Fiscalização de Não-Conformidades (registros contábeis); (2) Fiscalização para os Processos Tarifário e Licitatório; (3) Fiscalização da Gestão Econômico-Financeira; e (4) Anuência Prévia a Operações Comerciais.

A Tabela 4.5 mostra a evolução dos valores autorizados, liquidados e pagos relativo à Ação de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica. Os gastos dessa Ação referem-se ao grupo das outras despesas correntes, sendo que uma parte dos mesmos é realizada por meio de convênios com outras unidades da Federação. Observa-se que os valores autorizados desde 2004 são decrescentes em termos nominais. Além disso, a ação sofreu contingenciamento orçamentário médio de quase 40%, além de contingenciamento financeiro, lembrando que, nesse último caso, deve-se considerar a influência dos restos a pagar (não incluídos na tabela).

⁴⁵ Conforme o Relatório de Gestão da ANEEL de 2008, p. 67: “a Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica promove benefícios aos seguintes atores: a) Consumidores, pelo princípio de garantir a prestação de serviço dentro de padrões de qualidade, custo, prazo e segurança; b) Agentes de geração, transmissão e distribuição, pelo caráter educativo, no sentido de promover a regularidade das obrigações contratuais; c) Usuários da rede, pelo princípio de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e qualidade do serviço de energia elétrica; e c) União, pela verificação do cumprimento das obrigações constituídas às concessionárias de geração, transmissão e distribuição, constantes dos contratos de concessão. A ação é implementada de forma direta, por meio da equipe própria da ANEEL e de consultorias especializadas para apoio à fiscalização, bem como de forma descentralizada, mediante convênios com agências reguladoras estaduais. Por meio de processo licitatório, credenciamento ou convênio, os contratados ou conveniados executam trabalhos de coleta de dados em campo, com equipes de profissionais sob a supervisão de servidor da ANEEL.”

Tabela 4.5 – ANEEL – Execução da Ação Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
4880	Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica	2004	35,3	12,2	11,7	34,60%
		2005	39,9	20,3	14,9	51,00%
		2006	26,5	18,2	13,5	68,70%
		2007	29,0	19,8	15,2	68,20%
		2008	25,3	22,6	15,1	89,30%
		2009	24,1	17,4	13,1	72,20%
Total			180,1	110,5	83,5	61,40%

Fonte: Siafi/STN

O citado Relatório de Gestão da ANEEL observa ainda que o valor de custos unitários deve ser visto com cautela quanto se compara metas físicas (nº de fiscalizações atingido) e os custos orçamentários, pois podem não refletir a complexidade e diversidade dos processos de fiscalização. Os custos unitários podem variar em função dos procedimentos e da forma de atuação, citando como exemplo a variação dos custos de vistoria *in loco* e aquela que pode ser feita por monitoramento à distância.

Assinale-se que o Relatório de Gestão da ANEEL demonstra com detalhes, para cada espécie de fiscalização, o cumprimento de metas de resultados em termos de fiscalização realizada. A tipologia de fiscalizações da ANEEL é um indicador do bom padrão de organização e aperfeiçoamento técnico dessa Agência, permitindo-se assim maior visibilidade de sua atuação, além do acompanhamento do cumprimento de suas atribuições. Outro indicativo do padrão da Agência é o detalhamento dos processos relacionados com cada ação orçamentária.

A Ação 2993 – Ouvidoria da Agência Nacional de Energia Elétrica tem por finalidade prevenir e solucionar potenciais conflitos por meio de ações que estabeleçam adequado relacionamento entre agentes do setor de energia elétrica e demais atores sociais, de modo a proporcionar transparência e efetividade nas relações com a sociedade. Além de receber, apurar e solucionar as solicitações dos consumidores, a ANEEL empreende também a mediação de conflitos, com vistas a dirimir divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores, suscitadas em decorrência de ambiguidades ou lacunas da legislação, ou ainda, em razão de matérias não-reguladas.

O Relatório de Gestão 2008 da Agência destaca as principais atividades relacionadas à essa ação:

- a) dirimir as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e os consumidores;
- b) mediar conflitos decorrentes da ação reguladora e fiscalizadora no âmbito dos serviços de energia elétrica, nos termos da legislação em vigor;
- c) identificar falhas ou lacunas regulatórias, contribuindo para o aprimoramento do processo regulatório e reduzindo os pontos de conflitos entre os agentes;
- d) atender a reclamações e a outras solicitações de consumidores quanto à prestação dos serviços de energia elétrica, contribuindo também com informações para o processo de fiscalização;
- e) uniformizar, aprimorar e assegurar parâmetros de qualidade no processo de atendimento e tratamento de solicitações dos consumidores entre a ANEEL, as Agências Estaduais conveniadas e as Concessionárias de Energia Elétrica; e
- f) atender às necessidades de informação, promovendo a adequada disseminação de temas de interesse dos diferentes segmentos representativos da sociedade, realizando Audiências Públicas, quando necessário, e incentivando o funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica.

A ação de ouvidoria da ANEEL envolve dois processos básicos: tratamento de solicitações de consumidores e mediação administrativa. O tratamento de solicitações de consumidores é feito pela central de tele-atendimento – CTA (telefone 144), a página eletrônica da ANEEL (Fale conosco), fac-símile e carta. A mediação administrativa está prevista no art. 3º, inciso V da Lei nº 9.427, de 1996, que determina à ANEEL “dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores”.

Nesse sentido, chega à Agência um grande número de questões e solicitações acerca de assuntos não-regulados, lacunas na legislação, dificuldades na interpretação de seus dispositivos e/ou dificuldades na obtenção de dados comprobatórios sobre as posições de qualquer dos envolvidos.

A Tabela 4.6 com os valores autorizados, liquidados e pagos mostra que os valores autorizados mantiveram-se praticamente constantes. Os valores liquidados representaram em média 78 % dos valores orçados. Verifica-se também que os valores pagos são inferiores aos valores liquidados. Os gastos com essa ação são enquadrados no grupo das outras despesas correntes, sendo que uma parte é executada mediante convênios com estados/DF.

Tabela 4.6 – ANEEL – Ação 2993 – Ouvidoria da Agência Nacional de Energia Elétrica

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2993	Ouvidoria da Agência Nacional de Energia Elétrica	2004	16,4	10,3	9,9	62,9%
		2005	11,5	9,5	8,9	82,4%
		2006	11,5	10,1	9,6	87,6%
		2007	11,5	10,3	9,5	89,3%
		2008	12,6	9,7	8,3	77,0%
		2009	11,2	8,2	7,6	72,9%
Total			74,7	58,0	53,8	77,7%

Fonte: Siafi/STN

A Ação 4703 - Regulamentação dos Serviços de Energia Elétrica tem por finalidade regulamentar as políticas e diretrizes do Governo Federal para a exploração de energia elétrica e os aproveitamentos energéticos. Os atos regulatórios expedidos pela Agência passaram a ser classificados, a partir da Resolução nº 001/2004, como: a) Resoluções normativas; b) Resoluções autorizativas; c) Resoluções homologatórias. Acrescentam-se a esta classificação os despachos, que são utilizados para detalhamentos técnicos dos demais atos, para aprovação de projetos e programas de pesquisa e registro/homologação de contratos de compra e venda de energia. As regras da Agência determinam que a publicação de atos regulatórios seja precedida da realização de audiências públicas, durante as quais são colhidas contribuições dos interessados acerca do tema regulado.

As atividades de regulação, das quais decorrem as normas publicadas, são agrupadas nos processos de: regulação técnica de padrões de serviços (normas, monitoramento e certificação/homologação); regulação econômica e de mercado (normas, monitoramento e fixação de tarifas e preços, mercado e competição); e regulamentação dos projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e eficiência energética. Todos esses processos são descritos de forma minuciosa nos Relatórios de Gestão da Agência.

A análise dos valores autorizados, liquidados e pagos mostra valores decrescentes dessa ação no período analisado, sendo tais gastos enquadrados no grupo Outras Despesas Correntes.

Tabela 4.7 – ANEEL – Execução da Ação Regulamentação dos Serviços de Energia Elétrica

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
4703	Regulamentação dos Serviços de Energia Elétrica	2004	26,3	14,4	14,0	54,6%
		2005	18,1	5,9	5,8	32,9%
		2006	10,7	3,7	2,6	34,9%
		2007	12,3	6,0	5,3	48,8%
		2008	6,4	2,8	1,4	43,2%
		2009	5,0	2,0	1,1	40,4%
Total			78,7	34,8	30,3	44,2%

Fonte: Siafi/STN

O valor do contingenciamento orçamentário médio no período analisado ficou em torno de 44%, sendo que os valores financeiros também foram limitados especialmente nos dois últimos anos.

O produto físico associado à ação é o número de atos regulatórios publicados. Conforme o Relatório de Gestão da ANEEL de 2008, p. 89:

(...) não existe uma vinculação direta entre os recursos despendidos e a meta física realizada, ou seja, a quantidade de atos regulatórios publicados. As metas decorrem de imposições advindas do mercado e de diretrizes da política setorial, que levam à necessidade de elaboração de regulamentos e outros atos normativos, realizados pela equipe própria da ANEEL. Os recursos orçamentários previstos para a ação são programados para o custeio de estudos, análises e pesquisas que são necessários para o aprimoramento da elaboração dos atos. Assim sendo, as restrições na execução orçamentária podem impactar, de forma mais direta, na qualidade da gestão dos processos e dos métodos, do que propriamente na quantidade da meta.

Conforme informações adicionais obtidas nas entrevistas feitas com representantes da ANEEL, o decréscimo dessas despesas pode ser explicado pelo aumento e qualificação do quadro de servidores na elaboração de atos regulatórios sem necessidade de contratação de estudos.

A Ação 2C42 – Participação Pública na Agenda Regulatória do Setor Elétrico consta do orçamento somente a partir de 2007 e tem com finalidade promover a transparência das ações regulatórias do setor junto à sociedade, aos agentes e aos consumidores, fortalecendo o diálogo no cumprimento da missão reguladora e fomentando a participação do cidadão no processo decisório. O Relatório de Gestão 2008 descreve os 8 processos básicos envolvidos: (a) audiências e consultas públicas; (b) gestão do processo de descentralização de atividades (convênios de cooperação com as agências estaduais de regulação de serviços públicos); (c) pesquisas de opinião; (d) estímulo aos conselhos de consumidores; (e) gestão de relacionamento; (f) assessoria parlamentar; (g) gestão de eventos; e (h) ações de comunicação.

Trata-se de gastos do grupo Outras Despesas Correntes, sendo que uma parcela é executada mediante convênios com estados/DF. A tabela seguinte mostra a evolução dos valores autorizados, liquidados e pagos. Ainda que os valores autorizados tenham se mantido constantes em torno de R\$ 6,1 milhões, o valor liquidado aumentou de R\$ 2,8 para R\$ 4,9 milhões no período. O percentual médio de liquidação das despesas dessa ação é de 66%.

Tabela 4.8 – ANEEL – Execução da Ação Participação Pública na Agenda Regulatória do Setor Elétrico

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2C42	Participação Pública na Agenda Regulatória do Setor Elétrico	2007	6,3	2,8	2,8	44,9%
		2008	6,1	4,5	3,2	73,2%
		2009	6,1	4,9	3,6	80,4%
Total			18,6	12,2	9,6	66,0%

Fonte: Siafi/STN

4.3. Despesas por Grupo de Natureza e Elemento

4.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

A tabela seguinte mostra a evolução dos valores liquidados e a representatividade de cada um dos grupos de natureza de despesa primária da ANEEL. O orçamento total da Agência aumentou de um valor de R\$ 98,7 milhões em 1999 para o montante de R\$ 162,5 milhões, em 2009, um crescimento nominal médio de 5,2% ao ano. O crescimento real⁴⁶ acumulado dos gastos no período foi negativo e igual a 12,5%.

O montante de gastos com pessoal, equivalente a 3,9% do orçamento da Agência em 1999 (R\$ 3,9 milhões), passou a representar 52,4% em 2009 (R\$ 85,2 milhões). O crescimento médio desse grupo natureza de despesa foi de 28,1% ao ano.

Paralelamente, houve mudança significativa na fatia destinada a Outras Despesas Correntes, que era de 92,9% (R\$ 90,8 milhões) em 1999, baixando para 43,8% (R\$ 75,1 milhões) do total da despesa em 2009, o que significa uma redução média anual de 2,4%. No grupo Investimentos e Inversões Financeiras a variação no período foi de 3,1% para 6,2%.

Tabela 4.9 – ANEEL – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total de despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	%/Total	ODC	%/Total	Inv/IF	%/Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
1999	3,9	3,9%	90,8	92,9%	3,1	3,1%	97,8	1,000	1,000	-
2000	5,0	4,5%	104,7	93,5%	2,2	2,0%	111,9	1,145	1,060	8,0%
2001	11,9	8,5%	126,8	90,6%	1,3	0,9%	139,9	1,431	1,141	25,5%
2002	27,0	17,9%	123,3	81,5%	0,9	0,6%	151,2	1,547	1,284	20,5%
2003	32,8	32,0%	69,7	67,9%	0,1	0,1%	102,7	1,050	1,403	-25,2%
2004	35,8	31,3%	78,3	68,5%	0,2	0,2%	114,3	1,169	1,510	-22,6%
2005	32,8	30,3%	74,6	68,9%	0,8	0,8%	108,2	1,107	1,596	-30,6%
2006	35,6	32,8%	70,5	65,0%	2,4	2,2%	108,5	1,110	1,646	-32,6%
2007	49,9	39,7%	74,2	59,1%	1,6	1,2%	125,6	1,285	1,719	-25,3%
2008	64,7	45,1%	75,1	52,3%	3,8	2,6%	143,6	1,469	1,821	-19,3%
2009	85,2	52,4%	71,1	43,8%	6,2	3,8%	162,5	1,663	1,899	-12,5%
Total	384,5	28,1%	959,1	70,2%	22,6	1,7%	1.366,2			
<i>Cresc. médio</i>		<i>36,3%</i>		<i>-2,4%</i>		<i>7,4%</i>	<i>5,2%</i>	<i>66,3%</i>		<i>-12,5%</i>
								<i>Acum.</i>		<i>Acum.</i>

Fonte: Siafi/STN

A tabela seguinte mostra especificamente a evolução dos gastos com pessoal (GND 1), no período de 1999 a 2009. Esse grupo representa atualmente mais da metade (52,4%) dos valores liquidados da Agência. O crescimento de gastos com pessoal não se deve apenas à redução das contratações por tempo determinado e ao ressarcimento dos requisitados, como se pode depreender dos valores dos elementos de despesa.

Os dados mostram subestimativa na projeção dos gastos com pessoal no projeto e na lei orçamentária de 2009, o que exigiu a abertura de créditos adicionais da ordem de 40% do valor inicial. Ressalte-se que a previsão de pessoal é realizada no âmbito do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. O Congresso Nacional não alterou as dotações destinadas à rubrica Pessoal e Encargos Sociais.

⁴⁶ Deflação pelo IPCA.

Tabela 4.10 – ANEEL – Pessoal e Encargos Sociais*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
1999	7,9	7,9	7,6	3,9	50,4%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%):	2.111,9%
2000	3,0	3,0	5,0	5,0	100,0%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	95,1%
2001	13,0	13,0	13,0	11,9	91,5%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	0,0%
2002	33,1	33,1	33,1	27,0	81,6%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	36,3%
2003	35,8	35,8	35,8	32,8	91,6%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut - Lei)/Lei:	9,7%
2004	35,8	35,8	35,8	35,8	100,0%		
2005	29,4	29,4	34,3	32,8	95,6%		
2006	32,4	32,4	35,6	35,6	100,0%		
2007	51,8	51,8	52,5	49,9	94,9%		
2008	64,7	64,7	64,9	64,7	99,8%		
2009	61,7	61,7	86,5	85,2	98,4%		
	368,6	368,6	404,2	384,5	95,1%		

Fonte: Siafi/STN

De acordo com informações adicionais obtidas nas entrevistas com representantes da ANEEL, em 1999 ainda não havia quadro de pessoal estruturado, sendo maior a dependência de contratações de serviços do que atualmente. O provimento do quadro de pessoal próprio teve início em 2005 e continuou nos anos subsequentes. Em 29-8-2008 foi publicada a Medida Provisória nº 441 (convertida na Lei nº 11.907, de 2-2-2009), que reestruturou a remuneração das carreiras das agências reguladoras. Na data da publicação da MP nº 441, a proposta orçamentária para 2009 já estava elaborada (estimativas feitas com base na folha de pagamento de abril de 2008). Assim, o impacto da MP sobre as despesas de pessoal não foi considerado no orçamento de 2009 da Agência, resultando na necessidade de crédito suplementar. Também houve ingresso de servidores concursados. É prática da SOF/MP centralizar no orçamento do próprio Ministério do Planejamento todos os recursos destinados a concursos e reestruturações de carreiras. Assim, o fato de tais recursos não terem sido incluídos no orçamento da Agência não significa que tenha havido subestimativa de gastos, no sentido amplo.

O Relatório de Gestão 2008 da ANEEL (p. 39) indica que a mesma finalizou o exercício de 2008 com uma força de trabalho de 654 servidores, dos quais 430 foram considerados como sendo da área fim e 216 da área meio, além 8 servidores cedidos ou licenciados. O mesmo Relatório indica um total de 198 cargos comissionados, equivalente a cerca de 30% do número de servidores do quadro. A ANEEL, conforme informado nas entrevistas, entende que o quadro de 765 servidores autorizado na Lei nº 10.871, de 2004 (ou Lei nº 11.292, de 2006), será suficiente para o cumprimento das funções da Agência. A Tabela 4.11 retrata a situação em 4 de agosto de 2010, observando-se que o percentual de cargos de livre provimento baixou para cerca de 10% da força de trabalho.

Tabela 4.11 – ANEEL – Quando de Pessoal – Situação em 4-8-2010

Tipo	Vínculo	Áreas Fim	Áreas Meio	Cedidos	Licenciados	Total
Cargos Próprios	Quadro Específico	12	7	2	-	21
	Técnico Administrativo	58	58	3	-	119
	Analista Administrativo	32	59	4	2	97
	Especialista em Regulação	233	6	3	2	244
Subtotal Cargos Próprios		335	130	12	4	481
Outros Cargos	Livre Provimento	37	23	0	0	60
	Requisitado	12	9	0	0	21
	Procurador Federal	0	21	0	0	21
	Outros Cargos Descentralizados	3	1	0	0	4

Tipo	Vínculo	Áreas Fim	Áreas Meio	Cedidos	Licenciados	Total
Subtotal Outros Cargos		52	54	0	0	106
Total Geral		387	184	12	4	587

Fonte: ANEEL

A tabela seguinte mostra a evolução das Outras Despesas Correntes (GND 3). Ao contrário dos gastos com pessoal, as outras despesas correntes foram reduzidas de 90,8 milhões, em 1999, para R\$ 71,1 milhões em 2009. A taxa média de execução da despesa é de 73,3%, o que redundava em um contingenciamento orçamentário médio de 26,7%. A comparação entre os valores que constaram dos projetos de lei e das respectivas leis orçamentárias, que denota a intervenção do Congresso Nacional por meio de cancelamentos e emendas, mostra uma perda média de 4,0 % do custeio durante a tramitação. Tais valores são compatíveis com os percentuais de cancelamento promovidos pelas Relatorias, o que reitera a conclusão de que não existe, no processo orçamentário, uma garantia ou proteção especial das dotações atribuídas às agências reguladoras⁴⁷.

Tabela 4.12 – ANEEL – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
1999	94,8	94,8	94,8	90,8	95,8%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%):	-21,7%
2000	131,0	125,7	126,7	104,7	82,6%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	73,3%
2001	145,0	145,0	180,6	126,8	70,2%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	-4,0%
2002	140,1	140,1	145,9	123,3	84,5%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	-2,4%
2003	128,4	124,9	124,9	69,7	55,8%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut - Lei)/Lei:	3,1%
2004	135,4	135,4	135,4	78,3	57,8%		
2005	120,5	120,5	119,6	74,6	62,3%		
2006	96,5	96,5	94,5	70,5	74,6%		
2007	103,1	103,1	103,1	74,2	71,9%		
2008	111,9	90,7	91,1	75,1	82,5%		
2009	114,4	92,1	92,1	71,1	77,2%		
	1.321,1	1.268,9	1.308,8	959,1	73,3%		

Fonte: Siafi/STN

Particularmente no período de 2002 a 2006 os percentuais de contingenciamento foram maiores, ainda que a arrecadação da ANEEL tenha aumentado de forma considerável, como será visto.

Os Investimentos e Inversões Financeiras da ANEEL são quase insignificantes (cerca de 3%) no seu conjunto de gastos, como mostra a tabela seguinte. O valor liquidado no exercício corresponde, em média, a 62,4% do valor autorizado. A intervenção do Congresso Nacional por meio de cancelamentos e emendas mostra uma perda média de 8,2% no item investimentos e inversões financeiras durante a tramitação da proposta orçamentária.

Tabela 4.13 – ANEEL – Investimentos e Inversões Financeiras

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
1999	3,6	3,6	3,6	3,1	85,7%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%):	103,3%
2000	10,6	7,6	5,3	2,2	42,3%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	62,4%
2001	3,7	3,7	3,7	1,3	34,2%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	-8,2%
2002	1,7	1,7	1,7	0,9	51,6%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	7,4%
2003	0,9	1,3	1,3	0,1	7,6%	Efeito dos créditos adicionais % (Aut - Lei)/Lei:	0,7%
2004	0,6	0,4	0,4	0,2	51,9%		
2005	0,2	0,2	1,1	0,8	78,8%		

⁴⁷ Os cortes são efetuados pelo Relator Geral do projeto de lei orçamentária com vistas a gerar fontes para o atendimento de outras despesas (emendas).

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2006	1,5	1,5	3,5	2,4	68,6%	
2007	3,7	3,7	3,7	1,6	42,4%	
2008	5,4	5,0	4,6	3,8	81,9%	
2009	7,2	7,2	7,2	6,2	85,8%	
	39,1	35,9	36,2	22,6	62,4%	

Fonte: Siafi/STN

Os dados mostram ainda que as alterações do orçamento aprovado por meio de créditos adicionais, autorizados no texto da lei orçamentária ou decorrentes da aprovação de projetos de lei, não são significativas, de modo geral. Assinale-se, no entanto, que, em 2009, verificou-se uma variação percentual de 40% na rubrica de pessoal.

O Relatório de Gestão 2008 da ANEEL apresenta os dados relativos à evolução do orçamento da Agência quanto às despesas de custeio e capital (Investimentos e Inversões Financeiras), excluindo-se pessoal, no período de 2004 a 2008, evidenciando os valores contingenciados, empenhados (ou liquidados) e dos restos a pagar inscritos.

Verifica-se que no período houve decréscimo no contingenciamento. Mesmo assim, o valor disponível (limite autorizado) para empenho da Agência decresceu de 2004 a 2006, mantendo-se estável até 2008. Quando se compara o valor empenhado sobre o limite autorizado verifica-se que o aproveitamento dos limites cresceu no período, de 90,9% até atingir 99,1%.

Tabela 4.14 – ANEEL – Despesas Discricionárias – Contingenciamentos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhares correntes

Ano	LOA+ Créd. Adicionais	Total Contingenciado	Limite p/Empenho	Empenhado	Restos a Pagar Inscritos	Empenhado /LOA	% Empenhado / Limite
	(A)	(B)	(C)	(D)	-	F = (D/A) %	G = (D/C) %
2004	135.754	49.394	86.360	78.488	3.058	57,80%	90,90%
2005	120.710	38.290	82.420	75.406	11.184	62,50%	91,50%
2006	98.000	20.773	77.227	72.938	13.964	74,40%	94,40%
2007	106.815	29.557	77.258	75.771	11.578	70,90%	98,10%
2008	95.696	16.110	79.586	78.889	20.046	82,40%	99,10%
2009	99.376	7.229	92.147	77.352	19.507	77,80%	83,90%

Fonte: ANEEL - Relatório de Gestão 2008 - pg. 30, e 2009 - pg. 32.

4.3.2. Reserva de contingência

A tabela seguinte mostra, por exercício, os valores que constaram da reserva de contingência do projeto e da lei orçamentária da ANEEL. Verifica-se uma grande elevação dos valores da reserva de contingência, bem superior à taxa de crescimento médio das demais despesas (pessoal, outras despesas correntes, investimento e inversões financeiras). Os valores esterilizados na reserva de contingência elevaram-se de R\$ 40,2 milhões, em 2003, para R\$ 245,6 milhões em 2009. A tabela mostra também que o Congresso Nacional promove alterações e ajustes na reserva de contingência que constam do projeto de lei orçamentária, com uma variação média de 4%.

Tabela 4.15 – ANEEL – Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores Autorizados – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Alteração no CN (Lei – PL)		Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real
2003	36,7	40,2	40,2	3,5	9,5%	1,00	1,00	0%
2004	47,3	47,5	47,5	0,2	0,5%	1,18	1,08	10%
2005	29,5	29,5	29,5	0,0	0,0%	0,73	1,14	-35%

Ano	PL	Lei	Aut.	Alteração no CN (Lei – PL)		Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real	
2006	149,4	149,4	149,4	0,0	0,0%	3,72	1,17	217%	
2007	256,3	256,3	256,3	0,0	0,0%	6,38	1,23	421%	
2008	183,2	204,8	204,8	21,6	11,8%	5,10	1,30	293%	
2009	223,4	245,6	245,6	22,2	10,0%	6,11	1,35	352%	
	925,6	973,2	973,2	47,6					
Obs. Alterações CN = % médio absoluto (Lei - PL)/PL:					4,0%				
Taxa média de crescimento Lei (nominal):					35,2%				
Taxa média de crescimento Lei (real):					28,6%				

Fonte: Siafi/STN

4.3.3. Elementos de Despesa

A tabela seguinte apresenta os gastos da ANEEL por elementos de despesa. No item pessoal, o aumento da folha é refletido no elemento de despesa Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil. No período de 2002 a 2007, o valor relativo à contratação por tempo determinado chegou a atingir o montante de R\$ 19,5 milhões em 2004. Houve redução na ANEEL, ao contrário da ANP, dos valores destinados ao elemento de despesa “Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, o mais significativo do grupo Outras Despesas Correntes.

Tabela 4.16 – ANEEL – Grupos de Despesas e Elementos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - Valores liquidados - em R\$ milhões correntes

Cód	GND / Elemento Despesa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
1	PESSOAL	3,9	5,0	11,9	27,0	32,8	35,8	32,8	35,6	49,9	64,7	85,2	384,6
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	3,5	4,3	9,0	8,1	8,3	9,1	12,3	19,0	38,3	53,3	70,3	235,6
04	Contratação por Tempo Determinado				12,1	16,1	19,5	15,5	11,6	3,4			78,2
13	Obrigações Patronais	0,3	0,6	2,9	4,0	5,1	4,2	1,8	4,7	7,4	10,7	14,5	56,2
96	Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado				2,6	2,2	2,9	3,0	0,3	0,3	0,4	0,2	11,9
92	Despesas de Exercícios Anteriores			0,0	0,2	1,0	0,1	0,1		0,3	0,1	0,0	1,8
01	Aposentadorias e Reformas					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4
08	Outros Benefícios Assistenciais		0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil										0,0	0,0	0,1
91	Sentenças Judiciais	0,0									0,0	0,0	0,0
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	90,8	104,6	126,8	123,3	69,7	78,3	74,6	70,5	74,2	75,1	71,1	959,1
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	73,9	88,1	102,7	113,8	61,8	69,1	57,5	58,3	66,1	65,9	58,5	815,8
37	Locação de Mão-de-Obra	1,4	1,3	1,2	1,3	1,5	1,1	9,0	6,3	2,5	2,5	3,9	32,1
33	Passagens e Despesas com Locomoção	1,4	1,9	2,7	2,7	1,6	2,2	1,9	1,5	1,5	2,0	3,0	22,4
93	Indenizações e Restituições	0,3	0,4	6,9	1,6	2,2	2,5	2,0	0,6	0,8	0,5	0,6	18,5
14	Diárias – Pessoal Civil	1,1	1,2	2,0	1,2	0,8	1,2	0,9	0,8	0,9	0,9	1,3	12,2
04	Contratação por Tempo Determinado	9,6	9,7	8,9									28,2
30	Material de Consumo	0,8	0,8	1,4	1,1	0,8	0,7	1,0	0,6	0,7	1,4	1,0	10,2
46	Auxílio-Alimentação	0,0	0,2	0,4	0,4	0,5	0,6	0,9	1,1	1,3	1,1	1,1	7,6
92	Despesas de Exercícios Anteriores	0,6	0,9	0,0	0,1	0,3	0,7	0,4	0,5	0,1	0,1	0,7	4,5
36	Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0,0	0,0	0,4	0,1	0,2	0,0	0,7	0,4	0,0	0,5	0,3	2,8
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores				0,8								0,8
35	Serviços de Consultoria	0,1			0,0				0,1	0,0		0,6	0,8
49	Auxílio-Transporte	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,8
08	Outros Benefícios Assistenciais	0,0		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
18	Auxílio Financeiro A Estudantes	0,1		0,2	0,1								0,3
47	Obrig.Tribut.E Contrib-Op.Intra-Orcamentarias				0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2
31	Premiações Cult., Art., Cient., Desp. e Outr.							0,0		0,0			0,0

Cód	GND / Elemento Despesa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
41	Contribuições	1,5											1,5
	4 - INV. e 5 - INV. FIN.	3,1	2,2	1,3	0,9	0,1	0,2	0,8	2,4	1,6	3,8	6,2	22,6
52	Equip.E Material Permanente - Op.Intra-Orc.	3,1	2,2	1,3	0,9	0,1	0,2	0,8	2,4	1,6	3,7	4,9	21,1
51	Obras e Instalações - Op.Int.Orc.										0,1	1,4	1,4
92	Despesas de Exercícios Anteriores				0,0								0,0
	TOTAL GERAL	97,8	111,9	139,9	151,2	102,7	114,3	108,2	108,5	125,6	143,6	162,5	1.366,2

Fonte: Siafi/STN

4.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

O art. 11 da lei nº 9.427, de 1996, prevê as seguintes receitas para a ANEEL:

- a) recursos oriundos da cobrança da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica;
- b) recursos ordinários do Tesouro Nacional;
- c) produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, editais, emolumentos administrativos e taxas de inscrição em concurso público;
- d) rendimentos de operações financeiras que realizar;
- e) recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos;
- f) doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;
- g) valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade.

O parágrafo único do mesmo artigo determina que orçamento anual da ANEEL integre a lei orçamentária e deve considerar as citadas receitas de forma a dispensar, no prazo máximo de três anos, os recursos ordinários do Tesouro Nacional.

A Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica foi instituída pelo art. 12 da mesma lei, sendo anual, diferenciada em função da modalidade e proporcional ao porte do serviço concedido, permitido ou autorizado. As taxas de fiscalização da concessão de geração, de transmissão e de distribuição são definidas levando em conta a potência instalada ou a energia faturada, bem como um percentual do benefício anual decorrente da respectiva exploração.

A taxa anual de fiscalização será devida pelos concessionários, permissionários e autorizados a partir de 1º de janeiro de 1997.

Também será deduzido o valor da taxa de fiscalização do valor global das quotas da Reserva Global de Reversão - RGR, de que trata o art. 4º da Lei nº 5.655, de 1971.

A Tabela 4.17 mostra como as despesas com pessoal, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras da ANEEL foram financiadas no período de 1999 a 2009, com a composição e a evolução dos valores liquidados. Todas as fontes encontradas foram enquadradas como sendo Recursos do Tesouro (primeiro dígito 1 ou 3). Não foram identificados recursos de Outras Fontes, dentro da classificação da SOF (primeiro dígito igual a 2 ou 6).

Tabela 4.17 – ANEEL – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	FONTE DE RECURSOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Recursos do Tesouro											
138	C.P. de Compensação Financeira	16,48										
150	Rec. Próprios Não-Financeiros	81,28	111,93	112,84	146,12	8,01						

Cód.	FUNTE DE RECURSOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
156	Cont Serv Plano Seg Soc Serv										0,01	
169	Cont Patr Plano Seg Soc Serv										0,01	
174	Taxas pelo Poder de Polícia					94,66	114,27	108,20	107,44	124,89	143,42	138,82
185	Desv.Rec.Comp.Fin.Petr.Gás Nat				0,03							
350	Rec.Não-Financ.Diret.Arrecadados			27,09	5,06							
374	Taxas Multas Exerc. do Poder								1,09	0,70	0,17	23,71
	Subtotal	97,76	111,93	139,93	151,20	102,67	114,27	108,20	108,53	125,60	143,60	162,54
	% em relação ao total de fontes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Total de Fontes	97,76	111,93	139,93	151,20	102,67	114,27	108,20	108,53	125,60	143,60	162,54

Fonte: Siafi/STN; Nota: não inclui fontes da reserva de contingência.

Os dados da Tabela indicam que, atualmente, todos os recursos da ANEEL são financiados pela Fonte 174 (ou 374) - Taxa pelo Poder de Polícia. As despesas da ANEEL não se valem de recursos ordinários do Tesouro. A Fonte 138 (Cota-Parte de Compensações Financeiras) foi utilizada apenas em 1999, sendo que os recursos que vinham sendo enquadrados como tendo origem na Fonte 150 – Recursos Próprios não Financeiros, a partir de 2003 foram enquadrados como sendo da Fonte 174. Observe-se que, em 2009, foram liquidados R\$ 23,7 milhões relativos a exercícios anteriores (fontes 374).

Conforme informações adicionais obtidas nas entrevistas com representantes da ANEEL, até 2003 a agência recebia recursos da Reserva Global de Reversão⁴⁸ - RGR – que eram classificados impropriamente como recursos próprios na Fonte 150. Tratava-se de uma receita derivada, cujos recursos eram vinculados ao DNAEE, nos termos do art. 4º da Lei nº 5.655, de 20/05/1971, e que foram absorvidos pela ANEEL, conforme art. 31 da Lei nº 9.427, de 1996. Tais recursos deixaram de ser receita da ANEEL e passaram a ser vinculados ao MME (aumentando-se de 2% para 3%), conforme art. 6º da MP nº 144, de 11/12/2003, convertida na Lei nº 10.848, de 2004.

A abertura da reserva de contingência por fontes mostra que, basicamente, a fonte contingenciada é a Fonte 174 – Taxas pelo Poder de Polícia, considerada como recursos do Tesouro ainda que vinculada à Agência. A fonte financeira 280 refere-se à remuneração de recursos de depósitos efetuados.

Tabela 4.18 - ANEEL – Fontes de Recursos – Reserva de Contingência

<i>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes</i>												
Cód.	Fontes de Recursos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos do Tesouro												
150	Recursos Próprios Não Financeiros						20,7					
172	Outras Contribuições Econômicas									82,5		
174	Taxas pelo Poder de Polícia					40,2	26,8	29,0	148,8	173,8	204,8	245,6
	Subtotal					40,2	47,5	29,0	148,8	256,3	204,8	245,6
	% em relação ao total de fontes					100%	100%	98%	100%	100%	100%	100%
Recursos de Outras Fontes												
280	Rec. Próprios Financeiros							0,4	0,6			
	Subtotal					0,0	0,0	0,4	0,6	0,0	0,0	0,0
	% em relação ao total de fontes					0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%
	Total					40,2	47,5	29,5	149,4	256,3	204,8	245,6

Fonte: Siafi/STN;

⁴⁸ Fundo para indenizar empresas concessionárias no caso de rescisão de contrato de fornecimento pelo poder público.

Fonte 174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia

Conforme o Ementário de Receitas de 2009, a Fonte 174 é composta pela receita proveniente da cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e de multas por autos de infração às leis e normas vigentes. Os recursos são destinados aos respectivos órgãos fiscalizadores.

A taxa de fiscalização foi instituída pela Lei nº 9.427, de 1996, e está classificada como Fonte 174, ou seja, com o primeiro dígito indicando se tratar de fonte do Tesouro e os dois últimos indicando que se trata de taxa derivada do exercício do poder de polícia. Vale ressaltar que a ANEEL já defendeu⁴⁹ a classificação dessa taxa como sendo do grupo de fonte 2, que especifica recurso de outras fontes, com a justificativa de essas receitas não serem originárias do Tesouro Nacional. A Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPOG, por outro lado, entende⁵⁰ que as receitas da referida taxa são derivadas do poder de tributar do Estado, distinguindo-se das denominadas receitas originárias ou dos recursos próprios. Conforme o art. 4º da Portaria SOF nº 10, de 22-8-2002, recursos próprios são aqueles que têm origem no esforço próprio de órgãos e entidades da administração pública que decorre de suas atividades e da exploração econômica do patrimônio próprio, remunerados por preço público, bem como o produto de sua aplicação. Adicionalmente, o parágrafo único desse dispositivo esclarece que os eventuais recursos advindos de concessão, permissão e autorização para uso de bens da União ou para o exercício de atividade de competência da União não devem ser considerados como recursos próprios⁵¹.

Compõe a Fonte 174 a natureza de receita enquadrada no código 1121.16.00 - Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica – cujo fato gerador é a fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. A taxa é anual, recolhida em duodécimos, com base no benefício anual da exploração do serviço concedido. A TFSEE equivale a cinco décimos por cento do valor do benefício econômico anual auferido pelos concessionários, permissionários ou autorizados, proporcionalmente ao porte do serviço concedido, permitido ou autorizado, incluída a produção independente e a autoprodução de energia.

A Tabela 4.19 mostra, além dos valores estimados na LOA, autorizados (inclui créditos adicionais) e liquidados, os valores efetivamente arrecadados relativos à fonte 174. Até 2006 os valores arrecadados eram superiores aos valores previstos nas respectivas leis orçamentárias e seus créditos adicionais. Ao contrário, nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, os valores encontravam-se superestimados na LOA, porquanto houve uma arrecadação efetiva inferior durante o exercício. O importante a destacar é a diferença crescente, desde 2005, entre o valor efetivamente arrecadado na fonte 174 e o valor liquidado em benefício da Agência⁵². A taxa média anual de crescimento da arrecadação foi calculada em 10,9 %, contra uma taxa média de crescimento dos valores liquidados de 6,6%, acumulando-se uma diferença no período entre a receita arrecadada e o valor liquidado em favor da Agência igual a R\$ 1.263 milhões.

Tabela 4.19 – ANEEL – Fonte 174 – Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.(1)	Liq.	% Liq/ Aut	Arrec.(2)	Arrec. (-) Liquidado	Observações
2003	179,5	179,5	179,5	94,7	52,80%	201,6	106,9	Cresc. Desp. Liquidada 2003-2009 (%): 46,60%
2004	198,3	198,3	198,3	114,3	57,60%	223,1	108,8	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 42,70%
2005	179,2	179,2	184,1	108,2	58,80%	271,3	163,1	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: 0,00%

⁴⁹ Atualmente a Agência não mais defende esse ponto de vista, mas alerta para a necessidade de contar com recursos livres de qualquer tipo de contenção.

⁵⁰ Conforme Nota Técnica nº 08/DESOR/SOF/MP.

⁵¹ A ANEEL não tem receitas dessa natureza.

⁵² Até o exercício de 2007 os valores dessa receita constavam do SIAFI na unidade orçamentária Ministério da Fazenda (25.101).

Ano	PL	Lei	Aut.(1)	Liq.	% Liq/ Aut	Arrec.(2)	Arrec. (-) Liquidado	Observações
2006	279,2	279,2	281,3	107,4	38,20%	309,3	203,2	Taxa média de cresc. Despesa liquidada: 6,60%
2007	332,4	332,4	332,4	124,9	37,60%	327,4	206,4	Efeito dos créditos adicionais % (Aut - Lei)/Lei: 0,40%
2008	365,1	365,1	365,1	143,4	39,30%	358,8	239,0	Taxa média de cresc. Arrecadação 10,9%
2009	406,7	406,7	406,7	138,8	34,10%	375,4	236,4	
Total	1.940,30	1.940,30	1.947,30	831,7	42,70%	2.066,9	1.235,2	

Fonte: Siafi/STN

Notas: (1) Valores autorizados para as despesas com GND 1, 3, 4 e 5 e também para a Reserva de Contingência; (2) Relatório de Gestão da ANEEL, de 2008, p. 31, e 2009, pg. 31.

O Tribunal de Contas da União fez um levantamento para analisar a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização⁵³. No período entre 2005 e 2009 a ANEEL aplicou 1.060 multas administrativas, correspondentes a um valor total de R\$ 743,2 milhões, sendo que a arrecadação efetiva foi de R\$ 193,3 milhões. Dentre as entidades analisadas a ANEEL foi a que mais arrecadou no período.

4.5. Adequação entre Receitas e Despesas e Implicações na Gestão

Deve-se ressaltar a qualidade e o esforço da Agência na busca de mecanismos de gerenciamento dos programas e ações e a gestão por resultados. O gerenciamento dos programas e ações, em todas as suas fases, é apoiado por um sistema de informações gerenciais disponível na Intranet da ANEEL, denominado Sistema de Informações Gerenciais da ANEEL (SIGANEEL), compartilhado por todas as unidades da Agência e que subsidia o acompanhamento e a alimentação das informações nos sistemas SIGPlan e SIOP.

O orçamento total da Agência aumentou de um valor de R\$ 98,7 milhões em 1999 para o montante de R\$ 162,5 milhões, em 2009, o que representa um crescimento nominal médio de 5,2 % ao ano. O crescimento real⁵⁴ acumulado dos gastos no período, no entanto, foi negativo.

O montante de gastos com pessoal, equivalente a 3,9% do orçamento da Agência em 1999 (R\$ 3,9 milhões), passou a representar 52,4% em 2009 (R\$ 85,2 milhões). O crescimento médio desse grupo de despesa foi de 28,1 % ao ano. Paralelamente, houve mudança na fatia destinada ao grupo Outras Despesas Correntes, que era de 92,9% (R\$ 90,8 milhões) em 1999, baixando para 43,8% (R\$ 75,1 milhões) do total da despesa em 2009, o que significa uma redução média anual de 2,4%. O Relatório de Gestão 2008 da ANEEL (p. 39) indica um total de 198 cargos comissionados, equivalente a cerca de 30% do número de servidores do quadro. A ANEEL, conforme entrevistas, entende que, com algumas ressalvas, o quadro de 765 servidores autorizado na Lei nº 10.871, de 2004 (ou Lei nº 11.292, de 2006), será suficiente para o cumprimento das funções da Agência.

A Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa representa um centro de custos administrativos dos programas, agregando despesas que representam cerca de 60% dos gastos da Agência. Essa Ação dá suporte para que as ações finalísticas da ANEEL alcancem suas metas.

Dentre os indicadores utilizados pelo PPA, os indicadores do programa DEC e FEC são adequados e objetivos. O IASC carece de objetividade, visto que mede a satisfação do consumidor por meio de pesquisa. Indicadores de outorga são complementares e não medem resultados efetivos, apenas sinalizam para possíveis problemas futuros. É possível acrescentar outros indicadores, tais como as reclamações dos consumidores recebidas no sistema de ouvidoria.

⁵³ www.tcu.gov.br/contas-de-governo - versão simplificada das contas de governo – 2009.

⁵⁴ Deflação pelo IPCA.

A adoção de um índice de eficiência na avaliação individual das ações não levaria a resultados consistentes, dada a pouca aderência entre os recursos despendidos e a quantidade de meta física realizada, para a grande maioria das ações. Na Prestação de Contas Anual (PCA), é feita a Avaliação da Eficiência Global da Instituição (Índice EFG).

Mantida a atual situação, a Agência não vê necessidade de aumentar suas dotações autorizadas. A ampliação dependerá do equacionamento de algumas limitações. Entre os problemas que afetam a capacidade de implementação da programação são citados: (1) insuficiência e inadequação do quadro de pessoal; (2) dificuldades na contratação de serviços especializados; (3) deficiências do modelo de execução descentralizada de atividades; e (4) responsabilidades e interfaces interinstitucionais. Além desses, em 2009 foi criado um novo problema: (5) restrições orçamentárias específicas para despesas com tecnologia da informação.

No que tange ao papel da regulação quanto à busca da modicidade tarifária, o Ministério das Minas e Energia divulga o Informativo Tarifário, que contempla um conjunto de informações pesquisadas, coletadas e organizadas, que retratam a evolução das tarifas de fornecimento de energia elétrica e a dinâmica regulatória nos processos de reajustes tarifários anuais e revisões tarifárias periódicas.

5. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL

5.1. Base Legal, Objetivos e Competências e Estrutura

5.1.1. Base Legal

Primeira agência reguladora instalada no Brasil, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel tem a sua base legal na Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16-7-1997). O Decreto nº 2.338, de 7-10-1997, aprovou o Regulamento da Agência, e a Resolução nº 270, de 19-7-2001, o seu Regimento Interno. A Agência é uma autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações, atuando como autoridade administrativa independente.

5.1.2. Objetivos e Competências

A Anatel tem como objetivo viabilizar o atual modelo das telecomunicações e exercer as atribuições de outorgar, regulamentar e de fiscalizar esse importante setor de infra-estrutura nacional.

Para tanto, a Agência tem as seguintes competências principais: a) implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações, mediante a expedição de normas e atos de outorga, prestação e extinção de direitos de exploração de serviços de telecomunicações no regime público; b) celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções, bem como, controlando, acompanhando e procedendo à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público; c) administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, editando atos de outorga e extinção do direito de uso, fiscalizando e aplicando sanções; d) expedir normas, bem como expedir e extinguir autorização para prestação de serviços de telecomunicações no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções; e) expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem; f) expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos; g) expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais; h) deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos, compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações e reprimir infrações dos direitos dos usuários, dentre outras.

Na entrevista com representantes da Agência foram feitas indagações sobre o modelo brasileiro de regulação de telecomunicações e sobre a atuação da Anatel. A respeito da semelhança do modelo brasileiro com o de algum outro país, assim se manifestou a Agência:

O modelo adotado pelo Brasil se assemelha com o adotado em outros países, os quais têm como ponto de partida a existência de um órgão regulador. Contudo, não adotamos integralmente o modelo de um determinado país, e sim buscamos experiências bem sucedidas e vislumbramos se são pertinentes no caso concreto brasileiro. Adicionalmente, vários aspectos técnicos de nossa regulamentação seguem as recomendações da União Internacional das Telecomunicações – UIT.

No que tange especificamente ao controle da qualidade na prestação do serviço, a regulação brasileira está convergindo para o modelo adotado nos demais países europeus. O foco do acompanhamento da qualidade no Brasil apresenta um viés de controle de desempenho operacional da prestadora, enquanto, que nos demais países, o foco principal é na qualidade percebida pelo usuário e nos aspectos de garantia da disponibilidade do serviço. Em face da revisão dos contratos de concessão do STFC para o período 2011 a 2015, a Anatel propôs uma nova regulamentação que, *pari passu* ao acompanhamento e controle do desempenho operacional, irá incorporar a avaliação da qualidade percebida pelos usuários.

Especificamente no tocante ao cenário atual, assim como em diversos outros países do mundo, o foco da universalização divide-se basicamente em (i) garantir o acesso amplo à telefonia (incluindo aí populações rurais, de baixa renda e a acessibilidade) e (ii) a universalização da banda larga.

Neste sentido, projetos já implementados ou em vias de sê-lo, como os americanos Universal Service Funds (USF) e National Broadband Plan (NBP); o europeu European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD); o indiano Fundo Obrigatório de Universalização de Serviços – USOF e os brasileiros Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) e Planos Gerais de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMUs II e III), entre outros, incorporam ambos escopos, visando cobrir os *gaps* existentes no atendimento às populações ainda desassistidas pela telefonia fixa e a expansão das infra-estruturas de suporte à banda larga.

Estados Unidos da América – A FCC constitui um dos mais antigos entes regulatórios nacionais do mundo. Isso fez com que a entidade amadurecesse em vários aspectos, especialmente do ponto de vista organizacional e operacional. Tanto que sua estrutura foi utilizada como referência para a criação de vários outros órgãos reguladores no mundo.

A Anatel, por sua vez, também possui em sua estrutura várias características do FCC. Destacam-se a atuação nacional, independência administrativa e orçamentária e forma de gerenciamento. Neste último caso, até mesmo a quantidade de diretores, conselheiros ou comissários, além do período de mandato são coincidentes.

A organização funcional do FCC em Unidades de Pessoal, ou Escritórios, e Bureau também é semelhante ao modelo instituído na Anatel. A similaridade é perceptível quando da comparação com as Superintendências, Gerências e Assessorias presentes no órgão regulador brasileiro.

Naturalmente, existem também diferenças entre o FCC e Anatel. Quanto ao escopo de atuação, o ente americano possui competência sobre a regulação de broadcasting, ou radiodifusão, inclusive no que diz respeito à linguagem proferida em estações de broadcast o que não ocorre no Brasil, por força de lei. Além disso, o FCC tem atuação operacional interna por processos, o que hoje, ainda difere da utilizada no Brasil.

Percebe-se uma preocupação considerável do FCC no gerenciamento das comunicações durante emergências e crises, especialmente para garantir sua disponibilização para segurança pública, saúde, defesa e emergência pessoal, além dos consumidores em geral.

Malásia – A semelhança do órgão regulador da Malásia com a Anatel é bastante perceptível. A consolidação de uma entidade independente, de modo geral com atribuições de implementar políticas para o setor de telecomunicações, formuladas pelo Ministério afim, é bastante familiar quando se tem em mente o órgão regulador brasileiro. A proibição de condutas anti-competitivas, estímulo à concorrência, gerenciamento do espectro radioelétrico, promoção à proteção ao consumidor, adoção de consultas públicas e busca pela transparência são outros exemplos de alinhamento com a forma de atuação da Anatel.

Naturalmente, algumas diferenças são igualmente notáveis. O órgão regulador possui atribuição para regular também o segmento de radiodifusão, bem como questões afetas a conteúdo e certificação de assinaturas digitais. A nomeação dos Comissários pelo Ministro e não pelo Presidente da República, como é o caso brasileiro, é uma delas. Seus mandatos podem variar entre 2 (dois) e 10 (dez) anos, em virtude de possibilidade de renovação.

México – A estrutura do órgão regulador mexicano, a Cofetel, também tem grandes semelhanças com o modelo brasileiro, a começar pelo aspecto da autonomia técnica e operacional. A composição da comissão diretora, com cinco integrantes, é igualmente semelhante. Difere, no entanto, pelo mandato de 8 (oito anos), renovável por único e igual período, dos comissionados e por sua atribuição abarcar o setor de radiodifusão.

A divisão em gerências de Unidade, de caráter técnico, e Coordenações Gerais, de caráter administrativo e institucional, promove uma separação bastante relevante entre as áreas fim e meio da Cofetel, facilitando sua operacionalização.

A Controladoria Interna do Cofetel tem bastante semelhança, em atribuições funcionais, à Corregedoria da Anatel. Da mesma forma, o Secretário Técnico do Plenário do Cofetel está

para o Superintendente Executivo da Anatel. Por fim, a presença dos Conselhos Consultivos são também portos de convergência entre os órgãos reguladores.

Outra consulta da entrevista foi sobre a existência de estudos comparativos com outros países acerca da qualidade dos serviços e dos preços (exceto tributos) praticados pelas concessionárias no Brasil, obtendo-se a seguinte resposta:

Sim, há estudos comparativos com outros países. No que tange às tarifas, os estudos comparativos foram realizados com e sem o cálculo dos impostos e demonstraram que os valores sem impostos praticados no Brasil estão na média dos valores praticados no resto do mundo, contudo, considerando os impostos a situação piora, já que a carga tributária brasileira está entre as maiores do mundo nesse setor.

Referente à qualidade do STFC, no âmbito do planejamento da primeira revisão quinquenal dos Contratos de Concessão, essa Agência contratou o serviço especializado de consultoria, no qual envolvia as atividades de mapeamento da situação atual da exploração de serviços de telecomunicações. Um dos relatórios dessa consultoria apresenta uma visão geral e um diagnóstico do setor de telecomunicações brasileiro comparativamente às práticas em outros países. Os países considerados na comparação foram: Japão, Austrália, Índia, Reino Unido, Espanha, Peru e México. O referido relatório, bem como os demais documentos produzidos pela consultoria, encontra-se disponível no sítio da Anatel na Internet.

Indagou-se, ainda, sobre como poderiam ser aperfeiçoados especificamente os instrumentos de regulação e fiscalização da área de telecomunicações, tendo a Agência manifestado que:

A Agência vem aperfeiçoando os instrumentos de regulação e fiscalização, estabelecendo prioridades de curto, médio e longo prazos, bem como, sinalizando ao mercado e à sociedade as ações a serem tomadas.

Atualmente, encontra-se em Consulta Pública proposta de alteração do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas que, conforme exposição de motivos da Consulta, levou em consideração: 1) a intenção de aprimorar os parâmetros e critérios para aplicação de sanções administrativas estabelecidos no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 344, de 2003; 2) a necessidade de fortalecimento do papel regulador do Estado, mediante a criação de incentivos à regularização de infrações e reparação de danos aos usuários, bem como de desincentivos à litigância administrativa e judicial, em atenção aos princípios da eficiência, celeridade e economia processual.

Também está em Consulta Pública a Proposta de revisão da regulamentação sobre a gestão da qualidade do Serviço Móvel Pessoal, abrangendo os seguintes regulamentos: - Plano Geral de Metas de Qualidade do Serviço Móvel Pessoal, aprovado pela Resolução nº 317, de 27/09/2002; e - Regulamento de Indicadores de Qualidade do Serviço Móvel Pessoal, aprovado pela Resolução nº 335, de 17/04/2003. A revisão, conforme sua exposição de motivos, visa evoluir o processo de gestão da qualidade do Serviço Móvel Pessoal – SMP, trazendo os aspectos referentes ao usuário como foco da avaliação do serviço, mantendo o controle sobre os itens técnicos apenas em seus aspectos essenciais. Levou-se em consideração, ainda, a necessidade de coleta de dados mais eficaz e fidedigna.

Especificamente no caso do STFC, está prevista para ocorrer ainda nesse ano a Pesquisa de Satisfação dos Usuários, que irá agregar novos elementos, trazidos pelos usuários, ao processo de regulamentação e fiscalização. A implementação do modelo de custos prevista para 2011, também possibilitará o aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação.

Destaca-se ainda a interação da Agência com os agentes envolvidos no mercado, com atendimento das demandas encaminhadas diretamente pelos usuários, parlamentares, prefeituras, Assembleias Legislativas, órgão de defesa do consumidor, entre outros.

A Agência também busca realizar o acompanhamento da atuação das prestadoras de serviços, seja com a realização de reuniões periódicas, seja com procedimentos para apuração de descumprimentos de obrigações.

Para aperfeiçoamento da fiscalização da área de telecomunicações é necessária melhoria contínua no processo de fiscalização e nos procedimentos de fiscalização, treinamento ininterrupto dos agentes de fiscalização e, por fim, investimento em instrumentos e sistemas adequados às necessidades. Dessa maneira será possível adequar a fiscalização às evoluções tecnológicas, bem como às novas formas de prestação de serviços de telecomunicações.

No que se refere ao aprimoramento da administração do espectro radioelétrico, diversos instrumentos de regulação vêm sendo aperfeiçoados. Essas melhorias têm se pautado fundamentalmente no conceito da neutralidade tecnológica e na multidestinação de faixas de radiofrequência.

Além disso, de forma geral tem sido proporcionada à sociedade em geral participar indiretamente da regulação, por meio da utilização de sistemas interativos especialmente desenvolvidos para essa finalidade.

5.1.3. Estrutura

A Agência tem como órgão máximo o Conselho Diretor, integrado por cinco conselheiros escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal. Compõe ainda a estrutura superior da Agência o Conselho Consultivo, integrado por doze representantes indicados pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados, Poder Executivo, entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e da sociedade.

Integram ainda a estrutura da Anatel: a Procuradoria Federal Especializada, a Ouvidoria, Gabinete da Presidência, Superintendente Executivo, Corregedoria, Assessoria Internacional, Assessoria de Relações com os Usuários, Assessoria Técnica, Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social, Auditoria Interna, além de seis superintendências e 27 unidades descentralizadas, uma em cada capital das unidades federadas.

5.2. Plano Plurianual

5.2.1. Programas, Indicadores e Índices

Assim como as demais entidades da administração indireta, as agências reguladoras têm a sua programação de trabalho integrada nas leis dos planos plurianuais. No Plano Plurianual para o período 2000-2003, a atuação finalística da Agência esteve representada por meio de cinco programas. Nas tabelas seguintes estão demonstrados os indicadores, unidades de medida e os índices programados e alcançados por esses Programas nos referidos exercícios.

Para o programa 0250 – Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (Tabela 5.1.) foram identificados dois indicadores, infelizmente, sem unidades de medida e metas e sem índices anuais apurados. O indicador sobre o grau de satisfação dos usuários aparece em quatro dos programas da Agência nesse PPA. Na maioria dos casos, não houve indicação de unidades de medida, metas e apuração de índices. Reconhecidamente, trata-se de um indicador de difícil apuração, mas que, pela sua importância, deveria ser buscado pela Agência.

Tabela 5.1 – Anatel – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0250 – Qualidade dos Serviços de Telecomunicações

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Eficiência de Fiscalização	Em Definição	A Definir	-	-	Não apurado	Não Apurado	-

Grau de Satisfação do Usuário dos Serviços de Telecomunicações	-	Anual	Não apurado	-	-	-	A definir
--	---	-------	-------------	---	---	---	-----------

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

No caso do Programa 0251 – Serviços Privados de Telecomunicações (Tabela 5.2) foram apontados seis indicadores, sendo que para quatro deles o plano trouxe metas para o final do quadriênio. Em todos os casos, faltou o índice de referência para o período inicial do PPA, o que foi compensado com a apuração de índices para o ano de 2000. Dos quatro indicadores com metas, em dois houve avanços: no indicador “Densidade dos Serviços Móvel Celular e Móvel Pessoal” a meta era de alcançar 26,2% em 2003; nesse exercício não houve apuração do índice que, em 2002, alcançou 20,3%, valor superior aos 14% apurados em 2000. No caso da “Densidade do Serviço Móvel Especializado”, a meta de 0,3% para 2003 teria sido folgadoamente superada em 2000 e 2001, com 2,07% e 3,8%, respectivamente.

Tabela 5.2 – Anatel – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0251 – Serviços Privados de Telecomunicações

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Densidade dos Serviços Móvel	Porcentagem	Trimestral	14,00	17,10	20,30	Não Apurado	26,20
Grau de Satisfação do Usuário	Em Definição	A Definir	-	-	Não Apurado	Não Apurado	-
Qualidade do Serviço Móvel Celular	Em Definição	A Definir	-	-	Não Apurado	Não Apurado	-
Densidade do Serviço Móvel Especializado	Porcentagem	Trimestral	2,07	3,80	-	-	0,30
Coefficientes de Estações de Radiocidãdo e Rádioamador	Estação/Mil Habitantes	Anual	1,43	-0,72	-	-	1,60
Coefficientes de Estações de Telecomunicações do Serviço Limitado	Estação/Mil Habitantes	Anual	2,35	-2,05	-	-	2,71

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

No Programa 0253 – Serviços de Comunicação de Massa (Tabela 5.3) chama a atenção o indicador “Número de Assinantes de TV por Assinatura”, especialmente pela meta fixada para 2003, de mais de 10 milhões. Em 2001, foram apurados 3.607 mil assinantes, não tendo ocorrido, infelizmente, apuração do índice em 2002 e 2003.

Tabela 5.3 – Anatel – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0253 – Serviços de Comunicação de Massa

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Grau de Satisfação do Cliente	Porcentagem	Anual	Não Apurado	Não Apurado	Não Apurado	Não Apurado	A Definir
Número de Assinantes de TV por Assinatura	Unidade	Trimestral	142	3.607.011	-	-	10.100.000

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

Dos quatro indicadores do Programa 0254 – Telefonia Fixa (Tabela 5.4), dois apresentam unidades de medida, metas para o final do PPA e apuração de índices relativos a 2000, 2001 e 2002. Tais indicadores são de mais fácil identificação e mensuração, o que não ocorre com os outros dois, que tratam do grau de satisfação do usuário e qualidade dos serviços telefônicos fixos. Sobre tais limitações, espera-se maior atenção da Agência nos próximos PPA's.

Tabela 5.4 – Anatel – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0254 – Telefonia Fixa

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Coefficiente de Oferta de Telefones de Uso Público em Serviço	Telefone por 1.000 Hab.	Trimestral	5,50	8,10	8,00	Não Apurado	8,20
Coefficiente de Oferta de Telefones Fixos Individuais	Telefone por 100 Hab.	Trimestral	23,10	28,21	28,70	Não Apurado	28,50
Grau de Satisfação do Usuário	Em Definição	A Definir	-	-	85,00	Não Apurado	-
Qualidade dos Serviços Telefônicos Fixos	Em Definição	A Definir	-	-	Não Apurado	Não Apurado	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

O estabelecimento e a efetiva implantação de metas no âmbito do Programa 0257 – Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Tabela 5.5) está na dependência da regulamentação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, o que até hoje não foi feito. Assim, o Programa vem constando dos vários PPA's sem nenhum resultado.

Tabela 5.5 – Anatel – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0257 – Universalização dos Serviços de Telecomunicações

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Taxa de Estabelecimentos de Ensino Público com Acesso aos Serviços de Telecomunicações e de Valor Adicionado	Porcentagem	Anual	-	Não Apurado	Não Apurado	Não Apurado	100,00
Taxa de Estabelecimentos Rurais com Acesso aos Serviços de Telecomunicações e de Valor Adicionado	Porcentagem	Anual	-	Não Apurado	Não Apurado	Não Apurado	60,00
Taxa de Instituições de Saúde Pública com Acesso aos Serviços de Telecomunicações e de Valor Adicionado	Porcentagem	Anual	-	Não Apurado	Não Apurado	Não Apurado	50,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

Em lugar dos cinco programas do PPA anterior, no Plano Plurianual 2004-2007 foram incluídos apenas dois programas: 0257 – Universalização dos Serviços de Telecomunicações e Programa 1157 – Oferta dos Serviços de Telecomunicações. O primeiro (Tabela 5.6), conforme já observado, acabou não apresentando nenhum resultado, já que depende da regulamentação do FUST. Conforme o Relatório de Avaliação do PPA: “A gerência do Programa considera mister que a adequação do marco regulatório, em especial o Fundo para Universalização dos Serviços de telecomunicações (FUST) e a Lei Geral de Telecomunicações sejam adequados para possibilitar que o programa produza os resultados esperados, voltados para a universalização do acesso aos serviços de telecomunicações.”⁵⁵

Tabela 5.6 – Anatel – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0257 – Universalização dos Serviços de Telecomunicações

Indicador e Unidade de Medida	Data	Índice de Referência	Índice previsto no final do PPA	Índices Apurados em			
				2004	2005	2006	2007
Taxa de Acesso a Redes Digitais em Banda Larga em Operações no Público-Alvo Elegível (porcentagem)	-	-	-	-	-	-	-

⁵⁵ Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/Aval_cad13_MC.pdf>

Indicador e Unidade de Medida	Data	Índice de Referência	Índice previsto no final do PPA	Índices Apurados em			
				2004	2005	2006	2007
Taxa de Acessos de Telefonia em Operação no Público-Alvo Elegível (percentagem)	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad13_MC.pdf

O novo programa – 1157 – trouxe como indicador a taxa de telefones em serviço, medida em percentagem. O índice apurado no final do período do plano (20,7%) ficou aquém da meta fixada para o último exercício (26%). De acordo com o Relatório de Avaliação de PPA,

A série histórica do indicador apresentou redução desde o início do PPA, o que revelou uma tendência que apontava para que o índice esperado não fosse alcançado. (...) A execução física situou-se na faixa dos 40% a 80% do previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2007. O resultado das ações que tiveram desempenho acima do esperado se deve principalmente à inadequação das metas propostas, que ficaram abaixo da real capacidade. (...) Nas ações que tiveram desempenho abaixo do esperado o principal problema enfrentado foi o fato dos limites para movimentação e empenho terem sido liberados muito tardiamente, o que impediu sua contratação. É importante destacar que muitas ações dependem da contratação de estudos e serviços que demandam vários meses para contratação e apresentação de resultados. Dessa forma, torna-se imperativo que os recursos sejam liberados de forma tempestiva e em tempo hábil para sua execução. Os recursos orçamentários executados foram insuficientes. A dotação aprovada na LOA era suficiente. Entretanto, as liberações para movimentação e empenho não acompanharam o ciclo de execução da despesa e, desta forma, não foi possível finalizar diversos processos licitatórios.⁵⁶

Tabela 5.7 – Anatel – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1157 – Oferta dos Serviços de Telecomunicações

Indicador e Unidade de Medida	Data	Índice de Referência	Índice previsto no final do PPA	Índices Apurados em			
				2004	2005	2006	2007
Taxa de Telefones em Serviço (percentagem)	30-6-2003	22,1	26	22,1	-	20,7	20,7

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad13_MC.pdf

No plano plurianual em vigor, igualmente, a Anatel tem dois programas. O tradicional 0257 – Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Tabela 5.8), cuja execução continua prejudicada pela não regulamentação do FUST. O outro programa é o 1157, anteriormente denominado Oferta dos Serviços de Telecomunicações e, agora, Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (Tabela 5.9). A Lei do PPA relativa ao período trouxe sete indicadores para o Programa, todos com unidades de medida, índices de referência para o início e metas para o final do PPA. O relatório de avaliação da execução do Programa em 2008 complementou as informações apresentando metas para os indicadores em cada um dos exercícios do PPA.

Tabela 5.8 – Anatel – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0257 – Universalização dos Serviços de Telecomunicações

Indicador e Unidade de Medida	Data	Índice de Referência	Índice previsto no final do PPA	Índices Apurados em			
				2008	2009	2010	2011
Taxa de Acessos de Telefonia em Operação no Público-Alvo Elegível (percentagem)	01-2009	-	-	0,07	-	-	-

⁵⁶ Idem, ibidem.

Indicador e Unidade de Medida	Data	Índice de Referência	Índice previsto no final do PPA	Índices Apurados em			
				2008	2009	2010	2011
Taxa de Acesso a Redes Digitais em Banda Larga em Operações no Público-Alvo Elegível (percentagem)	01-2009	-	-	0,00	-	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2009/09_anexo1_parte2.pdf

Tabela 5.9 – Anatel – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1157 – Qualidade dos Serviços de Telecomunicações

Indicador e Unidade de Medida	Data	Índice de Referência	Índice previsto no final do PPA	Índices Apurados em			
				2008	2009	2010(*)	Previsto p/ 2011
Densidade de Acesso em Telefonia Fixa (percentagem)	31-12-2006	20,7	19,16	21,18	21,68	21,60	19,16
Densidade de Acesso em Telefonia Móvel (percentagem)	31-12-2006	55,7	86,02	78,11	90,55	63,01	86,02
Densidade de Acessos em Banda Larga (percentagem)	31-12-2006	3,2	6,35	5,97	7,72	6,92	6,35
Solicitações de Reparo na Telefonia Fixa (percentagem)	31-1-2007	1,5	1,50	1,28	1,28	1,54	1,50
Taxa de Reclamações de Usuários de Telefonia Móvel (percentagem)	31-1-2007	1,0	1,00	0,03	0,03	0,372	1,00
Taxa de Reclamações de Usuários de TV por Assinatura (percentagem)	31-1-2007	2,0	2,00	0,06	0,06	0,84	2,00
Taxa de Solicitações Atendidas no Prazo (percentagem)	31-1-2007	82,0	82,00	74,55	82,58	79,74	82,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2009/09_anexo1_parte2.pdf
Nota: (*) dados até março de 2010.

5.2.2. Ações Orçamentárias

Aos programas do PPA vinculam-se um conjunto de ações, com os respectivos valores financeiros associados a produtos e unidades de medida. Ao longo dos exercícios, tais ações podem sofrer alterações com as mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e seus créditos.

Houve muitas alterações entre as ações do PPA 2000-2003 e as do PPA 2004-2007. Assim, mostrou-se impraticável montar a série histórica com início em 2000. Apresentam-se, na Tabela 5.10, os montantes liquidados no período 2004-2009 de acordo com os Programas e as Ações da Agência constantes do PPA 2004-2007 e do PPA 2008-2011.

A análise das despesas por ações orçamentárias é dificultada, como nos demais casos, pelo modelo adotado, de concentrar numa atividade de caráter administrativo a maior parte dos recursos da unidade. Dos R\$ 1,6 bilhões despendidos pela Agência nos seis anos analisados, 72% foram empregados por meio da Atividade 2000 – Administração da Unidade. Com a concentração dos recursos nessa Atividade, os valores aplicados nas atividades finalísticas estão subavaliados. É o caso, por exemplo, da Atividade 2424 – Fiscalização em Telecomunicações, cujas despesas no período somaram R\$ 202 milhões. O total das ações do Programa 1157 - Qualidade dos Serviços de Telecomunicações alcançou nos seis anos R\$ 277 milhões, ou 17% das despesas totais da Agência.

Tabela 5.10 – Anatel – Valores Liquidados por Ações entre 2004 e 2009

		Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes						
Cód	Programa/Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
0257	Universalização dos Serviços de Telecomunicações	0,3	0,1			1,0	0,1	1,4

Cód	Programa/Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
2272	Gestão e Administração do Programa	0,2	0,0			1,0	0,1	1,3
4459	Fiscalização da Universalização dos Serviços de Telecomunicações	0,1	0,1					0,1
0750	Apoio Administrativo	192,5	187,8	195,0	202,2	233,5	268,2	1.279,2
2000	Administração da Unidade	188,6	182,3	179,7	181,4	204,6	214,2	1.150,9
09HB	Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais			9,0	14,5	21,8	28,2	73,5
2003	Ações de Informática						20,3	20,3
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e Seus Dependentes	1,6	2,4	3,1	3,3	4,2	2,9	17,5
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	1,6	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	12,9
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	0,5	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	3,2
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,9
1157	Qualidade dos Serviços de Telecomunicações	46,0	38,1	29,8	54,8	52,9	55,2	276,8
2424	Fiscalização em Telecomunicações	39,7	31,3	25,8	40,5	31,4	33,3	202,1
2B68	Relações com os Usuários de Serviços de Telecomunicações			1,1	12,3	14,8	14,7	42,9
2738	Outorga de Serviços de Telecomunicações	4,1	3,7	1,4	0,1	0,2	0,1	9,6
6616	Regulamentação dos Serviços de Telecomunicações		1,4	1,2	1,4	3,0	2,3	9,2
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação					2,7	4,5	7,3
2422	Certificação e Homologação de Produtos de Comunicação	0,8	1,1	0,1	0,1	0,2	0,2	2,5
2425	Gestão dos Recursos de Numeração, Espectro de Radiofrequência e Orbita	0,8	0,3	0,1	0,3	0,6	0,0	2,2
2740	Gestão Econômica da Prestação dos Serviços de Telecomunicações	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,6
2272	Gestão e Administração do Programa	0,4	0,1					0,5
8006	Gestão da Política de Comunicações	10,5	3,0	2,5	3,1	0,0		19,2
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	7,8	3,0	2,5	3,1	0,0		16,5
4641	Publicidade de Utilidade Pública	2,7	0,0	0,0	0,0			2,7
2272	Gestão e Administração do Programa	0,0	0,0					0,0
1157	Oferta dos Serviços de Telecomunicações					9,2		9,2
114F	Aquisição de Unidades Administrativas da Anatel					9,2		9,2
0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	2,2	1,8	1,7	1,5	1,9		9,1
0089	Contribuição à União Internacional de Telecomunicações - UIT	2,2	1,8	1,7	1,5	1,9		9,1
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0,4	0,5	0,7	1,2	1,7	2,4	6,8
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	0,4	0,5	0,7	1,2	1,7	2,4	6,8
Total		251,9	231,1	229,7	262,9	300,3	325,8	1.601,8

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 5.10 apresenta as despesas liquidadas em cada uma das ações, em cada ano da série. Entretanto, esses dados não esclarecem os montantes que, autorizados na lei orçamentária, deixaram de ser realizados. Essa avaliação é possível quando se relacionam as despesas liquidadas com os valores autorizados. É o que trazem as Tabelas 5.11 a 5.15. Selecionaram-se cinco ações: "Administração da Unidade", pelo montante de recursos, e as outras quatro ações finalísticas com o maior montante de recursos aplicados.

Na Ação Administração da Unidade (Tabela 5.11) a proporção dos recursos liquidados em relação aos autorizados foi quase sempre alta nos seis anos da série, 85,1% em média. A exceção ocorreu em 2005, com a proporção de 65,5%. Explica-se a discrepância já que, nesse ano, o valor autorizado na lei orçamentária – R\$ 278,2 milhões – foi bastante elevado, inclusive em relação aos exercícios seguintes. Nessa Ação, estão concentrados os recursos para o atendimento de despesas obrigatórias e outras essenciais para o funcionamento da Agência, daí por que a proporção de execução acabou sendo sempre alta, não havendo maior espaço para o contingenciamento de gastos.

Tabela 5.11 – Anatel – Execução da Ação Administração da Unidade

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes							
Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut	
2000	Administração da Unidade	2004	214,9	188,6	158,9	87,8%	

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
		2005	278,2	182,3	165,5	65,5%
		2006	182,7	179,7	168,3	98,4%
		2007	212,6	181,4	163,4	85,4%
		2008	238,4	204,6	184,2	85,8%
		2009	225,2	214,2	203,2	95,1%
	Total		1.352,00	1.150,89	1.043,42	85,1%

Fonte: Siafi/STN

No caso da principal Ação finalística “Fiscalização em Telecomunicações” (Tabela 5.12) constituída de despesas discricionárias, a taxa de execução em relação aos valores autorizados foi bastante baixa: 55,3% no período considerado. Em 2009, foi de 44% e em 2005, 37%. Certamente nesta Ação ocorreram contingenciamentos, ou seja, parte dos recursos autorizados nas leis orçamentárias acabou não sendo liberado.

Tabela 5.12 – Anatel – Execução da Ação Fiscalização em Telecomunicações

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2424	Fiscalização em Telecomunicações	2004	41,8	39,7	34,8	95,0%
		2005	83,6	31,3	19,6	37,5%
		2006	32,0	25,8	20,4	80,8%
		2007	71,7	40,5	29,7	56,5%
		2008	60,8	31,4	21,6	51,6%
		2009	75,2	33,3	21,0	44,2%
	Total		365,2	202,1	147,1	55,3%

Fonte: Siafi/STN

As despesas liquidadas no período das duas ações a seguir identificadas: “Outorga dos Serviços de Comunicações” e “Regulamentação dos Serviços de Telecomunicações” (Tabelas 5.13 e 5.14) foram bem menores: R\$ 9,6 milhões e R\$ 9,2 milhões, respectivamente. Mas, nos dois casos, igualmente, a proporção das despesas liquidadas em relação às autorizadas foi muito baixa: 16,3% e 21,7%. Em ambos os casos certamente ocorreram contingenciamentos de recursos, com prejuízo para a execução das ações.

Tabela 5.13 – Anatel – Execução da Ação Outorga dos Serviços de Comunicações

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2738	Outorga dos Serviços de Comunicações	2004	9,9	4,1	3,4	41,3%
		2005	43,9	3,7	2,5	8,5%
		2006	4,3	1,4	0,9	33,4%
		2007	0,2	0,1	0,1	43,8%
		2008	0,2	0,2	0,2	88,2%
		2009	0,2	0,1	0,1	35,4%
	Total		58,6	9,6	7,2	16,3%

Fonte: Siafi/STN

Tabela 5.14 – Anatel – Execução da Ação Regulamentação dos Serviços de Telecomunicações

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
6616	Regulamentação dos Serviços de Telecomunicações	2005	2,8	1,4	0,7	49,5%
		2006	3,3	1,2	1,1	35,0%

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
		2007	15,0	1,4	1,0	9,6%
		2008	11,0	3,0	2,6	26,8%
		2009	10,4	2,3	2,0	22,0%
	Total		42,5	9,2	7,5	21,7%

Fonte: Siafi/STN

A Ação 2B68 “Relações com os Usuários dos Serviços de Telecomunicações” (Tabela 11.5) esteve presente nos últimos quatro orçamentos. A taxa de execução foi de 76% no período, percentual que poderia ser maior não fosse o resultado obtido em 2007: 57%.

Tabela 5.15 – Anatel – Execução da Ação Relações com os Usuários dos Serviços de Telecomunicações

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2B68	Relações com os Usuários dos Serviços de Telecomunicações	2006	1,1	1,1	0,8	99,4%
		2007	21,4	12,3	9,3	57,3%
		2008	17,0	14,8	11,0	86,9%
		2009	17,0	14,7	9,9	86,5%
	Total		56,6	42,9	30,9	75,8%

Fonte: Siafi/STN

Na entrevista com a representação da Agência indagou-se sobre a adequação do modelo em vigor de programas, ações e indicadores do PPA com o planejamento e as metas adotadas pela Agência. De acordo com o setor responsável pelo Planejamento da Agência, “o modelo é compatível em termos dos Programas e Ações principalmente no que diz respeito aos aspectos orçamentários. Em termos de acompanhamento das metas físicas de desempenho, bem como dos indicadores de desempenho, o PPA mostra-se restritivo e não representa adequadamente o universo de ações da Anatel”.

Ainda conforme a entrevista, para a avaliação do desempenho finalístico da Agência utilizam-se os indicadores constantes do plano plurianual – PPA e das metas físicas e financeiras previstas da lei orçamentária anual – LOA. Tais indicadores são mensalmente ou trimestralmente consolidados e monitorados pela área de Planejamento e Orçamento da Agência junto às áreas finalísticas. Os resultados obtidos são publicados na Intranet da Agência, por meio do Boletim de Desempenho. São registrados, ainda, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

A Agência mantém, também, outros indicadores de desempenho, não vinculados aos programas governamentais, mas que estão diretamente relacionados às atividades realizadas pela instituição. São instrumentos que tem o objetivo de mensurar a eficiência, eficácia e produtividade das ações e processos internos. São ao todo 39 indicadores que englobam as atividades da Agência e que são apurados com periodicidade mensal, quadrimestral, semestral e anual. Exemplos de indicadores: outorgas concedidas; horas de fiscalização em processo com impacto direto para o cidadão; densidade de acessos em telefonia móvel; Densidade de Acessos em Banda Larga; Índice de Reclamações de TV por Assinatura; e Percentual de Execução Orçamentária (LOA).

As metas de desempenho da Agência são fixadas no Plano Geral de Atualização da Regulamentação – PGR, aprovado pela Resolução nº 516, de 30-10-2008. O PGR reflete o planejamento estratégico da instituição e na sua elaboração “foram tomados por base os princípios regulatórios previstos ou decorrentes da legislação setorial, definindo-se as metas regulatórias de curto, médio e longo prazo a serem atingidas pela Anatel ao longo dos próximos dez anos”. Entre os princípios que fundamentaram sua elaboração estão: a) a

ampliação da oferta e do uso de serviços e das redes de telecomunicações; b) o incentivo aos modelos de negócios sustentáveis e à competição; c) a aceleração do desenvolvimento econômico e social; d) a redução das desigualdades regionais; e, e) o fortalecimento do papel regulador do Estado.

Entre outras, constituem metas de curto prazo do PGR: a) promoção de parcerias com os órgãos oficiais de proteção e defesa do consumidor; b) realização de estudos e elaboração de propostas que visem à adoção de princípios de qualidade percebida pelos usuários nos serviços de telecomunicações; e c) à melhoria do procedimento de atendimento às reclamações dos usuários e ao aprimoramento dos procedimentos de fiscalização com o foco no usuário.

Entre as metas de médio prazo, de implementação em até cinco anos, cabe citar: a) adequação das obrigações para os serviços de telecomunicações no sentido de possibilitar a oferta de planos específicos de banda larga, inclusive para população de baixa renda; b) revisão e atualização de aspectos específicos da regulamentação relativa a serviços móveis (SMP), serviços fixos (STFC) serviços de comunicação multimídia (SCM) e Serviços de Interesse Restrito (SCR); e c) realização de estudos sobre o uso de radiofrequências voltados à identificação de novas faixas, considerando a demanda pela mobilidade plena;

Para execução no prazo de até dez anos, pode-se citar as seguintes metas do PGR: a) regulamentação de um modelo convergente de outorgas para exploração de serviços e redes de telecomunicações; b) revisão da regulamentação de televisão por assinatura; e c) revisão da regulamentação relativa aos fundos setoriais, FUST e FISTEL.

Sobre a classificação e controle dos processos básicos relativos a cada ação orçamentária, a representante da Agência afirmou que:

A Anatel classifica e controla os processos básicos relativos a cada ação orçamentária, considerando que no programa finalístico todos os seus processos básicos estão representados: Outorga; Regulamentação dos Serviços; Fiscalização das Telecomunicações; Gestão de Recursos de Numeração, Espectro e Órbita; Certificação e Homologação de Produtos de Comunicação; Gestão Econômica da Prestação; Relações com os Usuários; Capacitação de Servidores; Publicidade de Utilidade Pública e Aquisição de Unidades Administrativas.

Além dos que já são comuns à administração pública federal (Siafi, Sigplan, Sidor, etc.), a Agência possui sistemas próprios de monitoramento gerencial das ações orçamentárias. Na entrevista, este tema foi assim descrito:

Como ferramenta de apoio à gestão orçamentária, a Anatel utiliza seu sistema interno denominado "Sistema Orçamento". Este sistema, engloba as fases de programação, execução e monitoramento de todas as despesas da Agência, discriminadas por Programa / Ação / Grupo de Despesa / Elemento de Despesa e, ainda, por Item de Despesa. No Sistema de Orçamento, as informações referentes às fases de programação e ajustes de dotação, são geridas por todas as áreas da Agência e coordenadas pela Gerência de Planejamento e Orçamento, regimentalmente responsável por esta atribuição. (...)

Em relação ao monitoramento gerencial, o Sistema Orçamento, por meio dos diversos tipos de Relatórios disponíveis e de fácil acesso, permite aos dirigentes da Agência constante acompanhamento da execução das despesas, para tomada de decisões e ajustes que se fizerem necessários. Além dos relatórios do Sistema Orçamento, o corpo Gerencial – não só ele, mas todos os servidores da Agência – tem acesso a diversos documentos elaborados pela Gerência de Planejamento e Orçamento e que estão disponíveis na intranet sob a forma de Relatórios Gerenciais. São eles:

Boletim de Desempenho Orçamentário e Financeiro – apresenta mensalmente informações sobre: a execução orçamentária e financeira, por Programa, por Grupo de Despesa e Elemento de Despesa, Receita do Fistel, Receita do Fust e Suprimento de Fundos.

Boletim de Acompanhamento de Consultorias – apresenta, mensalmente, a situação orçamentário-financeira e o status de cada serviço de consultoria programado para o exercício.

Painel de Evolução das Metas Físicas do PPA – apresenta, por meio de tabelas e gráficos, a evolução das metas físicas do PPA, discriminadas por ação.

Relatório de Análise da Execução Orçamentária – relatório emitido ao término de cada trimestre e que apresenta avaliação da execução do orçamento.

Séries Históricas – tabelas que apresentam o histórico do orçamento por grupo de despesa, histórico da dotação mensal, histórico da execução orçamentária e histórico da evolução da proposta orçamentária.

Indagado se a Agência possui alguma sistemática de acompanhamento e controle das despesas relativas a atividades finalísticas e atividades-meio, o setor responsável informa que:

A Anatel, com auxílio do Sistema de Orçamento, acompanha, constantemente, a execução de todas as suas despesas, independentemente da classificação. Além disso, para o acompanhamento e controle das ações, com foco também na transparência das informações, estão disponibilizados na intranet uma série de documentos e relatórios de avaliação referentes às despesas da Agência. Entretanto, é perfeitamente possível monitorar estas despesas, tendo em vista a própria estrutura organizacional da Agência, na qual há Superintendências Finalísticas e Superintendência/Assessorias que desempenham atividades-meio.

Sobre a existência de alguma classificação das ações em ações-meio e ações-fim, foi a seguinte a resposta:

Essa classificação se faz presente na própria estrutura do PPA que diferencia os programas em finalísticos e de apoio. Desta forma, as ações finalísticas da Anatel integram o seu programa finalístico “Qualidade dos Serviços de Telecomunicações” e as demais ações integram os programas “Apoio Administrativo” e “Previdência a Inativos e Pensionistas da União”. No programa finalístico estão as atividades de Outorga; Regulamentação dos Serviços; Fiscalização das Telecomunicações; Gestão de Recursos de Numeração, Espectro e Órbita; Certificação e Homologação de produtos de comunicação; Gestão Econômica da Prestação; Relações com os Usuários; Capacitação de Servidores; Publicidade de Utilidade Pública e Aquisição de Unidades Administrativas.

O questionamento sobre quais os sistemas utilizados pela Agência para aferir a relação custo/benefício de suas ações, oportunizou a seguinte resposta:

A Anatel se utiliza de estudos técnicos para aferir os impactos de suas ações, como aquele que subsidiou a elaboração do Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR, aprovado pela Resolução nº 516, de 30 de outubro de 2008.

Com o intuito de avaliar o impacto da atividade de regulamentação, a Anatel submete a Consulta Pública as propostas de atos normativos a serem editados e, ainda, realiza Audiências Públicas, nas quais matérias de interesse geral são apresentadas pela Agência e debatidas e com a sociedade.

No âmbito da universalização, por exemplo, são utilizados diversos sistemas, tais como o Sistema de Gestão das Metas de Universalização (SGMU), Sistema Integrado de Controle de Processos PADO (SPADO), Sistema Integrado de Gestão de Créditos da Anatel (SIGEC) e o Sistema de Informações Geográficas (SIGAnatel), para a elaboração de relatórios periódicos, que servem para aferir o resultado das ações realizadas pela Superintendência de Universalização, que tem impacto direto nos usuários dos serviços de telecomunicações, e permitem nortear futuros procedimentos. Outra ação é uma interação direta com a prestadora por meio do sistema FOCUS, na busca de soluções das demandas da sociedade e análise das reclamações recebidas que servirão de subsídio para elaboração de regulamentos.

5.3. Despesas por Grupo Natureza e Elemento de Despesa

Na classificação institucional das leis orçamentárias, a Anatel constituiu a Unidade Orçamentária 41.231. No Siafi, a Agência compreende várias Unidades Gestoras: códigos 413.001 a 413.046.

5.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

Na Tabela 5.16 estão reunidos todos os gastos da Anatel realizados no período 1999-2009. A execução orçamentária total (valores liquidados) da Agência passou de R\$ 216,9 milhões para R\$ 325,8 milhões no período, um crescimento nominal médio de 3,9% ao ano. Em valores correntes, o crescimento acumulado das despesas liquidadas nesse período de onze anos foi de 46,6%. Descontada a inflação, o crescimento real acumulado no período foi negativo: (-) 22,8%. O crescimento das despesas com Pessoal alcançou 42,5% no período e entre as Outras Despesas Correntes e Investimentos e Inversões Financeiras a redução foi de 2,7% e 19%, respectivamente. Além disso, nos últimos exercícios, os Investimentos foram inferiores aos realizados nos primeiros exercícios.

Tabela 5.16 – Anatel – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	% Total	ODC	% Total	Inv/IF	% Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
1999	5,9	2,7%	143,2	66,0%	67,9	31,3%	217,0	1,000	1,000	-
2000	20,5	9,2%	141,5	63,2%	61,8	27,6%	223,8	1,031	1,060	-2,7%
2001	39,3	17,5%	146,2	65,0%	39,5	17,6%	225,0	1,037	1,141	-9,1%
2002	73,0	28,3%	149,3	57,8%	35,9	13,9%	258,2	1,190	1,284	-7,3%
2003	79,8	34,6%	131,7	57,0%	19,3	8,4%	230,8	1,063	1,403	-24,2%
2004	82,1	32,6%	147,0	58,3%	22,9	9,1%	251,9	1,161	1,510	-23,1%
2005	90,7	39,2%	129,5	56,0%	10,9	4,7%	231,1	1,065	1,596	-33,3%
2006	108,0	47,0%	114,9	50,0%	6,9	3,0%	229,7	1,059	1,646	-35,7%
2007	129,3	49,2%	113,7	43,2%	20,0	7,6%	262,9	1,211	1,719	-29,6%
2008	168,1	56,0%	118,2	39,4%	13,9	4,6%	300,3	1,383	1,821	-24,0%
2009	204,5	62,8%	113,1	34,7%	8,3	2,5%	325,8	1,501	1,899	-21,0%
Total	1.001,2	36,2%	1.448,3	52,5%	307,3	11,1%	2.756,7			
<i>Cresc. médio</i>		<i>42,5%</i>		<i>-2,3%</i>		<i>-19,0%</i>	<i>4,1%</i>	<i>50,1%</i>		<i>-21,0%</i>
								<i>acum.</i>		<i>acum.</i>

Fonte: Siafi/STN

Nas três Tabelas apresentadas a seguir estão demonstrados, para cada um dos exercícios do período 1999 a 2009, os valores programados e executados nos três grupos de despesa: Pessoal, Outras Despesas Correntes e Investimentos e Inversões Financeiras. Serão considerados os quatro principais momentos no processo de execução das despesas: (i) projeto de lei orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional; (ii) lei orçamentária anual; (iii) valor autorizado, isto é, lei orçamentária com as alterações aprovadas durante o exercício; e (iv) valor liquidado (despesa executada).

De acordo com os dados da Tabela 5.17, o aumento dos gastos da Agência com Pessoal (GND 1) no período compreendido entre 1999 e 2009 foi de 3.352%, considerados os valores liquidados. Como já observado, explica-se o crescimento já que a Anatel, recém constituída, estruturou no período o seu quadro de pessoal. A taxa média anual de crescimento da despesa liquidada foi de 42,5% e a taxa média de execução das despesas de pessoal, isto é, o comparativo entre despesa autorizada na lei orçamentária e a despesa liquidada, foi de 86%. Quanto à comparação entre os valores dos projetos de leis orçamentárias e das leis propriamente ditas, não houve alteração em nenhum dos anos da série histórica.

Tabela 5.17 – Anatel – Pessoal e Encargos Sociais*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
1999	14,7	14,7	12,7	5,9	46,5%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%):	3.352,1%
2000	10,3	10,3	43,8	20,5	46,8%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	86,0%
2001	117,9	117,9	117,9	39,3	33,4%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	0,0%
2002	110,2	110,2	108,1	73,0	67,5%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	42,5%
2003	102,3	102,3	84,3	79,8	94,7%		
2004	105,6	105,6	83,7	82,1	98,0%		
2005	76,2	76,2	96,0	90,7	94,5%		
2006	118,2	118,2	109,2	108,0	98,9%		
2007	130,5	130,5	130,9	129,3	98,7%		
2008	172,7	172,7	173,4	168,1	96,9%		
2009	133,5	133,5	204,6	204,5	100,0%		
	1.092,2	1.092,2	1.164,7	1.001,2	86,0%		

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 5.18 apresenta as Outras Despesas Correntes (GND 3). No período considerado, o crescimento acumulado das despesas realizadas (liquidadas) nessa rubrica foi negativo: (-)21% e a taxa média de execução dessas despesas foi de (-)2,3%. Já a taxa média anual de execução da despesa liquidada, isto é, o comparativo entre despesa autorizada na lei orçamentária e a despesa liquidada, foi de 60,4%. Trata-se de um percentual baixo, sinalizando a ocorrência de contingenciamentos. Comparando-se os valores dos projetos de leis orçamentárias e das leis propriamente ditas, as alterações foram pequenas: 4%.

Tabela 5.18 – Anatel – Outras Despesas Correntes*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
1999	106,3	106,3	181,9	143,2	78,7%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%):	-21,0%
2000	241,3	218,6	195,6	141,5	72,4%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	60,4%
2001	308,7	308,7	308,7	146,2	47,4%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	3,9%
2002	347,3	347,3	347,3	149,3	43,0%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	-2,3%
2003	244,7	224,7	206,3	131,7	63,8%		
2004	191,2	191,2	191,2	147,0	76,9%		
2005	118,9	323,1	323,1	129,5	40,1%		
2006	102,2	104,8	127,3	114,9	90,3%		
2007	182,5	194,5	194,5	113,7	58,4%		
2008	189,7	154,8	166,3	118,2	71,1%		
2009	194,1	139,7	156,8	113,1	72,2%		
	2.227,0	2.313,7	2.399,0	1.448,3	60,4%		

Fonte: Siafi/STN

Os Investimentos (GND 4) e as Inversões Financeiras (GND 5), programados e executados pela Anatel no período compreendido entre 1999 e 2009, estão demonstrados na Tabela 5.19. Comparativamente com as Outras Despesas Correntes, os gastos nos dois GNDs são bastante inferiores. Consideradas as características de sua atuação, a Agência demandou mais investimentos na fase inicial de sua implantação. Isso deve explicar o crescimento negativo da despesa liquidada no período: (-)88%, bem como a taxa média de crescimento das despesas liquidadas: (-)19%. Mesmo com essas explicações, chama a atenção a baixa taxa média de execução das despesas: 48%. Em praticamente todos os exercícios, não houve alterações entre o projeto de lei e a lei orçamentária. No exercício em que houve alteração significativa – 2005, de R\$ 13,3 milhões para R\$ 54,1 milhões – o resultado foi pífio, já que a taxa de execução da despesa foi de apenas 20%, ou seja, grande parte do incremento não foi disponibilizado à Agência.

Tabela 5.19 – Anatel – Investimentos e Inversões Financeiras*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
1999	5,9	59,4	81,4	67,9	83,4%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%):	-87,8%
2000	103,9	126,6	116,0	61,8	53,3%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	47,9%
2001	91,8	91,8	91,8	39,5	43,0%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	17,6%
2002	101,1	101,1	101,1	35,9	35,5%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	-19,0%
2003	65,3	65,3	49,2	19,3	39,3%		
2004	18,1	9,7	26,1	22,9	87,7%		
2005	13,3	54,1	54,1	10,9	20,2%		
2006	20,0	12,2	12,2	6,9	56,3%		
2007	30,4	30,9	30,9	20,0	64,6%		
2008	49,5	45,3	41,8	13,9	33,3%		
2009	53,3	53,3	36,3	8,3	22,7%		
	552,5	649,7	641,0	307,3	47,9%		

Fonte: Siafi/STN

Na entrevista, fez-se a seguinte indagação à Anatel: os valores liquidados em favor da Agência são suficientes para o desempenho das suas atividades? Em caso negativo, qual o valor considerado ideal? A resposta foi a seguinte:

Os valores liquidados pela Anatel não têm correspondido às suas reais demandas. Os constantes contingenciamentos bem como o descompasso entre a programação de contratação de despesas e a de liberação de limite para movimentação e empenho tem evidentemente afetado o desempenho das atividades da Agência. Uma análise sobre a participação das despesas correntes no total das despesas da Anatel nos últimos três anos nos mostra uma redução clara. Em 2007, 2008 e 2009, as despesas correntes representaram, respectivamente, 43,2%, 39,4% e 28,9% do total de despesas liquidadas pela Anatel. Para que a Anatel possa realizar as atividades necessárias ao desempenho de sua função reguladora do setor de telecomunicações e apresentar os resultados esperados pela sociedade, estima-se uma demanda de recursos na ordem de R\$ 500,0 milhões anuais para as despesas de custeio e de capital.

5.3.2. Reserva de Contingência

A Anatel está entre as agências que mais sofrem contingenciamentos na própria lei orçamentária. Conforme os dados da Tabela 5.20, apenas no exercício de 2009 foram contingenciados recursos no montante de R\$ 3,4 bilhões e, nos últimos oito anos, R\$ 12,5 bilhões. Considerando que a Agência, em 2009, operou com a execução de R\$ 326 milhões (ver Tabela 5.21), o expressivo montante de R\$ 3,4 bilhões contingenciado fatalmente determina a seguinte indagação: a Agência se desempenha bem com os recursos efetivamente disponibilizados? Caso positiva, a resposta sugere outra pergunta: justifica-se o montante cobrado das concessionárias, e dos consumidores, em última análise, a título de taxa de concessão e fiscalização, cuja quase totalidade é empregada em outras finalidades?

Tabela 5.20 – Anatel – Reserva de Contingência*Orçamento Fiscal e de Seguridade Social – Em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Autorizado	Alteração no CN		Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real
				(Lei-PL)	%			
2002	176,40	176,40	176,40	0,0	0,00%	1,00	1,00	-
2003	223,30	243,30	243,30	20,0	8,20%	1,38	1,09	26%
2004	508,60	517,00	517,00	8,4	1,60%	2,93	1,18	149%
2005	1.309,20	1.559,20	1.552,20	250,0	16,00%	8,84	1,24	611%
2006	1.852,90	1.995,10	1.995,10	142,1	7,10%	11,31	1,28	782%
2007	1.932,10	2.048,60	2.048,60	116,5	5,70%	11,61	1,34	767%

Ano	PL	Lei	Autorizado	Alteração no CN		Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real	
				(Lei-PL)	%				
2008	1.912,20	2.469,60	2.469,60	557,4	22,60%	14,00	1,42	887%	
2009	3.421,90	3.475,20	3.475,20	53,2	1,50%	19,70	1,48	1232%	
	11.336,60	12.484,20	12.477,20						
Obs.	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:					7,80%			
	Taxa média de crescimento Lei (nominal):					53,10%			
	Taxa média de crescimento Lei (real):					44,80%			

Fonte: Siafi/STN

5.3.3. Elementos de Despesa

Os gastos por Grupos de Despesa discriminados por Elementos permitem uma verificação mais analítica dos tipos de despesas de acordo com a sua natureza. É o que está demonstrado na Tabela 5.21 apresentada abaixo.

No Grupo Pessoal, fica bem evidenciado o crescimento das despesas em decorrência da consolidação do quadro funcional da Agência. De acordo com o Relatório de Gestão de 2008, no final desse exercício a Anatel contava com 1.175 servidores ativos do quadro próprio; 81 ocupantes de funções de confiança; 534 servidores terceirizados em atividades de vigilância e limpeza; 219 servidores terceirizados em apoio administrativo; 303 servidores terceirizados em outras atividades; 109 estagiários, além de 202 servidores requisitados com ônus e 10 sem ônus; e 8 servidores da instituição cedidos com ônus.

Questionado se o quadro de pessoal da Agência está provido de maneira adequada, o setor responsável apresentou os seguintes comentários:

O Quadro de Pessoal, de 1.690 vagas, foi definido pela Lei nº 10.871, em 20 de maio de 2004. Está distribuído em 720 Especialistas em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações, 250 Analistas Administrativos, 485 Técnicos em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações e 235 Técnicos Administrativos. Das 1690 vagas estão preenchidas 1.543, restando perfazer 147 do quadro autorizado, mesmo depois de realização do concurso de 2009. Tal lacuna, somado ao fato da possibilidade de retorno dos 178 requisitados da Telebrás à empresa de origem, ensejou uma demanda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, para autorizar a nomeação de 114 concursados, além das 247 vagas autorizadas para o terceiro concurso, a fim de mitigar riscos de falta de pessoal.

A Anatel solicitou, também, ao MPOG o encaminhamento de Projeto de Lei acrescentando ao quadro atual 272 vagas referentes ao pessoal terceirizado de suporte administrativo e em desacordo com o Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997.

Quanto ao quantitativo do quadro da Anatel de 1690 vagas, aprovado em 2004, há de se fazer duas considerações:

(i) Em sendo atendido o pleito de aumento do quadro em 272 administrativos ativos resolveria em parte a carência identificada no baixo número de técnicos administrativos, que desenvolvem atividades de suporte tais como: atendimento nas salas do cidadão, protocolo, arquivo e secretariado em geral;

(ii) Relativamente ao total de 1690 vagas cabe argumentar que a infra-estrutura de Telecomunicações no país sofreu um considerável acréscimo entre 2004 e 2010. a título de exemplo, a base de assinantes do Serviço Móvel Pessoal (SMP) alcançou 173,9 milhões em 2009, apresentando crescimento de 265% em relação a 2004. Relativo à evolução dos acessos do serviço de comunicação multimídia, ao final do ano passado, o Brasil contava com 13 milhões de acessos fixos banda larga, representando um aumento de 406% em comparação ao ano de 2004. Em decorrência, as atividades da Anatel sofreram um acréscimo que podem ser comparadas com o acréscimo no número de outorgas, horas de fiscalização e licenciamento de produtos de telecomunicações. De outro lado, a Anatel vem recebendo novas incumbências, tais como a responsabilidade sobre o acompanhamento de

projetos com utilização de recursos do FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações) e algumas relativas à fiscalização e arrecadação, como acontece com a CFRP (Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública).

O quadro de pessoal da Anatel, definido em 2004, está aquém das necessidades atuais, seja em função da expansão do setor regulado, ou por receber novas atribuições, não previstas quando da constituição da Agência.

Em termos qualitativos, o quadro de pessoal da Anatel é constituído por 75% de servidores efetivos concursados, 12,8% de servidores específicos, 11,5% de servidores requisitados da Telebrás, e 0,7% de requisitados de outros órgãos.

O primeiro segmento (concursados) é caracterizado por pessoal jovem com boa formação acadêmica, mas ainda carente de conhecimento especializado no setor de telecomunicações, como em regulação; e pouca vivência organizacional. Para este segmento a Anatel está investindo em cursos de especialização (pós-graduação *lato sensu*) e capacitação para o trabalho, inicialmente, para as áreas finalísticas (outorga, fiscalização e regulamentação) e nas áreas críticas de suporte (gestão de contratos e orçamentária, e legislação administrativa). Permanece como lacuna o desenvolvimento gerencial.

Para os segundo e terceiro segmentos, caracterizados pelo pessoal com maior experiência administrativa e funcional e idade média por volta dos 50 anos, o maior foco está em atualização e ações de integração com o pessoal do primeiro segmento, até para que haja uma natural transferência de conhecimento.

A propósito do crescimento das despesas de Pessoal em volume superior ao das Outras Despesas Correntes e se esses recursos são suficientes para o cumprimento das funções da Agência, foi informado que:

De fato, ao longo dos últimos anos as despesas com Pessoal e Encargos Sociais vêm tendo expressivo crescimento e, principalmente, consumindo parcela superior ao das demais despesas no orçamento total da Agência, sobretudo maior do que as despesas correntes.

Se por um lado o aumento nas despesas de pessoal e encargos sociais reflete melhoria nos níveis salariais e aumento no quadro efetivo de servidores, por outro lado, implica em achatamento das demais despesas. Se em 2001, as despesas com pessoal representavam 17,5% do orçamento da Anatel, em 2009 representam 62,8%.

Se os recursos alocados para as despesas de pessoal e encargos sociais atendem às demandas da Agência, ainda que seja por meio de crédito suplementar, em contrapartida a compressão dos recursos para as despesas correntes e de investimentos da Agência não tem sido suficientes para atender às necessidades da Anatel.

Ao longo dos últimos anos, em virtude de seguidas reduções de dotação para as despesas correntes, criou-se uma demanda reprimida que vem inegavelmente afetando o desempenho da Anatel. A demanda apurada em cada exercício se refere às despesas com contratação de estudos, desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação, realização de workshops sobre o Setor de Telecomunicações, desenvolvimento de ferramental para elaboração do Planejamento Estratégico do Setor de Telecomunicações, realização de atividades que permitam maior controle social, divulgação dos serviços prestados pela Agência, por meio da publicação de sua Carta de Serviços, melhorias na atividade de fiscalização e das bases de informação da Agência sobre o setor, eventos de capacitação, ampliação das atividades da Central de Atendimento, realização de pesquisa de satisfação dos usuários, implementação de novas metodologias que garantam consistência na atividade de regulação, como análise de Impacto Regulatório e outras que, ao longo dos anos, em função da insuficiência de recursos não vêm sendo atendidas.

Indagada sobre as razões para o crescimento de 600% nas despesas com inativos e pensionistas (Ação 0181 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões), nos exercícios de 2004 a 2009, a Agência assim se pronunciou:

As despesas com inativos e pensionistas da Anatel, no período de 2004 a 2009, tiveram aumento de 553,1%. Este resultado se explica pela sucessão de alguns aspectos: Em 2007 houve um acréscimo de 47,8% no número de inativos e pensionistas. (...) Como resultado deste crescimento quantitativo, a despesa apresentou incremento de 58%. Comparativamente a 2008, houve apenas um crescimento de 11,1% no quantitativo de inativos e pensionistas. Entretanto, o aumento na despesa foi de 36,6% decorrente de

aumento salarial ocorrido em 2008 com forte impacto nas despesas com inativos e pensionistas.

O volume maior de encargos está concentrado no GND 3 – Outras Despesas Correntes. Entre estas, nos Elementos 39, 35, 14 e 33. No Elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica são classificadas grande parte das despesas de manutenção e funcionamento contratadas junto a terceiros, como água, energia elétrica, telefone, serviços terceirizados, etc. No passado, quando a Agência não contava com pessoal técnico em seus quadros, os gastos com consultores eram maiores. Isso aparece claramente nas despesas com o Elemento 35. As tarefas de fiscalização da Agência justificam os gastos com diárias e passagens e locomoção.

Especialmente sobre a variação de gastos com diárias, passagens e consultoria desde 2004 até o presente, foi dada a seguinte explicação:

As despesas com viagens apresentaram expressiva queda em 2005 e 2006 comparativamente, a 2004, em decorrência das restrições legais impostas. A partir de 2007, quando não mais houve restrição às viagens houve um acréscimo na execução em função da retomada das despesas com capacitação. Em 2009 houve elevação nos gastos com viagens em virtude da realização de diversas turmas do Curso Avançado de Especialização de Regulação em Telecomunicações e do Curso de Especialização da UIT em Brasília, que contou com a participação de servidores das representações da Anatel em todos os estados brasileiros. Relativamente às despesas com consultorias, verifica-se que no período de 2004 a 2009 houve expressiva queda, explicada pelos recorrentes contingenciamentos impostos à Anatel no período.

Especialmente, nos anos iniciais de operação, a Anatel precisou realizar investimentos, especialmente na aquisição de equipamentos e material permanente.

Tabela 5.21 – Anatel – Grupos de Despesa e Elementos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões corrente

GND / Elemento Despesa	Despesas Liquidadas									TOTAL
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1 PESSOAL	39,3	73,0	79,8	82,1	90,7	108,0	129,3	168,1	204,5	974,8
11 Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	13,9	29,9	37,9	23,0	34,1	53,0	81,5	117,3	147,0	537,5
96 Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado		31,6	31,5	35,9	31,2	26,1	24,7	24,0	23,7	228,7
13 Obrigações Patronais	2,3	5,7	7,0	6,9	7,0	14,3	17,3	24,2	30,6	115,2
4 Contratação por Tempo Determinado		4,7	2,5	14,6	16,5	13,3	3,8			55,3
93 Indenizações e Restituições	22,5									22,5
92 Despesas de Exercícios Anteriores	0,7	1,0	0,8	1,3	1,4	0,2	0,4	0,3	0,1	6,1
1 Aposentadorias e Reformas	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,9	1,4	1,9	5,7
16 Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6	2,1
3 Pensões	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	1,4
91 Sentenças Judiciais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
8 Outros Benefícios Assistenciais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	146,2	149,4	131,7	147,0	129,3	114,9	113,7	118,2	113,1	1.163,4
39 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	85,7	96,6	97,1	104,8	97,0	92,3	94,6	96,0	92,1	856,2
35 Serviços de Consultoria	15,5	19,2	9,5	10,1	12,6	4,8	0,6	3,4	0,2	75,8
14 Diárias – Pessoal Civil	6,1	8,1	7,1	6,5	4,3	4,4	5,6	4,4	5,8	52,2
33 Passagens e Despesas com Locomoção	7,4	9,3	8,2	7,9	3,6	3,2	4,0	5,1	5,0	53,6
92 Despesas de Exercícios Anteriores	0,2	6,8	1,1	7,6	2,8	1,8	1,1	1,1	2,1	24,6
93 Indenizações e Restituições	9,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,0	0,9	1,2	2,1	19,6
30 Material de Consumo	2,0	3,9	3,3	2,7	2,2	1,3	1,5	1,1	1,8	19,6
46 Auxílio-Alimentação	0,8	1,1	1,2	1,6	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	16,0
4 Contratação por Tempo Determinado	15,4									15,4
41 Contribuições	1,6	2,3	2,0	2,2	1,8	1,7	1,5	1,9		15,1
36 Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0,5	0,6	0,4	1,6	0,8	1,1	0,5	1,1	1,1	7,5
49 Auxílio-Transporte	0,2	0,3	0,5	0,5	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	4,2

GND / Elemento Despesa	Despesas Liquidadas										TOTAL
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
47 Obrig.Tribut.e Contrib – Op. Intra-Orçamentárias	0,3	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	1,6	
8 Outros Benefícios Assistenciais	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	1,3	
37 Locação de Mão-de-Obra	0,5	0,0								0,5	
48 Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física							0,2	0,0	0,2	0,4	
32 Material de Distribuição Gratuita	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0			0,0	
4 INVESTIMENTOS	18,5	28,4	19,4	22,9	10,9	6,9	20,0	4,7	8,3	139,9	
51 Equip. e Material Permanente – Op. Intra-Orç.	13,6	22,8	8,5	6,9	9,1	5,6	16,6	3,8	7,4	94,3	
52 Obras e Instalações – Op. Intra-Orçamentárias.	4,9	4,9	9,3	14,7	1,2	1,1	2,9	0,8	0,9	40,8	
61 Despesas de Exercícios Anteriores		0,1	1,3	1,2	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	3,5	
92 Aquisição de Imóveis		0,6	0,2		0,2		0,3			1,3	
5 INVERSÕES FINANCEIRAS	21,0	7,5	0,0					9,2		37,7	
61 Aquisição de Imóveis	21,0	7,5	0,0					9,2		37,7	
TOTAL GERAL	225,0	258,2	230,9	251,9	230,9	229,8	262,9	300,3	325,8	2.315,6	

Fonte: Siafi/STN

5.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

As principais receitas criadas para manter o sistema de fiscalização dos serviços de telecomunicações têm origem em duas taxas criadas pela Lei nº 5.070, de 7-7-1966: de fiscalização de instalação e de fiscalização de funcionamento devidas pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência. Constituinte receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, esses recursos são transferidos ao Tesouro, ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST e à Anatel. A Agência deve utilizá-los, exclusivamente: a) na instalação, custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações existentes no País; b) na aquisição de material especializado necessário aos serviços de fiscalização; c) na fiscalização da elaboração e execução de planos e projetos referentes às telecomunicações; e d) no atendimento de outras despesas correntes e de capital por ela realizadas no exercício de sua competência.

A Tabela seguinte – 5.22 – apresenta as despesas liquidadas em cada ano do período 1999 a 2009 de acordo com as fontes de recursos, ou seja, a origem dos recursos que viabilizaram as despesas da Anatel. Inicialmente, estão separados os Recursos do Tesouro e os Recursos de Outras Fontes, isto é, recursos arrecadados pela própria Agência. Com a exceção das pequenas parcelas arrecadadas pela Anatel em 1999, 2000 e 2005 e os R\$ 26,1 milhões da fonte Recursos Próprios Financeiros de 2001, todos os demais recursos utilizados no período são classificados como Recursos do Tesouro. O valor total de R\$ 2,7 bilhões transferidos pelo Tesouro originou-se de duas fontes principais: (i) R\$ 901,0 milhões de Recursos Próprios Não-Financeiros; e (ii) R\$ 1,72 bilhões da Fonte Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia. O curioso é que não se trata de fontes diferentes, mas, sim, de uma só. Até 2002 entendia-se que a cobrança da taxa de fiscalização seria Receita Não-Financeira do Tesouro – Fonte 150. A partir do exercício seguinte, alterou-se a classificação para Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia – Fonte 174.

Tabela 5.22 – Anatel – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

<i>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes</i>													
Cód	Fonte de Recursos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Recursos do Tesouro													

150	Rec. Próprios Não-Financ.	215,70	223,26	198,91	258,22							896,09	
174	Taxas pelo Poder de Polícia					230,81	251,90	219,90	205,64	260,90	299,61	254,84	1.723,60
300	Recursos Ordinários								1,30				1,30
374	Taxas pelo Poder de Polícia							0,00	22,80	1,98	0,65	71,00	96,44
Subtotal		215,70	223,26	198,91	258,22	230,81	251,90	219,90	229,74	262,88	300,26	325,84	2.717,44
% em relação ao total de fontes		99%	100%	88%	100%	100%	100%	95%	100%	100%	100%	100%	99%
Recursos de Outras Fontes													
250	Rec. Próprios Não-Financ.	1,20	0,57					2,24	0,00	0,00	0,00	0,00	4,02
280	Rec. Próprios Financeiros			26,14				9,00	0,00	0,00	0,00	0,00	35,14
Subtotal		1,20	0,57	26,14	0,00	0,00	0,00	11,24	0,00	0,00	0,00	0,00	39,16
% em relação ao total de fontes		1%	0%	12%	0%	0%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	1%
Total de Fontes		216,90	223,84	225,05	258,22	230,81	251,90	231,14	229,74	262,88	300,26	325,84	2.756,59

Fonte: Siafi/STN; Nota: não inclui fontes da reserva de contingência.

Na Tabela 5.22, estão identificadas, no período 2002 a 2009, as origens dos recursos que foram contingenciados já na própria lei orçamentária. Esses mesmos valores foram apontados na Tabela 5.20 em seus totais. As fontes mais contingenciadas foram a 129, 174 e 280. A primeira, “Receitas de Concessões e Permissões” tem sido integralmente bloqueada, não sendo liberado nenhum recurso para a Agência (ver Tabela 5.21). O bloqueio maior vem se dando na Fonte 174, “Taxas pelo Poder de Polícia”: quase R\$ 9 bilhões nos últimos oito exercícios. A segunda fonte mais contingenciada foi a de “Recursos Próprios Financeiros” (Fonte 280): R\$ 2,5 bilhões no período. De acordo com informações obtidas durante a entrevista, trata-se de recursos devidos à Agência no passado e jamais repassados. Depositados na Conta Única do Tesouro, esses valores recebem remuneração, daí o aumento a cada ano do valor contingenciado.

Tabela 5.23 – Anatel – Fontes de Recursos da Reserva de Contingência

<i>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores autorizados – R\$ milhões correntes</i>											
Cód.	Fonte de Recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	
Recursos do Tesouro											
129	Rec. de Concessões e Permissões				70,33	187,51	140,93	326,17	466,92	1.191,86	
150	Rec. Próprios Não-Financeiros	18,0								18,00	
174	Taxas pelo Poder de Polícia		230,76	289,25	1.109,40	1.398,96	1.495,81	1.696,63	2.532,37	8.753,18	
Subtotal			230,76	289,25	1.179,73	1.586,47	1.636,74	2.022,79	2.999,29	9.963,04	
% em relação ao total de fontes			95%	56%	76%	80%	80%	82%	86%	80%	
Recursos de Outras Fontes											
250	Rec. Próprios Não-Financeiros		0,99	2,34		1,57	2,34	2,11	0,88	10,23	
280	Rec. Próprios Financeiros	158,4	11,57	225,39	372,43	407,02	409,47	444,71	474,98	2.503,97	
Subtotal		158,4	12,56	227,74	372,43	408,59	411,82	446,82	475,86	2.514,20	
% em relação ao total de fontes			5%	44%	24%	20%	20%	18%	14%	20%	
Total de Fontes		176,4	243,32	516,99	1.552,16	1.995,06	2.048,55	2.469,61	3.475,15	12.477,24	

Fonte: Siafi/STN

As principais fontes de recursos da Agência, liberadas ou contingenciadas, estão relacionadas a seguir. A descrição das fontes foi retirada de manual da SOF.⁵⁷

⁵⁷ Ementário de Classificação de Receitas Orçamentárias da União 2009, editado pela Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF/MPOG. Disponível em < https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/publicacoes/EMENTARIO_2009a.pdf >

Fonte 129 Recursos de Concessões e Permissões

A Fonte 129 é composta pelos recursos originados da concessão ou permissão de serviços públicos a particulares, os quais estão sujeitos ao controle, fiscalização e regulação do Poder Público. É destinada ao desenvolvimento de projetos nos respectivos setores, conforme legislação específica. No período 2002-2009, todos os recursos dessa fonte foram contingenciados.

Fonte 150 Recursos Próprios Não-Financeiros

Esta fonte é constituída por recursos não-financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos. Na realidade, até o exercício de 2002, era classificado nessa fonte o produto da arrecadação das duas taxas do FISTEL. A partir do exercício de 2003, alterou-se o entendimento e a arrecadação das taxas passaram a constituir a Fonte 174.

Fonte 174 Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia

Fonte composta pela receita proveniente da cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e de multas por auto de infração às leis e normas vigentes. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Os recursos dela originados são destinados aos respectivos órgãos fiscalizadores.

As duas principais taxas da Fonte 174 de interesse da Agência são:

1121.02.00 - Taxas de Fiscalização das Telecomunicações

Fato gerador: Esta natureza compreende duas taxas devidas pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência: Taxa de Fiscalização de Instalação e Taxa de Fiscalização de Funcionamento.

Destinação legal: Fundo de Fiscalização das Telecomunicações.

Amparo legal: Lei nº 5.070, de 7-7-1966; e Lei nº 11.652, de-4-2008, art. 33.

1121.02.01 – Taxa de Fiscalização de Instalação

Taxa paga no momento da emissão do certificado de licença para o funcionamento das estações. Tem seus valores fixados em lei.

1121.02.02 – Taxa de Fiscalização de Funcionamento

Taxa paga anualmente, até o dia 31 de março, pela fiscalização do funcionamento das estações. Seus valores correspondem a 45% dos fixados para a taxa de fiscalização de instalação.

5.5. Adequação entre Receitas e Despesas e Implicações na Gestão

Parte dos resultados das entrevistas foi incluída nas seções anteriores deste relatório. Nesta seção serão apresentados outros resultados da consulta, especialmente aqueles posicionamentos da Agência sobre recursos disponibilizados, contingenciamentos, limites financeiros autorizados, etc.

Uma das questões colocadas à instituição foi sobre a existência de estudos que mostrem dados concretos, números ou projeções sobre implicações e/ou impedimentos existentes para a execução dos programas de trabalho da Agência. A resposta foi a seguinte:

O acompanhamento do Plano de Trabalho da Agência prevê o levantamento de problemas que podem impactar o alcance da meta de cada ação constante do referido plano. Estes problemas podem ser relacionados à restrição orçamentária ou quaisquer outros fatores impeditivos da realização da ação.

Frente à solicitação de que fossem indicadas mais objetivamente as restrições, a Agência assim se manifestou:

Ao longo de vários anos a Anatel vem sofrendo contenção na execução de seus programas, especialmente de seu programa finalístico, em virtude de restrições orçamentárias. Cabe destacar que a cada contingenciamento sofrido, a Anatel elabora e encaminha ao Ministério das Comunicações documento denominado “Relatório Contingenciamento de Recursos da Anatel”. Neste documento são apresentados os impactos da redução de recursos para a Agência e os valores necessários para a recomposição das despesas.

São elaboradas análises de risco, quais os objetivos foram alcançados, os problemas existentes e suas possíveis soluções, bem como outros apontamentos que se fizerem necessários.

Em relação ao acompanhamento e controle, a área técnica se baseia em relatórios para nortear demandas de fiscalização, é feita a avaliação do impacto e resultado das multas aplicadas nos Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADOs) instaurados e a verificação dos ofensores para a universalização do STFC e suas possíveis soluções; bem como os ofensores para melhoria de qualidade e alternativas vislumbradas. Além disso, para programas de trabalhos específicos são estabelecidas metas de desempenho. No decorrer da execução dos trabalhos são realizados acompanhamentos de impedimentos e fatores que, eventualmente, obstem a execução das ações.

O Decreto nº 2.338/97, no seu art. 5º, § 3º, veda a adoção de limites para a fixação de dotações orçamentárias da Agência na lei orçamentária anual. Questionada se o referido Decreto está sendo observado e, em caso negativo, qual a razão mais provável, a Agência respondeu nos seguintes termos:

Não, o disposto no referido Decreto não vem sendo observado uma vez que a Anatel obedece aos limites definidos pelo Ministério das Comunicações. A provável razão para tanto é a utilização de recursos do Fistel, cuja arrecadação gira em torno de R\$ 4,0 bilhões anuais, para composição de superávit fiscal por parte do Governo Federal.

A próxima questão foi sobre o impacto do contingenciamento nas principais ações e seus reflexos no cumprimento das atribuições legais da Agência. Posicionou-se assim, a Anatel:

O contingenciamento de recursos imposto à Anatel reiteradamente tem tornado imperativa a prorrogação ou, em alguns casos, o cancelamento das despesas. É inegável que essa constante postergação de despesas em virtude de insuficiência de recursos tem se colocado como entrave ao desenvolvimento da Agência. Mais precisamente, tem impedido a Anatel de efetuar os avanços necessários e esperados pelo setor de telecomunicações uma vez que está constantemente buscando recuperar perdas anteriores.

Como reflexos do contingenciamento podemos citar: descumprimento de recomendações de órgãos de controle; não atendimento de demandas da sociedade relativamente à defesa dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações; insuficiência de fiscalização; postergação de projetos de tecnologia da informação, bem como dificuldade de interação da Agência com outros órgãos oficiais e com a sociedade na medida em que impede o deslocamento de servidores para a participação em eventos como audiências públicas, reuniões com órgãos de defesa do consumidor e outros órgãos técnicos ligados ao setor de telecomunicações. A isto acrescenta-se a suspensão da capacitação de servidores, o que gera uma defasagem do conhecimento requerido, uma vez que o setor tem apresentado evoluções em prazos cada vez menores; estudos prospectivos deixaram de ser contratados no momento oportuno, os quais poderiam, atualmente, auxiliar em certas decisões. Nem

sempre estudos prospectivos desenvolvidos pelas equipes da casa conseguem dar uma dimensão correta da questão; acompanhamento das evoluções do setor dificultadas tornando as decisões *ex-ante* mais frágeis em decorrência da falta de informação. Além disso, pode-se afirmar que o contingenciamento orçamentário impede a melhoria do relacionamento da Agência com os usuários, já que não possibilita a realização de campanhas que objetivem o esclarecimento dos cidadãos sobre seus direitos.

A respeito da suficiência, ou não, dos limites orçamentários fixados pelos órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamentação para a Agência durante os últimos anos foram apresentados os seguintes comentários:

Ao longo dos últimos anos, a Anatel tem deixado claro nas diversas correspondências encaminhadas ao Ministério das Comunicações e ao Ministério do Planejamento que os limites estabelecidos para execução do orçamento da Anatel não tem atendido sua demanda. Neste período, uma análise comparativa entre a necessidade levantada pela Agência e os valores efetivamente liberados para empenho revela um descompasso entre eles, traduzido em uma demanda reprimida, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 5.24 – Anatel – Necessidades, liberações para empenho e demanda reprimida (1998-2010)

Exercício	Necessidade Anatel (a)	Dotação liberada p/empenho (b)	Em milhões correntes	
			Demanda reprimida (a) - (b)	(b) / (a) %
1998	466,6	209,1	257,5	44,81
1999	306,6	261,6	45,0	85,31
2000	350,7	341,2	9,5	97,29
2001	525,3	384,0	141,3	73,10
2002	370,3	318,9	51,4	86,12
2003	432,8	242,0	190,8	55,91
2004	496,4	299,5	196,9	60,33
2005	529,3	254,0	275,3	47,99
2006	507,3	248,7	258,6	49,02
2007	536,2	300,9	235,3	56,12
2008	411,9	327,1	84,8	79,42
2009	428,6	335,6	93,0	78,30
2010	561,3	327,8	233,5	58,40

Fonte: Siafi/STN. Elaborado pela Anatel.

Pelo exposto na tabela, verifica-se que, especialmente nos últimos sete anos, em média, metade da necessidade de recursos identificada foi contingenciada. A exceção verificada nos anos de 2008 e 2009 deveu-se ao fato da expressiva ampliação das despesas de pessoal, que fizeram reduzir a participação das despesas de custeio e investimento no câmputo da despesa total.

Questionado sobre as reais necessidades da Agência em termos de percentual, o setor financeiro argumentou que: “Para que a Anatel possa cumprir com sua programação e realizar as suas atribuições legais, faz-se necessário que a dotação destinada à Agência seja integralmente liberada”.

Quanto ao ritmo de liberação dos limites para empenho e pagamento ao longo do exercício, questionou-se a sua adequação ao cronograma de licitações e contratações e, em caso negativo, como seria possível aprimorá-lo, ao que a Agência manifestou o seguinte entendimento:

Há uma evidente falta de sincronia entre o cronograma de liberação dos limites para empenho e pagamento e o de licitações e contratações da Anatel, fato que em muito prejudica seu desempenho, uma vez que muitas vezes a contratação de serviços ou a aquisição de bens e equipamentos tem que ser postergada. A reversão desta situação passa, prioritariamente, pelo atendimento da legislação que versa sob o orçamento da Agência. Destacam-se: a Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que em seu art. 15 dispõe: “A fixação das dotações orçamentárias da Agência na Lei de Orçamento Anual e sua programação orçamentária e financeira de execução não sofrerão limites nos seus valores para movimentação e empenho” e o Decreto 2.338/97, que art. 5º, § 3º, veda a adoção de limites para a fixação de dotações orçamentárias da Agência na Lei Orçamentária Anual.

Considerando a evolução das receitas próprias da Agência no período de 1999 a 2009, solicitou-se comentário sobre as medidas necessárias para a melhor adequação das fontes de receita às necessidades da Agência e ao exercício de sua autonomia orçamentária e financeira. A resposta foi que:

Não obstante à evolução das receitas próprias da Anatel, é adequado que se mantenha a fonte de receita que custeia as despesas da Agência. A Lei Geral de Telecomunicações, em seu art. 51, ao dar nova redação ao art. 3º da Lei nº 5.070, estabelece que os recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel serão aplicados pela Agência Nacional de Telecomunicações exclusivamente.

Desde a sua criação, a Anatel tem suas despesas custeadas efetivamente pela receita de taxas de fiscalização. A arrecadação destas, anualmente, supera em muito as necessidades da Agência. Ainda que, atualmente a Anatel, por restrições orçamentárias, execute valores inferiores às suas reais necessidades, um orçamento na ordem de R\$ 750,0 milhões como é o ideal para a Anatel – considerando-se todas as despesas – representa menos de 30% da arrecadação de taxas, o que reforça a manutenção desta fonte de recursos.

Consultada sobre a existência de propostas concretas acerca do montante de recursos necessários para o funcionamento adequado da Agência, foi observado que:

Considerando-se a demanda reprimida que se acumulou ao longo dos anos e as atribuições legais da Agência, estima-se que, excluídas as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, a Anatel necessite de montante aproximado de R\$ 500,0 milhões anuais para fazer frente às suas despesas. Esses recursos permitirão assegurar a infraestrutura necessária, contratar estudos e serviços, capacitar servidores, adquirir equipamentos, enfim, criar as condições para que a Anatel possa atuar nos termos esperados pelo setor de telecomunicações brasileiro.

O setor financeiro da Anatel fez as seguintes considerações sobre a evolução das receitas e despesas constantes da versão preliminar do Relatório colocado à disposição da Agência:

O relatório identifica claramente o problema que a Anatel vem enfrentando ao longo de vários anos, qual seja o descompasso entre a arrecadação do Fistel, e a necessidade de recursos para que possa cumprir com suas atribuições legais.

As despesas correntes vêm sendo anualmente comprimidas, com perdas reais e conseqüentemente gerando prejuízos ao desempenho das atribuições da Agência. Os constantes contingenciamentos, bem como as liberações tardias de recursos no exercício provocam postergações de projetos importantes para regulação dos serviços de telecomunicações, bem como retira da Agência a possibilidade de exercer papel de vanguarda, com proposições de ponta para a evolução do setor. Mesmo, quanto à fiscalização, não se pode afirmar que os recursos sejam suficientes, ainda que anualmente tenham os recursos prioritariamente alocados. Do ponto de vista das atividades meio ou atividades de suporte à regulação e à fiscalização, as pressões constantes de restrição orçamentária acabam por gerar uma desatualização que compromete a execução das atividades finalísticas.

Sobre o aprimoramento dos instrumentos administrativos, orçamentários e financeiros de gestão utilizados pela Agência – plano plurianual, contrato de gestão ou equivalente, relatório de gestão e outros – foram sugeridas pela Anatel as seguintes potenciais melhorias: a) adequação físico-financeira do PPA; b) ajuste do cronograma financeiro e liberação dos limites para pagamento; e c) atendimento dos dispositivos legais quanto à autonomia administrativo-financeira.

Quanto a possíveis dificuldades para a gestão dos recursos em virtude do grau de detalhamento da programação orçamentária, a posição da Agência foi a seguinte:

A Anatel não encontra dificuldades para a gestão de seus recursos uma vez que utiliza para tanto sistema próprio – Sistema Orçamento. Este sistema compreende as fases de programação, execução e monitoramento de todas as despesas da Agência, discriminadas por Programa / Ação / Grupo de Despesa / Elemento de Despesa e, ainda, por Item de Despesa. Cumpre destacar que este último representa uma classificação interna da Agência e visa detalhar a despesa ao seu menor nível, favorecendo o acompanhamento da

execução do orçamento, permitindo os ajustes necessários e, conseqüentemente, viabilizando a gestão orçamentária da Agência.

Consultada sobre os motivos que fazem com que a Agência não mantenha contrato de gestão com o órgão supervisor, a justificativa foi que: “As principais razões para a Agência não firmar contrato de gestão podem ser resumidas ao fato de não haver previsão legal, bem como a diminuição de sua autonomia, esta sim, com expressa previsão normativa”.

Apesar de previsto no ordenamento legal geral⁵⁸, a representação da Agência acredita que

A proposta de instituição de contrato de gestão para Agências Reguladoras se mostra inadequada e desnecessária uma vez que implicaria em redução de sua independência em relação ao poder Executivo, em razão de sua qualificação como autarquias de regime especial, o que envolve maior autonomia em relação à Administração Direta, estabilidade de seus dirigentes e caráter final das suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública. Além disso, existem inúmeros instrumentos de controle para garantir a fiscalização do poder central sobre a Agência, tais como o controle de gestão, realizado pelo TCU e CGU, o controle Legislativo, quanto ao cumprimento das políticas públicas, o controle Judiciário contra abusos e ilegalidades e o controle da sociedade, através de mecanismos de participação como a Consultas e Audiências Públicas e a Ouvidoria.

Sobre a existência de indicadores de preços de tarifas e margens de lucro praticadas pelas concessionárias ou de estudos no sentido de sua adoção, a Anatel entende que:

O modelo brasileiro adotado na privatização do setor foi o de cesta tarifária, onde as tarifas são reajustadas pela variação de um índice de inflação, respeitado um preço teto. O índice de inflação adotado na privatização foi o IGP-DI, substituído posteriormente por um índice setorial (IST), quando da revisão dos contratos de concessão em 2005. O modelo brasileiro não se baseia em regulação por taxa de retorno dos investimentos, portanto, não existe controle das margens de lucro das concessionárias. Ressalta-se, no entanto, respeitando a legislação, os ganhos de produtividade são compartilhados com a sociedade por meio do Fator de Transferência (Fator X), aplicado aos reajustes das tarifas dos planos básicos das concessionárias.

A respeito das diretrizes e metas fixadas pelo Ministério das Comunicações – MC para a Agência e os seus instrumentos, o parecer da Anatel foi expresso nos seguintes termos:

O Ministério das Comunicações, em articulação com a Anatel, expediu a Portaria n.º 178, de 22 de abril de 2008, que dispõe sobre as diretrizes para implementação das políticas públicas de telecomunicações, assim definidas:

- I – ampliar a oferta de serviços para o acesso à Internet por meio de banda larga;
- II – reduzir as barreiras ao acesso e ao uso dos serviços de telecomunicações para as classes de menor renda;
- III – assegurar a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações;
- IV – propiciar a diversificação na oferta de serviços de telecomunicações, com a ampliação do processo de convergência e de disponibilidade de aplicações multimídia;
- V – ampliar a oferta de todos os serviços de telecomunicações de interesse coletivo, nas diversas regiões do País;
- VI – ampliar a abrangência e a capacidade das redes de suporte ao acesso de serviços em banda larga;
- VII – ampliar a oferta de acesso do usuário aos serviços em banda larga por meio de múltiplas redes e serviços;
- VIII – *ampliar o acesso aos serviços de telecomunicações em áreas rurais, assegurando oferta específica para esse segmento de mercado, nas diversas regiões do País;*
- IX – assegurar a competição e a concorrência na exploração de serviços, de modo a proporcionar os benefícios aos usuários em termos de preço e qualidade;
- X – implantar Plano de Numeração para os serviços de telecomunicações, quando aplicável;

⁵⁸ Constituição Federal: art. 37, § 8º.

- XI – criar ambiente favorável ao surgimento e fortalecimento de novos prestadores de serviços de telecomunicações de pequeno e médio porte;
- XII – estabelecer modelo de competição que favoreça o compartilhamento de redes, entre diferentes serviços e prestadoras, bem como a multiplicidade de opções de acesso para o usuário; e
- XIII – promover o desenvolvimento e produção de bens e serviços de telecomunicações no país.

Com base nessas diretrizes, a Agência produziu relatórios analíticos contendo a proposta de alteração do marco regulatório setorial, que contemplou, inclusive, a revisão do Plano Geral de Outorgas de Serviços de Telecomunicações prestados em regime público (PGO). Após ampla discussão com a sociedade foi publicada a Resolução n.º 516, de 30 de outubro de 2008, que aprovou o PGR, e o Decreto n.º 6.654, de 20 de novembro de 2008, que aprovou a revisão do PGO.

6. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

6.1. Base Legal, Objetivos, Atribuições e Estrutura

6.1.1. Base Legal

A Agência Nacional de Transportes Terrestres é uma autarquia especial, vinculada ao Ministério dos Transportes. Foi criada nos termos do artigo 21, da Lei nº 10.233, de 5-6-2001, tendo a mesma lei criado ainda os seguintes órgãos: a) Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, vinculado à Presidência da República; b) Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ; e c) Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

A Lei nº 10.233/01 vigora atualmente com as alterações introduzidas pelas Medidas Provisórias nºs 2.217-3, de 04/09/01; e 353, de 22/01/07.

6.1.2. Objetivos e Competências

De acordo com a legislação que a instituiu e regulamentou, a ANTT tem por objetivo a implementação das políticas formuladas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, no que se refere ao transporte de passageiros e cargas, nas modalidades terrestre e ferroviária.

Cabe também à ANTT regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes exercidas por terceiros, com o objetivo de assegurar a sua qualidade e regularidade, bem como harmonizar os objetivos dos usuários, das empresas e das entidades delegadas, agindo como árbitro de eventuais conflitos e atuando no sentido de impedir os casos de competição irregular ou infração da ordem econômica.

Incluem-se entre as principais competências da ANTT: (i) a promoção de estudos e pesquisas de tráfego e demanda de transporte, e de preços e tarifas; (ii) a realização de estudos de viabilidade técnica e econômica para exploração da infra-estrutura e prestação de serviços de transporte; (iii) a elaboração de planos de outorgas, de normas e regulamentos para a exploração de vias e terminais, além de atos de outorga e sua extinção; (iv) a revisão e o reajuste de tarifas de serviços prestados; (v) a fiscalização da prestação de serviços e da manutenção de bens arrendados; (vi) a autorização de projetos de investimentos; (vii) a promoção de estudos sobre a logística do transporte intermodal, além de outras previstas em leis e regulamentos.

No exercício de suas atribuições a ANTT poderá firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas, bem como participar de foros internacionais, sob a coordenação do Ministério dos Transportes.

6.1.3. Estrutura

A direção da ANTT é exercida em regime de colegiado por uma diretoria composta de um Diretor-Geral e quatro Diretores, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma recondução. Os membros da Diretoria serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos a serem exercidos, e serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.

O Diretor-Geral da ANTT será escolhido pelo Presidente da República entre os membros da diretoria colegiada e investido na função pelo prazo fixado no ato de nomeação. A Agência conta ainda com um Procurador-Geral, um Ouvidor e um Corregedor.

6.2. Plano Plurianual

De acordo com preceito constitucional, a programação de trabalho das entidades da administração indireta, incluídas as agências reguladoras, deve constar nas leis dos planos plurianuais.

6.2.1. Programas, Indicadores e Índices

No Plano Plurianual para o período 2004-2007, a atuação da ANTT esteve concentrada nos quatro programas a seguir detalhados:

0224 – Exploração da Infra-Estrutura de Transporte Rodoviário e Ferroviário, com o objetivo de “Melhorar as condições de tráfego das rodovias e ferrovias federais mediante sua concessão à iniciativa privada ou pela transferência de sua administração aos Estados”;

0225 – Gestão da Política dos Transportes, cujo objetivo explicitado é “coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de transportes”;

0226 Serviços de Transporte Ferroviário (Programa excluído), que tinha por objetivo “Garantir a qualidade da prestação dos serviços do transporte ferroviário de carga e de passageiros”;

0227 Serviços de Transporte Rodoviário, tendo por objetivo “Garantir a qualidade na prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e cargas”.

O Relatório de Avaliação do PPA referente ao Exercício de 2008, ano base 2007 (Vol. 01 – Tomo 02 – p. 1574), registra que “no PPA 2008-2011, os programas Exploração da Infra-Estrutura de Transporte Rodoviário e Ferroviário (0224), Serviços de Transporte Aquaviário (0221) e Serviços de Transporte Rodoviário (0227) foram unificados em um único programa chamado Qualidade dos Serviços de Transporte (1463), que tem como objetivo garantir a qualidade e a modicidade de tarifas e preços na exploração da infra-estrutura e na prestação de serviços de transportes.”

O programa 0225 – Gestão da Política dos Transportes, sendo um programa de gestão de políticas públicas, não possui indicador associado.

Na Tabela 6.1 são apresentados os indicadores definidos para os programas acima elencados, ressaltando-se a ausência de índices de referência, bem como dos índices alcançados pela execução dos programas nos exercícios do PPA.

Tabela 6.1 – ANTT – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Taxa de Concessão de Malha Rodoviária Federal (porcentagem)	-	-	-	-	-	-	-
Taxa de Transferência de Malha Rodoviária Federal (porcentagem)	-	-	-	-	-	-	-
Grau de Satisfação do Usuário do Transporte Rodoviário de Passageiros (porcentagem)	-	-	-	-	-	-	-
Grau de Satisfação do Cliente do Transporte Rodoviário de Carga (porcentagem)	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008.

A Tabela acima expõe a fragilidade de um planejamento que carece de instrumentos apropriados para avaliação da eficácia e efetividade dos programas, no caso, os índices de referência, bem como dos índices a serem alcançados nos quatro anos de execução do PPA 2004-2007, naquelas ações cuja execução total ou parcial esteve a cargo da ANTT.

Outro aspecto merecedor de questionamento refere-se à evidente deficiência de indicadores baseados em critérios pouco objetivos, como é o caso em que o referencial é o grau de satisfação do cliente ou usuário de determinado bem ou serviço. Entende-se que seria preferível a aferição de aspectos objetivos e de maior facilidade e confiabilidade da sua mensuração, tais como “custo médio da tonelada transportada”, bem como aqueles destinados a medir parâmetros como a rapidez, eficiência, segurança e outros fatores representativos das modalidades de transporte da esfera de atuação da Agência.

Questionada sobre os aspectos acima enunciados, a Agência manifestou sua posição nos seguintes termos:

Em razão do caráter geral do PPA, este não abrange de forma mais próxima o dia a dia da ANTT e tão pouco propicia instrumentos de gestão mais adequados à cada organização, sendo portanto, pouco apropriado para espelhar os objetivos institucionais.

Ainda em razão do seu caráter legal, acaba por restringir ou retirar a liberdade da organização na reorientação de suas ações.

Uma alternativa seria atribuir uma maior atenção do PPA aos aspectos organizacionais, aproximando o planejamento da realidade de cada entidade, em caráter indicativo, ao contrário do atual modelo que foca nos resultados e objetivos das políticas.

No que se refere à definição de metas físicas para as ações orçamentárias da ANTT, o Relatório de Gestão de 2009, ano-base 2008 (Pág. 58), face às recomendações constantes de Relatório de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno apontando para a necessidade de melhor definição para os produtos esperados das ações sob sua responsabilidade, a Agência justifica que:

Tendo em vista a relevância da questão, tanto interna ou externamente, a Diretoria desta Agência determinou que se priorizasse do Projeto Governança em Foco, as ações necessárias para o aperfeiçoamento do Plano de Atividades e Metas e a utilização do sistema SISMETAS na definição de indicadores de desempenho, estabelecimento de metas e acompanhamento dos resultados, ainda para o exercício de 2008.

Na Tabela 6.2 são apresentados os indicadores encontrados no relatório de avaliação do PPA 2008-2011, tal como se encontram no Relatório de Avaliação de 2009, ano-base 2008.

Tabela 6.2 – ANTT – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2008	2009	2010	2011	
Grau de Satisfação do Usuário do Transporte Rodoviário de Passageiros (percentagem)	-	-	-	-	-	-	-
Grau de Satisfação do Cliente do Transporte Rodoviário de Carga (percentagem)	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MPOG, 2009.

A falta de índices de referência e sua evolução prevista ao longo do período de execução do PPA 2008-2011 encontram justificativa no Relatório de Avaliação do ano-base 2008 (Anexo 2 – p. 267) nos seguintes termos:

Foi desenvolvido o projeto “Metodologia Integrada de Suporte ao Planejamento, Acompanhamento e Avaliação dos Programas de Transportes”, em parceria com a Universidade de Brasília-UnB, formulando os indicadores de desempenho dos programas constantes do PPA, no âmbito do Ministério dos Transportes, e que servirão como elemento de auxílio à gestão da política de transportes. No modelo conceitual proposto os indicadores

são independentes dos programas e permitirá o acompanhamento contínuo do estado do transporte no país. Está em fase licitatória a contratação dos serviços de coleta de dados para o cálculo dos indicadores e para o desenvolvimento de solução computacional para a estruturação do banco de dados e de ferramenta de análise e visualização. Por este motivo não está sendo possível utilizar os indicadores.

Embora ausentes os índices de referência para o período do PPA 2008-2011, o relatório em questão menciona a “possibilidade de alcance do índice previsto” como sendo “muito baixa” sem, no entanto, apresentar qualquer justificativa para tal prognóstico.

6.2.2. Ações Orçamentárias

Para o cumprimento da sua programação de trabalho a ANTT conta com as seguintes receitas orçamentárias:

I – dotações que forem consignadas no Orçamento Geral da União para a Agência, créditos especiais, transferências e repasses;

II – recursos provenientes dos instrumentos de outorgas e arrendamentos administrados pela Agência;

III – os produtos das arrecadações de taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infra-estrutura atribuídas à Agência;

IV – recursos provenientes de acordos, convênios e contratos, inclusive os referentes à prestação de serviços técnicos e fornecimento de publicações, material técnico, dados e informações;

V – o produto das arrecadações da Agência, decorrentes da cobrança de emolumentos e multas;

VI – outras receitas, inclusive as resultantes de aluguel ou alienação de bens, da aplicação de valores patrimoniais, de operações de crédito, de doações, legados e subvenções.

A ANTT submete ao Ministério dos Transportes sua proposta orçamentária anual, nos termos da legislação em vigor. Relativamente à problemática da elaboração e execução orçamentária, o Relatório de Gestão da ANTT referente ao exercício de 2008 (p. 7) traz as seguintes considerações:

A partir do Plano de Ação elaborado pelas unidades organizacionais, e observando objetivos das áreas finalísticas e meio, foi consolidado um programa de trabalho, no valor de R\$ 269.013.770,00, e encaminhado ao Ministério dos Transportes para sua análise.

Limites Orçamentários

Essa proposta posteriormente, para composição do Projeto Lei para o orçamento de 2008 a ser encaminhado ao Congresso, teve de ser adequada ao limite global de R\$ 132.154.988,00 referentes às despesas de pessoal, custeio e investimentos, estabelecidos pela Secretaria do Orçamento Federal – SOF.

Lei Orçamentária Anual – 2008

No Congresso Nacional o orçamento da ANTT foi submetido a uma redução de R\$ 12.097.605,00 nas despesas com custeio, distribuídos por diversas ações orçamentárias. Em 24/03/2008, foi editada a Lei nº 11.647, autorizando à ANTT despesas até o limite de R\$ 120.057.383,00.

Créditos Suplementares

Ao longo do exercício de 2008, foram liberados créditos adicionais no valor total de R\$ 37.415.000,00, portanto, o orçamento efetivo da Agência no exercício foi de R\$ 157.472.383,00. Entretanto, do referente às despesas correntes, R\$ 7.100.046,00 não foram efetivamente liberados para empenho. Do total do orçamento, 47,61% foi destinado às despesas com pessoal e encargos, 48,92% destinou-se às Outras Despesas Correntes e 3,69% teve como fim os Investimentos.

Do acima exposto conclui-se que, ante uma proposta inicial de R\$ 269,0 milhões apresentada pela ANTT, o montante de recursos efetivamente liberados para execução na lei orçamentária foi da ordem de R\$ 150,4 milhões, o que representa cerca de 56% da programação inicialmente apresentada ao Ministério supervisor.

No que respeita ao enquadramento e à classificação dos gastos nas diversas ações analisadas a seguir, a ANTT esclareceu que:

A programação orçamentária é feita com base em Planos Internos – PI's, que estão relacionados a classificadores por função (7), atividades internas da ANTT (40) e por projetos estruturantes (37). Os PI's por suas vez tem vinculação com os objetivos e finalidades de cada ação orçamentária.

No caso das despesas com fiscalização efetuadas pelas unidades regionais, são apropriadas de forma proporcional nas atividades orçamentárias, em razão do peso que cada segmento de fiscalização possui sobre a despesa.

Na Tabela 6.3 são apresentados os valores liquidados por programa e ações orçamentárias mais significativas, no período de 2004 a 2009.

De antemão, ressalta o fato de que no Programa 0225 – Gestão da Política de Transportes, dos R\$ 36,8 milhões liquidados no período, R\$ 15,9 milhões correspondem à Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, o que indica forte concentração de despesas não computadas nas ações finalísticas. Da mesma forma, no Programa 0750 – Apoio Administrativo, do total liquidado de R\$ 567,2 milhões, a Ação 2000 – Administração da Unidade, com montante liquidado de R\$ 461,4, concentra nada menos que 81,3% do total desse programa.

Tabela 6.3 – ANTT – Valores Liquidados por Ações entre 2004 e 2009

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Programa / Ação (Descritor)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
89	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0,0	0,1	0,2	0,4	1,1	1,3	3,0
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	0,0	0,1	0,2	0,4	1,1	1,3	3,0
224	Exploração da Infra-Estrutura de Transporte	6,3	11,0	11,4	13,5	0,0	0,0	42,3
2907	Fiscalização da Concessão dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura Rodoviária	3,1	7,3	8,3	7,9	0,0	0,0	26,5
6266	Concessão e Regulação de Rodovias Federais	2,5	2,6	0,6	0,5			6,2
6213	Concessão e Regulação de Ferrovias Federais	0,7	1,2	1,3	0,2	0,0		3,3
2348	Fiscalização da Concessão dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura Ferroviária			1,2	1,9	0,0	0,0	3,2
869U	Fiscalização de Bens Operacionais e Gestão dos Contratos de Arrendamento das Malhas Ferroviárias				3,0	0,0	0,0	3,0
225	Gestão da Política de Transportes	1,5	2,3	3,5	1,3	10,8	17,5	36,8
2272	Gestão e Administração do Programa					9,7	6,2	15,9
6264	Estudos Para o Planejamento de Transportes						8,7	8,7
2B98	Estudos Para Gestão do Programa de Apoio à Agenda de Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável - Pace			2,1	0,7	0,5		3,3
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	0,8	0,6	0,6	0,6	0,4		3,0
2B98	Estudos para Gestão do Programa de Apoio à Agenda de Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável - Pace						1,7	1,7
7252	Estudo para a Estruturação Organizacional da Agencia Nacional de Transportes Terrestres	0,5	0,8					1,3
	Demais	0,1	0,9	0,8	0,0	0,2	0,8	2,9
226	Serviços de Transporte Ferroviário	2,6	2,1	0,0	0,0			4,7
2348	Fiscalização dos Serviços de Transporte Ferroviário	2,6	2,1	0,0	0,0			4,7
227	Serviços de Transporte Rodoviário	9,1	7,7	11,5	15,5	0,0	0,0	43,8
2346	Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros	6,9	4,9	8,0	11,1	0,0	0,0	30,8
2347	Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas	1,1	1,3	2,4	3,8	0,0	0,0	8,7
4922	Concessão e Regulação dos Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas Interestadual e Internacional de Passageiros	1,1	1,6	1,1	0,6	0,0		4,3
750	Apoio Administrativo	65,8	64,2	77,8	92,2	101,8	165,4	567,2
2000	Administração da Unidade	63,1	62,5	69,0	81,7	80,3	124,8	481,4

Cód.	Programa / Ação (Descritor)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais			5,1	7,5	9,8	16,8	39,2
8785	Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - Pac					9,0	6,0	15,0
2003	Ações de Informática						13,4	13,4
-	Demais (Auxílios Alim, Transp, Assist Média, Assis Pré-Escolar)	2,7	1,6	3,6	3,1	2,8	4,4	18,3
1463	Qualidade dos Serviços de Transporte	0,0	0,0	0,0	0,0	33,1	40,2	73,3
2907	Fiscalização da Concessão dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura Rodoviária					15,0	26,4	41,4
2346	Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros					11,8	8,3	20,1
2347	Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas					2,9	3,4	6,3
2348	Fiscalização da Concessão dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura Ferroviária					1,8		1,8
869U	Fiscalização de Bens Operacionais e Gestão dos Contratos de Arrendamento das Malhas Ferroviárias					1,5	1,2	2,7
2348	Fiscalização da Concessão dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura Ferroviária						0,9	0,9
Total		85,3	87,4	104,4	122,9	146,8	224,4	771,1

Fonte: Siafi/STN

A execução das ações orçamentárias, frente aos valores autorizados nos orçamentos anuais, é uma das formas de se avaliar o grau de autonomia de um órgão ou entidade na utilização dos recursos que lhe são consignados em cada exercício financeiro. É o que será feito neste item, com os dados contidos nas Tabelas 6.4 a 6.7, considerando-se os valores autorizados e os efetivamente liquidados e pagos no período de 2004 a 2009.

Tabela 6.4 – ANTT – Execução da Ação Orçamentária: Administração da Unidade

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2000	Administração da Unidade	2004	66,4	63,1	57,4	95,0%
		2005	70,2	62,5	55,7	89,0%
		2006	78,9	69,0	61,6	87,5%
		2007	93,2	81,7	72,9	87,7%
		2008	80,5	80,3	77,3	99,8%
		2009	128,4	124,8	115,8	97,2%
Total		517,6	481,4	440,7	92,7%	

Fonte: Siafi/STN

Questionada sobre o fato de os gastos da Ação 2000 – Administração da Unidade representarem cerca de 54,6% dos gastos Agência (incluindo pessoal e custeio), no período de 2004 a 2009, a ANTT justifica que:

Desde 2010, com a nova classificação por funções e atividades, a ANTT tem buscado apropriar uma maior proporção dos gastos referentes a contratos corporativos às ações de fiscalização. As despesas atualmente vinculadas à Administração da Unidade referem-se somente aos contratos administrativos da Sede da ANTT.

Tabela 6.5 – ANTT – Execução da Ação Orçamentária: Gestão e Administração dos Programas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2272	Gestão e Administração do Programa	2008	11,7	9,7	5,6	82,9%
		2009	6,3	6,2	5,6	98,4%
Total		18,0	15,9	11,2	90,66%	

Fonte: Siafi/STN

A Ação orçamentária 2346 - Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros tem como finalidade assegurar a qualidade e a segurança nos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, por intermédio da verificação da observância das normas técnicas constantes da legislação em vigor.

Sua execução ocorre compreende a promoção de licitações e atos de delegação de permissão ou autorização dos serviços e ainda permanente fiscalização da prestação do serviço delegado, visando coibir o transporte irregular, aplicando penalidades, procedendo à revisão de tarifas e zelando pela boa qualidade dos serviços prestados.

Tabela 6.6 – ANTT – Execução da Ação Orçamentária: Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2346	Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros	2004	9,5	6,9	6,0	72,6%
		2005	11,1	4,9	3,6	44,1%
		2006	13,2	8,0	3,0	60,6%
		2007	12,5	11,1	8,8	88,8%
		2008	12,9	11,8	9,2	91,5%
		2009	10,0	8,3	4,7	83,0%
Total			69,2	51,0	35,3	73,44%

Fonte: Siafi/STN

Tabela 6.7 – ANTT – Execução da Ação Orçamentária: Fiscalização da Concessão dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura Rodoviária

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2907	Fiscalização da Concessão dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura Rodoviária	2004	13,0	3,1	2,5	23,8%
		2005	11,8	7,3	6,1	61,9%
		2006	13,7	8,3	6,0	60,6%
		2007	8,5	7,9	4,9	92,9%
		2008	17,6	15,0	8,3	85,2%
		2009	27,7	26,4	21,2	95,3%
Total			92,3	68,0	49,0	69,96%

Fonte: Siafi/STN

Registra-se que os percentuais de execução das diversas ações, no período de atuação da ANTT ultrapassa a casa dos 90%, isso quando se trata das chamadas “ações-meio”. No entanto, quando se observa a execução das ações de cunho finalístico da Agência, como é o caso da fiscalização da concessão e exploração de infra-estrutura, esses percentuais caem para a casa dos 70%, fato esse que estaria a demandar providências com vistas à reordenação de prioridades na autorização das suas despesas.

No que diz respeito ao grau de autonomia para a utilização dos recursos orçamentários que lhe são alocados cumpre assinalar que o Relatório de Gestão da ANTT referente ao exercício de 2009, ano-base 2008, faz referência a dificuldades decorrentes de limitação de empenho e movimentação financeira, além de contingenciamento de dotações, que obrigam à adoção de ações destinadas a priorizar o cumprimento de obrigações contratuais e de funcionamento da estrutura operacional da agência.

6.3. Despesas por Grupo de Natureza e Elemento

6.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

A Agência Nacional de Transportes Terrestres, que corresponde atualmente à unidade orçamentária 39.250, é vinculada ao Ministério dos Transportes. No período de 2002 a 2009, os gastos da Agência referentes aos Grupos de Natureza de Despesa (GND) 1, 3, 4 e 5 apresentaram evolução conforme mostrado na Tabela a seguir.

Tabela 6.8 – ANTT – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	%/Total	ODC	%/Total	Inv/IF	%/Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
2002	14,6	31,9%	28,1	61,3%	3,1	6,9%	45,9	1,000	1,000	0,0%
2003	31,3	48,9%	28,1	43,9%	4,6	7,2%	64,1	1,396	1,093	27,7%
2004	39,9	46,7%	42,5	49,8%	2,9	3,5%	85,3	1,857	1,176	57,9%
2005	41,5	47,5%	43,0	49,2%	2,9	3,3%	87,4	1,904	1,243	53,2%
2006	52,4	50,2%	49,5	47,5%	2,4	2,3%	104,4	2,273	1,282	77,3%
2007	65,5	53,3%	55,6	45,2%	1,8	1,5%	122,9	2,676	1,339	99,8%
2008	74,7	50,9%	66,7	45,4%	5,4	3,7%	146,8	3,197	1,418	125,4%
2009	118,0	52,6%	93,0	41,4%	13,4	6,0%	224,4	4,887	1,479	230,3%
Total	438,0	49,7%	406,5	46,1%	36,6	4,2%	881,1			
<i>Cresc. Médio</i>		<i>34,7%</i>		<i>18,6%</i>		<i>22,9%</i>	<i>25,4%</i>	<i>388,7%</i>	<i>acum.</i>	<i>230,3% acum.</i>

Fonte: Siafi/STN

No tocante à representatividade dos Grupos de Despesas no total de gastos da Agência, sobressaem os seguintes valores:

- 1) Percentualmente, apenas as Despesas com Pessoal apresentaram crescimento, partindo de 31,9%, em 2002, sendo que em 2009 tais despesas alcançaram o patamar de 53,0% do total de gastos da Agência;
- 2) O Grupo Outras Despesas de Custeio decresceu em participação no total das despesas no período considerado, de 61,3% para 41,4%;
- 3) O Grupo Investimentos e Inversões Financeiras apresentou decréscimo ao longo do período, tendo recuperado sua representatividade apenas nos dois últimos exercícios, a saber, 2008 e 2009.
- 4) A execução orçamentária (valores liquidados) da ANTT evoluiu de R\$ 45,9 milhões para R\$ 224,4 milhões no período, um crescimento nominal médio de 25,4% ao ano, nível este que se apresenta muito superior à inflação (IPCA).
- 5) O crescimento acumulado dos gastos da Agência nos oito períodos considerados foi de 230,3%, podendo ser considerado como equivalente à média das demais agências reguladoras.

A Tabela 6.9 demonstra a evolução dos gastos com pessoal e encargos, que foram as que tiveram maior incremento no período considerado. Esse grupo, que representava 31,9% dos gastos da Agência em 2002, alcançou o patamar de 52,6%, totalizando R\$ 118,0 milhões, com um crescimento médio anual da folha em 34,7% e crescimento acumulado de 706,3%. O crescimento desse grupo de despesas foi justificado pela ANTT nos seguintes termos:

Dois fatores influenciaram neste comportamento: o primeiro o crescimento do quadro de servidores que sobre um acréscimo de praticamente 50% (2009 em relação a 2008); e, o

acréscimo da remuneração do quadro de carreiras das agências reguladoras, que superou 100%.

O Relatório de Gestão da ANTT referente ao exercício de 2009, ano-base 2008 relata uma força de trabalho composta por 902 servidores, sendo 338 envolvidos em ações finalísticas e 564 em ações de suporte da unidade.

Tabela 6.9 – ANTT – Pessoal e Encargos Sociais

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
2002	51,0	51,0	23,5	14,6	62,3%	Cresc. Desp. Liquidada 2002-2009 (%):	706,3%
2003	25,7	25,7	33,4	31,3	93,7%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	94,4%
2004	37,7	37,7	40,0	39,9	99,6%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	0,0%
2005	32,0	32,0	45,5	41,5	91,3%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	34,7%
2006	57,8	57,8	52,4	52,4	100,0%		
2007	74,5	74,5	74,5	65,5	87,9%		
2008	63,2	63,2	75,0	74,7	99,6%		
2009	65,5	65,5	119,5	118,0	98,8%		
	407,3	407,3	463,8	438,0	94,4%		

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 6.10 apresenta a evolução do grupo Outras Despesas Correntes (GND 3). No período considerado, o crescimento acumulado das despesas realizadas (liquidadas) nessa rubrica alcançou 230,5%, ao passo que a taxa média anual de crescimento da despesa liquidada foi de 18,6% e a taxa média de execução das Outras Despesas Correntes, isto é, o comparativo entre despesa autorizada na lei orçamentária e a despesa liquidada foi de 67,1%. Essa diferença é resultado da baixa execução em 2002 e 2003: em 2002, dos R\$ 84,1 milhões autorizados, apenas R\$ 28,1 milhões executados e, em 2003, novamente R\$ 28,1 milhões foram executados (liquidados) dos R\$ 56,3 milhões autorizados. Comparando-se os valores dos projetos de leis orçamentárias e das leis propriamente ditas, houve no período uma redução média de 3,5 por cento.

Tabela 6.10 – ANTT – Outras Despesas Correntes

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
2002	70,7	67,5	84,1	28,1	33,5%	Cresc. Desp. Liquidada 1999-2009 (%):	230,5%
2003	63,2	60,6	56,3	28,1	50,0%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	67,1%
2004	64,2	64,2	65,1	42,5	65,2%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	-3,5%
2005	62,5	62,5	64,5	43,0	66,7%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	18,6%
2006	78,9	80,5	80,4	49,5	61,6%		
2007	58,0	58,0	60,0	55,6	92,6%		
2008	67,7	55,6	77,0	66,7	86,6%		
2009	92,5	89,0	118,0	93,0	78,8%		
	557,7	538,0	605,4	406,5	67,1%		

Fonte: Siafi/STN

Cabe destacar os baixos valores destinados a investimentos e inversões financeiras, no montante de R\$ 13,4 milhões em 2009, que corresponde a somente 6% do orçamento da Agência. É compreensível que nos períodos imediatamente posteriores à criação da ANTT um percentual maior de gastos tenha sido necessário para a aquisição de móveis, equipamentos e outros itens classificados nos GND 4 e 5, e que esse montante sofresse um decréscimo, uma vez preenchidas tais necessidades. A evolução dos GND 4 e 5 é demonstrada na Tabela a seguir.

Tabela 6.11 – ANTT – Investimentos e Inversões Financeiras*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2002	2,0	1,6	4,9	3,1	63,7%	Cresc. Desp. Liquidada 2002-2009 (%): 324,6%
2003	7,3	5,8	8,0	4,6	58,0%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 22,6%
2004	6,8	5,6	5,6	2,9	52,9%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: -16,9%
2005	4,2	4,2	4,2	2,9	69,2%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 22,9%
2006	7,2	4,6	4,6	2,4	52,8%	
2007	4,6	4,2	4,2	1,8	43,3%	
2008	1,4	1,4	5,5	5,4	99,6%	
2009	2,9	2,9	125,5	13,4	10,7%	
	36,3	30,1	162,3	36,6	22,6%	

Fonte: Siafi/STN

6.3.2. Reserva de Contingência

Conforme demonstram os dados constantes da Tabela 6.11, nos exercícios de 2008 e 2009 houve apropriação de recursos da ANTT para compor a Reserva de Contingência no orçamento da União. Em 2008 a Agência, que executou um orçamento de R\$ 146,8 milhões (vide Tabela 6.13), teve contingenciado montante superior a três vezes esse total, ou seja, R\$ 448,7 milhões. Em 2009 ocorreu novo contingenciamento, desta vez em valor menor, atingindo 3,5 milhões, o que representou 1,6% de um orçamento total de R\$ 224,4 milhões.

Quanto ao impacto causado pelo contingenciamento nas suas ações finalísticas, a Agência salientou que:

Os contingenciamentos efetuados não afetaram de forma significativa as ações rotineiras da ANTT, todavia, restringiram ou retardaram a implantação de novas ações estruturadoras na área de regulação.

O incremento orçamentário recente da ANTT, observado a partir de 2009, resultou do reconhecimento de que ações relevantes na área de regulação necessitariam ser realizadas, como os estudos para a licitação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros e do Trem de Alta Velocidade – TAV. Além disso, o TAV encontra-se no âmbito PAC, que possui garantia de liberação de recursos, não sendo, portanto, alvo de eventuais contingenciamentos.

Tabela 6.12 – ANTT – Reserva de Contingência*Orçamento Fiscal e Seguridade Social - Valores Autorizados - Em R\$ milhões*

Ano	PL	Lei	Aut.	Alteração no CN Lei-PL	Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real
2008	448,7	448,7	0,0	0,0	0%	-	-
2009	0,0	3,5	3,5	3,5	-	-	-
	448,7	452,2	3,5	3,5	0,0		
Obs.	Alterações CN = % médio absoluto (Lei - PL)/PL:				50,0%		

Fonte: Siafi/STN

Outros aspectos para os quais se chama a atenção relativamente ao orçamento da ANTT são:

a) A intervenção do Congresso Nacional na apreciação do projeto de lei orçamentária da agência reflete-se, na média, em um corte da ordem de 3,5% no item Outras Despesas Correntes e em um corte médio de 16,9 % nos investimentos e inversões financeiras. Os acréscimos no grupo ODC refletem a ação da agência, durante a tramitação, pela aprovação de emendas no Congresso Nacional.

b) A taxa média de execução orçamentária (valores liquidados/autorizados) no Grupo GND 3 foi de 67,1%, enquanto que nos Investimentos o valor liquidado representou apenas 22,6% dos

valores autorizados. Os baixos percentuais de execução revelam que o contingenciamento orçamentário afeta de forma significativa os valores programados para a Agência.

c) Os dados mostram que as despesas com Pessoal e Encargos e as despesas do grupo ODC que constaram do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo e aprovado no Congresso Nacional, nos dois últimos exercícios do período analisado foram sensivelmente subestimadas, tornando-se obrigatória a suplementação por meio de créditos adicionais. Como exemplo, em 2009, ante um montante autorizado de R\$ 65,5 milhões para Pessoal e Encargos, foi autorizado (Lei mais créditos) um total de R\$ 119,5 milhões e liquidados R\$ 118,0 milhões. No período analisado, de 2002 a 2009, o total liquidado no GND 1 excedeu em 99,0% ao que foi autorizado nas leis orçamentárias dos exercícios de 2004, 2006 e 2008; já no GND 5 (Investimentos e Inversões Financeiras) foram liquidados apenas 1,8% do total autorizado (Lei mais créditos) no exercício de 2007.

6.3.3. Elementos de Despesa

A Tabela 6.13 apresenta a execução dos gastos da ANTT desdobrada segundo os elementos de despesa, agrupados nos Grupos de Natureza de Despesa já vistos no item anterior. Esse detalhamento possibilita uma visão mais analítica dos diversos tipos de despesa, separados de acordo com a sua natureza.

Iniciando pelas despesas do Grupo Pessoal e Encargos, verifica-se o crescimento desse agregado ao longo do período de 2002 a 2009, que passou de R\$ 14,6 milhões para R\$ 118,0 milhões, com um crescimento acumulado de 808% no período.

De acordo com o Relatório de Gestão, em 2008, a ANTT contava com 661 servidores ativos do quadro próprio; 182 ocupantes de funções de confiança; 47 contratações temporárias, nos termos da Lei nº 8745/93; 90 estagiários, além de 46 servidores requisitados com ônus e 82 sem ônus.

Com valor pouco menor que o das despesas de Pessoal e Encargos, segue-se o GND 3 – Outras Despesas Correntes. Entre estas, sobressai o Elemento 39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, que no período analisado absorveu 52,3% das despesas do GND em questão. Como em qualquer outra entidade, neste elemento concentra-se boa parte das despesas operacionais, tais como energia elétrica, telefone, aluguéis, publicações, congressos e eventos, conservação de bens imóveis, etc. Por sua vez, as despesas no Elemento 37 – Locação de Mão-de-Obra (R\$ 49,1 milhões) estão relacionadas com o pagamento dos serviços terceirizados da Agência.

Tabela 6.13 – ANTT – Grupos de Despesa e Elementos

		<i>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes</i>								
Cód.	GND / Elemento de Despesa	Despesas Liquidadas								Total
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1	Pessoal e Encargos Sociais	14,6	31,3	39,8	41,5	52,4	65,5	74,7	118,0	437,9
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	4,7	11,2	14,4	16,8	35,4	49,2	58,1	92,6	282,4
96	Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado	5,4	9,5	13,8	15,4	5,2	3,8	2,1	3,4	58,6
13	Obrigações Patronais	0,9	2,1	2,7	2,0	7,2	10,1	12,5	20,0	57,6
4	Contratação Por Tempo Determinado	3,6	7,7	6,8	5,9	3,9	0,9			28,8
92	Despesas de Exercícios Anteriores	0,0	0,8	2,2	1,2	0,4	0,8	0,5	0,1	5,9
1	Aposentadorias E Reformas			0,0	0,1	0,1	0,3	0,8	1,4	2,8
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	0,0		0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,9
3	Pensões				0,0	0,0	0,1	0,3	0,3	0,7
91	Sentenças Judiciais		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
8	Outros Benefícios Assistenciais	0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
34	Outras Despesas de Pessoal Dec. Contratos Terceirização.	0,1	0,0							0,1
3	Outras Despesas Correntes	28,1	28,2	42,5	43,0	49,5	55,6	66,7	93,0	406,5
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	16,8	18,0	20,6	19,6	23,8	27,0	36,9	49,6	212,3

Cód.	GND / Elemento de Despesa	Despesas Liquidadas								Total
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
37	Locação de Mão-de-Obra	0,3	3,8	6,9	6,8	5,6	7,5	8,6	9,7	49,1
36	Serviços de Terceiros - Pessoa Física	0,1	0,0	2,2	3,8	3,8	4,9	5,5	7,2	27,5
14	Diárias - Pessoal Civil	0,6	1,2	1,9	1,7	2,4	3,6	3,0	6,0	20,4
33	Passagens e Despesas com Locomoção	1,2	1,8	2,6	1,8	2,8	2,5	2,4	4,1	19,3
30	Material de Consumo	0,7	0,6	1,3	2,0	1,9	2,8	3,2	4,8	17,2
93	Indenizações e Restituições	1,4	1,6	2,1	1,8	1,6	1,9	1,9	1,8	13,9
35	Serviços de Consultoria	4,6	0,5	0,8	1,2	2,4	0,5	0,5	1,8	12,4
46	Auxílio-Alimentação	0,2	0,4	0,6	0,9	1,8	1,6	1,5	2,0	8,9
47	Obrig. Tribut.e Contribuições – Op.Intra-Orçamentárias	0,0	0,0	0,8	1,1	1,0	1,3	2,0	2,5	8,7
49	Auxílio-Transporte	0,0	0,2	0,5	0,6	1,2	0,8	0,8	1,5	5,5
18	Auxílio Financeiro a Estudantes			0,9	1,3	0,9	0,5	0,1	0,1	3,8
92	Despesas de Exercícios Anteriores		0,2	1,2	0,3	0,1	0,2	0,1	1,5	3,4
41	Contribuições	2,4		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4
8	Outros Benefícios Assistenciais	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,8
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores				0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,8
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física						0,2			0,2
4	Investimentos e 5 – Inversões Financeiras	3,2	4,6	3,0	2,9	2,4	1,8	5,5	13,4	36,7
52	Equipamentos e Material Permanente - Op.Intra-Orçamentárias.	3,2	4,6	3,0	2,9	2,4	1,8	5,5	13,4	36,6
92	Despesas de Exercícios Anteriores					0,1			0,0	0,1
Total Geral		45,9	64,1	85,3	87,4	104,4	122,9	146,8	224,3	881,1

Fonte: Siafi/STN

6.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

A Tabela 6.14 apresenta a constituição das fontes de recursos que custeiam as ações da ANTT.

Nos primeiros quatro anos de funcionamento da Agência a maior parte dos recursos foi proveniente da Contribuição sobre Combustíveis, sendo que a partir de 2004 os Recursos Ordinários do Tesouro passaram a financiar de forma crescente os gastos realizados.

Cabe destacar aqui a predominância de recursos do Tesouro na composição das fontes da ANTT, com R\$ 165,8 milhões, o que corresponde a 74,0% do total por fontes, no período analisado.

A persistir, tal situação pode vir a comprometer a execução de programas de trabalho na hipótese de que venha a haver restrições orçamentárias e/ou financeiras da parte do governo central, em detrimento da autonomia desejável para uma agência que deve arcar com substantivas responsabilidades no adequado funcionamento da infra-estrutura de transportes do país.

Tabela 6.14 – ANTT – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – R\$ milhões correntes

Cód.	Fonte de Recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos do Tesouro									
100	Recursos Ordinários	0,00		3,41	11,25	60,79	75,19	77,37	127,95
111	Contribuição s/Combustíveis	29,52	53,36	43,86	38,97	4,38	0,00		
129	Rec. de Concessões e Permissões	6,29	5,40	14,64	15,14	13,00	15,96	17,20	18,28
148	Operações de Crédito Externa – em Moeda	0,25	0,39	0,59	0,98	1,78	0,58	0,41	1,50
151	Contr. Soc. Lucro Pessoa Jurídica							0,45	
153	Contribuição Financeira Seguridade Social			0,01	0,10			0,00	0,13
156	Contribuição Servidor Plano Seg Soc Serv					0,09		0,15	0,64

169	Contribuição Patronal Plano Seg Soc Serv							0,18	
174	Taxas pelo Exercício de Poder de Polícia			2,02	2,25	5,21	10,27	8,21	
195	Doações. Entidades Internacionais				0,67				
300	Recursos Ordinários Exercícios Anteriores						9,01	9,07	
311	Contribuição s/Combustíveis			0,01					
Subtotal		36,06	59,15	62,52	68,47	82,96	96,95	115,04	165,78
% em relação ao total de fontes		79%	92%	73%	78%	80%	79%	78%	74%
Recursos de Outras Fontes									
250	Recursos Próprios Não-Financeiros	9,86	4,94	22,76	18,97	21,39	25,93	31,75	58,60
Subtotal		9,86	4,94	22,76	18,97	21,39	25,93	31,75	58,60
% em relação ao total de fontes		21%	8%	27%	22%	20%	21%	22%	26%
Total de Fontes		45,92	64,10	85,29	87,44	104,35	122,88	146,79	224,38

Fonte: Siafi/STN; Nota: não inclui fontes da reserva de contingência.

Tabela 6.15 – ANTT – Fontes de Recursos da Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores autorizados – R\$ milhões correntes

Cód.	Fonte de Recursos	2008	2009
Recursos do Tesouro			
129	Recursos de Concessões e Permissões	443,59	3,49
174	Taxa pelo Poder de Polícia	0,92	
Subtotal		444,50	3,49
% em relação ao total de fontes		99%	100%
Recursos de Outras Fontes			
250	Recursos Próprios Não-Financeiros	4,21	
Subtotal		4,21	0,00
% em relação ao total de fontes		1%	0%
Total de Fontes		448,71	3,49

Fonte: Safi/STN;

As principais fontes de recursos da Agência, liberadas ou contingenciadas, estão relacionadas a seguir. A descrição das fontes é a que consta do manual da Secretaria de Orçamento Federal⁵⁹.

Fonte 129 - Recursos de Concessões e Permissões

Fonte composta pelos recursos originados da concessão ou permissão de serviços públicos a particulares, os quais estão sujeitos ao controle, fiscalização e regulação do Poder Público. É destinada ao desenvolvimento de projetos nos respectivos setores, conforme legislação específica.

1331.01.01 – Receita de Outorga dos Serviços de Transporte Ferroviário

Essas receitas estão associadas à outorga dos serviços públicos de transporte ferroviário à iniciativa privada, em suas seis malhas regionais, destinada ao Ministério dos Transportes, que por intermédio do Departamento de Transportes Ferroviários, atua na fiscalização, normatização e controle dos serviços concedidos.

⁵⁹ Conforme o Ementário de Classificação de Receitas Orçamentárias da União 2010, editado pela Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF/MPOG.

Fato gerador: A exploração de serviços públicos de transporte ferroviário por parte da iniciativa privada.

Amparo legal: Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001; Medida Provisória nº 2.217, de 4 de setembro de 2001. Natureza de Receita criada pela Portaria SOF nº 3 de 26 de abril de 2006.

Fonte 174 Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia

Fonte composta pela receita proveniente da cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e de multas por auto de infração às leis e normas vigentes. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Os recursos são destinados aos respectivos órgãos fiscalizadores.

As principais taxas da Fonte 174 de interesse da Agência são:

1919.28.00 - Multas Decorrentes da Operação do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros e Cargas

Multas cobradas por infrações das legislações de operação do transporte rodoviário de passageiros e cargas, bem como dos contratos de concessão de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Fato gerador: Infrações das legislações de operação do transporte rodoviário de passageiros e cargas, bem como dos contratos de concessão de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Destinação legal: Recursos Livres para o Tesouro Nacional e destinados à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

Amparo legal: Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998.

1919.31.00 - Multa de Tarifa de Pedágio

Fato gerador: Descumprimento à Lei nº 10.209, de 24 de março de 2001, que instituiu o Vale-Pedágio obrigatório sobre o transporte rodoviário de carga.

Destinação legal: Recursos destinados à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Amparo legal: Lei nº 10.209, de 24 de março de 2001, e suas alterações; e Decreto nº 3.525, de 26 de junho de 2000. Natureza de Receita criada pela Portaria SOF nº 3, de 18 de maio de 2000.

Fonte 250 Recursos Próprios Não-Financeiros

Fonte composta por recursos não-financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos.

As principais fontes de interesse da Agência são:

1390.00.00 - Outras Receitas Patrimoniais

Receitas decorrentes do patrimônio da União que não estão enquadradas nos itens de receita anteriores. Exemplos nessa categoria são as receitas decorrentes de

rendimentos de depósitos em instituições financeiras, aluguel de máquinas, equipamentos ou veículos, *royalties*, etc.

Fato gerador: Qualquer transação envolvendo o patrimônio da União que não tenha sido classificada em outro item.

Amparo legal: Código Civil.

1600.13.00 - Serviços Administrativos

Receita das atividades de apoio administrativo executadas em organizações de qualquer natureza, como: taxas de expedição de certificados; taxas de registro, renovação, vistoria, licença, cadastramento; datilografia, microfilmagem, cópias xerográficas, heliográficas e fotostáticas.

Fato gerador: A prestação de serviços administrativos.

1600.14.00 - Serviços de Inspeção e Fiscalização

Receita oriunda da atividade externa e direta exercida pelos órgãos do Poder Público com a finalidade de verificar o cumprimento de exigências legais que se aplicam na produção, exploração, fabricação e comercialização de diversos produtos, bem como das condições higiênico-sanitárias do estabelecimento empresarial, decorrente do regular exercício de atividades administrativas exercidas pelo Estado na função de restringir ou condicionar o exercício de direitos individuais em razão do interesse público.

Fato gerador: Policiamento na atuação do indivíduo em suas atividades e procedimentos na produção, exploração e comercialização de produtos destinados à sociedade.

Amparo legal: Art. 78, da Lei nº. 5.172,, de 25 de outubro de 1966; Lei nº. 7.886, de 20 de novembro de 1989.

6.5. Adequação entre Receitas e Despesas e Implicações na Gestão

Parte dos resultados da entrevista realizada com o setor de Planejamento e Orçamento da Agência foi incluída nas seções anteriores deste relatório. Esta seção apresenta resultados adicionais da consulta, especialmente aqueles posicionamentos da Agência sobre recursos disponibilizados, contingenciamentos, limites financeiros disponibilizados, etc.

Sob a ótica da adequação das fontes de receitas às necessidades da Agência foi consignado que:

A ANTT tem desenvolvido alternativas para que seja otimizada a arrecadação atualmente vinculada a suas atividades, por intermédio de ações voltadas principalmente para a recuperação de créditos oriundos de multas aplicadas e melhorias no processo de fiscalização.

Entretanto, estas fontes não são sustentáveis sob o ponto de vista do financiamento futuro das ações necessárias, principalmente, na área regulatória, além do que no longo prazo a uma eficiência crescente corresponderá uma arrecadação de multas decrescente, tendendo essas receitas a serem reduzidas.

Diversos estudos e ações preparatórias são requeridas, como no caso do Trem de Alta Velocidade – TAV e do processo de novas concessões dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, que não possuem fontes suficientes para o seu financiamento no âmbito das atuais receitas consignadas à ANTT.

Assim, de forma análoga a outras agências reguladoras como a ANATEL e ANAC, seria recomendável a vinculação de parte de contribuições econômicas que tornassem mais estável o financiamento das ações da Agência, como por exemplo, a destinação de parcela da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a

comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – Cide.

Quanto aos reflexos dos limites orçamentários impostos pelos órgãos centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento, a Agência informa que:

Em anos anteriores os limites vinham se mostrando compatíveis com as dotações aprovadas na LOA, todavia, a partir de 2009 quando começa a crescer a dependência de recursos do Tesouro, estes têm sofrido maior limitação e de certa forma prejudicado a realização de ações anteriormente programadas.

Finalmente, no que tange ao contingenciamento de recursos do seu orçamento, a Agência é de parecer que:

Em anos anteriores os limites vinham se mostrando compatíveis com as dotações aprovadas na LOA, todavia, a partir de 2009 quando começa a crescer a dependência de recursos do Tesouro, estes têm sofrido maior limitação e de certa forma prejudicado a realização de ações anteriormente programadas. Em investimento a demanda por limites adicionais é de 177%, e em custeio de 41%.

O principal aspecto relativo ao contingenciamento refere-se justamente a diminuição da previsibilidade de recursos e conseqüentes atrasos ou suspensões ao longo do exercício dos processos de contratação.

Para atender o requisito da previa disponibilidade orçamentária a área de orçamento precisa considerar a efetiva disponibilização de recursos para empenho e como não os possui acaba por sobrestar vários processos de contratação.

Além disso, a dinâmica da disponibilização de recursos para empenho de acordo com cronogramas bimensais ou quadrimestrais diminui ainda mais a previsibilidade ao longo do exercício, impedindo o gestor de programar a despesa orçamentária de forma adequada, não só a despesa nova, mas, também, a já contratada.

A título de exemplo, em 2010 a primeira disponibilização de recursos orçamentários se deu somente para os dois primeiros meses, após isso foi definido um limite orçamentário até março, e ainda no âmbito do Ministério dos Transportes foi definido um limite orçamentário até junho. Somente em julho a Agência teve pleno conhecimento dos limites até dezembro.

A sugestão seria a definição prévia dos limites de custeio para as despesas já contratadas o que permitiria ao menos um melhor dimensionamento dos empenhos necessários para atender as despesas já comprometidas e a disponibilização mais breve dos limites para o ano todo, de preferência até o final do primeiro quadrimestre.

7. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ

7.1. Base Legal, Objetivos, Atribuições e Estrutura

7.1.1. Base Legal

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ é uma autarquia especial, vinculada ao Ministério dos Transportes. Foi criada nos termos do art. 21, da Lei nº 10.233, de 5-6-2001, tendo a mesma lei criado ainda os seguintes órgãos: a) o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, vinculado à Presidência da República; b) a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; e c) o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

A Lei nº 10.233/01 vigora com as alterações introduzidas pelas Medidas Provisórias nº 2.217-3, de 4-9-2001; e 353, de 22-1-2007.

Quanto ao modelo regulatório adotado para o setor, foi assim definido, por ocasião de entrevista realizada com representantes da Agência:

O próprio modelo das agências reguladoras brasileiras, guardadas as especificidades pertinentes, se baseou no formato norte-americano. Como exemplo da referida semelhança, cita-se a iniciativa, ora em estudo no âmbito do PROREG, para a implementação da Análise do Impacto Regulatório (AIR), em antecedência aos atos normativos que venham a ser editados pelas agências reguladoras. Tal procedimento é baseado no modelo norte-americano, mas com a diferença de que a referida análise foca a avaliação prévia do impacto de diplomas legais previstos para serem editados pelo Congresso Americano.

7.1.2. Objetivos e Esfera de Atuação

De acordo com a legislação que a instituiu e regulamentou, a ANTAQ tem por objetivos a implementação das políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transportes e pelo Ministério dos Transportes, de acordo com os princípios e as diretrizes estabelecidos em legislação específica. São igualmente funções da ANTAQ a regulação e supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, nas modalidades de transporte aquaviário e portuário.

A esfera de atuação da ANTAQ compreende a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; os portos organizados e as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte; os terminais portuários privativos e as Estações de Transbordo de Cargas; o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas; e a exploração da infra-estrutura aquaviária federal.

Compete à ANTAQ, na área da navegação interior, a emissão de outorgas de autorização de operação, a normatização e a fiscalização da prestação dos serviços, incluindo a autorização e registros de afretamentos de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação, a liberação do transporte de cargas prescritas à bandeira brasileira, além da realização de estudos técnicos e articulação com outros órgãos e entidades envolvidos com a atividade e a segurança da navegação e, ainda, a representação do Brasil junto aos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados sobre o transporte hidroviário interior.

7.1.3. Estrutura

A direção da ANTAQ é exercida em regime de colegiado por uma diretoria composta de um Diretor-Geral e dois Diretores, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma recondução. Os membros da Diretoria serão brasileiros, de reputação ilibada, formação

universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos a serem exercidos, e serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.

O Diretor-Geral da ANTAQ será escolhido pelo Presidente da República entre os membros da diretoria colegiada e investido na função pelo prazo fixado no ato de nomeação.

A ANTAQ conta ainda com um Procurador-Geral, um Ouvidor e um Corregedor.

7.2. Plano Plurianual

Tal como acontece com as demais entidades da administração indireta, as agências reguladoras têm a sua programação de trabalho integrada nas leis dos planos plurianuais, com observância das disposições estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias da União.

7.2.1. Programas, Indicadores e Índices

No Plano Plurianual para o período 2004-2007, a atuação da ANTAQ esteve representada Programa 0225 – Gestão da Política dos Transportes, cujo objetivo explicitado é “coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de transportes”.

Por se tratar de um programa de gestão de políticas públicas, o Programa 0225 não possui indicador nem índices de referência associados.

O Relatório de Avaliação do PPA referente ao Exercício de 2008, ano base 2007 (Vol. 01 – Tomo 02 – p. 1574), registra que “no PPA 2008-2011, os programas Exploração da Infra-Estrutura de Transporte Rodoviário e Ferroviário (0224), Serviços de Transporte Aquaviário (0221) e Serviços de Transporte Rodoviário (0227) foram unificados em um único programa chamado Qualidade dos Serviços de Transporte (1463), que tem como objetivo garantir a qualidade e a modicidade de tarifas e preços na exploração da infra-estrutura e na prestação de serviços de transportes.”

No PPA 2008-2011 as ações finalísticas da ANTAQ integram o Programa 1467 – Qualidade dos Serviços de Transporte, constituindo-se em duas ações orçamentárias adiante detalhadas.

Na Tabela 7.1 são apresentados os indicadores relativos ao Programa 1467 encontrados no relatório de avaliação do PPA 2008-2011, tal como se encontram no Relatório de Avaliação de 2009, ano-base 2008 (Anexo 2 – p. 2670).

Tabela 7.1 – ANTAQ – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1467 – Qualidade dos Serviços de Transporte

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2008	2009	2010	2011	
Grau de Satisfação do Usuário do Transporte Aquaviário de Carga (percentagem)	-	-	-	-	-	-	-
Taxa de Conformidade na Prestação de Serviços de Transporte (percentagem)	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MPOG, 2009

A Tabela acima expõe a dificuldade resultante da ausência de índice de referência, bem como dos índices a serem alcançados nos quatro anos de execução do PPA 2008-2011, o que dificulta, quando não inviabiliza por completo, a avaliação da eficácia e efetividade na execução de qualquer programa governamental.

Por sua vez, o Relatório de Avaliação do ano-base 2008 (Anexo 2 – p. 267) apresenta justificativa para a falta de índices de referência e sua evolução prevista ao longo do período de execução do PPA 2008-2011, nos seguintes termos:

Foi desenvolvido o projeto “Metodologia Integrada de Suporte ao Planejamento, Acompanhamento e Avaliação dos Programas de Transportes”, em parceria com a Universidade de Brasília-UnB, formulando os indicadores de desempenho dos programas constantes do PPA, no âmbito do Ministério dos Transportes, e que servirão como elemento de auxílio à gestão da política de transportes. No modelo conceitual proposto os indicadores são independentes dos programas e permitirá o acompanhamento contínuo do estado do transporte no país. Está em fase licitatória a contratação dos serviços de coleta de dados para o cálculo dos indicadores e para o desenvolvimento de solução computacional para a estruturação do banco de dados e de ferramenta de análise e visualização. Por este motivo não está sendo possível utilizar os indicadores.

Embora ausentes os índices de referência para o período do PPA 2008-2011, o relatório em questão menciona a “possibilidade de alcance do índice previsto” como sendo “muito baixa” sem, no entanto, explicitar a causa de tal prognóstico.

Ao ser questionada sobre a adequação do modelo de planejamento estabelecido pelo PPA e demais normas sobre a matéria, os representantes da Agência manifestaram sua posição da seguinte forma:

Para análise no nível do PPA talvez os programas, ações e indicadores sejam suficientes. Para as necessidades da Agência seriam insatisfatórios e até mesmo incompatíveis. Há que se buscar, e a ANTAQ está ultimando essa providência, a definição de indicadores, de desdobramentos que, acredita-se, não caberiam numa estrutura como o PPA. Inclusive por indução dos órgãos de controle, especialmente a CGU e TCU, a Agência estará elaborando ao longo deste semestre o seu planejamento estratégico, visando à definição de novos parâmetros e indicadores de avaliação de desempenho.

7.2.2. Ações Orçamentárias

Os programas constantes do PPA são detalhados em ações, com os respectivos valores financeiros associados a produtos e unidades de medida. Durante a execução do PPA as ações que compõem um programa podem sofrer alterações, decorrentes de mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e os respectivos créditos adicionais.

O grande número de alterações ocorridas no período do PPA 2004-2007 torna impraticável a montagem de uma série histórica destinada a apresentar a evolução dos gastos da Agência.

Os valores da execução por ação orçamentária, frente aos valores autorizados nos orçamentos anuais, permitem que se avalie o grau de autonomia de um órgão ou entidade na utilização dos recursos que lhe são consignados em cada exercício financeiro. Entretanto, a análise das despesas é dificultada em virtude da prática de se concentrar numa atividade de caráter administrativo parte significativa dos recursos da entidade governamental, inclusive pessoal. Assim, dos R\$ 52,4 milhões despendidos pela Agência no exercício de 2008, R\$ 27,5 milhões foram liquidados na Ação 2000 – Administração da Unidade. Já as duas ações finalísticas da Agência, a saber, a Ação 2088 - Concessão e Regulação dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário e a Ação 2090 – Fiscalização dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário representam, somadas, no mesmo período, cerca de 4% das despesas totais da Agência, de acordo com o Relatório de Gestão de 2009 – Ano-base 2008, p. 6). Observe-se que as citadas ações, a partir de 2008, passaram a constar do Programa Qualidade dos Serviços de Transporte.

Especificamente em relação à Ação 2088 - Concessão e Regulação dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário, o Relatório de Gestão supra mencionado informa a execução de 68,57% da meta prevista para o exercício de 2008. Ainda segundo o relatório, a execução não foi maior em virtude de sobre-estimativa do número de outorgas de autorização fixada pela própria Agência para o mencionado exercício.

Na Tabela 7.2 são apresentados os montantes liquidados no período 2004-2009, de acordo com os programas e as ações da Agência que constam dos planos plurianuais vigentes no período considerado.

Tabela 7.2 – ANTAQ – Valores Liquidados por Programa e Ações entre 2004 e 2009

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Programa / Ação (Descritor)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
0221	Serviços de Transporte Aquaviário	23,7	29,5	34,1	44,2	0,0	0,0	131,5
2272	Gestão e Administração do Programa	22,7	28,1	30,0	37,5			118,3
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais			1,9	2,8			4,7
2090	Fiscalização dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário	0,3	0,5	0,7	1,6			3,2
2088	Concessão e Regulação dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário	0,3	0,3	0,1	1,0			1,7
-	Demais	0,4	0,6	1,4	1,3			3,6
0225	Gestão da Política dos Transportes	0,0	0,0	0,1	1,1	27,9	0,6	29,7
2272	Gestão e Administração do Programa					27,5		27,5
1K85	Implementação do Plano de Contingência de Enfrentamento à Pandemia de Influenza			0,0	0,6			0,6
2B98	Estudos para Gestão do Programa de Apoio à Agenda de Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável - Pace			0,1	0,4	0,0		0,6
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação					0,4	0,5	1,0
4641	Publicidade de Utilidade Pública					0,0	0,0	0,0
0750	Apoio Administrativo	0,0	0,0	0,0	0,0	21,9	56,8	78,7
2000	Administração da Unidade					17,2	46,9	64,2
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais					3,7	4,4	8,1
2003	Ações de Informática						4,7	4,7
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados					0,4	0,4	0,8
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes					0,4	0,3	0,7
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados					0,1	0,1	0,1
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados					0,0	0,0	0,1
1463	Qualidade dos Serviços de Transporte	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	1,8	3,9
2088	Concessão e Regulação dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário					1,5	1,3	2,8
2090	Fiscalização dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário					0,5	0,5	1,1
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0,0	0,0	0,1	0,2	0,6	0,7	1,6
0181	Pagamento de Aposentadorias Pensões - Servidores Civis		0,0	0,1	0,2	0,6	0,7	1,6
Total		23,7	29,5	34,3	45,5	52,4	60,0	279,3

Fonte: SIAFI/STN

As Tabelas seguintes detalham a execução das principais ações no âmbito da Agência, contendo os montantes executados em cada ano, em termos de totais autorizados nas leis orçamentárias, seguidos dos valores liquidados e pagos. Tal análise tem por objetivo demonstrar a proporção dos créditos orçamentários efetivamente executados, podendo-se inferir se os produtos e as metas programadas em cada ação foram alcançados total ou parcialmente.

Tabela 7.3 – ANTAQ – Execução da Ação Gestão e Administração do Programa

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2272	Gestão e Administração do Programa	2004	31,9	22,7	21,6	71,2%
		2005	36,0	28,1	23,6	78,0%
		2006	35,6	30,0	27,6	84,3%
		2007	37,9	37,5	34,5	99,0%

	2008	27,6	27,5	26,8	99,5%
Total	169,0	145,8	134,1	86,3%	

Fonte: SIAFI/STN

No que se refere à Ação 2272 (Tabela 7.3), os percentuais de execução, em termos de valores autorizados/liquidados tem sido elevados e crescentes, atingindo 99,6% no exercício de 2008. Entretanto, o montante autorizado nesse último exercício foi inferior ao de 2004, o que poderia indicar a alocação de recursos além das necessidades nos anos iniciais do período analisado.

Já quanto às ações finalísticas a execução orçamentária mostra-se deficiente e irregular, o que pressupõe dificuldades advindas do processo de estruturação dos serviços da Agência, no período que se seguiu à sua criação.

As atividades relativas à concessão e regulação dos serviços e da exploração da infraestrutura do transporte aquaviário estão concentradas na Ação 2088, cujo objetivo é garantir a isonomia no acesso e uso dos serviços de transporte e na exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre operadores.

A Tabela 7.4 evidencia um crescimento negativo de dispêndios no período, com os gastos sempre inferiores aos créditos orçamentários. No Relatório de Gestão de 2009, ano-base 2008, é apresentada uma justificativa que pode explicar o desempenho mencionado, ao relatar que:

A execução física da ação corresponde ao número de outorgas de autorização expedidas. Estas emissões são mais condicionadas pelas demandas do mercado, tanto para os serviços de transporte quanto para a exploração de infraestrutura portuária, do que por injunções da ação regulatória da ANTAQ. Portanto, a realização de 68,57% da meta quantitativa decorreu de uma demanda sobrestimada, especialmente na área de navegação interior, ainda que se possa inferir que as outorgas emitidas nessa área resultaram em grande parte da procura por regularização decorrente das ações de fiscalização empreendidas.

Tabela 7.4 – ANTAQ – Execução da Ação Concessão e Regulação dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2088	Concessão e Regulação dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário	2004	3,4	0,3	0,3	7,8%
		2005	3,2	0,3	0,2	8,7%
		2006	1,9	0,1	0,0	6,8%
		2007	1,1	1,0	0,3	91,3%
		2008	2,4	1,5	0,4	63,0%
		2009	2,0	1,3	1,2	63,6%
Total			14,0	4,5	2,4	32,1%

Fonte: SIAFI/STN

Nota: Nos exercícios de 2004 a 2007 a Ação 2088 foi executada no Programa 0221 – Serviços de Transporte Aquaviário; e em 2008 e 2009 no Programa 1463 – Qualidade dos Serviços de Transporte.

A Ação 2090 destina-se à fiscalização dos serviços e da exploração da infra-estrutura do transporte aquaviário, tendo por objetivo garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto e regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas, na prestação de serviços de transporte fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e longo curso, bem assim nos serviços de exploração da infra-estrutura portuária. Os valores autorizados na lei orçamentária no período de 2004 a 2009 experimentaram ligeiro crescimento. Porém, em termos de valores liquidados, houve desempenho quase estável, com exceção de 2007, quando foi superior ao dobro da média do período, como pode ser visto na Tabela 7.5.

Tabela 7.5 – ANTAQ – Execução da Ação Fiscalização dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2090	Fiscalização dos Serviços e da Exploração da Infra-Estrutura do Transporte Aquaviário	2004	2,8	0,3	0,3	10,9%
		2005	3,6	0,5	0,5	15,0%
		2006	8,2	0,7	0,6	8,6%
		2007	1,7	1,6	1,4	96,7%
		2008	1,1	0,5	0,5	48,8%
		2009	3,5	0,5	0,5	15,2%
Total			20,9	4,3	3,8	20,3%

Fonte: Siafi/STN

Nota: Nos exercícios de 2004 a 2007 a Ação foi executada no Programa 0221 – Serviços de Transporte Aquaviário; e em 2008 e 2009 no Programa 1463 – Qualidade dos Serviços de Transporte.

7.3. Despesas por Grupo de Natureza e Elemento

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários, que corresponde atualmente à Unidade Orçamentária 39.251, é vinculada ao Ministério dos Transportes. No período de 2002 a 2009, os gastos da Agência referentes aos Grupos de Natureza de Despesa (GND) 1, 3 e 4 apresentaram evolução conforme demonstrado a seguir.

7.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

No período de 2002 a 2009, os gastos da Agência referentes aos Grupos de Natureza de Despesa (GND) 1, 3, 4 e 5 apresentaram evolução conforme mostrado na Tabela 7.6 a seguir.

O conjunto de gastos da ANTAQ cresceu de R\$ 12,1 milhões em 2002 para R\$ 60,0 milhões em 2009, um crescimento real acumulado de 235%. A expansão das despesas ocorre de forma proporcional nos grupos relativos a pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos/inversões financeiras. No período analisado, os gastos com pessoal absorveram em média 59% do orçamento da agência, tendo sido destinados 38,4% do orçamento ao grupo Outras Despesas Correntes e 2,6% para os itens do grupo Investimentos e Inversões Financeiras.

Tabela 7.6 – ANTAQ – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	% Total	ODC	% Total	Inv/IF	% Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
2002	7,1	58,6%	4,1	34,3%	0,9	7,2%	12,1	1,000	1,000	0,0%
2003	13,3	60,8%	7,5	34,5%	1,0	4,7%	21,8	1,805	1,093	65,1%
2004	14,1	59,6%	9,3	39,4%	0,2	0,9%	23,7	1,958	1,176	66,5%
2005	17,5	59,3%	11,4	38,8%	0,6	2,0%	29,5	2,435	1,243	95,9%
2006	19,1	55,5%	13,9	40,5%	1,3	3,9%	34,3	2,836	1,282	121,2%
2007	25,3	55,5%	19,2	42,1%	1,1	2,4%	45,5	3,761	1,339	180,9%
2008	31,8	60,6%	19,8	37,8%	0,8	1,6%	52,4	4,334	1,418	205,6%
2009	36,9	61,5%	21,8	36,3%	1,3	2,2%	60,0	4,955	1,479	235,0%
Total	164,9	59,0%	107,1	38,4%	7,3	2,6%	279,3			
<i>Cresc. médio</i>		<i>26,6%</i>		<i>26,7%</i>		<i>6,3%</i>	<i>25,7%</i>	<i>395,5% acum.</i>		<i>235,0% acum.</i>

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 7.7 mostra que o crescimento médio anual das despesas liquidadas com pessoal e encargos sociais foi de 26,6%. As taxas de execução são elevadas, uma vez que se trata de despesas obrigatórias. Saliente-se também que as despesas com pessoal constantes dos projetos de lei não foram alteradas pelo Congresso Nacional. A diferença entre os valores autorizados e constantes da lei mostra que, principalmente nos exercícios de 2008 e 2009, foi necessária uma significativa suplementação desse grupo de despesa.

O crescimento das despesas com pessoal e encargos no período analisado, segundo os representantes da ANTAQ, é resultante dos seguintes fatores:

(...) a evolução dessas despesas reflete o ingresso do primeiro grupo de servidores contratados por concurso público (200 servidores), verificado entre o final de 2005 e o início de 2006; o novo plano de carreira dos servidores (aumento na remuneração), ocorrido em 2008; e, recentemente, ao ingresso do segundo grupo de servidores concursado (140 servidores) em processamento.

Tabela 7.7 – ANTAQ – Pessoal e Encargos Sociais

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
2002	13,0	13,0	9,6	7,1	73,8%	Cresc. Desp. Liquidada 2002-2009 (%):	420,2%
2003	9,3	9,3	13,5	13,3	98,4%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	95,7%
2004	10,1	10,1	15,1	14,1	93,4%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	0,0%
2005	9,6	9,6	18,6	17,5	93,9%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	26,6%
2006	26,3	26,3	20,4	19,1	93,4%		
2007	23,8	23,8	25,5	25,3	99,1%		
2008	26,0	26,0	32,1	31,8	99,0%		
2009	25,2	25,2	37,5	36,9	98,4%		
	143,3	143,3	172,3	164,9	95,7%		

Fonte: Siafi/STN

Em termos de percentual das despesas liquidadas, o grupo Outras Despesas Correntes experimentou evolução favorável no período, iniciando com 27,8% em 2002, para concluir em 2009 com 69,7%, de acordo com a Tabela a seguir:

Tabela 7.8 – ANTAQ – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
2002	18,3	17,3	14,9	4,1	27,8%	Cresc. Desp. Liquidada 2002-2009 (%):	425,0%
2003	19,5	19,4	19,4	7,5	38,9%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	56,9%
2004	23,3	23,3	23,3	9,3	40,1%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	-7,4%
2005	24,5	24,5	24,5	11,4	46,6%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	26,7%
2006	30,1	28,8	29,7	13,9	46,8%		
2007	20,0	20,0	20,4	19,2	93,9%		
2008	31,3	24,9	24,9	19,8	79,7%		
2009	31,2	25,3	31,2	21,8	69,7%		
	198,1	183,5	188,3	107,1	56,9%		

Fonte: Siafi/STN

As despesas relacionadas a investimentos e inversões financeiras tem diminuta importância no conjunto dos gastos da Agência, uma vez que, dentre as atividades da entidade, não se encontra a realização de obras de infra-estrutura, por exemplo. Os gastos em geral decorrem da aquisição de equipamentos e material permanente. É o que demonstram os dados da Tabela 7.9.

Tabela 7.9 – ANTAQ – Investimentos e Inversões Financeiras*Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes*

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
2002	1,2	1,0	2,0	0,9	44,4%	Cresc. Desp. Liquidada 2002-2009 (%):	53,4%
2003	1,6	1,3	1,3	1,0	80,7%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	59,0%
2004	2,5	2,0	2,0	0,2	11,1%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	12,3%
2005	2,1	2,1	2,1	0,6	27,3%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	6,3%
2006	2,4	1,4	1,4	1,3	93,4%		'
2007	1,9	1,1	1,1	1,1	96,4%		
2008	1,3	0,8	0,8	0,8	99,9%		
2009	1,6	1,2	1,6	1,3	83,6%		
	11,0	12,3	7,3	59,0%			

Fonte: Siafi/STN

7.3.2. Reserva de Contingência

Não há registros de contingenciamento de fontes na reserva de contingência para a Agência.

7.3.3. Elementos de Despesa

Na Tabela 7.10 são apresentados os gastos por grupos de despesa, detalhados por elementos, realizados pela ANTAQ no período 2002-2009. A evolução dos gastos com Pessoal e Encargos acompanhou, no período, o processo de estruturação da Agência. A partir de 2006 o valor de ressarcimento de despesas com pessoal requisitado, que atingiu R\$ 10,6 milhões em 2005, baixou para um patamar de cerca de R\$ 3,0 milhões. Observa-se também, no período analisado, o encerramento das despesas com contratação de pessoal por tempo determinado.

Segundo o Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2009, ano-base 2008 (p. 62), o quadro de pessoal da ANTAQ era composto de 304 servidores, sendo 197 envolvidos em ações finalísticas e 107 em ações de suporte na Unidade.

O destaque para os gastos no Elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica é explicado no Relatório de Gestão de 2009, ano-base 2008 (pág. 20), nos seguintes termos:

O principal item de despesas “Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, compreende as contratações de serviços de informática e de aluguéis da sede da Agência e das Unidades Administrativas Regionais; as despesas com “locação de mão-de-obra” referem-se àquelas com serviços de vigilância, limpeza e outros; e as despesas com “diárias” e “passagens e locomoção” as viagens realizadas e não classificadas nas ações finalísticas. As despesas com “investimentos” corresponderam basicamente à manutenção tecnológica do parque de informática, com a aquisição de servidores e microcomputadores.

Quanto às despesas com diárias, que apresentaram crescimento superior a 300% no período analisado, sua evolução foi explicada pelos representantes da Agência nos seguintes termos:

A evolução das despesas com diárias e passagens entre 2006/2007 reflete com propriedade o ingresso dos novos servidores, a implantação de 7 (sete) das 14 (catorze) Unidades Administrativas Regionais previstas, e um novo patamar de capacidade operacional adquirida pela Agência. Exemplo: de um patamar de cerca de 100 (cem) empresas fiscalizadas por ano, passou-se, em 2007, para cerca de 600 (seiscentas) empresas/ano. Importa observar que este salto poderia ter ocorrido entre 2005/2006, entretanto, entre esses exercícios, em razão de vacância nos cargos de diretores, a Agência chegou a ficar completamente acéfala por aproximadamente 6 meses.

Tabela 7.10 – ANTAQ – Grupos de Despesa e Elementos

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

GND / Elemento Despesa	Despesas Liquidadas								Total
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1 Pessoal e Encargos Sociais	7,1	13,3	14,1	17,5	19,1	25,3	31,8	36,9	164,9
11 Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	3,7	5,2	4,8	5,3	12,8	18,0	23,0	27,7	100,4
96 Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado	2,0	6,0	7,4	10,6	3,1	3,3	3,3	3,0	38,6
13 Obrigações Patronais	0,7	0,9	0,8	0,6	2,6	3,6	4,7	5,2	19,0
4 Contratação Por Tempo Determinado	0,6	1,1	0,9	0,7	0,5	0,1	0,0		4,0
1 Aposentadorias e Reformas				0,0	0,1	0,2	0,4	0,5	1,1
92 Despesas de Exercícios Anteriores	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
16 Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,6
3 Pensões					0,0	0,1	0,2	0,2	0,5
8 Outros Benefícios Assistenciais						0,0	0,0	0,0	0,0
91 Sentenças Judiciais								0,0	0,0
3 Outras Despesas Correntes	4,2	7,5	9,4	11,4	13,9	19,2	19,9	21,8	107,2
39 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	1,3	3,3	5,1	6,5	9,3	10,7	12,5	14,0	62,6
37 Locação de Mão-De-Obra	0,9	2,2	2,7	3,3	2,2	3,1	3,0	3,2	20,6
33 Passagens e Despesas Com Locomoção	0,5	0,6	0,6	0,5	0,7	1,2	1,1	1,6	6,8
35 Serviços de Consultoria	0,7	0,7	0,1	0,2	0,2	1,6	1,1	0,0	4,5
14 Diárias - Pessoal Civil	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7	0,6	1,2	4,1
46 Auxílio-Alimentação	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	2,2
30 Material de Consumo	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,5	0,3	0,1	1,8
93 Indenizações e Restituições	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4	0,5	1,8
36 Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,7	1,7
49 Auxílio-Transporte	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6
47 Obrigações Tributárias e Contribuições – Operações Intra-Orçamentárias	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
8 Outros Benefícios Assistenciais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
4 Investimentos	0,9	1,0	0,2	0,6	1,3	1,1	0,8	1,3	7,3
52 Equipamentos e Material Permanente – Operações Intra-Orçamentárias	0,9	1,0	0,2	0,6	1,3	1,1	0,8	1,3	7,3
TOTAL GERAL	12,1	21,8	23,7	29,5	34,3	45,5	52,4	60,0	279,3

Fonte: Siafi/STN

7.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

A Tabela 7.11 demonstra a origem dos recursos que financiaram as despesas da ANTAQ no período de 2002 a 2009.

Constata-se que os Recursos do Tesouro respondem praticamente por todas as fontes destinadas a financiar as ações da Agência, com ênfase nos recursos da Fonte 100 – Recursos Ordinários. Quanto às demais origens de recursos, apenas a Fonte 111 – Contribuição sobre Combustíveis apresenta relevância em termos percentuais no total da Agência, e somente até o exercício de 2006. Já os Recursos de Outras Fontes, quais sejam, os recursos arrecadados pela própria Agência, apenas em 2009 registrou-se pequeno ingresso, provindo da Fonte 250 – Recursos Próprios Não-Financeiros.

Tabela 7.11 – ANTAQ – Fontes de Recursos

Orçamento Fiscal e Seguridade Social - Valores liquidados - R\$ milhões correntes

Cód.	Fonte de Recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos do Tesouro									
100	Recursos Ordinários	0,00		4,75	8,68	4,70	44,53	50,26	59,27
111	Contribuição s/Combustíveis	12,01	21,53	18,94	20,78	29,54	0,00		

Cód.	Fonte de Recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
148	Operações de Crédito Externas - em Moeda	0,09	0,31		0,00	0,08	0,35	0,00	0,00
151	Contribuição Social sobre o Lucro-Pessoa Jurídica							0,38	
153	Contribuição Financeira para a Seguridade Social							0,17	0,19
156	Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social							0,15	0,44
169	Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor							0,20	
300	Recursos Ordinários							1,28	0,00
311	Contribuição sobre Combustíveis					0,00	0,62		
	Subtotal	12,10	21,84	23,69	29,46	34,32	45,51	52,44	59,89
	% em relação ao total de fontes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Recursos de Outras Fontes								
250	Recursos Próprios Não-Financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07
	Subtotal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07
	% em relação ao total de fontes	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Total de Fontes	12,10	21,84	23,69	29,46	34,32	45,51	52,44	59,96

Fonte: Siafi/STN

7.5. Adequação entre Receitas e Despesas e Implicações na Gestão

Parte dos dados e conclusões resultantes da entrevista realizada com representantes da Agência encontra-se nas seções anteriores deste relatório. Nesta seção cuida-se de apresentar resultados adicionais da consulta, especialmente os posicionamentos da Agência sobre recursos disponibilizados, contingenciamentos e liberação dos limites financeiros no período analisado.

No que diz respeito à origem dos recursos que financiam a sua programação de trabalho, diferentemente das demais agências, a ANTAQ tem se financiado exclusivamente por recursos do Tesouro, negociados anualmente e em montantes suficientes com o Ministério dos Transportes.

Avaliou-se, quando da instalação da Agência, as possibilidades de arrecadação com previsão legal, ou seja, provenientes de outorgas, taxas de fiscalização e outros, o que levou a concluir que as perspectivas de arrecadação seriam de reduzida contribuição financeira e de impacto político e econômico negativos. Cogitou-se e avançou-se na participação da ANTAQ na distribuição dos recursos do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante-AFRMM, sendo, entretanto, excluída a Agência quando da edição do decreto de criação dessa fonte de receita.

Apesar dos contingenciamentos fixados, a Agência tem procurado adequar os seus dispêndios aos limites autorizados, tendo por meta minimizar o prejuízo de suas atividades finalísticas.

8. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC

8.1. Base Legal, Missão, Atribuições e Estrutura

8.1.1. Base Legal

A Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC é uma autarquia especial, vinculada ao Ministério da Defesa. Foi criada nos termos da Lei nº 11.182, de 27-9-2005.

8.1.2. Objetivos e Competências

A ANAC tem por missão regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

A ANAC, conforme competência estabelecida em lei, atua como autoridade de aviação civil, objetivando harmonizar as ações institucionais na área de defesa e promoção da concorrência, adotando medidas necessárias ao atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País e atuando com independência, legalidade, impessoalidade, publicidade e transparência.

Cabe à ANAC, ainda, implementar e representar o País nos organismos internacionais de aviação civil, elaborar relatórios e pareceres sobre acordos, tratados, convenções, realizar estudos, estabelecer normas, negociar, realizar intercâmbio e articular-se com autoridades aeronáuticas estrangeiras e expedir regras sobre segurança em área aeroportuária.

A ANAC poderá credenciar, nos termos estabelecidos em norma específica, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, de notória especialização, de acordo com padrões internacionalmente aceitos para a aviação civil, para expedição de laudos, pareceres ou relatórios que demonstrem o cumprimento dos requisitos necessários à emissão de certificados ou atestados relativos às atividades de sua competência.

Conforme informado pela própria ANAC, a visão da Agência, estabelecida por sua Diretoria, é de “Ser uma autoridade modelo da Aviação Civil Internacional, atingindo um dos cinco menores índices de acidentes do mundo até 2014”.

8.1.3. Estrutura da ANAC

A direção da ANAC é exercida por uma Diretoria colegiada, integrada por 5 diretores, a saber: Diretor Presidente, Diretor de Infra-Estrutura Aeroportuária, Diretor de Aeronavegabilidade, Diretor de Regulação Econômica, Diretor de Operações de Aeronaves, além de uma Procuradoria, uma Corregedoria, um Conselho Consultivo e uma Ouvidoria, além das diversas unidades especializadas e de nove Superintendências.

8.2. Plano Plurianual

Por determinação constitucional, as entidades da administração indireta, entre as quais incluem-se as agências reguladoras, têm a sua programação de trabalho integrada nas leis dos planos plurianuais, além de observar disposições das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

8.2.1. Programas, Indicadores e Índices

No Plano Plurianual para o período 2004-2007, a Agência foi responsável pela execução do programa 0630 – Desenvolvimento da Aviação Civil, que tem por objetivo geral promover o desenvolvimento da Aviação Civil brasileira a fim de melhorar a qualidade da prestação dos serviços oferecidos à sociedade.

A Tabela 8.1 apresenta os indicadores e respectivos índices apurados, bem como o índice previsto ao final do PPA 2004-2007. Considerando que a criação da ANAC data de 2005, é compreensível a ausência de índices apurados nos primeiros anos do seu funcionamento, porém o cumprimento integral de todos os objetivos previstos para o período do PPA, como apresentado na Tabela a seguir, muito provavelmente careça de uma revisão para torná-lo mais próximo da realidade.

**Tabela 8.1 – ANAC – Indicadores e Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0630 – Desenvolvimento da Aviação Civil**

Indicador (Unidade de Medida)	Índices Apurados				Índice Previsto ao Final do PPA
	2004	2005	2006	2007	
Evolução das Licenças Expedidas (Porcentagem)	-	1,05	1,05	1,05	1,05
Evolução de Fiscalização em Empresas (Porcentagem)	-	-	-	1,05	1,05
Evolução de Produtos, Equipamentos e Procedimentos Fiscalizados (Porcentagem)	-	-	-	1,05	1,05
Grau de Acompanhamento de Aeronautas em Atividade (Porcentagem)	-	-	0,95	0,95	0,95
Índice de Segurança de Vôo (Acidente por Milhão de Decolagens)	-	1,06	1,05	1,05	1,05

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008

No Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011 o Programa 0630 – Desenvolvimento da Aviação Civil não apresenta índice de referência nem tampouco qualquer indicador apurado no período. Consultada a ANAC esta informou que:

Com o advento do PPA 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008), o Programa 0630 – Desenvolvimento da Aviação Civil deixou de ser considerado finalístico e passou a compor os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, para os quais os indicadores de desempenho têm caráter facultativo. Dessa forma, os indicadores de desempenho, antes existentes, deixaram de compor o Anexo II do PPA 2008-2011. No entanto, os mesmos indicadores relativos ao PPA anterior permaneceram no SIGPLAN no período de 2008 a 2009. Ocorre que, ao proceder-se à última validação do Programa para o exercício de 2009, constatou-se que tais indicadores não mais estavam disponíveis no sistema SIGPLAN.

8.2.2. Ações Orçamentárias

A ANAC submete ao Ministério da Defesa sua proposta orçamentária anual, nos termos da legislação em vigor. No que se refere ao enquadramento dos gastos nas diversas ações que constam dos programas orçamentários de sua alçada, a Agência informou que executa o seguinte detalhamento:

Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa: despesas com pessoal, manutenção necessárias ao funcionamento da máquina administrativa e investimentos da Agência e suas Regionais.

Ação 2912 – Regulação e Fiscalização da Aviação Civil: despesas com regulação e fiscalização de empresas, aeroclubes, escolas, centro de formação, equipamentos, instalações, documentação, procedimentos, infraestrutura aeroportuária e aeronautas.

Ação 2924 – Sistema de Informações para Gestão da Aviação Civil: despesas com o desenvolvimento e implementação de diversos projetos de apoio às atividades de gestão dos processos de aviação civil. Dentre os principais projetos executados, destacam-se:

- Implementação e desenvolvimento do Novo Sistema de Aviação Civil – Saci
- Desenvolvimento de diversos módulos do Sistema SINTAC (BAV, VRA, Decolagem Certa, PPA, RDS AFM, habilitação, Inspeção de Saúde, etc.)
- Uniformização dos procedimentos de segurança nas diversas unidades que compõem a rede de TI da ANAC.

Ação 2925 - Certificação de Produtos Aeronáuticos em Prol da Aviação Civil: despesas com execução de atividades voltadas a atender às demandas dos fabricantes ou usuários que solicitam aprovação de projetos de tipo e de modificações de projetos, bem como realização de toda fiscalização dos processos de certificação e de produção aeronáutica que estão sob sua responsabilidade.

Na Tabela 8.2 são apresentados os valores liquidados por programa e ações orçamentárias mais significativas, no período de 2006 a 2009.

Tabela 8.2 – ANAC – Valores Liquidados por Programas e Ações

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Programa / Ação	2006	2007	2008	2009	TOTAL
0630	Desenvolvimento da Aviação Civil	76,1	113,7	201,0	265,6	656,4
2272	Gestão e Administração do Programa	39,7	79,0	151,9	209,7	480,4
2912	Regulação e Fiscalização da Aviação Civil	8,6	10,7	15,4	20,0	54,7
2924	Sistema de Informações para Gestão da Aviação Civil	13,4	11,2	8,3	15,9	48,8
2925	Certificação de Produtos Aeronáuticos em Prol da Aviação Civil	2,4	1,8	8,6	10,0	22,8
2926	Capacitação de Especialistas e Técnicos da Aviação Civil	5,7	1,6	1,4	0,0	8,7
6640	Estudos para a Normatização da Aviação Civil			6,5		6,5
2880	Avaliação Médica para o Sistema de Aviação Civil	1,4	1,5	1,7	1,6	6,3
0B09	Apoio a Aeroclubes e Escolas de Aviação Civil	0,1	2,4	0,5	3,2	6,2
3115	Aquisição de Aeronaves e Equipamentos para Aeroclubes, Escolas, e Centro de Formação de Recursos Humanos para a Aviação Civil	1,9	2,4	1,6		5,8
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	0,2	1,1	1,9	2,0	5,1
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	0,0	0,7	1,4	1,8	3,8
3121	Construção do Centro de Formação e Pesquisas para a Aviação Civil	2,7	0,7			3,4
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	0,0	0,5	0,9	0,8	2,2
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação			0,3	0,6	0,8
10Y0	Construção do Centro de Formação e Pesquisas			0,7		0,7
2010	Assistência Pré-Escolar aos dependentes dos Servidores e Empregados	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3
0750	Apoio Administrativo	0,9	6,2	17,2	25,2	49,4
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	0,9	6,2	17,2	21,1	45,3
2003	Ações de Informática				4,1	4,1
0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	1,7	0,6	1,1	0,0	3,3
0186	Contribuição à Organização de Aviação Civil Internacional - Oaci	1,6	0,5	1,1		3,3
0185	Contribuição à Comissão Latino-Americana de Aviação Civil - Clac	0,0	0,1	0,0		0,1
0568	Contribuição ao Sistema Regional para Vigilância da Segurança Operacional	0,0	0,0	0,0		0,0
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0,0	0,1	0,8	2,0	2,9
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis		0,1	0,8	2,0	2,9
Total		78,6	120,5	220,0	292,9	712,1

Fonte: Siafi/STN

Os programas constantes do PPA são detalhados em ações, com os respectivos valores financeiros associados a produtos e unidades de medida. Durante a execução do PPA as ações podem sofrer alterações, decorrentes de mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e respectivos créditos.

Os valores da execução por ação orçamentária, frente aos valores autorizados nos orçamentos anuais, permitem que se avalie o grau de autonomia de um órgão ou entidade na utilização dos recursos que lhe são consignados em cada exercício financeiro. Entretanto, a análise das despesas é dificultada em virtude da prática generalizada de concentrar numa atividade de caráter administrativo parte significativa dos recursos de uma entidade governamental. Assim, dos R\$ 292,9 milhões despendidos pela Agência no exercício de 2009, foram alocados R\$ 209,7 milhões, ou cerca de 72% na Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, o que induz à conclusão de enorme sub-avaliação das demais ações, quais

sejam, as ações finalísticas. Em resposta a questionamento formulado, a Agência assim se manifestou:

Do valor total de R\$ 209,7 milhões despendidos na Ação 2272.0001, R\$ 133,2 milhões foram destinados especificamente para o pagamento de pessoal ativo, tendo sido 100% liquidados. Assim sendo e considerando que esta Ação é destinada a custear também todas as despesas de manutenção e investimentos da Agência, entendemos que os gastos já estão sendo distribuídos a contento.

As Tabelas 8.3, 8.4, 8.5 e 8.6 apresentam os dados com os valores autorizados para as ações principais da ANAC, nas leis orçamentárias de 2006 a 2009, seguidos dos montantes liquidados e pagos, bem como dos percentuais liquidados em relação aos autorizados.

Todas as ações sob análise apresentam valores nominais crescentes de liquidação no período considerado, porém, em termos percentuais a liquidação vem decaindo. Assinale-se que em 2008 o valor liquidado foi de apenas 60% dos valores autorizados. Os valores pagos são sempre inferiores aos valores liquidados, tendo em vista que parte do limite financeiro de cada exercício é absorvido pelos restos a pagar.

Na média, os valores liquidados corresponderam a 81,3% dos valores autorizados. Consultada quanto a eventuais comprometimentos em termos de qualidade e efetividade das ações sob sua responsabilidade a ANAC entende que as limitações em causa não tiveram impacto negativo que pudesse acarretar maiores consequências.

Tabela 8.3 – ANAC – Execução da Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2272	Gestão e Administração do Programa	2006	41,0	39,7	32,3	96,0%
		2007	93,5	79,0	69,1	84,5%
		2008	252,5	151,9	134,8	60,2%
		2009	250,4	209,7	191,8	83,8%
Total			637,4	480,4	428,0	81,3%

Fonte: Siafi/STN

A tabela 8.4 mostra a evolução da Ação 2912 – Regulação e Fiscalização da Aviação Civil, cujo objetivo é garantir o funcionamento do sistema de aviação civil dentro de padrões internacionais de qualidade e segurança. O cadastro de ações inclui, na descrição de seu objeto, a regulação e fiscalização de empresas, aeroclubes, escolas, centro de informação, equipamentos, instalações, documentação, procedimentos, infra-estrutura aeroportuária e aeronautas. A fiscalização dos aeroportos públicos, conforme relatório de gestão da ANAC de 2008⁶⁰, abrange as áreas de segurança operacional, aeronavegabilidade, investigação e prevenção de acidentes e infra-estrutura aeronáutica. Entre os produtos desta ação está o número de fiscalizações realizadas. O citado Relatório de Gestão assinala que os índices de atrasos e cancelamentos dos vôos da Aviação Regular, que causaram transtornos aos passageiros e à economia do país ao longo dos exercícios de 2006 e 2007, tiveram redução significativa.

Quanto à sua função regulatória, o Relatório da ANAC assinala que concentrou esforços para o incentivo e a retirada de barreiras à livre concorrência, sendo que as tarifas para vôos internacionais começaram a ser totalmente liberadas.

Os valores liquidados no período analisado representaram em média 77,5% dos valores autorizados, sendo que os valores pagos são em média 9% inferiores aos liquidados tendo em vista que os limites financeiros em cada exercício devem contemplar os montantes de restos a pagar. Tratando-se da principal atividade finalística da Agência, sendo esta consultada quanto a eventuais comprometimentos no que respeita à qualidade e à efetividade dos serviços de sua

⁶⁰ Pág. 15.

responsabilidade, a resposta obtida foi de que não houve quaisquer prejuízos decorrentes de falta de recursos, nem de sua tempestiva liberação.

Tabela 8.4 – ANAC – Execução da Ação 2912 – Regulação e Fiscalização da Aviação Civil

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2912	Regularização e Fiscalização da Aviação Civil	2006	8,6	8,6	7,4	99,9%
		2007	11,8	10,7	9,6	90,8%
		2008	19,7	15,4	14,3	78,1%
		2009	30,5	20,0	18,4	65,7%
Total			70,6	54,7	49,8	77,5%

Fonte: Siafi/STN

A Ação 2924 Sistema de Informações para Gestão da Aviação Civil tem como finalidade exercer o controle eficiente das informações referentes à Aviação Civil. A sua descrição no cadastro de ações assinala a atualização do Sistema de Informações da Aviação Civil com dados administrativos de aeronaves. O Relatório de Gestão 2008 da ANAC destaca que o SINTAC - Sistema Integrado de Aviação Civil – SINTAC é de grande importância para a Agência, tendo como objetivo integrar em um único sistema todos os mecanismos computacionais necessários à gestão dos seus processos finalísticos. Os valores liquidados corresponderam, em média a 85,6% dos valores autorizados. Os montantes liquidados sofreram forte redução em 2008, recuperando-se em 2009. Os valores pagos corresponderam, em média, a apenas 77% dos valores liquidados, uma diferença significativa que indica o grande volume de restos a pagar.

Tabela 8.5 – ANAC – Execução da Ação 2924 – Sistema de Informações para Gestão da Aviação Civil

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2924	Sistema de Informações para Gestão da Aviação Civil	2006	13,4	13,4	11,2	100%
		2007	14,0	11,2	6,2	80,2%
		2008	13,6	8,3	7,1	60,8%
		2009	16,0	15,9	13,1	99,4%
Total			57,0	48,8	37,6	85,6%

Fonte: Siafi/STN

A Ação 2925 – Certificação de Produtos Aeronáuticos em Prol da Aviação Civil tem como finalidade promover a segurança de voo da aviação civil, verificando o cumprimento dos requisitos brasileiros de aeronavegabilidade e de proteção ambiental aplicáveis ao projeto, materiais, mão de obra, construção e fabricação em série de produtos aeronáuticos a serem usados pela aviação civil. Trata-se de visitas periódicas de inspetores, engenheiros e outros técnicos para avaliar o empenho das empresas e equipamentos, fabricantes e outros prestadores de serviço, conforme cadastro de ações. Consoante o Relatório de Gestão 2008 da ANAC (p. 19), a tarefa de certificação de produtos aeronáuticos da aviação civil tem como objetivo promover a segurança de vôo por meio da verificação do cumprimento dos Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica (RBHA) e Requisitos de Proteção Ambiental aplicáveis a projetos, materiais, mão-de-obra, construção e fabricação em série de produtos aeronáuticos a serem usados pela aviação civil brasileira. A Agência realiza o acompanhamento da produção dos itens e da operação das aeronaves, buscando identificar possíveis falhas de projeto.

Os valores liquidados corresponderam em média a 91,5% dos valores autorizados. Assinale-se a melhora significativa nos valores liquidados no período de 2008 e 2009.

Tabela 8.6 – ANAC – Execução da Ação 2925 – Certificação de Prod. Aeronáuticos em Prol da Aviação Civil

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2925	Certificação de Produtos Aeronáuticos em prol da Aviação Civil	2006	2,4	2,4	2,1	100%
		2007	2,2	1,8	1,7	82,3%
		2008	9,5	8,6	8,4	90,7%
		2009	10,8	10,0	9,4	92,2%
Total			24,9	22,8	21,7	91,5%

Fonte: Siafi/STN

A Ação 2926 – Capacitação de Especialistas e Técnicos da Aviação Civil deve prover os meios necessários para a formação de pessoal especializado para a regulação e fiscalização da Aviação Civil, elevando os padrões de atendimento ao público. Inclui a formação de pessoal especializado para a regulação e fiscalização da Aviação Civil, para ampliação do conhecimento profissional com a realização de cursos, palestras e treinamentos.

Tabela 8.5 – ANAC – Execução da Ação 2926 - Capacitação de Especialistas e Técnicos da Aviação Civil

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2926	Capacitação de Especialistas e Técnicos da Aviação Civil	2006	6,3	5,7	3,8	90,9%
		2007	4,9	1,6	0,7	31,9%
		2008	6,4	1,4	1,3	22,0%
		2009	8,2	0,0	0,0	0,1%
Total			25,8	8,7	5,9	33,7%

Fonte: Siafi/STN

8.3. Despesas por Grupo de Natureza e Elemento de Despesa

8.3.1. Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

A Agência Nacional de Aviação Civil, que corresponde atualmente à Unidade Orçamentária 52.201, é vinculada ao Ministério da Defesa. No período de 2006 a 2009, os gastos da Agência referentes aos Grupos de Natureza de Despesa (GND) 1, 3, 4 e 5 apresentaram evolução conforme mostrado na Tabela 8.7. Os valores liquidados totais em favor da agência passaram de R\$ 78,6 milhões em 2006 para R\$ 292,9 milhões em 2009, um crescimento real acumulado de 222,8%.

Os gastos com pessoal e outras despesas cresceram de forma acentuada, sendo que as despesas com o grupo Pessoal e Encargos Sociais tiveram crescimento médio de 158,6% ao ano, enquanto que no grupo Outras Despesas Correntes verificou-se um crescimento da ordem de 34,2% ao ano no mesmo período. Já as despesas com Investimentos e Inversões Financeiras (equipamentos e material de consumo) apresentaram decréscimo de 23%, fato que sinaliza para necessidades menores nesse componente de gasto nos anos vindouros.

Tabela 8.7 – ANAC – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	%/Total	ODC	%/Total	Inv/IF	%/Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
2006	9,0	11,5%	53,5	68,1%	16,0	20,4%	78,6	1,000	1,000	-
2007	39,4	32,7%	70,6	58,6%	10,6	8,8%	120,5	1,53	1,045	46,8%
2008	104,8	47,6%	107,9	49,1%	7,3	3,3%	220,0	2,80	1,106	153,0%
2009	156,3	53,4%	129,3	44,1%	7,3	2,5%	292,9	3,73	1,154	222,8%
Total	309,5	43,5%	361,3	50,7%	41,2	5,8%	712,1			
<i>Cresc. médio</i>		<i>158,6%</i>		<i>34,2%</i>		<i>-23,0%</i>		<i>272,5%</i>	<i>acum.</i>	<i>222,8% acum.</i>

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 8.8 mostra que as despesas com pessoal e encargos sociais não sofrem mudanças durante a tramitação da lei orçamentária no Congresso Nacional. Os gastos com pessoal não estão sujeitos a contingenciamento, ao passo que a diferença entre valores liquidados e autorizados está relacionada às possíveis falhas de estimativa.

Tabela 8.8 – ANAC – Pessoal e Encargos Sociais

Orçamento Fiscal e Seguridade Social - em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2006	nd	nd	11,4	9,0	79,5%	Cresc. Desp. Liquidada 2006-2009 (%): 1628,8%
2007	37,8	37,8	40,1	39,4	98,3%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 87,1%
2008	146,7	146,7	146,8	104,8	71,4%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: 0,0%
2009	116,2	116,2	157,1	156,3	99,5%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 158,6%
	300,6	300,6	355,3	309,5	87,1%	

Fonte: Siafi/STN

Os gastos com Outras Despesas Correntes assinalados na Tabela 8.9 mostram que o Congresso cancela em média 6,9% dos valores do projeto de lei. A taxa média de execução de 67% revela que tais despesas sofreram contingenciamento orçamentário estimado em 33% no período.

Tabela 8.9 – ANAC – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2006	0,0	nd	57,9	53,5	92,5%	Cresc. Desp. Liquidada 2006-2009 (%): 141,4%
2007	83,2	83,2	97,3	70,6	72,6%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 67,0%
2008	197,0	178,5	179,3	107,9	60,2%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: -6,9%
2009	219,2	203,2	204,6	129,3	63,2%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 34,2%
	499,5	464,9	539,1	361,3	67,0%	

Fonte: Siafi/STN

A redução dos investimentos e inversões financeiras indica o declínio dos gastos com equipamentos e material permanente. Tais despesas são as que mais sofrem contingenciamento, com taxa de execução média no período da ordem de 50,5%.

Tabela 8.10 – ANAC – Investimentos e Inversões Financeiras

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2006	0,0	nd	18,3	16,0	87,5%	Cresc. Desp. Liquidada 2006-2009 (%): 54,4%
2007	29,4	29,4	18,3	10,6	57,5%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 50,5%
2008	36,9	33,6	33,6	7,3	21,8%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: -4,2%
2009	12,9	12,9	11,4	7,3	63,9%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 23,0%
	79,3	76,0	81,7	41,2	50,5%	

Fonte: Siafi/STN

8.3.2. Reserva de Contingência

Quanto à Reserva de Contingência, a Tabela 8.11 mostra que apenas em 2008 a ANAC teve recursos contingenciados na própria lei orçamentária, no valor de R\$ 7,9 milhões.

Tabela 8.11 – ANAC – Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal e Seguridade Social - Valores autorizados - R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Alteração no CN (Lei-PL)	Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real	
2008	7,9	7,9	0,0	0,0	0,0	-	-	
2009	-	-	-	-	-	-	-	
	7,9	7,9	0,0					
Obs.	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:					0,0%		

Fonte: Siafi/STN

8.3.3. Elementos de Despesa

Na Tabela 8.12 são apresentados os gastos por Grupos de Despesa, detalhados por Elementos, realizados pela ANAC no período 2006 a 2009. A execução orçamentária total (valores liquidados) da Agência evoluiu de R\$ 78,6 milhões para R\$ 292,9 milhões no período.

A evolução dos gastos com Pessoal e Encargos acompanhou, no período, o processo de estruturação da Agência. Segundo os dados informados pela Agência, de um total de 1.676 servidores que atualmente integram os seus quadros, 1.303 encontram-se lotados em áreas finalísticas e 373 em ações de suporte da Unidade.

Tabela 8.12 – ANAC – Grupos de Despesa e Elementos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

cód	GND/ Elemento Despesa	2006	2007	2008	2009	Total
1	PESSOAL	9	39,4	104,8	156,3	309,5
11	Vencimentos E Vantagens Fixas - Pessoal Civil	7,6	26,3	76	112,8	222,8
13	Obrigações Patronais	0,9	6,2	17,2	23,8	48
96	Ressarcimento De Desp. De Pessoal Requisitado	0,4	0,9	4,5	15,8	21,6
4	Contratação Por Tempo Determinado		4,9	4,9	0,2	9,9
1	Aposentadorias E Reformas		0,1	0,9	1,8	2,8
12	Vencimentos E Vantagens Fixas - Pessoal Militar	0	0,9	0,9	0,7	2,6
92	Despesas De Exercícios Anteriores	0	0,1	0,3	0,7	1,1
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	0	0	0,1	0,2	0,3
	Demais	0	0	0	0,3	0,4
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	53,5	70,6	107,9	129,3	361,3
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	35,7	31,3	46,6	52,9	166,4
37	Locação de Mão-De-Obra		12,7	23,6	32	68,4
33	Passagens e Despesas com Locomoção	3,7	8,1	11,5	10,8	34,1
41	Contribuições	1,7	3	9,2	11,3	25,3
14	Diárias - Pessoal Civil	2,6	4,1	4,8	7	18,5
15	Diárias - Pessoal Militar	4,9	5,6	2,7	2,4	15,5
30	Material De Consumo	3,9	2	1,8	1,9	9,6
	Demais	1	3,7	7,8	11,1	23,6
4/5	INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS	16	10,6	7,3	7,3	41,2
52	Equip. e Material Permanente – Op.Intra-Orc.	14,2	9,8	6,7	7,2	37,8
51	Obras e Instalações – Op.Int. Orc.	1,9	0	0,7	0,1	2,7
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica		0,7	0		0,7
	TOTAL GERAL	78,6	120,5	220	292,9	712,1

8.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

8.4.1. Arrecadação por Fontes de Recursos no período 2007/2009

A arrecadação das receitas da Agência está demonstrada na Tabela 8.13, abrangendo o período de 2007 a 2009.

Tabela 8.13 – ANAC – Recursos Arrecadados por Fontes e Natureza – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - em R\$ milhões correntes

Fonte	Natureza da Receita	2007	2008	2009	2009/2008	2009/2007
172	1220.16.00-Adicional sobre as Tarifas de Passagens Aéreas Domésticas	0,67	0,12	0,002	-98,21%	-99,68%
174	1919.30.00-Multas Previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica	0,81	1,67	7,30	338,25%	803,59%
176	1210.05.00-Contribuição para o Ensino Aeroviário	61,94	71,56	73,72	3,02%	19,03%
250	1600.13.00-Serviços Administrativos (SUCOTAP)	0,68	11,74	0,01	-99,91%	-98,42%
250	1600.14.00-Serviços de Inspeção e Fiscalização (TFAC)	40,88	51,67	39,23	-24,07%	-4,04%

Fonte	Natureza da Receita	2007	2008	2009	2009/2008	2009/2007
250	1922.07.00-Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores	-	0,00	0,00	100,00%	100,00%
250	1922.99.00-Outras Restituições	-	0,12	-	-	-
250	7600.14.00-Serviços de Inspeção e Fiscalização - Intra-Orçamentária (TFAC)	-	0,00	0,03	276,70%	100,00%
280	1325.00.00-Remuneração de Depósitos Bancários	13,1	22,8	22,8	-0,18%	74,11%
Total		118,06	159,59	143,08	-10,34%	21,19%

Fonte: Siafi/STN

8.4.2. Origem dos recursos

A Tabela 8.14 demonstra a origem dos recursos que financiaram as despesas da ANAC no período de 2006 a 2009.

Os Recursos do Tesouro correspondem à maior parte das fontes destinadas a financiar as ações da Agência, com ênfase nos recursos da Fonte 100 – Recursos Ordinários. Quanto às demais fontes, não são representativas e seus aportes de recursos são descontinuados no período analisado, conforme pode ser visto na Tabela.

Tabela 8.14 – ANAC – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Fonte de Recursos	2006	2007	2008	2009
Recursos do Tesouro					
100	Rec. Ordinários	2,35	43,72	103,84	203,02
150	Rec. Próprios Não-Financ.	1,63			
151	Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid.			1,36	
153	Contr. Financ. Seg. Social			0,04	1,59
176	Outras Contribuições Sociais		34,58	29,07	32,47
369	Cont Patr Plano Seg Soc Serv		0,09	0,04	
376	Outras Contribuições Sociais	67,78		31,10	
380	Rec. Finan. Dir. Arrecadados	6,86			
	Subtotal	78,62	78,38	165,45	237,08
	% em relação ao total de fontes	100%	65%	75%	81%
Recursos de Outras Fontes					
250	Rec. Próprios Não-Financ.		34,70	20,94	34,67
280	Rec. Próp. Financeiros		7,45	3,95	2,22
650	Rec. Não-Financ. Diret. Arrecad.			26,06	18,91
680	Pendentes Ident. No SIAFI			3,64	
	Subtotal	0,00	42,15	54,59	55,80
	% em relação ao total de fontes	0%	35%	25%	19%
Total de Fontes		78,62	120,53	220,04	292,88

Fonte: Siafi/STN

As principais fontes de recursos da Agência, liberadas ou contingenciadas, estão relacionadas a seguir. A descrição das fontes é a que consta do manual da Secretaria de Orçamento Federal⁶¹.

⁶¹ Conforme o Ementário de Classificação de Receitas Orçamentárias da União 2010, editado pela Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF/MPOG.

Fonte 150 Recursos Próprios Não-Financeiros

Esta fonte é constituída por recursos não-financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. São recursos que transitam obrigatoriamente pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos.

Fonte 172 Adicional sobre as Tarifas de Passagens Aéreas Domésticas

Fonte destinada ao registro do adicional de até 3% sobre tarifas de passagens aéreas das linhas domésticas, operadas pelas empresas de transporte aéreo regular, inclusive as de transporte aéreo regional e os trechos de cabotagem.

Fato gerador: Transporte aéreo de passageiros em linhas domésticas.

Destinação legal: O recurso é vinculado à Agência Nacional da Aviação Civil - ANAC e deverá ser aplicado, exclusivamente, na suplementação tarifária de linhas aéreas regionais de passageiros, de baixo e médio potencial de tráfego, executadas dentro da Amazônia Legal e de baixo potencial de tráfego da região Nordeste, que atenderem aos requisitos previstos no art. 12 da Portaria nº 101/GC-5, de 22 de fevereiro de 2000.

Amparo legal: Decreto nº 76.590, de 11 de novembro de 1975; Decreto nº 98.996 de 02 de março de 1990; Portaria nº 101/GC-5, de 22 de fevereiro de 2000; e Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, art. 42.

Fonte 174 Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia

Fonte composta pela receita proveniente da cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e de multas por auto de infração às leis e normas vigentes. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Os recursos são destinados aos respectivos órgãos fiscalizadores. A principal taxa da Fonte 174 de interesse da Agência é:

1919.30.00 Multas Previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica

Fato gerador: Infrações previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica.

Destinação legal: Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

Amparo legal: Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986; Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998; e Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

Fonte 176 Outras Contribuições Sociais

Constituída por contribuições sociais diversas, instituídas com o objetivo de desenvolver programas sociais específicos, vinculada ao órgão do Poder Público competente para esse fim, nos termos da lei. A principal taxa da Fonte 174 de interesse da Agência é:

1210.05.00 Contribuição para o Ensino Aeroviário

Contribuição arrecadada das empresas de transporte aéreo regular, não regular, de táxi aéreo, de serviços aéreos especializados; de telecomunicações aeronáuticas, de implantação, administração, operação e exploração da infra-estrutura aeroportuária e de serviços auxiliares; de fabricação, reparos e manutenção, ou de representação, de aeronaves, suas peças, acessórios e de equipamentos aeronáuticos.

Esta contribuição, arrecadada pelo INSS e repassada ao Fundo Aeroviário, substitui aquelas devidas ao SENAI, SENAC, SESI e SESC.

Destinação legal: Aplicação nas atividades ligadas ao ensino profissional aeronáutico de tripulantes, técnicos e especialistas civis, para os serviços de apoio e proteção à Aviação Civil em geral.

Amparo legal: Decreto-Lei nº 6.246, de 5 de fevereiro de 1944, art. 1º; e Decreto-Lei nº 1.305, de 8 de janeiro de 1974.

Fonte 250 – Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados

1600.14.00 Taxa de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC

O fato gerador da TFAC é o exercício do poder de polícia decorrente das atividades de fiscalização, homologação e registros, nos termos do previsto na Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica. Os valores da TFAC são os fixados no Anexo III da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

8.5. Adequação entre Receitas e Despesas e Implicações na Gestão

Parte dos resultados das entrevistas foi incluída nas seções anteriores deste relatório. Nesta seção apresenta-se resultados adicionais da consulta, em especial os posicionamentos da Agência sobre recursos disponibilizados, contingenciamentos, limites financeiros disponibilizados, etc.

Com relação ao objetivo de se equilibrar a relação receitas x despesas, a Agência salientou que a perda mais significativa de receita está ligada à Fonte 250 (Taxa de Fiscalização da Aviação Civil - TFAC e Ressarcimento pelos Serviços Administrativos prestados ao SUCOTAP). Uma possível medida seria a revisão da composição dos custos e dos fatos geradores da TFAC, através de alteração do Anexo III da Lei nº 11.182/2005.

Apesar dos contingenciamentos fixados, a Agência tem procurado adequar os seus dispêndios aos limites autorizados, tendo por meta minimizar o prejuízo de suas atividades finalísticas.

9. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA

9.1. Base Legal, Objetivos, Competências e Estrutura

9.1.1. Base Legal

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, autarquia sob regime especial de agência reguladora, foi criada pela Medida Provisória nº 1.791, de 30-12-1998, convertida na Lei nº 9.782, de 26-1-1999, art. 3º, regulamentada pelo Decreto nº 3.029, de 16-4-1999, e encontra-se vinculada ao Ministério da Saúde.

O regime especial concedido à autarquia assegura sua independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.782, de 1999.

A Lei nº 9.782, de 1999, em seu art. 1º, estabelece o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS, que compreende o conjunto de ações definido pelo § 1º do art. 6º e pelos arts. 15 a 18 da Lei nº 8.080, de 19-9-1990, executado por instituições da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que exerçam atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização na área de vigilância sanitária. Nos termos do art. 2º da mesma norma, compete à União no âmbito do SNVS:

- I – definir a política nacional de vigilância sanitária;
- II – definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;
- III – normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;
- IV – exercer a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo essa atribuição ser supletivamente exercida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;
- V – acompanhar e coordenar as ações estaduais, distrital e municipais de vigilância sanitária;
- VI – prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- VII – atuar em circunstâncias especiais de risco à saúde; e
- VIII – manter sistema de informações em vigilância sanitária, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A competência da União será exercida pelo Ministério da Saúde, no que se refere à formulação, ao acompanhamento e à avaliação da política nacional de vigilância sanitária e das diretrizes gerais do SNVS e pela Anvisa nos termos da Lei nº 9.782, de 1999.

9.1.2. Objetivos e Competências

Destacam-se dentre as atribuições da Anvisa as seguintes:

1. Coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, estabelecendo normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária;
2. Estabelecer normas e padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam risco à saúde;
3. Intervir, temporariamente, na administração de entidades produtoras que sejam financiadas, subsidiadas ou mantidas com recursos públicos, assim como nos prestadores de serviços e ou produtores exclusivos ou estratégicos para o abastecimento do mercado nacional;
4. Administrar e arrecadar a Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária (Art. 23 da Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999);

5. Autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição, exportação e importação dos produtos mencionados no art. 4º deste Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Decreto n.º 3.029, de 16 de abril de 1999);

6. Conceder registros de produtos e certificado de cumprimento de boas práticas de fabricação;

7. Exigir, mediante regulamentação específica, o credenciamento ou a certificação de conformidade no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - SINMETRO, de instituições, produtos e serviços sob regime de vigilância sanitária, segundo sua classe de risco;

8. Em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde poderá a Anvisa:

a) Interditar, como medida de vigilância sanitária, os locais de fabricação, controle, importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos e de prestação de serviços relativos à saúde;

b) Proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos;

c) Cancelar a autorização, inclusive a especial, de funcionamento de empresas,

9. Coordenar as ações de vigilância sanitária realizadas por todos os laboratórios que compõem a rede oficial de laboratórios de controle de qualidade em saúde;

10. Estabelecer, coordenar e monitorar os sistemas de vigilância toxicológica e farmacológica;

11. Promover a revisão e atualização periódica da farmacopéia;

12. Monitorar e auditar os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais que integram o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, incluindo-se os laboratórios oficiais de controle de qualidade em saúde;

13. Fomentar o desenvolvimento de recursos humanos para o sistema e a cooperação técnico-científica nacional e internacional; e

14. Executar a vigilância epidemiológica e o controle de vetores em portos, aeroportos e fronteiras.

A Anvisa foi instada a fazer considerações acerca do modelo de regulação adotado pelo estado brasileiro na área de vigilância sanitária em comparação com outros estrangeiros, todavia não se manifestou oportunamente. Tal ocorreu também quanto às questões abaixo relacionadas.

2. Existem estudos comparativos com outros países acerca da qualidade dos serviços, produtos e preços (exceto tributos) praticados pelo mercado farmacêutico brasileiro bem como dos mecanismos de controle e vigilância sanitária dos pontos de entrada no território nacional?

3. Como poderiam ser aperfeiçoados os instrumentos de regulação e fiscalização da área, em especial no tocante à cooperação técnica e financeira com os Estados, Distrito Federal e Municípios?

4. Em termos de competências e atuação conjunta para salvaguarda da saúde pública, como se dá a interação entre a Anvisa e o Ministério da Saúde, e a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, quanto na fiscalização e controle sanitário da rede de saúde suplementar, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, quanto à vigilância do trânsito internacional de produtos agropecuários?

9.1.3. Estrutura

Nos termos da Lei nº 9.782, de 1999, a Anvisa é dirigida em regime de colegiado por uma diretoria composta de um diretor-presidente e quatro diretores, com mandatos de três anos, admitida uma única recondução. Os membros da diretoria serão escolhidos pelo presidente da República e por ele nomeados após aprovação pelo Senado Federal. O diretor-presidente da Anvisa será escolhido pelo presidente da República dentre os membros da diretoria colegiada.

A Agência conta com um Conselho Consultivo, composto de representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos produtores, dos comerciantes, da comunidade científica e dos usuários.

Integram ainda a estrutura da Anvisa: a Procuradoria-Geral, a Ouvidoria-Geral, a Auditoria, as Gerências-Gerais técnicas e as 27 Coordenações de Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (CVPAF).

9.2. Plano Plurianual

9.2.1. Programas, Indicadores e Índices

Assim como as demais entidades da administração indireta, as agências reguladoras têm a sua programação de trabalho integrada nas leis dos planos plurianuais. No Plano Plurianual para o período 2004-2007, a atuação da Agência estava representada em dois programas finalísticos. O Programa Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, tinha como objetivo prevenir riscos à saúde da população mediante a garantia da qualidade dos produtos, serviços e dos ambientes sujeitos à vigilância sanitária.

Já o Programa Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue tinha a finalidade de assegurar a qualidade e auto-suficiência em sangue, componentes e derivados sanguíneos, garantir a assistência aos portadores de doenças de coagulação sanguínea e de má-formação das hemácias. Esse programa deixou de ser atribuição da Anvisa a partir de 2008 em razão da criação da Hemobrás – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia pela Lei nº 10.972, de 2004.

Na Tabela 9.1, encontram-se os indicadores e os índices alcançados pela execução do Programa Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes nos exercícios do PPA 2004-2007. Como pode ser identificado, dos três indicadores do Programa, em dois não há indicação de índices de referência para 2003, ou seja, o ano anterior ao primeiro exercício do Plano. O índice previsto para o final do PPA 2004-2007 não foi atingido em qualquer um dos três indicadores.

TABELA 9.1 – Anvisa – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados

Programa: Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
1. Percentual de Hospitais Alimentando o Banco de Dados do Sistema Nacional de Informação para o Controle de Infecção em Serviços de Saúde (Sinais) - Porcentagem	-	-	-	-	12,00	20,30	60,00
2. Taxa de Cobertura das Ações de Inspeção Sanitária em Relação aos Parâmetros Pactuados no Termo de Ajustes e Metas (TAM) – Porcentagem	-	-	-	100,00	91,43	73,88	100,00
3. Taxa de Notificação de Reação Adversa Grave a Medicamentos - Porcentagem	01/01/2003	21,10	27,60	33,36	33,29	38,43	19,25

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008.

Na Tabela 9.2 encontram-se os indicadores e os índices alcançados pela execução do Programa Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue nos exercícios do PPA 2004-2007. O índice previsto para o final do PPA 2004-2007 não foi atingido em qualquer um dos indicadores. No decorrer da apuração do indicador Índice de Desempenho do Ciclo do Sangue verificou-se equívoco na sua concepção, sendo excluído do PPA 2008-2011, por existir limitação no cálculo/fonte desse indicador, pois não é considerada a doação/coleta de sangue realizada no setor privado não contratado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

TABELA 9.2 – Anvisa – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1291 – Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
1. Índice de Desempenho do Ciclo do Sangue (Unidade)	-	-	-	0,60	0,55	0,00	0,80
2. Taxa de Doação de Sangue (Porcentagem)	-	-	1,80	1,75	1,84	1,00	2,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MPOG, 2008.

O Plano Plurianual 2008-2011 concentrou as ações no programa finalístico 1289 – Vigilância e Prevenção dos Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços, cujo objetivo explicitado é prevenir riscos à saúde da população mediante a garantia da qualidade dos produtos, serviços e dos ambientes sujeitos à vigilância sanitária, como demonstrado na Tabela 9.3 abaixo.

TABELA 9.3 – Anvisa – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1289 – Vigilância e Prevenção dos Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado		Índices Previstos para	
	Data	Índice	2008	2009	2010	2011
Coefficiente de notificação de reação adversa grave a medicamentos ⁶²	Dez/2006	2,65	5,55	10,10		7,00
Densidade de incidência de sépsis neonatal por Cateter Venoso Central – CVC ⁶³	Jun/2004	6,38	0,63	5,81		3,30
Taxa de inspeções sanitárias em hospitais ⁶⁴	Dez/2006	63,00	-	76,66		80,00
Taxa de inspeções sanitárias em indústrias de medicamentos ⁶⁵	Dez/2006	11,00	-	75,00		5,00

Fontes: Brasil. MPOG. SPI. *Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011: anexo II: exercício 2009 – ano base 2008*. Brasília: MPOG, 2009 e *Relatório de Gestão Anvisa 2009*.

Além do programa finalístico 1289 desenvolvido pela Anvisa, essa contém sua programação de trabalho igualmente dentro dos programas de Apoio Administrativo, que engloba as ações de natureza tipicamente administrativa e colaboram para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e demais programas, de Gestão da Política de Saúde, que abrange ações de gestão de governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas e o Programa Previdência de Inativos e Pensionistas da União, que tem por objetivo assegurar os benefícios previdenciários legalmente estabelecidos aos servidores inativos da União e seus pensionistas e dependentes.

62 (Número de notificações de reações adversas graves a medicamentos/população do país) x 1.000.000.

63 (Número de sépsis neonatal associada a CVC/Número total de neonatos que usaram CVC) x 1.000.

64 (Número de inspeções sanitárias em hospitais, realizadas pelo SNVS/Número total de hospitais do país) x 100.

65 (Número de inspeções sanitárias realizadas pelo SNVS em indústrias de medicamentos/Número total de indústrias de medicamentos com Autorização de Funcionamento de Empresa) x 100.

Quando questionada sobre o modelo do PPA em vigor (programas, ações e indicadores) se é considerado satisfatório e compatível com as necessidades de planejamento da Agência, se os atuais indicadores são suficientes para mostrar o esforço da Agência na busca de resultados e como poderiam ser aperfeiçoados, a Agência assim se pronunciou:

O atual modelo do PPA, composto por programas, ações e indicadores, é compatível com as necessidades de planejamento da Agência, especialmente pela característica de compatibilização com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela perspectiva de planejamento a médio prazo. Entretanto, considera-se que a aplicação do modelo na Agência é inadequada, pois o grau de agregação das ações não reflete a abrangência e complexidade das ações de vigilância sanitária. Os atuais indicadores do Programa sob a responsabilidade da Agência não são suficientes, visto que o conjunto de ações desempenhadas não foi expressado adequadamente. Além disso, foram identificadas fragilidades e limitações durante o seu uso, o que exigirá um esforço da Anvisa no próximo processo de elaboração do PPA, no sentido de identificar ações e indicadores mais representativos de sua atuação. Com o ajuste organizacional e demais ações previstas no planejamento estratégico, em andamento na Anvisa, espera-se aperfeiçoar os mecanismos de formulação e monitoramento de ações e metas.

Por ocasião da entrevista realizada com representantes da ANVISA, inquiriu-se sobre a existência de indicador destinado a avaliar o custo de seus insumos e serviços, a exemplo dos preços obtidos nas Licitações patrocinadas pela Agência, dentre os sistemas e indicadores utilizados pela Agência para aferir a relação custo/benefício orçamentário/financeiro de suas ações, além do indicador já existente “12: Efetividade na Execução Orçamentária”, de duvidosa eficácia, como reconhecido no Relatório do Contrato de Gestão Anvisa/MS versão 2010 (fls. 23): “O indicador apresenta a execução orçamentária sem analisar a forma de aplicação dos recursos financeiros. Além disso, a baixa capacidade de execução em ações, de forma isolada, pode impactar negativamente sobre o resultado global do indicador”. Em resposta, a Anvisa reconheceu a necessidade da fixação de novos indicadores nos seguintes termos: “Não há outros sistemas e indicadores para aferir a relação custo/benefício orçamentário/financeiro das ações. A Anvisa reconhece que o indicador “Efetividade na Execução Orçamentária” deve ser revisto e empreenderá esforços nesse sentido.”

No PPA 2008/2011, o Programa Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue foi transferido para a Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde. Todavia, a Anvisa mantém ações na área de controle de hemoderivados, a exemplo do indicador “4: Percentual de avaliação de risco sanitário dos serviços de hemoterapia potencialmente fornecedores de plasma” constante do Contrato de Gestão Anvisa/MS 2010/2011. Assim, foi questionado à Anvisa se não haveria superposição de ações com órgãos da administração direta do MS e outras entidades federais, a exemplo do sistema Gestão do Plasma desenvolvido pela HEMOBRAS, ao que a Agência respondeu:

Apesar de parecerem superpostos os temas relacionados a SANGUE E HEMODERIVADOS, podemos distingui-los da seguinte forma:

- O Ministério da Saúde assume a gestão da Política e das orientações técnicas, capacitando e financiando as melhorias da rede;
- A Hemobras tem uma função, definida por convênio com o Ministério da Saúde, de ajudar na qualificação da Hemorrede com foco no processamento do plasma e da rede de frios; e
- A Anvisa atua basicamente na avaliação do risco sanitário dos serviços de hemoterapia, e no caso específico do projeto do PPA, dos serviços produtores de plasma para o fracionamento industrial, excedente da transfusão.

Dentre os Índices Gerais e Indicadores constantes do Contrato de Gestão 2010/11 e dos Relatórios de Execução de 2008 e 2009 não foi possível identificar algum destinado à mensuração dos custos de produção e preços de medicamentos no Brasil, atribuição da Anvisa, nos termos do art. 7º, XXV, da Lei nº 9.782, de 1999. Desse modo, foi solicitado à Anvisa que informasse a existência de indicador com tal finalidade:

No Plano de Trabalho do Contrato de Gestão para 2010, consta o indicador “percentual de divulgação das novas apresentações de medicamentos com preços estabelecidos”, cuja meta é “elaborar e divulgar mensalmente a lista de preços com 100% das novas apresentações de medicamentos que tiveram seus preços máximos estabelecidos pela Cmed em 2010.” O indicador foi incluído em vista da relevância dessa ação e considerando que a garantia de informações atualizadas nesse campo podem oferecer maior transparência aos consumidores, gestores de saúde, órgãos de fiscalização e controle, setor regulado e demais instituições envolvidas, que utilizam os preços publicados como parâmetro para tomada de decisões (ficha de qualificação do indicador no Plano de Trabalho em anexo).

9.2.2. Ações Orçamentárias

Os programas do PPA são vinculados a um conjunto de ações, com os respectivos valores financeiros associados a produtos e unidades de medida. Ao longo dos exercícios, tais ações podem sofrer alterações com as mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e seus créditos.

As principais ações por programas com a execução orçamentária nos exercícios de 2004 a 2009, ordenadas em ordem crescente de acordo com o valor liquidado total, estão demonstradas na Tabela 9.4 a seguir. Relewa observar que as ações do Programa 1291-Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados foram, a partir do PPA 2008-2011 incorporadas ao Programa 1289 - Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços.

Tabela 9.4 – Anvisa – Valores Liquidados das Principais Ações

		Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - em R\$ milhões correntes						
Cód	Programa / Ação (Descritor)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
1289	Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços	95,8	101,2	112,5	112,4	129,2	139,2	690,2
4641	Publicidade de Utilidade Publica					0,1	0,0	0,1
7694	Construção do Edifício-Sede da Agencia Nacional de Vigilância Sanitária	0,2	0,0	0,0	0,0			0,2
4641	Publicidade de Utilidade Publica		0,9	0,3	0,1			1,3
2C24	Pesquisas em Vigilância Sanitária (Credito Extraordinário)		1,4					1,4
2C23	Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (Credito Extraordinário)		2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1
20BA	Prevenção, Preparação e Enfrentamento para a Pandemia de Influenza						2,3	2,3
12BH	Construção do Laboratório Oficial para Análises e Pesquisas de Produtos Derivados de Tabaco		1,6	0,6	2,0			4,2
6206	Pesquisas em Vigilância Sanitária	2,7	2,8	3,8	5,6			14,9
6138	Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados	10,8	12,2	14,7	15,9	14,6	16,1	84,3
6134	Vigilância Sanitária em Serviços de Saúde	16,5	19,3	21,4	21,6			78,8
8719	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos					114,5	120,8	235,4
6133	Vigilância Sanitária de Produtos	65,6	61,0	71,6	67,1			265,3
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados	17,2	5,6	5,0	4,4	0,0	0,0	32,2
2272	Gestão e Administração do Programa	0,4						0,4
4295	Atenção aos Pacientes Portadores de Hemoglobinopatias	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4
6205	Rede Nacional de Informações em Sangue e Hemoderivados	1,2	1,4					2,6
6216	Capacitação de Profissionais em Serviços de Hemoterapia	2,6						2,6
6516	Qualificação e Avaliação dos Serviços de Hemoterapia e Hematologia		4,2					4,2
4641	Publicidade de Utilidade Publica	5,0						5,0
6516	Certificação da Qualidade dos Serviços De Hemoterapia	6,6						6,6
2B60	Vigilância Sanitária do Sangue e Hemoderivados			5,0	4,4	0,0		9,4
0016	Gestão da Política de Saúde	0,6	1,2	2,0	1,6	2,1	1,3	9,80

Cód	Programa / Ação (Descritor)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	0,6	1,2	2,0	1,6	2,1	1,3	9,80
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	3,2	5,7	7,0	9,0	13,0	18,7	56,6
0181	Pagamento De Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	3,2	5,7	7,0	9,0	13,0	18,7	56,6
0750	Apoio Administrativo	149,3	200,9	225,3	265,2	342,1	404,4	1587,2
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,0
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	0,7	0,4	0,5	0,8	0,7	0,5	3,7
2A07	Administração da Unidade (Credito Extraordinário)		14,7					14,7
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	1,0	2,1	2,6	3,2	3,1	3,0	15,0
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	2,0	2,8	3,1	4,3	3,8	3,7	19,8
2003	Ações de Informática						28,7	28,7
09HB	Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais			20,8	29,8	40,8	51,4	142,7
2000	Administração da Unidade	145,5	180,7	198,1	226,9	293,5	316,9	1.361,6
Total		266,3	314,6	351,7	392,5	486,5	563,7	2.948,3

Fonte: Siafi/STN

Como visto, a Tabela 9.4 apresenta as despesas liquidadas em cada uma das ações, em cada ano da série. Entretanto, esses dados não esclarecem os montantes que, autorizados na lei orçamentária, deixaram de ser realizados. Essa avaliação é possível quando se relaciona as despesas liquidadas com os valores autorizados. É o trazem as Tabelas 9.5 a 9.8. Foram selecionadas cinco ações em razão do maior montante de recursos aplicados.

Pode ser verificado a seguir os elevados percentuais de execução atingidos pela programação da Anvisa, creditados em razão da natureza de gasto obrigatório atribuído às ações na área de saúde por força de disposição constitucional presente no art. 77, § 4º, do ADCT.

Assim como na maioria dos órgãos da administração federal, a Anvisa tem a maior parcela de seus gastos concentrados na Ação "Administração da Unidade". Nessa Ação, estão concentrados os recursos para o atendimento de despesas obrigatórias e outras essenciais para o funcionamento da Agência, daí por que a proporção de sua execução apresenta-se em regra elevada, não havendo maior espaço para contingenciamento de suas dotações. Tal assertiva pode ser aquilatada na Tabela 9.5 a seguir.

Tabela 9.5 – Anvisa – Execução da Ação Administração da Unidade

Cod	Ação	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes				
		Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	% Liq/Aut
2000	Administração da Unidade	2004	145,5	145,5	130,0	100,0%
		2005	188,2	180,7	170,4	96,0%
		2006	203,2	198,1	181,8	97,5%
		2007	243,3	226,9	216,0	93,3%
		2008	297,3	293,5	272,2	98,7%
		2009	321,8	316,9	301,2	98,5%
Total			1.399,3	1.361,6	1.271,7	97,3%

Fonte: Siafi/STN

A concentração dos gastos da Agência na Ação 2000 - Administração da Unidade no Programa 0750 - Apoio Administrativo, com tendência de aumento (46% de 2004 a 2009 e 56% em 2009), incluindo todo pessoal ativo e a maior parte do custeio, foi questionada junto à Anvisa, bem como se essa Ação não poderia ser reduzida pela apropriação desses valores nas ações específicas e finalísticas. A Agência assim se manifestou:

A indagação suscita outra indagação. Que tipo de apropriação de custo é preconizada pelos órgãos centrais dos sistemas de planejamento, orçamento e contabilidade do Governo

Federal? É por Unidade Orçamentária, por Programa de Governo, por Ação Orçamentária, por Unidade Administrativa ou por processo? Qualquer que seja a resposta nos depararemos com uma dificuldade que é comum a todos os órgãos públicos, que diz respeito à definição da metodologia mais adequada para a aferição dos custos e a estruturação de um sistema para tal finalidade. A Anvisa ainda não dispõe do método e, tampouco, do sistema adequado para a contabilização dos custos do apoio administrativo nas ações finalísticas.

A principal ação finalística da Anvisa, “Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos”, resultou da fusão, em 2008, de várias outras ações finalísticas: “Vigilância Sanitária de Produtos”, “Vigilância Sanitária em Serviços de Saúde” e “Pesquisas em Vigilância Sanitária”, cuja evolução da execução orçamentária pode ser visualizada na Tabela 9.6 a seguir, com elevada taxa de execução em relação aos valores autorizados o período considerado, de 97,4%, considerando-se serem gastos em regra de custeio.

Foi argüido junto à Anvisa se a existência de somente duas ações finalísticas permanentes no Programa “1289 - Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços”; “8719 - Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos” e “6138 - Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados”, não restringe a transparência finalística e orçamentário-financeira da Agência, sendo que antes de 2008 existiam várias outras ações finalísticas? No que a Agência assim se pronunciou:

Considera-se que a existência de apenas duas ações finalísticas restringe a transparência e dificulta o planejamento e o monitoramento das ações desenvolvidas pela Agência, pelo alto nível de agregação e, portanto, baixa correspondência com as ações que são efetivamente desenvolvidas. Entretanto, a definição desse número de ações seguiu as orientações do Ministério da Saúde quanto à estrutura do PPA.

A Ação “Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos” tem por objetivo garantir a qualidade sanitária de produtos, serviços e ambientes sujeitos à vigilância sanitária, de forma a prevenir riscos e promover a saúde da população. A garantia da qualidade dos produtos sob vigilância sanitária dá-se pelos seguintes instrumentos: i) monitoramento desses produtos por meio de hospitais-sentinela, comunicações de agravos relacionados a esses produtos, alertas sanitários das vigilâncias sanitárias de estados e municípios e denúncias da população; ii) aplicação das normas relativas a registro, autorização de funcionamento de instalações produtivas, de distribuição e comercialização desses produtos; e iii) inspeções sanitárias efetuadas pelos três entes federados.

A meta física pactuada refere-se à melhoria da qualidade dos serviços de saúde com atenção materna e neonatal que obtiveram baixo desempenho na avaliação feita pelo Programa Nacional de Avaliação de Serviços de Saúde – PNASS-2 no período de 2004 a 2006. A meta estabelecida é melhorar a qualidade de 50% dos hospitais, com atenção ao parto e ao nascimento, que obtiveram avaliação insuficiente – grupo 5 – na aplicação do Roteiro de Padrões de Conformidade do PNASS. A seleção dos serviços de saúde com atenção materna e neonatal baseou-se na declaração de existência de leitos obstétricos clínicos e/ou cirúrgicos no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES nos serviços classificados como grupo 5 no PNASS.

Para o ano de 2008, estava previsto que 28 (10%) dos 282 serviços de saúde incluídos na meta obteriam melhorias em seu funcionamento, suficientes para aumentar sua pontuação na aplicação do Roteiro de Padrões de Conformidade do PNASS. No entanto, apenas três das 27 unidades federadas reavaliaram os serviços de saúde aplicando o Roteiro do PNASS: Paraná, Paraíba e Tocantins. Assim, foram avaliados apenas 32 serviços de saúde, dos quais 14 obtiveram pontuação maior que 34,8, o que corresponde a aproximadamente 44% da meta estabelecida.

No exercício de 2009 apresentou-se considerável melhora, quando se verificou que 51 dos 60 hospitais obtiveram melhoria na qualidade, ou seja, avaliação acima do Grupo 5 (insuficiente), o que corresponde a 85% dos serviços avaliados em 2009. Apenas nove serviços, que correspondem a 15%, permanecem no Grupo 5. O número de serviços avaliados em 2009, distribuídos pelos estados da federação, está descrito no Gráfico 2. Com relação à meta pactuada – melhoria da qualidade de 96 serviços até 2009 –, observa-se o total de 14 estabelecimentos que atingiram a meta em 2008 e 51 em 2009, o que representa 65 serviços com melhoria da qualidade, ou 68% da meta prevista.

Tabela 9.6 – Anvisa – Execução das Ações Vigilância Sanitária de Produtos, Vigilância Sanitária em Serviços de Saúde e Pesquisas em Vigilância Sanitária e sua sucessora Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação	Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	% Liq/Aut
6133	Vigilância Sanitária de Produtos	2004	66,6	65,6	54,7	98,5%
		2005	61,0	61,0	49,2	100,0%
		2006	73,1	71,6	49,0	98,0%
		2007	71,6	67,1	40,4	93,8%
6134	Vigilância Sanitária em Serviços de Saúde	2004	19,5	16,5	13,7	84,6%
		2005	19,4	19,3	15,1	99,3%
		2006	21,5	21,4	12,2	99,6%
		2007	22,5	21,6	7,4	96,3%
6206	Pesquisas em Vigilância Sanitária	2004	2,7	2,7	1,0	100,0%
		2005	2,9	2,8	1,2	95,7%
		2006	4,0	3,8	0,1	93,9%
		2007	6,8	5,6	0,5	83,0%
2C24	Pesquisas em Vigilância Sanitária (Credito Extraordinário)	2005	1,4	1,4	0,0	100,0%
8719	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos	2008	117,0	114,5	84,3	97,9%
		2009	121,7	120,8	87,7	99,3%
Total			611,7	595,7	416,5	97,4%

Fonte: Siafi/STN

A segunda mais relevante Ação finalística “Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados” apresentou, como pode ser visualizado na Tabela 9.7 a seguir, elevada taxa de execução em relação aos valores autorizados no período considerado, de 97,6%.

A Ação Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados tem como principal objetivo evitar a entrada e a disseminação de doenças e outros agravos de interesse à saúde pública, por meio do controle sanitário de viajantes, meios de transportes, circulação de produtos e prestação de serviços na área de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados.

Para isso, são propostas ações de fiscalização por meio de inspeções sanitárias em meios de transporte e infraestrutura relacionados a atividades de controle sanitário, como água potável, efluentes sanitários, resíduos sólidos, vetores, alimentos e procedimentos de limpeza e desinfecção. Além disso, são realizadas análises técnicas relacionadas à Autorização de Funcionamento de Empresas, Certificação de Boas Práticas de Armazenagem e importação de produtos sob controle sanitário.

A meta física programada para 2008 foi de 241.000 fiscalizações, das quais 223.604 foram realizadas, o que corresponde a aproximadamente 93% do resultado pactuado. Considera-se que a principal restrição para o alcance da meta é a insuficiência de pessoal nas Coordenações de Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados, unidades da Anvisa que coordenam e executam essas ações nas 27 Unidades Federativas do país. Como providência necessária, definiu-se a necessidade de realizar

concurso público para assegurar a estruturação mais adequada do quadro de pessoal das Coordenações.

Em 2009, a meta física de 253.000 fiscalizações foi largamente superada com 338.644 fiscalizações, significando um acréscimo ao planejado de 134%.

Tabela 9.7 – Anvisa – Execução da Ação Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões

<i>correntes</i>						
Cod	Ação	Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	% Liq/Aut
6138	Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados	2004	10,8	10,8	10,3	99,9%
		2005	12,2	12,2	10,2	99,7%
		2006	14,8	14,7	12,0	99,1%
		2007	16,2	15,9	12,0	98,3%
		2008	15,1	14,6	11,3	96,8%
		2009	17,3	16,1	11,7	93,2%
Total			86,5	84,3	67,6	97,6%

Fonte: Siafi/STN

E por último, apresenta-se a Ação “Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”, despesas financeiras de caráter essencialmente contábil, com significativo aumento em suas dotações e pagamento, alcançando uma execução média de 97,3% no período, como demonstrado na Tabela 9.8 a seguir.

Tabela 9.8 – Anvisa – Execução da Ação Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões

<i>correntes</i>						
Cod	Ação	Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	% Liq/Aut
09HB	Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	2004	145,5	145,5	130,0	100,0%
		2005	188,2	180,7	170,4	96,0%
		2006	203,2	198,1	181,8	97,5%
		2007	243,3	226,9	216,0	93,3%
		2008	297,3	293,5	272,2	98,7%
		2009	321,8	316,9	301,2	98,5%
Total			1.399,3	1.361,6	1.271,7	97,3%

Fonte: Siafi/STN

A Agência foi instada a esclarecer sobre os critérios que utiliza para enquadrar seus gastos em cada ação, como ela classifica ou controla os processos básicos relativos a cada ação orçamentária e quais os gastos que são normalmente apropriados a cada uma das principais ações (maiores recursos) da Agência. Assim a Anvisa manifestou-se:

Podemos classificar as despesas da Anvisa em dois agregados, a saber, despesas da área meio e despesas da área finalística. As despesas da área meio, assim entendidas aquelas relacionadas à manutenção administrativa, salários de pessoal ativo, inativos e pensionistas, contribuição previdenciária, os benefícios aos servidores e a capacitação dos servidores são contabilizadas nas ações específicas (Pagamento de Aposentadorias e Pensões, Contribuição Previdenciária, Administração da Unidade, Auxílio-Alimentação, Auxílio-Transporte, Assistência Médica e Odontológica, Assistência Pré-Escolar e Capacitação de Servidores Públicos) As despesas da área finalística são as aquisições de bens e/ou serviços, as concessões de diárias e passagens, as formalizações de convênios e termos similares, as transferências financeiras a estados e municípios pelo mecanismo fundo a fundo via Fundo Nacional de Saúde, todas relacionadas às ações institucionais de vigilância sanitária, também contabilizadas em ações orçamentárias próprias (Vigilância

Sanitárias em Portos, Aeroportos e Fronteiras, Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Publicidade de Utilidade de Pública). Para o enquadramento adequado da despesa considera-se a unidade administrativa demandante, o objetivo da despesa e o Plano Interno, que é o código que identifica a célula de planejamento de cada programação de despesa constante do Sistema PLANOR, sistema de planejamento orçamentário da Anvisa.

A Agência foi inquirida a declarar se possui algum sistema de monitoramento gerencial e operacional das ações orçamentárias (e dos processos associados) além dos que já são comuns à administração pública federal (Siafi, Sigplan, Sidor, etc.), no que a Anvisa informou:

A Agência possui um sistema de monitoramento do Planor – instrumento de planejamento que permite a elaboração da Programação Física, Orçamentária e Financeira e o monitoramento das atividades desenvolvidas pela Anvisa, em cada exercício financeiro.

Esta Programação é monitorada trimestralmente permitindo o acompanhamento das ações executadas e dos recursos financeiros executados.

O processo de monitoramento e avaliação tem por objetivo contribuir para a obtenção dos resultados das atividades programadas. Estes serão utilizados não só para controlar custos, mas também para medir a capacidade de implementação das atividades programadas e, principalmente, comparar o esforço realizado com a demanda e com a satisfação da instituição e do usuário. Este processo deverá proporcionar, também, a ampliação do conhecimento dos gerentes e suas equipes sobre a programação, fortalecendo a sua capacidade de promover e articular a obtenção de resultados.

É importante destacar que a programação anual – Planor – tem como horizonte temporal o período definido para o exercício orçamentário, ou seja, o ano calendário e tem, por base legal, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Foi questionado junto à Agência se essa possui alguma sistemática de classificação, acompanhamento e controle das despesas relativas a ações finalísticas e ações-meio, tendo ela se manifestado:

Relativamente à classificação das despesas, considera-se a unidade administrativa demandante, o objetivo da despesa e o Plano Interno, que é o código que identifica a célula de planejamento de cada programação de despesa constante do Sistema PLANOR, sistema de planejamento orçamentário da Anvisa. No que diz respeito ao acompanhamento e controle, são observadas as diretrizes estabelecidas em leis, decretos e outros normativos que regulamentam a despesa pública, como por exemplo, a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei nº 4.320, de 1964, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei nº 8.666, de 1993, o Decreto nº 93.872, de 1986, o Decreto nº 5.992, de 2006, o Decreto nº 6.170, de 2007, os decretos de programação orçamentária e financeira, a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 e a Instrução Normativa/STN/MF/nº 01/87, dentre outras.

9.3. Despesas por Grupo de Natureza e Elemento de Despesa

9.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa corresponde atualmente à unidade orçamentária 36.212, vinculada ao Ministério da Saúde, órgão 36.000.

A Tabela 9.9 apresenta uma visão geral da evolução dos valores liquidados e da representatividade de cada um dos grupos por natureza de despesa. O Orçamento total da Agência saltou de um valor de R\$ 141,8 milhões em 2000 para o montante de R\$ 563,7 milhões, em 2009, um expressivo crescimento nominal médio de 16,6% ao ano. O crescimento real⁶⁶ acumulado dos gastos no período foi de impressionantes 121,7% em uma década.

⁶⁶ Deflação pelo IPCA.

TABELA 9.9 – Anvisa – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores Liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	%/Total	ODC	%/Total	Inv/IF	%/Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
1999	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2000	14,4	10,2%	105,0	74,0%	22,5	15,8%	141,8	1,000	1,000	-
2001	44,2	25,7%	118,2	68,7%	9,6	5,6%	172,0	1,213	1,077	12,6%
2002	61,0	31,6%	126,4	65,5%	5,7	2,9%	193,0	1,361	1,212	12,3%
2003	62,1	29,8%	136,6	65,7%	9,3	4,5%	208,0	1,466	1,324	10,7%
2004	81,6	30,7%	178,6	67,1%	6,1	2,3%	266,3	1,877	1,425	31,8%
2005	126,0	40,0%	177,6	56,5%	11,0	3,5%	314,6	2,218	1,506	47,3%
2006	153,5	43,7%	186,9	53,1%	11,3	3,2%	351,7	2,480	1,553	59,6%
2007	198,5	50,6%	180,0	45,9%	14,0	3,6%	392,5	2,767	1,623	70,6%
2008	263,2	54,1%	201,7	41,5%	21,6	4,4%	486,5	3,430	1,718	99,6%
2009	328,2	58,2%	225,6	40,0%	9,9	1,8%	563,7	3,974	1,792	121,7%
Total	1.332,7	43,1%	1.636,5	53,0%	121,0	3,9%	3.090,2			
<i>Cresc. médio</i>		<i>41,5%</i>		<i>8,9%</i>		<i>-8,7%</i>	<i>16,6%</i>	<i>297,4%</i>	<i>acum.</i>	<i>121,7% acum.</i>

Fonte: Siafi/STN

As despesas com pessoal passaram de 10,2% no orçamento da Agência em 2001 para 58,2% em 2009. Paralelamente, houve uma redução de 74,0% para 40,0%, e de 15,8% para 1,8%, respectivamente, nas parcelas de seu orçamento destinadas a Outras Despesas Correntes e a Investimentos/Inversões Financeiras. Ainda que se identifique em 2008 significativos 21,6 milhões (4,4% do total) para investimentos.

A tabela seguinte, com a evolução dos gastos com **pessoal (GND 1)**, mostra a elevação dessas despesas de R\$ 14,4 em 2000 para R\$ 328,2 milhões liquidados em 2009, o que corresponde a uma taxa média nominal de crescimento de quase 41,5% ao ano. Esse crescimento é justificado, em parte, pelo processo de efetivação da tabela de pessoal, fenômeno comum igualmente nas outras agências regulatórias, antes supridas por pessoal terceirizado.

TABELA 9.10 – Anvisa – Pessoal e Encargos Sociais

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
1999	-	-	-	-	-	Cresc. Desp. Liquidada 2000-2009 (%): 2176,6%
2000	35,8	35,8	16,1	14,4	89,8%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 96,9%
2001	39,1	39,1	44,7	44,2	99,1%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: 0,0%
2002	51,4	51,4	61,0	61,0	100,0%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 41,5%
2003	80,0	80,0	62,1	62,1	100,0%	
2004	61,0	61,0	81,7	81,6	99,9%	
2005	158,6	158,6	152,5	126,0	82,6%	
2006	191,9	191,9	158,5	153,5	96,9%	
2007	196,5	196,5	201,9	198,5	98,3%	
2008	235,6	235,6	266,4	263,2	98,8%	
2009	251,0	251,0	331,2	328,2	99,1%	
	1.300,8	1.300,8	1.376,0	1.332,7	96,9%	

Fonte: Siafi/STN

Os valores da execução orçamentária do custeio mostram níveis elevados de empenho e liquidação em relação ao autorizado, com taxa média no período de 95,4%. Verifica-se, por outro lado, que tais valores não diferem significativamente da média dos contingenciamentos das demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde, como demonstrado na Tabela 9.10 a seguir, onde se identifica a execução de 97,7%. Constata-se, de um modo geral, um crescimento da folha de pessoal superior às Outras Despesas Correntes nas agências reguladoras. Ao indagar-se a Anvisa sobre tal fato, esta assim pronunciou-se:

Com o advento da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, foi criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, autarquia com a atribuição institucional de promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras e, ainda, coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Além do imenso desafio institucional, a autarquia recém criada herdou, também, uma série de limitações operacionais da extinta Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, dentre os quais releva citar a inexistência estrutura física própria, o quadro de recursos humanos insuficiente, os processos de trabalho inadequadamente dimensionados e estruturados. As despesas com pessoal e encargos sociais cresceram ao longo dos anos em função de dois fatores principais, quais sejam, o incremento na força de trabalho mediante realização de concursos públicos e os reajustes salariais promovidos pelo Poder Executivo Federal.

A Agência, quando questionada se os recursos para pessoal, custeio e investimento/IF têm sido necessários e suficientes para o cumprimento das funções da Agência e, em caso negativo, qual o valor considerado ideal, manifestou entendimento de que “essas têm atendido satisfatoriamente as reais necessidades de despesas ao longo dos anos.”. Todavia, ressalta que “as receitas próprias da Anvisa, aí incluídas as provenientes da taxa de fiscalização de vigilância sanitária (fonte 174), não são suficientes para o financiamento integral das despesas, o que tem ensejado o aporte de recursos de outras fontes do Tesouro Nacional, principalmente para as despesas com pessoal e encargos sociais.”

A Anvisa foi instada a se manifestar sobre a adequação de seu quadro de pessoal e sua evolução em termos de servidores ativos efetivos e comissionados, e de sua distribuição quanto às áreas meio e fim e espacial. Na oportunidade a Agência assim se pronunciou:

Não. A legislação que criou as Agências Reguladoras não contemplou a estruturação de Quadros de Pessoal de forma a garantir o processo de implantação, como também o efetivo cumprimento das competências legais de regulação, outorga e fiscalização. Para não haver solução de continuidade no desenvolvimento de suas atividades, as Agências se viram obrigadas a requisitar servidores públicos, a contratar profissionais por prazo determinado e via organismos internacionais, bem como recorrer à terceirização.

Esta situação perdurou até a edição da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, que regulamenta a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras, quando então foi possível dar início à realização de concursos públicos para provimento de cargos integrantes das carreiras criadas para as Agências.

Contudo, constata-se que os cargos criados pela Lei nº 10.871, de 2004 não são suficientes para atender às necessidades da Anvisa.

Em 2006, o Ministério Público do Trabalho acionou judicialmente a Anvisa em razão da existência do contrato de serviços terceirizados de apoio administrativo e, para evitar solução de continuidade das atividades, foi firmado um Termo de Acordo e Conduta – TAC, nos seguintes termos:

- a) Realização de concurso para 100 vagas de Técnico Administrativo com nomeação e posse no exercício de 2007 (Concurso realizado).
- b) Realização de concurso para 150 vagas de Técnico Administrativo com nomeação e posse no exercício de 2008.
- c) Realização de concurso para 130 vagas de Técnico Administrativo com nomeação e posse no exercício de 2009.

Considerando que a Anvisa dispunha na Lei nº 10.871, de 2004 de 100 (cem) cargos de Técnico Administrativo foi prontamente atendida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a solicitação desta Agência para realização de concurso público, fato este que permitiu o cumprimento da 1ª etapa do TAC, qual seja, nomeação no exercício de 2007 de 100 (cem) servidores públicos para ocupar o cargo de Técnico Administrativo e a extinção, na mesma proporção, de 100 (cem) postos de trabalho de serviços terceirizados de apoio administrativo, situação esta devidamente comprovada junto ao Ministério Público do Trabalho.

Paralelamente, a fim de cumprir a demais etapas do TAC, a Anvisa, reiteradamente, passou a solicitar ao Ministério do Planejamento a conversão de 150 (cento e cinquenta) cargos de Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária, previstos na Lei nº 10.871/2004, em 150 (cento e cinquenta) cargos de Técnico Administrativo de forma a tornar possível o cumprimento da 2ª etapa do TAC no exercício de 2008, bem como solicitou a adoção das providências necessárias para a criação de 130 (cento e trinta) cargos de Técnico Administrativo, para que fosse possível cumprir a terceira e última etapa do referido TAC no exercício de 2009, e assim extinguir, na totalidade, os serviços terceirizados de apoio administrativo no âmbito da Agência.

Em 20 de novembro de 2009, foi publicada a Lei nº 12.094, alterando o quantitativo constante no Anexo I da Lei nº 10.871, de 2004, especificamente no que se refere à Anvisa, de 100 (cem) para 150 (cento e cinquenta) cargos de Técnico Administrativo, o que possibilitou a realização de concurso público neste exercício e no mês corrente a extinção de mais 50 postos de trabalho de serviços terceirizados.

Registre-se que, em 31 de agosto de 2009, foi encaminhado ao Congresso Nacional, novo Projeto de Lei nº 5.911, transformando mais 50 (cinquenta) cargos de Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária em 50 (cinquenta) cargos de Técnico Administrativo, e este ainda encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, sem previsão de aprovação.

Considerando o provimento de 50 novas vagas em razão da realização do concurso neste exercício, e hipótese da aprovação do Projeto de Lei nº 5.911, de 2009 que contém mais 50 novas vagas do cargo de Técnico Administrativo, constata-se, ainda, um déficit de 180 (cento e oitenta) cargos de Técnico Administrativo, de forma a possibilitar a extinção total do contrato de terceirização, sem trazer prejuízo de continuidade das atribuições da Agência.

Além da situação acima descrita, esta Agência desde 2006 vem reiteradamente solicitando ao Ministério do Planejamento autorização para realização de concurso público para os cargos de nível superior, tendo em vista as vagas ainda disponíveis na Lei nº 10.871, porém, até o momento, não obtivemos êxito.

Não bastasse a crescente demanda e ampliação nas atribuições desta Agência fato este que implica em grande esforço por parte da força de trabalho atual, conforme pode ser observado no quadro abaixo, 524 servidores do Quadro Específico estarão em condições de solicitar a aposentadoria sendo que, desse total, 258 adquirem as condições necessárias no exercício de 2010. Cabe registrar que quando da aposentadoria do servidor pertencente ao Quadro Específico o cargo é automaticamente extinto de acordo com o disposto na Lei nº 9.986, de 2000.

APOSENTADORIAS DE SERVIDORES

ANO	Nº DE SERVIDORES
2010	258
2011	57
2012	74
2013	67
2014	68
TOTAL	524

FORÇA DE TRABALHO ATUAL SETEMBRO/2010

QUADRO DE PESSOAL	2050
REQUISITADOS	60
NOMEADOS CARGOS EM COMISSAO SEM VINCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	56

TOTAL	2.166
-------	-------

Conforme informações da Anvisa, 607 (29,6%) dos servidores encontram-se nas áreas meio e 1.443 (70,40%) nas áreas fim.

Nas tabelas 9.11 e 9.12 a seguir é demonstrada a evolução das Outras Despesas Correntes (GND 3), primeiro no órgão supervisor, Ministério da Saúde e depois na própria Anvisa. O GND 3 mostrava-se como o item mais expressivo da agência até 2007, passando de R\$ 105,0 milhões liquidados em 2000, alcançou o valor de R\$ 225,6 milhões em 2009, um crescimento médio nominal de 8,9% ao ano no período, tendo sido ultrapassado pelos gastos com GND 1 (Pessoal) em razão da migração de sua força de trabalho da interinidade e terceirização para a efetivação de quadro próprio de servidores do órgão.

A diferença entre os valores que constaram do projeto de lei e da lei aprovada mostra que o Congresso Nacional igualmente não tem atuado nessa rubrica, exceto pelo corte generalizado no processo orçamentário da LOA/2008.

TABELA 9.11 – Ministério da Saúde – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

ANO	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	Liq/Aut%
2000	14.294,1	14.323,6	16.720,8	16.432,2	98,3
2001	18.061,1	18.171,1	18.984,9	18.650,4	98,2
2002	20.627,6	20.745,0	21.563,4	20.947,2	97,1
2003	21.714,2	23.004,9	23.244,7	22.908,6	98,6
2004	27.642,4	27.188,0	28.138,7	27.344,1	97,2
2005	29.917,0	30.149,7	32.298,0	31.204,7	96,6
2006	33.721,3	33.437,5	34.345,0	33.831,3	98,5
2007	35.092,6	36.859,3	39.592,5	38.100,9	96,2
2008	40.077,6	39.887,3	42.969,1	41.934,7	97,6
2009	45.532,4	44.728,6	48.589,5	48.081,1	99,0
TOTAL	286.680,4	288.494,9	306.446,5	299.435,1	97,7

Fonte Siafi/STN

A diferença entre os valores aprovados na lei orçamentária e autorizados, com um desvio médio de 13,8% indica razoável grau de previsibilidade das dotações orçamentárias e a necessidade de créditos adicionais. A maior diferença encontrada nesse sentido deu-se no exercício de 2001 e foi causada pela abertura de créditos adicionais significando acréscimo de 46% na programação do órgão, quando se encontrava ainda em estruturação.

TABELA 9.12 – Anvisa – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
1999	-	-	-	-	-	Cresc. Desp. Liquidada 2000-2009 (%): 114,9%
2000	108,7	107,3	122,0	105,0	86,0%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 95,4%
2001	84,5	83,7	122,2	118,2	96,7%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: -2,3%
2002	103,7	103,5	137,7	126,4	91,7%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 8,9%
2003	110,2	110,2	137,5	136,6	99,3%	
2004	160,7	160,7	187,4	178,6	95,3%	
2005	163,6	163,6	183,5	177,6	96,8%	
2006	184,0	186,0	191,4	186,9	97,7%	
2007	196,1	196,1	188,1	180,0	95,7%	
2008	205,6	170,3	208,4	201,7	96,8%	
2009	225,7	225,7	236,5	225,6	95,4%	
	1.542,6	1.507,0	1.714,9	1.636,5	95,4%	

Fonte: SIAFI/STN

A tabela seguinte mostra a evolução dos Investimentos (GND 4) e Inversões Financeiras (GND 5). O valor liquidado, de 22,5 milhões em 2000, alcançou R\$ 9,9 milhões em 2009. A taxa média de crescimento nominal foi de -8,7%, ou seja, ocorreu uma redução dos investimentos e inversões financeiras no período. Todavia, destaquem-se os investimentos ocorridos em 2008 no montante de 22,4%, bem superiores à média da Agência.

A taxa média de execução orçamentária em investimentos e inversões financeiras da Anvisa (76,3%) apresenta-se compatível com a média do Ministério da Saúde (71,9%), inclusive superando-a, como a seguir demonstrado na Tabela 9.12.

TABELA 9.13 – Ministério da Saúde – Investimentos e Inversões Financeiras

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

ANO	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	Liq/Aut%
2000	747,1	1.451,2	1.689,1	1.290,3	76,4
2001	1.977,4	3.058,0	2.979,7	2.351,9	78,9
2002	1.532,1	2.479,3	2.436,6	1.526,5	62,6
2003	834,1	1.674,4	1.462,6	968,6	66,2
2004	1.444,0	2.629,8	2.534,3	1.895,6	74,8
2005	1.663,4	2.689,3	2.651,1	2.143,5	80,9
2006	1.874,8	3.317,1	3.399,5	2.242,2	66,0
2007	2.214,0	3.745,8	4.714,7	2.872,1	60,9
2008	3.093,5	4.747,2	5.626,4	3.894,2	69,2
2009	4.585,5	6.568,5	7.224,4	5.764,5	79,8
TOTAL	19.965,8	32.360,5	34.718,4	24.949,4	71,9

Fonte SIAFI/STN

A intervenção do Congresso Nacional na apreciação do projeto de lei orçamentária da Agência, à semelhança do GND 3 – Outras Despesas Correntes, refletiu-se no período em um corte médio limitado a 3,1 % nos investimentos e inversões financeiras, promovido pelas relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária.

TABELA 9.14 – Anvisa – Investimentos e Inversões Financeiras

Orç. Fiscal Seg. Social - em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
1999	-	-	-	-	-	Cresc. Desp. Liquidada 2000-2009 (%): -55,8%
2000	15,3	15,3	23,3	22,5	96,5%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 76,3%
2001	18,8	18,7	10,7	9,6	89,5%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: -3,1%
2002	20,0	20,0	11,5	5,7	49,5%	Taxa média de crescimento despesa liq.: -8,7%
2003	17,0	16,9	10,3	9,3	90,3%	
2004	22,8	22,8	12,0	6,1	50,7%	
2005	19,1	19,0	11,6	11,0	95,0%	
2006	14,5	16,7	11,3	11,3	99,7%	
2007	21,5	21,5	29,5	14,0	47,6%	
2008	19,5	11,8	21,7	21,6	99,3%	
2009	22,3	22,3	16,6	9,9	59,6%	
	190,8	185,0	158,6	121,0	76,3%	

Fonte: SIAFI/STN

9.3.2. Reserva de Contingência

Não há registros de contingenciamento de fontes na reserva de contingência para a Agência durante a fase de elaboração e aprovação da lei orçamentária. A Anvisa, ao ser demandada sobre a suficiência dos limites orçamentários, na fase de elaboração, fixados pelos órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamentação, assim se pronunciou:

Infelizmente os limites orçamentários estabelecidos anualmente quando da elaboração das propostas orçamentárias não têm atendido as demandas da Anvisa. Conforme explanado na resposta anterior a Anvisa tem empreendido os esforços no sentido de estruturar suas instalações físicas e infra-estrutura tecnológica, adequar a sua força de trabalho às reais necessidades de atuação, capacitar os seus recursos humanos, aperfeiçoar os seus processos de trabalho e intensificando a cooperação com os demais integrantes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, o que vem resultando em incrementos anuais nos montantes orçamentários. Podemos afirmar que esta agência reguladora ainda atingiu (SIC) o patamar de maturidade institucional que possibilite estabelecer com precisão as reais necessidades de recursos. Em suma, a Anvisa continuará aperfeiçoando seu arcabouço institucional e demandando incrementos anuais no seu orçamento.

A Anvisa, ao ser argüida acerca de sua relação com o Ministério supervisor no tocante à gestão orçamentária e financeira respondeu que: “A interface da Anvisa com o órgão setorial de planejamento e orçamento é pautada pela mútua colaboração, sujeita, é claro, às limitações e restrições conjunturais. O Ministério tem atendido, na medida do possível, as demandas da Anvisa.”

Como declara a entidade, a Anvisa não tem sofrido restrições para movimentação, empenho e pagamento ao longo dos anos, com o ritmo de liberação dos limites para empenho e pagamento ao longo do exercício se mostrando adequados ao cronograma de licitações e contratações, com todos os pleitos de reformulação orçamentária da Anvisa no decorrer da execução tendo sido acatados pelos órgãos setorial e central de orçamento.

Os elevados índices de efetividade no gasto com custeio (95,4% em média) por parte da Anvisa são por ela reconhecidos como resultantes da exigência constitucional de gasto com a saúde:

A Anvisa não tem sofrido restrições para movimentação, empenho e pagamento ao longo dos anos. De fato, a obrigatoriedade de aplicação de patamar mínimo de recursos em saúde é uma variável que favorece as diversas unidades orçamentárias vinculadas ao Ministério da Saúde.

Todavia, quando questionado junto à Anvisa sobre quais fatores levaram à baixa taxa de liquidação (liquidação/dotação) dos GnDs 4 e 5 (Investimentos e Inversões Financeiras, ver Tabela 9.14) em 2002 (49,5%), 2004 (50,7%), 2007 (47,6%) e 2009 (59,6%), inclusive muito aquém da média do Ministério da Saúde (Tabela 9.13), obteve-se justificativa nos seguintes termos:

Dois fatores principais podem explicar a situação relatada. Parcela significativa dos recursos orçamentários era empenhada no final do exercício financeiro para viabilizar as transferências financeiras para organismos internacionais, no âmbito dos termos de cooperação técnica, e para estados, municípios e Distrito Federal, pelo mecanismo fundo a fundo, ocorrendo a execução no exercício seguinte por restos a pagar. Outro fator diz respeito a eventuais dificuldades dos fornecedores de bens e/ou serviços de atendimento tempestivo dos termos contratuais, o que ensejou, também, a inscrição em restos a pagar.

9.3.3. Elementos de Despesa

A execução da programação de despesas da Anvisa, quando examinada por seus elementos de despesa, permite verificar-se terem sido os elementos relativos a gastos com pessoal os mais significativos no período de 2001 a 2009. Destacam-se nesse grupo os elementos “Aposentadorias e Reformas” com crescimento de 2833%, “Locação de Mão de

Obra” com 2375%, “Obrigações Patronais” com 1048% e, finalmente seu quadro efetivo ativo com o elemento “Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil com 709%. Tal fato pode ser creditado à atividade fim do ente vinculado à regulação e fiscalização na área de saúde, que exige essencialmente recursos humanos para seu desempenho. Identifica-se a crescente efetivação dos quadros da Agência na redução significativa do elemento.

Dentre os dispêndios com Investimentos e Inversões Financeiras destaca-se o elemento “Equipamento e Material Permanente - Op.Intra-Orçamentário”, demonstrando as necessidades do adequado equipamento das atividades desenvolvidas por seu quadro funcional, como acima mencionado.

TABELA 9.15 – Anvisa – Grupos de Despesa e Elementos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	GND/ Elemento Despesa	Despesas Liquidadas											Total
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1	Pessoal e Encargos Sociais	0,0	0,0	44,3	61,0	62,1	81,6	126,0	153,5	198,5	263,2	328,2	1318,3
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil			35,9	39,3	41,6	52,8	102,7	112,1	151,2	204,6	254,5	994,8
13	Obrigações Patronais			5,0	4,8	3,8	6,4	0,4	21,6	30,7	41,5	52,4	166,5
1	Aposentadorias e Reformas			0,6	1,1	1,5	2,8	4,9	6,3	7,9	11,7	17,0	53,9
4	Contratação por Tempo Determinado				6,1	7,2	13,7	11,8	9,7	3,4	0,5		52,3
92	Despesas de Exercícios Anteriores			2,6	3,9	3,3	2,3	2,3	0,7	1,8	1,8	0,5	19,1
96	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado				4,3	3,1	2,2	2,4	1,6	1,3	0,7	0,7	16,3
91	Sentenças Judiciais			0,1	1,5	1,5	1,2	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	8,0
3	Pensões			0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,5	0,9	1,0	1,5	5,0
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil			0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6	2,3
8	Outros Benefícios Assistenciais			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	0,0	0,0	118,2	126,3	136,6	178,6	177,6	186,9	180,1	201,7	225,6	1531,6
41	Contribuições			48,8	53,3	45,6	74,2	65,3	73,4	54,8	71,3	67,4	554,0
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica			30,4	32,8	37,2	45,6	40,9	39,3	47,3	53,2	92,1	418,9
37	Locação de Mão-de-Obra			0,8	1,3	16,8	26,4	32,3	35,3	36,1	35,8	19,0	203,9
33	Passagens e Despesas Com Locomoção			11,2	14,5	12,8	12,6	15,1	16,8	13,7	15,5	13,6	125,8
14	Diárias - Pessoal Civil			4,4	5,7	5,0	4,6	6,3	7,3	7,2	7,0	9,1	56,5
36	Serviços de Terceiros – Pessoa Física			5,6	5,6	3,5	3,0	3,8	2,4	2,8	4,5	6,9	38,2
30	Material De Consumo			3,3	4,3	4,7	4,4	4,2	2,5	2,5	3,4	4,6	34,0
46	Auxílio-Alimentação			1,1	1,3	1,4	2,0	2,8	3,1	4,3	3,9	3,7	23,6
93	Indenizações e Restituições			4,0	2,1	2,1	2,0	2,2	3,2	2,4	2,6	2,5	23,1
47	Obrig.Tribut e Contrib-Op.Intra-Orçamentarias			1,1	1,3	1,6	2,0	2,1	2,2	2,6	2,7	3,3	18,8
92	Despesas de Exercícios Anteriores			0,7	0,4	3,4	0,9	0,9	0,7	1,4	0,5	1,2	10,0
35	Serviços de Consultoria			1,1	1,0	1,2	0,0	0,5	0,2	3,6	0,4	0,7	8,7
49	Auxílio-Transporte			0,7	0,8	0,9	0,7	0,4	0,5	0,8	0,7	0,5	6,2
18	Auxílio Financeiro a Estudantes			1,5	1,9	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	4,1
4	Contratação por Tempo Determinado			3,2	0,0			0,0		0,0			3,2
8	Outros Benefícios Assistenciais			0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,5
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores							0,5				0,3	0,8
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física									0,4			0,4
45	Equalização De Preços e Taxas									0,1	0,0		0,1
4	INVESTIMENTOS e 5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	0,0	0,0	9,6	5,7	9,3	6,1	11,0	11,3	14,0	21,6	9,9	98,5
52	Equip.e Material Permanente - Op.Intra-Orç.			9,4	5,6	9,1	4,8	9,3	10,6	11,2	21,3	9,1	90,5
51	Obras e Instalações – Op.Int.Orç.			0,2	0,1	0,2	0,2	1,7	0,6	2,8	0,3	0,8	7,0
41	Contribuições						0,8	0,0					0,8
42	Auxílios						0,3						0,3
TOTAL GERAL		0,0	0,0	172,0	193,0	208,0	266,3	314,6	351,7	392,6	486,5	563,7	2948,4

Fonte: Siafi/STN

Apesar da crescente efetivação do quadro de recursos humanos, identificável pelo crescimento expressivo dos gastos com pessoal e previdência do regime próprio verifica-se crescimento significativo dos elementos de despesa 39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e 37- Locação de Mão-de-Obra. Ao ser argüida sobre quais as atividades que exigem tais gastos e quais os principais beneficiários/contratantes, a Agência assim se pronunciou:

Como já ponderado anteriormente, além do imenso desafio institucional, a autarquia criada pela Lei nº 9.782, de 1999, herdou, também, uma série de limitações operacionais da extinta Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, dentre os quais citamos a inexistência estrutura física própria, o quadro de recursos humanos insuficiente e os processos de trabalho inadequadamente dimensionados e estruturados. Para viabilizar o funcionamento adequado da autarquia especial tem sido necessário a realização de uma série de despesas na ação orçamentária Administração da Unidade, nos citados elementos de despesas, dentre as quais destacamos as despesas com alugueis, vigilância, limpeza e conservação, copeiragem, teleprocessamento, desenvolvimento e manutenção de softwares, locação de mão-de-obra para apoio administrativo, publicações no Diário Oficial da União, telefonia, fornecimento de água e energia elétrica, transporte de cargas e encomendas, correios, reprografia e manutenção da infra-estrutura física. Os fornecedores de tais serviços têm variado ao longo dos anos em função dos procedimentos licitatórios periódicos.

Segundo a Anvisa as principais entidades beneficiárias dos gastos realizados com o elemento “contribuições”, transferências correntes para outros entes, são os estados, os municípios e o Distrito Federal, que são os destinatários das transferências financeiras pelo mecanismo fundo a fundo, via Fundo Nacional de Saúde, para aplicação em ações de vigilância sanitária. Também foram beneficiários os organismos internacionais OPAS, BIREME, PNUD e UNESCO, com os quais a Anvisa formalizou protocolos de cooperação técnica para viabilizar a sua estruturação e o aperfeiçoamento das ações institucionais.

Quando instada a ser manifestar sobre a evolução e qual a explicação para a variação de gastos com diárias, passagens, locação de mão de obra e consultoria desde 2004 até o presente, a Anvisa assim se justificou:

As despesas com locação de mão-de-obra atingiram os patamares de R\$ 26,4 milhões em 2004 e R\$ 19,0 milhões em 2009, representando uma variação negativa de 28%, decréscimo que pode ser explicado pela gradual substituição dos serviços terceirizados de apoio administrativo por servidores concursados. As despesas com diárias e passagens (inclusive diárias a colaboradores eventuais) variaram de R\$ 16,3 milhões em 2004 para R\$ 25,9 milhões em 2009, incremento de 59%,

A missão da Anvisa é “proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso”, e para que seja cumprida é necessária a ação fiscalizadora nos agentes regulados em todo o território nacional e no exterior (verificação das boas práticas de fabricação), bem como a articulação e cooperação técnica com órgãos das três esferas de governo, entidades privadas e organismos internacionais, o que requer o deslocamento constante do corpo gerencial e técnico desta Instituição no país e para o exterior. No âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária a Anvisa, autarquia especial criada em 1999, vem se consolidando como estrutura de regulação, retaguarda técnica e coordenação das ações de estados e municípios, entes federados que atuam em parceria com esta Agência Nacional em diversas ações de controle sanitário de serviços e produtos objetivando evitar a ocorrência de danos à saúde da população brasileira, a saber: (...)

Tais ações são imprescindíveis para o cumprimento da missão institucional da Anvisa, expressa na Lei nº. 9.782, de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e podem ser intensificadas em função da ocorrência de alertas sanitários como, por exemplo, a vigilância sanitária para evitar a entrada da gripe aviária no país, dentre outros alertas de menor repercussão na mídia, que ensejam intensa mobilização do corpo técnico desta Agência em parceria com órgãos federais, estaduais e municipais de saúde, muitas vezes em caráter de urgência.

A multiplicidade e as características das ações da Anvisa, bem como a intensa interface com outros órgãos federais, estaduais e municipais justificam o incremento nas despesas com diárias e passagens, que pode ser explicado, também, em parte, pelo reajuste dos valores das diárias promovido pelo Poder Executivo Federal em 2009.

No que se refere às despesas com consultoria os dados estatísticos são de difícil levantamento visto que a Anvisa realizou tais despesas predominantemente no âmbito dos termos de cooperação técnica com os organismos internacionais OPAS, BIREME, PNUD e UNESCO, contabilizando as transferências a tais organismos no elemento de despesa 41 – Contribuições. De qualquer forma, pode-se afirmar que ao longo dos anos tais despesas sofreram redução drástica visto que, com a realização dos concursos públicos e o término de vigência dos termos de cooperação técnica, a necessidade e a possibilidade de contratação de consultores tornaram-se menores.

9.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

A tabela seguinte mostra a composição e a evolução dos valores *liquidados*⁶⁷ das fontes de recursos da Agência no período analisado, segregadas conforme pertençam ao Tesouro ou a Outras Fontes. Observe-se que, apesar de terem sido apropriadas à Anvisa receitas do Tesouro no exercício de 1999, essas não foram efetivamente despendidas em razão das atividades da Agência terem se iniciado somente em 2000.

TABELA 9.16 – Anvisa – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – R\$ milhões correntes

Cód	Fontes de Recursos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos do Tesouro												
100	Rec. Ordinários			40,74	58,18	60,08	9,10		0,01	179,87	26,51	2,47
150	Rec. Próprios Não-Financ. Contr. Soc. Lucro Pes.	46,68	86,54	103,72	113,10	1,58	1,75	2,01				
151	Jurid.	0,02	49,30	11,94	14,61	4,23	91,00	127,98	134,55	0,23	165,20	265,21
153	Contr. Financ. Seg. Social Cont Serv Plano Seg Soc	25,82	0,09	5,39	0,57	2,00	2,19	4,76	0,47	7,76	28,29	3,74
156	Serv Cont Patr Plano Seg Soc				0,21			0,35	6,54		4,00	7,85
169	Serv Taxas pelo Poder de							0,57		1,28	4,37	7,12
174	Polícia					133,69	143,69	171,63	201,15	196,74	252,06	266,65
199	Rec. Fundo. Estab. Fisc.	1,65										
300	Rec. Ordinários Contr. Soc. Lucro Pes.			5,52		0,05	9,84					
351	Jurid.						0,84					2,27
353	Contr. Financ. Seg. Social				0,02							
	Subtotal	74,17	135,93	167,30	186,69	201,63	258,42	307,31	342,72	385,87	480,43	555,30
	% em relação ao total de fontes	100%	96%	97%	97%	97%	97%	98%	97%	98%	99%	99%
Recursos de Outras Fontes												
250	Rec. Próprios Não-Financ.							0,02	1,46	0,00	0,36	0,01
280	Rec. Próp. Financeiros		5,91	4,73	6,33	6,19	7,89	7,25	7,53	5,55	5,72	6,73
281	Rec. de Convênios					0,15						
282	Restituição de Convênios									1,12	0,00	1,62
	Subtotal	0,00	5,91	4,73	6,33	6,34	7,89	7,28	8,99	6,67	6,09	8,36
	% em relação ao total de fontes	0%	4%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	2%	1%	1%

⁶⁷ Os valores liquidados coincidem com os valores empenhados, uma vez que, no final do exercício, os empenhos são liquidados para viabilizar a inscrição das despesas em restos a pagar.

Cód	Fontes de Recursos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
.	<i>fontes</i>											
	Total de Fontes	74,17	141,84	172,03	193,02	207,97	266,30	314,58	351,71	392,54	486,52	563,67

Fonte: Siafi/STN; Nota: não inclui fontes da reserva de contingência.

A tabela evidencia que a maior parte das fontes de recursos que financiam o orçamento da Anvisa provém de recursos do Tesouro, de receitas vinculadas à Seguridade Social, em especial a fonte 151 (Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid.) e 174 (Taxas pelo Poder de Polícia). Os recursos próprios corresponderam a, no máximo, 4% do conjunto (valor relativo ao exercício de 2000), ainda no início das atividades da Agência, encontrando-se nos últimos exercícios na faixa de 1% a 2% do total das fontes de financiamento.

Deve-se salientar, no entanto, que, ainda que não sejam arrecadadas diretamente pela Agência, um conjunto significativo de fontes do Tesouro encontra-se atualmente vinculadas à atuação da mesma, por força da lei, a exemplo das taxas pelo poder de polícia (fonte 174).

As receitas da Agência não foram motivo de contingenciamento na lei orçamentária, somente sofrendo restrições de empenho ao longo da execução, como de resto ocorre com toda a Administração Federal.

As fontes de maior interesse da Agência, por estarem vinculadas ou por serem diretamente arrecadadas, são as seguintes, abertas por rubrica de receita segundo a natureza⁶⁸.

Fonte 151 Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas

Fonte composta pelos recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, destinada ao financiamento da Seguridade Social, de acordo com o art. 195 da Constituição

1210.38.00 Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, incidente sobre o lucro líquido ajustado das pessoas jurídicas, conforme disposto na Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, alterada pela Medida Provisória nº 413, de 3 de janeiro de 2008, é calculada mediante aplicação das alíquotas de: 15%, no caso das pessoas jurídicas de seguros privados, as de capitalização e as referidas nos incisos I a XII do § 1º do art. 1º 109 da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001; e 9%, no caso das demais pessoas jurídicas.

Fato gerador: Lucro das pessoas jurídicas, tendo como base de cálculo o valor do resultado do exercício, antes da provisão do imposto sobre a renda.

Destinação legal: Destina-se a financiar a Seguridade Social, de acordo com o art. 195 da Constituição Federal.

Amparo legal: Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995; Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002; Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e Medida Provisória nº 413, de 3 de janeiro de 2008 (Art. 17).

Incluem-se na fonte as outras rubricas: 1210.38.01 - Receita do Principal da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas e 1210.38.02 - Receita de Parcelamentos – Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas.

⁶⁸ Conforme o Ementário de Classificação de Receitas Orçamentárias da União 2009, publicado pela Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF/MPOG.

Fonte 174 Taxas pelo Poder de Polícia

Fonte composta pela receita proveniente da cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e de multas por auto de infração às leis e normas vigentes. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Os recursos são destinados aos respectivos órgãos fiscalizadores.

1121.17.00 Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária

Fato gerador: Fiscalização, por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, dos produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, como medicamentos de uso humano, alimentos, cosméticos, produtos de higiene pessoal, saneantes destinados à higienização, desinfecção ou desinfestação em ambientes domiciliares, hospitalares e coletivos, conjuntos, reagentes e insumos destinados a diagnóstico, equipamentos e materiais médico-hospitalares, odontológicos e hemoterápicos e de diagnóstico laboratorial e por imagem, imunobiológicos e suas substâncias ativas, sangue e hemoderivados, órgãos, tecidos humanos e veterinários para uso em transplantes ou reconstituições, radioisótopos para uso diagnóstico *in vivo*, radiofármacos e produtos radioativos utilizados em diagnóstico e terapia, cigarros, cigarrilhas, charutos e quaisquer produtos que envolvam a possibilidade de risco à saúde, obtidos por engenharia genética, por outro procedimento ou ainda submetidos a fontes de radiação.

Destinação legal: Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Amparo legal: Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, art. 23 a 26.

1911.35.00 Multa e Juros de Mora da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária

Resultado da aplicação de penas pecuniárias impostas aos contribuintes referentes à Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária.

Fato gerador: Não pagamento nos prazos previstos na legislação desta taxa.

Destinação legal: Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Amparo legal: Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, arts. 23 a 26.

Com relação à arrecadação de receitas próprias pela Agência, ao ser instada a se manifestar sobre o tema, a Anvisa, apresentou a assertiva seguinte:

A arrecadação proveniente da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária (TFVS) constitui a maior parcela de receita da Anvisa. Embora a arrecadação ocorra de forma indireta, recolhida à Conta Única do Tesouro Nacional, por força do Decreto 4.950/2004, compreende-se tratar de receita própria da Autarquia, conforme determinação da Lei nº 9.782, de 1999, art. 22.

Observa-se que no exercício fiscal de 2009 os recursos liquidados dessa fonte de receita constituíram 47% do total de recursos orçamentários da Agência. Ao se considerar os valores efetivamente arrecadados tem o montante de R\$ 293,6 milhões, ou seja, 53% da receita orçamentária.

Análise da receita originária da TFVS demonstra evolução de 216% no período compreendido entre 2000 e 2009 - R\$ 93 e 293,6 milhões, respectivamente, perfazendo uma taxa média de crescimento de 13,6% ao ano.

A evolução desses recolhimentos é justificada pela maior regulamentação e expansão do mercado sujeito ao controle da vigilância sanitária, intensificação das ações de fiscalização e em razão da incorporação de procedimentos e mecanismos mais eficientes de controle da arrecadação e de garantia de receita.

A Anvisa, ao ser solicitada a fornecer os valores efetivamente arrecadados por fonte e natureza de receita no período de 1999 a 2009 restringiu-se a mencionar que: “A Anvisa integra a Conta Única do Tesouro Nacional de forma que toda e qualquer receita vinculada a esta agência reguladora é contabilizada e registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Assim, os dados de arrecadação por fonte de recursos atualmente disponíveis representam os valores efetivamente arrecadados.”

Das proposições legislativas tramitando na Câmara dos Deputados, a mais relevante para a temática desta análise encontra-se o PL-3117, de 2004 de autoria do Dep. Ricardo Barros e encontra-se pronta para pauta da CCJC, após sua aprovação pela CSSF, que tem por objeto alterar dispositivo da Lei nº 9.782, de 1999 fixando a competência da ANVISA para fixação de valores e prazos para a Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária ali criada. Ao ser inquirida acerca das medidas necessárias para a melhor adequação das fontes de receita às necessidades da Agência e ao exercício de sua autonomia orçamentária e financeira, a Anvisa destacou o tema nos seguintes termos:

A Anvisa iniciou estudo objetivando o encaminhamento de Projeto de Lei destinado à fixação de indicador econômico e de critérios para correção monetária periódica da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária (TFVS).

Essa medida é motivada pelo fato de os valores das taxas exigidos na atualidade serem exatamente os mesmos instituídos pela Medida Provisória 2.190-34/2001, que alterou a Lei nº 9.782, de 1999, na qual se encontram arrolados os fatos geradores de competência da Anvisa.

O aludido diploma legal não contempla qualquer previsão de atualização monetária dos valores das taxas. A ausência de dispositivo legal com essa finalidade tem produzido efeitos negativos na composição da receita orçamentária necessária para custear as atividades da Agência, uma vez que os recursos próprios estão gradualmente reduzindo a participação na receita total, em decorrência da perda do poder aquisitivo produzido pela inflação, apesar de a arrecadação dessa natureza estar registrando constante crescimento (média anual da ordem de 13,6%).

Oportuno, ainda, ressaltar que o não reconhecimento da TFVS como receita própria da Anvisa resulta perda, visto que o produto dos excessos de arrecadação não se traduz em transferências para a agência, o que resulta em superávits financeiros e entesouramento de parcela dos valores arrecadados ao longo dos anos na Conta Única do Tesouro Nacional.

Assim, tem-se buscado o aperfeiçoamento do modelo de previsão da receita orçamentária, com o intuito de reduzir a ocorrência dos excessos de arrecadação e o conseqüente entesouramento por superávits financeiros.

Ainda que se identifique no Relatório de Gestão de 2009 o aumento de 18,4% na arrecadação de receitas próprias em relação a 2008, verifica-se baixa efetividade na cobrança de multas administrativas por parte da Anvisa. Conforme o Tribunal de Contas da União (Contas do Governo da República de 2009), no período de 2005 a 2009 foram aplicadas pela Anvisa 8.041 multas administrativas, representando R\$ 71,2 milhões, só tendo sido recolhidos R\$ 46,9 milhões, com uma taxa efetiva de somente 65,8%.

Assim, a Anvisa foi requerida a ser manifestar quanto às medidas que vem sendo por ela adotadas para cobrar as multas não recolhidas, tendo a Agência justificado que:

O Relatório de Contas do Governo da República – Exercício de 2009, editado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, aponta efetividade de 65,8% no procedimento de cobrança de multas administrativas aplicadas pela Anvisa.

Exame minucioso revela que a Autarquia registra boa e regular efetividade na arrecadação de recursos provenientes da lavratura de autos de infração sanitária, uma vez que ocupa a terceira melhor posição, com índice superior a 50%, valor alcançado apenas por outras duas autarquias – Anatel (82,6%) e ANA (75,2%). Vale ressaltar que a média global das 16 entidades avaliadas é de 3,7% de efetividade.

O resultado obtido pela Anvisa é reflexo dos esforços enviados visando a estrita observância à legislação que rege a matéria.

Cabível esclarecer que os dados apresentados no relatório em comento contemplavam toda e qualquer multa aplicada nos processos administrativo-sanitários, independentemente da fase posterior do processo. Portanto, as multas não recolhidas encontravam-se em distintos estágios de cobrança, a saber: a) multas não definitivas, eis que várias estavam pendentes de julgamento de recurso; b) multas relativas a empresas não localizadas e a Anvisa tenta resgatá-los/atualizá-los para proceder com a devida notificação, inclusive por edital; c) multas que aguardam sua inscrição na Dívida na Ativa da União, e d) cobrança suspensa por determinação judicial.

Inobstante, em 13 de julho de 2009 foi editada a Portaria Anvisa/MS n. 783, que conferiu às áreas finalísticas da Autarquia a competência para julgamento de autos de infração sanitária, atividade até então realizada pela Procuradoria Federal junto ao órgão. Essa medida objetiva conferir maior celeridade e ampliação da capacidade de julgamento dos autos de infração sanitária. Ainda com essa proposta, pretende-se instituir uma coordenação de apoio administrativo, com processo de trabalho simplificado, padronizado e com ênfase na automação de rotinas.

Ao ser indagada sobre a existência de alguma proposta concreta acerca do montante de recursos necessários para o funcionamento adequado da Agência, a Anvisa assim se manifestou:

Desde sua criação em 1999 a Anvisa tem empreendido os esforços no sentido de estruturar suas instalações físicas e infra-estrutura tecnológica, adequar a sua força de trabalho às reais necessidades de atuação, capacitar os seus recursos humanos, aperfeiçoar os seus processos de trabalho e intensificando a cooperação com os demais integrantes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, o que vem resultando em incrementos anuais nos montantes orçamentários. Podemos afirmar que esta agência reguladora ainda atingiu o patamar de maturidade institucional que possibilite estabelecer com precisão as reais necessidades de recursos. Em suma, a Anvisa continuará aperfeiçoando seu arcabouço institucional e demandando incrementos anuais no seu orçamento.

9.5. Relatórios e Contratos de Gestão

Apesar de já ter sido apresentada proposta de Contrato de Gestão da Anvisa para os exercícios de 2010-2011, essa ainda não foi aprovada pelo MS.

O contrato de gestão firmado entre o Ministério da Saúde – MS e a Anvisa, vigente de 01.01.2007 a 31.12.2009, atualizado em 20-3-2008, tem por objeto a pactuação de resultados com a finalidade de permitir a avaliação objetiva do desempenho da Agência, mediante o estabelecimento de indicadores e metas constantes do Anexo do termo contratual, instrumento de supervisão e acompanhamento da atuação da autarquia e de seu desempenho por meio de metas anuais pactuadas e definição de obrigações e responsabilidades da Agência e do MS.

Conforme sua cláusula 2ª, a Anvisa compromete-se a observar, nas suas atividades: 1 - observar, na execução de suas atividades, a política de vigilância sanitária para o País e as diretrizes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; desenvolver e implantar plano de trabalho coerente com o Plano de Ações e Meias anexo; elaborar relatórios gerenciais de execução do contrato de gestão, semestral e anual, até 90 dias do encerramento do semestre ou da conclusão do exercício financeiro; avaliar periodicamente a pertinência e a consistência dos indicadores e metas de desempenho constantes do Plano de Ações e Metas anexo, propondo ao MS as alterações, inclusões e exclusões necessárias, com as devidas justificativas.

Por outro lado, o MS compromete-se a formular, acompanhar e avaliar o Plano Nacional de Saúde, no âmbito da vigilância sanitária, e as diretrizes gerais do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, observando as diretrizes do Plano Diretor de Vigilância Sanitária (PDVISA); acompanhar e supervisionar o desempenho da Anvisa e avaliar a execução do contrato; apresentar, até 60 dias após o recebimento dos relatórios de execução do contrato, semestral

e anual, parecer conclusivo quanto à respectiva avaliação, para conhecimento da Anvisa, do MS, do CNS e da SFC/CGU-PR; apresentar, com antecedência de 60 dias do término de sua vigência, parecer conclusivo quanto à renovação do contrato; empenhar-se para viabilizar a inclusão, no Orçamento Geral da União, de recursos a serem destinados à Anvisa, que permitam o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo, garantindo-lhe plena execução, na forma do art. 37, § 2, da Constituição Federal; e repassar à Anvisa os recursos financeiros necessários ao financiamento de suas atividades, garantindo compatibilidade com o Plano de Ações e Metas e com a programação financeira estabelecida junto ao Ministério da Saúde.

A cláusula 4ª prevê que, para a execução do contrato, serão disponibilizados para a Anvisa os recursos estabelecidos anualmente no Orçamento Geral da União, provenientes do Tesouro Nacional e da arrecadação da Taxa de Fiscalização de Vigilância, que serão geridos de forma autônoma pela ANS, nos termos dos arts. 18 a 23 da Lei nº 9.961, de 2000, observados os princípios e critérios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, impessoalidade, imparcialidade, publicidade, moralidade e economicidade e as diretrizes estratégicas do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária estabelecidas pelo MS.

A cláusula 5ª constitui uma Comissão de Acompanhamento, coordenada pela Anvisa e integrada por representantes da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde — SVS/MS e da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde — SEJMS — com base na execução do CONTRATO, a partir de sistemática própria de acompanhamento.

Já a cláusula 6ª constitui uma Comissão de Avaliação, estabelecida e coordenada pelo MS, por meio de sua Secretaria de Vigilância em Saúde, podendo ser integrada por representantes de outros ministérios e especialistas da área.

Dentre os vários indicadores constantes do Anexo do Contrato de Gestão 2007-2009 não se identificou índice relacionado diretamente com a execução orçamentário-financeira de receitas e despesas da Agência, exceto pela Prioridade da Anvisa de “Fortalecimento da capacidade de gestão do SNVS”.

A prioridade “Fortalecimento da capacidade de gestão do SNVS” tem como objetivo “Promover a qualificação da gestão e a harmonização dos processos de trabalho nas áreas de portos, aeroportos e fronteiras”, por meio da padronização de processos de trabalho relativos à área de Orçamento, com a meta de Padronização do processo de trabalho referente ao Orçamento em quatro das cinco Coordenações de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados – CVPAF que devem ter sido objeto de supervisão em 2007.

O Relatório de Gestão da Anvisa de 2008 informa o atingimento da meta contida na prioridade “Fortalecimento da capacidade de gestão do SNVS”, sob a supervisão da Gerência de Planejamento, Avaliação e Acompanhamento – GPAAC/ Gerência-Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados – GGPAF. Foram padronizados e harmonizados os trabalhos desenvolvidos pelas CVPAF dos Estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo e Paraíba.

Ao ser questionada a razão para a inexistência do Contrato de Gestão e de Desempenho da Anvisa 2010/2011 no site da Agência na Internet, a Anvisa informou que o “Contrato 2010/2011 foi publicado pelo Ministério da Saúde no Diário Oficial da União em 30 de julho de 2010.” Alegou que a “atualização de arquivos no site vem passando por problemas técnicos, pelo fato do portal estar em período de implantação”. Apesar de informarem o envio em anexo do Contrato de Gestão, tal não ocorreu. Assim, não foi possível examinar o Contrato de Gestão e de Desempenho da Anvisa 2010/2011, o qual teria mera função indicativa, porquanto o presente trabalho tem por objeto as receitas e gastos relativos ao período de 1999 a 2009.

Foi argüido junto à Anvisa se, além do Contrato de Gestão e de Desempenho Anvisa/MS, existem outros documentos que refletem o conjunto de diretrizes e objetivos

seguidos pela Agência e se são úteis e necessários, tendo a Anvisa respondido nos seguintes termos:

O contrato de gestão, previsto no § 8º do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, tem como objeto a fixação de metas de desempenho e deve ser firmado entre os administradores dos entes da administração direta e indireta e o poder público. Na Anvisa, de acordo com a Lei nº 9.782, de 1999, o contrato de gestão rege a administração da autarquia e é o instrumento de avaliação, por parte do Ministério da Saúde, de sua atuação administrativa e desempenho. Os resultados são pactuados no Contrato por meio de um Plano de Ação e Metas, onde constam os indicadores, metas e os respectivos responsáveis. Existem duas Comissões previstas no Contrato: a de acompanhamento, coordenada pela Anvisa e composta por representantes da Agência e do Ministério da Saúde; e a de Avaliação, coordenada pelo Ministério da Saúde e composta por representantes dos Ministérios da Saúde e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Além de ser o instrumento de supervisão da Agência pelo Ministério da Saúde, o Contrato de Gestão permite avaliar a sua capacidade de execução das ações pactuadas, com a identificação de pontos críticos e avanços, o que pode contribuir para a melhoria da gestão. É também uma importante ferramenta para o alinhamento da Agência à Política Nacional de Saúde. O relatório anual do Contrato, que corresponde ao Relatório de Gestão, integra a prestação de contas anual da Agência, apresentado pelos gestores aos respectivos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A ampla divulgação dessas informações é um importante instrumento de controle social, reforçando o caráter de transparência das ações e resultados da Anvisa para a sociedade.

Os resultados obtidos até o momento nesse processo apontam para a importância do fortalecimento do acompanhamento como requisito para a incorporação do Contrato como instrumento de planejamento, gestão e de expressão da efetividade das ações de vigilância sanitária para a população. Como parte desse aspecto, considera-se que a definição de critérios para a avaliação objetiva do alcance das metas permite uma mensuração menos sujeita a interpretações parciais dos resultados. A responsabilização da Agência no processo de acompanhamento e avaliação, bem como o envolvimento de um número maior de atores, disseminou o processo e fortaleceu a discussão interna. Destaca-se, ainda, a construção conjunta, entre Anvisa e Ministério da Saúde, de metodologia para avaliação do resultado da ação regulatória e, ainda, a consolidação de mecanismos de supervisão ministerial sobre a ação da Agência.

Outros instrumentos de gestão, além do Contrato de Gestão, refletem o conjunto de diretrizes e objetivos da Agência e, por isso, são considerados necessários e úteis. Esforços vêm sendo empreendidos para promover uma maior integração entre eles, espera-se que o planejamento estratégico facilite essa articulação. Segue abaixo uma breve descrição dos principais instrumentos.

Planejamento Estratégico da Anvisa – iniciado em junho de 2009, tem por objetivo implantar a gestão estratégica na Agência, tendo como base os princípios da gestão pública contemporânea, da produtividade, qualidade e efetividade de suas ações, visando ao cumprimento de sua missão institucional e a busca contínua da excelência e da inovação em seu futuro desejado. O plano estratégico da Anvisa será acompanhado e avaliado por meio de Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Operacional, com base na metodologia Balanced Scorecard, que possibilita o desdobramento da estratégia em planos de ação e a mensuração e gestão do desempenho institucional.

PPA – as metas e os indicadores estabelecidos pela Agência para o período de 2008 a 2011 estão vinculados a um dos objetivos setoriais do Ministério da Saúde para o mesmo período, o de prevenir e controlar doenças, outros agravos e riscos à saúde da população. A Anvisa é responsável por um programa finalístico, o Programa 1289: Vigilância e Prevenção dos Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços, que tem por objetivo prevenir os riscos à saúde da população mediante a garantia da qualidade de produtos, serviços e ambientes sujeitos à vigilância sanitária.

Participação da Anvisa no Programa Mais Saúde: Direito de Todos - a Anvisa participa do Mais Saúde em seu Eixo 3 – Complexo Industrial/Produtivo da Saúde e por meio da medida 3.10. Promover e modernizar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, de forma a apoiar o processo de produção e de inovação nacional, garantindo a qualidade e a segurança dos

produtos em saúde. O acompanhamento e avaliação é feito por meio do Painel de Acompanhamento e Gestão do Mais Saúde.

Plano Nacional de Saúde – a Anvisa participa desse instrumento de planejamento do Sistema Único de Saúde com três metas sob sua responsabilidade, no objetivo “prevenir e controlar doenças, outros agravos e riscos à saúde da população”, por meio da diretriz “prevenção e controle de riscos à saúde decorrentes da produção e do consumo de bens e serviços.” O acompanhamento e avaliação do Plano é feito pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, por meio do monitoramento da Programação Anual de Saúde.

Planejamento Físico, Orçamentário e Financeiro (Planor) – instrumento de planejamento que permite a elaboração da Programação Física, Orçamentária e Financeira e o monitoramento das atividades desenvolvidas pela Anvisa, em cada exercício financeiro. Esta Programação é monitorada trimestralmente permitindo o acompanhamento das ações executadas e dos recursos financeiros executados.

Ao ser questionada quanto ao que poderia ser aprimorado nos instrumentos administrativos, orçamentários e financeiros de gestão utilizados pela Agência – plano plurianual, contrato de gestão ou equivalente, relatório de gestão e outros a Anvisa assim se pronunciou:

Conforme discutido nas questões anteriores, com relação ao PPA, espera-se uma maior aproximação entre as ações finalísticas programadas e as desenvolvidas. Para isso, é necessário um maior desdobramento dessas ações no Plano, a ser resgatada como proposta na elaboração do próximo PPA. Para o Contrato de Gestão e Relatório de Gestão, bem como demais instrumentos, é necessário construir indicadores de resultados, que expressem a atuação da Anvisa na promoção e proteção da saúde da população. É necessária, ainda, a criação de fontes de informação integradas e confiáveis.

O atual detalhamento da programação orçamentária não tem gerado dificuldade para a gestão de recursos.

Como a Anvisa já possui contrato de gestão com o ministério supervisor que especifica as metas a serem atingidas, a Agência declarou não vislumbrar alterações no atual cenário com a inserção do art. 19, § 2º, da Lei nº 12309, de 2010 – LDO para 2011⁶⁹.

⁶⁹ § 2º O montante das dotações orçamentárias das agências reguladoras levará em conta a fixação e o cumprimento de metas finalísticas de desempenho, constantes de planos ou programas definidos em lei, que estejam relacionadas à qualidade da regulação, bem como à melhoria dos instrumentos de transparência decisória.

10. AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR – ANS

10.1. Base Legal, Objetivos, Competências e Estrutura

10.1.1. Base Legal

A Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, autarquia sob regime especial de agência reguladora, criada pela Medida Provisória nº 1.928, de 25-11-1999, convertida na Lei nº 9.961, de 28-1-2000, e regulamentada pelo Decreto nº 3.327, de 5-1-2000, encontra-se vinculada ao Ministério da Saúde. O setor de planos de saúde suplementar, universo sujeito ao controle e fiscalização da Agência, foi regulado pela Lei nº 9.656, de 1998.

O regime especial concedido à autarquia assegura sua independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.961, de 2000.

10.1.2. Objetivos e Competências

A ANS, com atuação em todo o território nacional, apresenta-se como órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a qualificação da atenção à saúde no setor de saúde suplementar, considerando sua inserção no Sistema Nacional de Saúde. Nos termos do art. 3º de sua lei instituidora, a ANS tem por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no País.

Dentre as competências fixadas no art. 4º da Lei 9.961, de 2000, para a ANS, destacam-se:

I – propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar – CONSU, para a regulação do setor de saúde suplementar;

II – estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras;

III – elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde para planos e seguros privados de assistência à saúde, nos termos da Lei nº 9.656, de 1998;

IV – fixar critérios para os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviço às operadoras;

V – estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade e de cobertura em assistência à saúde para os serviços próprios e de terceiros oferecidos pelas operadoras;

VI – estabelecer normas para ressarcimento ao Sistema Único de Saúde – SUS;

VII – estabelecer normas relativas à adoção e utilização, pelas operadoras de planos de assistência à saúde, de mecanismos de regulação do uso dos serviços de saúde;

VIII – deliberar sobre a criação de câmaras técnicas, de caráter consultivo, de forma a subsidiar suas decisões;

IX – normatizar os conceitos de doença e lesão preexistentes;

X – definir a segmentação das operadoras e administradoras de planos privados de assistência à saúde, e estabelecer critérios, responsabilidades, obrigações e normas de procedimento para garantia dos direitos assegurados na Lei nº 9.656, de 1998;

XI – estabelecer normas para registro dos produtos definidos na Lei nº 9.656, de 1998;

XII – estabelecer critérios gerais para: o exercício de cargos diretivos das operadoras de planos privados de assistência à saúde e a aferição e controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, sejam eles próprios, referenciados, contratados ou conveniados;

XIII – estabelecer normas, rotinas e procedimentos para concessão, manutenção e cancelamento de registro dos produtos das operadoras de planos privados de assistência à saúde;

XIV – autorizar os reajustes e revisões das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência à saúde, bem como monitorar a evolução de seus preços;

XV – autorizar o registro dos planos privados de assistência à saúde;

XVI – fiscalizar as atividades das operadoras de planos privados de assistência à saúde e zelar pelo cumprimento das normas atinentes ao seu funcionamento;

XVI – avaliar a capacidade técnico-operacional das operadoras de planos privados de assistência à saúde para garantir a compatibilidade da cobertura oferecida com os recursos disponíveis na área geográfica de abrangência;

XVII – aplicar as penalidades pelo descumprimento da Lei no 9.656, de 1998, e de sua regulamentação;

XVIII – requisitar o fornecimento de informações às operadoras de planos privados de assistência à saúde, bem como da rede prestadora de serviços a elas credenciada;

XIX – proceder à liquidação das operadoras que tiverem cassada a autorização de funcionamento;

XX – promover a alienação da carteira de planos privados de assistência à saúde das operadoras;

XXI – proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde, observado o disposto na Lei no 8.078, de 1990; e

XXIII – administrar e arrecadar as taxas instituídas por lei.

Na entrevista com representantes da Agência foram feitas indagações sobre o modelo brasileiro de regulação da saúde suplementar e a atuação da ANS. Questionou-se acerca do modelo brasileiro de regulação da área de saúde suplementar, se esse assemelha-se com o de algum outro país. Em caso afirmativo, solicitou-se citar e comentar as semelhanças e diferenças, em especial a regulação econômica e social da saúde privada em face do sistema de saúde pública.

A ANS respondeu:

Para afirmar semelhanças ou diferenças é preciso que se ressalte, de pronto, duas importantes marcas da saúde suplementar no país: a) nosso mercado é o segundo mercado mundial em termos de número de usuários e de faturamento, b) planos de saúde já existiam desde a década de 50 do século passado.

Tais observações têm como objetivo central situar a complexidade do desafio da regulamentação setorial, pela necessidade de contemplar, de forma justa, todos os tipos de organizações que se estruturaram ao logo do tempo e pelo impacto que as ações regulatórias têm sobre a atenção a saúde de parcela importante dos brasileiros [25% dos brasileiros tem vínculos com operadoras de planos de saúde].

Somente se absolutamente necessário, e dentro das opções existentes, poderíamos aproximar, ou afirmar alguma semelhança, da regulação da saúde suplementar brasileira com o funcionamento das Instituciones de Salud Previsional – ISAPRES do Chile, as operadoras de lá. Mesmo assim, há diferenças importantes – como o fato do financiamento ser, no caso chileno, opcional para o trabalhador, ou seja, seu imposto pode ir diretamente para uma entidade privada.

De forma geral, a regulação de mercados de planos e seguros de saúde se pauta pelo enfoque econômico e financeiro para as empresas que atuam no setor. Parte do negócio é assegurar a prestação de assistência médica para eventos futuros e, por esta razão, a aproximação com a regulamentação do setor de seguros acaba sendo encontrada com frequência. As operadoras de planos de saúde têm regulamentação e supervisão de seu equilíbrio econômico, observando regras prudenciais rígidas. O marco legal brasileiro atende a esta diretriz básica – presente em todas as regulações deste tipo de mercado pelo mundo.

O que faz a regulamentação brasileira singular – e avançada – é a regulamentação dos chamados ‘produtos’, os contratos dos planos de saúde. Especialmente a regulamentação da cobertura assistencial, a preocupação de inserir este vigoroso mercado no campo da produção da saúde, faz a regulação em nosso país ser singular.

Foi argüido junto à ANS sobre a existência de estudos comparativos com outros países acerca da qualidade dos serviços e dos preços (exceto tributos) praticados pelas operadoras e entidades de saúde suplementar no Brasil sob o aspecto consumista e assistencial. Igualmente foi argüido se a sistemática de ressarcimento do sistema público de saúde se assemelha ao nosso, no que a ANS respondeu que:

Não existem estudos comparativos estruturados sobre qualidade e preço de planos – inclusive por conta da dificuldade do padrão de comparação dos diversos mercados de cada país. Em relação a ressarcimento ao sistema público, também não é possível encontrar tal sistemática em outros países: quer por conta de não haver um sistema público universal e com atendimento integral, quer pela lógica de financiamento ser completamente diversa.

Foi solicitado à ANS indicar quais seriam os aperfeiçoamentos possíveis dos instrumentos de regulação e fiscalização da área, em especial no tocante à sustentabilidade do mercado. Ademais, em face das quase 500 operadoras liquidadas ou que encerraram suas atividades nos últimos 8 anos, quais as medidas efetivas adotadas pela ANS para a instituição do Fundo Garantidor da Saúde Suplementar regulado pela Resolução Normativa ANS nº 191, de 2009? No que a ANS respondeu:

O Fundo garantidor proposto pela ANS tem os seguintes objetivos:

Proteger os consumidores de planos privados de assistência à saúde em caso de insolvência de empresas operadoras:

- Oferecendo aos consumidores de planos privados de assistência à saúde a garantia de sua absorção por outras operadoras que demonstrem capacidade operacional.
- Reduzindo risco de inadimplência junto à rede de prestadores de serviço de assistência à saúde.

Além disso, é pautado pelas seguintes premissas: a) A garantia da solvência das operadoras de planos privados de saúde deverá se dar mediante constituição de ativos garantidores que lastreiem as provisões; b) É permitida a constituição de Ativos Garantidores em conjunto (Risco Coletivo < Risco Individual) c) A operadora de plano de saúde tem livre arbítrio na escolha da natureza jurídica do FGS, desde que submeta previamente à ANS; d) O instrumento jurídico de constituição do FGS deverá conter diretrizes gerais de operacionalização, conforme norma proposta; e) O FGS deverá contratar instituição financeira para administrar ativos financeiros dos participantes; f) A adesão ao FGS é voluntária, porém, com incentivos às operadoras que dele participarem.

Independente das ações oriundas da possibilidade de criação de Fundos Garantidores, é importante esclarecer que as regras para registro – provisório – de uma operadora, no início da regulamentação do mercado eram praticamente declaratórias.

Apenas com a consolidação das regras da ANS – e o início das exigências econômico-financeiras para o funcionamento de uma empresa no setor - a real existência dessas empresas foi se descortinando. Desta forma, estamos começando a nos aproximar, nos últimos anos, da realidade setorial. Há de se considerar, inclusive, que uma empresa necessita de solidez e ativos garantidores para iniciar sua operação, tendo em vista que deverá ter estrutura para cobrir despesas oriundas da assistência a seus contratantes. Além disso, o mercado opera com diluição de risco, isto é, carteiras maiores tendem a ter riscos mais controlados. Assim, é natural que ainda venham a acontecer cancelamentos de registros, fusões e aquisições até o mercado atingir seu nível ótimo de equilíbrio.

Foi inquirido ainda sobre como se dá a interação entre a ANS, o Ministério Supervisor e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, quanto à divisão de competências e atuação na rede de saúde suplementar. No que a ANS respondeu:

O Sistema Brasileiro de Saúde compreende: o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Suplementar. A vigilância sanitária e a vigilância epidemiológica integram o Sistema Único de Saúde. A Atenção à Saúde é duplicada, ou seja, está presente nos dois principais flancos que compreendem o Sistema Brasileiro de Saúde.

A ANS relaciona-se com o Ministério da Saúde através do Contrato de Gestão. As competências da ANVISA e da ANS não se confundem, e a interação entre essas duas agências se dá apenas por questões pontuais e de colaboração técnica.

A ANVISA lançou dia 14/09/2010 um banco de dados com informações de produtos para a saúde comercializados no país. A ferramenta permite que gestores, profissionais de saúde e outras pessoas interessadas comparem preços cobrados no Brasil e no exterior de itens como marcapassos e stents (tubos utilizados para tratar o entupimento de artérias).

O banco de dados é parte de um acordo de cooperação técnica com a Agência Nacional de Saúde (ANS), que vai repassar as informações para operadoras de planos de saúde. O objetivo é evitar a compra de produtos com preços superiores aos praticados no mercado.

A ANVISA é a maior agência reguladora do país e a ideia de as agências se unirem em prol do consumidor brasileiro tende a prosperar. Uma das questões consideradas cruciais é o nível de informação a que o cidadão tem direito para que possa tomar decisões.

10.1.3. Estrutura

Nos termos da Lei nº 9.961, de 2000, a ANS é dirigida por uma diretoria colegiada, composta por até cinco diretores, sendo um deles o seu Diretor-Presidente, todos brasileiros, indicados e nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, III, "f", da Constituição Federal, para cumprimento de mandato de três anos, admitida uma única recondução. O Diretor-Presidente da ANS é designado pelo Presidente da República, dentre os membros da diretoria colegiada e investido na função por três anos, ou pelo prazo restante de seu mandato, admitida uma única recondução por três anos.

A ANS conta ainda com uma Procuradoria, uma Corregedoria e uma Ouvidora, além de unidades especializadas incumbidas de diferentes funções, de acordo com o regimento interno da entidade. Funciona junto à ANS a Câmara de Saúde Suplementar, de caráter permanente e consultivo.

10.2. Plano Plurianual

10.2.1. Programas, Indicadores e Índices

Assim como as demais entidades da administração indireta, as agências reguladoras têm a sua programação de trabalho expressa pelos créditos e dotações constantes das leis orçamentárias anuais, e integrada nas leis dos planos plurianuais.

No Plano Plurianual para o período 2004-2007, a atuação da Agência estava representada no programa finalístico Assistência Suplementar a Saúde (1185), que tinha por objetivo garantir aos usuários de planos e seguros privados de saúde o cumprimento dos serviços contratados às operadoras de saúde suplementar, compatibilizado com o Sistema Único de Saúde.

O mercado de planos privados de assistência à saúde registrou, até dezembro de 2006, cerca de 45 milhões de vínculos de beneficiários. No ano de 2007 avanços significativos foram realizados na perspectiva de garantir assistência integral à saúde aos beneficiários do setor e o pleno exercício de cidadania, tais como: a) a implantação do padrão de troca de informações entre operadoras e prestadores; b) a divulgação dos resultados do Programa de Qualificação das Operadoras, que avaliou 92% de beneficiários do setor; c) o estímulo à promoção de saúde e a prevenção de doenças, mediante a realização de seminários e distribuição de manuais técnicos; d) a implementação do novo enfoque da fiscalização, com a transformação de uma fiscalização punitiva para uma fiscalização regulatória, introduzindo a intermediação de conflitos entre operadoras e beneficiários e a maior autonomia dos núcleos regionais de atendimento e fiscalização.

Em 2007 foi dada ênfase ao novo enfoque da fiscalização, com a transformação de uma fiscalização punitiva para uma do tipo regulatória, o que resultou em maior celeridade na resolução de conflitos. Os indicadores não refletem essa nova dinâmica, pois havia o pressuposto de uma fiscalização de operadoras mais reativa e também uma relação direta com o índice de denúncias, que não se confirmou.

Tabela 10.1 – ANS – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1185 – Assistência Suplementar à Saúde

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Taxa de Operadoras Fiscalizadas (percentagem)	31/12/2002	52,00	55,00	-	89,00	40,60	71,00
Coefficiente de Denúncias de Segurados (1/1.000)	31/12/2004	0,43	0,43	-	0,31	0,09	0,03
Índice de Acompanhamento Econômico Financeiro das Operadoras de Grande Porte (%)	31/3/2005	94,00	-	-	85,00	95,00	100,00
Índice de Acompanhamento Econômico Financeiro das Operadoras de Médio Porte (%)	31/3/2005	97,00	-	-	88,00	94,00	80,00
Índice de Acompanhamento Econômico Financeiro das Operadoras de Pequeno Porte (%)	31/3/2005	53,00	-	-	81,00	94,00	55,00
Taxa de Regularização do Registro de Plano de Saúde (%)	31/12/2004	25,00	-	-	52,00	83,00	60,00
Índice de Concessão de Autorização de Funcionamento de Operadoras de Grande Porte (%)	-	-	-	-	44,00	77,00	100,00
Índice de Concessão de Autorização de Funcionamento de Operadoras de Médio Porte (%)	-	-	-	-	30,00	38,00	80,00
Índice de Concessão de Autorização de Funcionamento de Operadoras de Pequeno Porte (%)	-	-	-	-	17,00	24,00	55,00

Além do programa finalístico desenvolvido pela ANS, a sua programação de trabalho está igualmente inserida no programa Previdência de Inativos e Pensionistas da União, que tem por objetivo assegurar os benefícios previdenciários legalmente estabelecidos aos servidores inativos da União e seus pensionistas e dependentes.

O Plano Plurianual 2008-2011 concentrou as ações no programa finalístico “Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar” (1185), cujo objetivo explicitado é contribuir, através do exercício da sua função de regulação para uma política de qualificação da qual resulte a construção de um setor de saúde suplementar, cujo principal interesse seja a produção da saúde. Um setor com operadoras sólidas e auto-suficientes, que seja centrado no beneficiário; que realize ações de promoção à saúde e prevenção de doenças; que observe os princípios de qualidade, integralidade e resolutividade; que tenha uma concepção incluyente de todos os profissionais de saúde; que respeite o controle social e que esteja adequadamente articulado com o Sistema Único de Saúde. A seguir são demonstrados seus indicadores e índices na Tabela 10.2 abaixo.

Tabela 10.2 – ANS – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência, Alcançados e Previstos
Programa 1185 – Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado	Índices Previstos para		
	Data	Índice		2008	2009	2010
Taxa de Desempenho da Saúde Suplementar (%)	30/09/2006	55,10	43,00	55,30	60,00	65,00
Taxa de Otimização do Relacionamento Institucional entre a ANS e Órgãos de Defesa do Consumidor (%)	30/06/2007	24,90	87,50	154,00	75,00	100,00

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado	Índices Previstos para		
	Data	Índice		2008	2009	2010
Taxa de Desempenho Institucional (%)	31/12/2006	60,00	79,50	82,00	65,00	70,00
Taxa de Beneficiários em Operadoras Avaliadas pelo Programa de Qualificação em seu "Componente Operadoras" (%)	31/12/2006	80,00	97,40	97,60	85,00	85,00
Taxa de Efetividade na Fiscalização (%)	31/12/2006	8,00	65,50	79,90	70,00	41,70

Fontes: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011**: anexo II: exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MPOG, 2009 e **Relatório de Gestão ANS 2009**.

No tocante à participação do Conselho de Saúde Suplementar – CONSU no planejamento e execução orçamentário-financeira da ANS, como determina o art. 35-A da Lei 9.656, de 1998, art. 42 do Anexo I do Decreto nº 6860, de 2009, foi questionado junto à Agência: O CONSU, nos termos da Lei 9.656, de 1998, art. 35-A, (art. 42 do Anexo I do Decreto nº 6860, de 2009), tem competência para estabelecer e supervisionar a execução de políticas e diretrizes gerais do setor de saúde suplementar, aprovar o contrato de gestão da ANS, supervisionar e acompanhar as ações e o funcionamento da ANS, fixar diretrizes gerais para a constituição, organização, funcionamento e fiscalização das empresas operadoras e deliberar sobre a criação de câmaras técnicas, de caráter consultivo, de forma a subsidiar as decisões. Assim, solicitou-se que fossem fornecidos os atos de aprovação dos contratos de gestão e dos respectivos relatórios de execução da ANS pelo CONSU. A ANS assim se manifestou, sem explicar propriamente a participação do CONSU, ainda que reconhecendo sua atribuição de supervisora da gestão orçamentário-financeira e finalística da ANS:

Há apenas duas Resoluções do CONSELHO DE SAÚDE SUPLEMENTAR - para aprovação da proposta de Contrato de Gestão a ser pactuada entre ANS e MS (disponíveis no site da ANS): Resolução nº 2, de 19-12-2000; Resolução nº 2, de 2-4-2002.

No site da ANS, estão disponíveis os relatórios de execução realizados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão, conforme portaria conjunta No 119 de agosto de 2001, atualizada pela Portaria Conjunta nº 6, de 23-10-2002.

Conforme entendimentos com o Ministério da Saúde, permanece em seu regimento essa estrutura. Vamos verificar a existência de atas, de forma a conhecer quando se deu a última reunião desse Conselho.

Obs: Definição do Consu: órgão colegiado com competência para estabelecer e supervisionar a execução de políticas e diretrizes gerais do setor de Saúde Suplementar; supervisionar e acompanhar as ações e o funcionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); fixar diretrizes gerais para implementação no setor de Saúde Suplementar; deliberar sobre a criação de câmaras técnicas, de caráter consultivo, de forma a subsidiar suas decisões. Notas: i) é integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde. ii) participam do Consu os ministros da Justiça, da Saúde, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Glossário Temático de Saúde Suplementar).

A ANS quando instada a se manifestar sobre a existência, além do Contrato de Gestão ANS/MS, de outros documentos que refletem o conjunto de diretrizes e objetivos seguidos pela Agência, afirmou que:

Sim, há documentos relativos ao Planejamento Estratégico da ANS, bem como o Plano Nacional de Saúde, consolidado pelo Ministério da Saúde (MS) e, mais recentemente o PAC – Saúde (Programa Mais Saúde) com objetivos, ações e metas a serem cumpridos pelas unidades de planejamento do MS.

Foi inquirido à ANS se o modelo do PPA em vigor (programas, ações e indicadores) é satisfatório e compatível com as necessidades de planejamento da Agência, bem como se este pode ser melhorado. Indagou-se ainda se os atuais indicadores são suficientes para mostrar o

esforço da Agência na busca de resultados e se podem ser aperfeiçoados. No que a Agência respondeu:

Não, é realizado um alinhamento entre os indicadores do Contrato de Gestão com as ações e, principalmente, subações do PPA (formulados para o Plano Nacional de Saúde - PNS), de forma a suprir essa necessidade, pois não representavam todos os desafios postos para a instituição, no grau de desdobramento necessário. Dessa forma, no PlamSUS, cadastramos linhas de ação da instituição (subações), cujas metas físicas são os indicadores do Contrato de Gestão. Além disso, há na agência o Programa de Qualificação da Saúde Suplementar, que complementa as avaliações de desempenho externamente (componente de Avaliação das Operadoras) e internamente (componente de Avaliação Institucional).

O PPA atual apesar de ser o balizador do Contrato de Gestão da ANS com o Ministério da Saúde (que conta com indicadores mais próximos da realidade da Agência) encontra espaço para o aperfeiçoamento, principalmente de suas ações, com metas mais próximas da realidade, metas físicas alcançáveis e não genéricas, para uma melhor transparência perante a sociedade quanto a execução dos programas de governo.

10.2.2. Ações Orçamentárias

Cada programa do PPA é vinculado a um conjunto de ações, com os respectivos valores financeiros associados a produtos e unidades de medida. Ao longo dos exercícios, tais ações podem sofrer alterações com as mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e seus créditos.

As principais ações com a execução orçamentária nos exercícios de 2008 e 2009, ordenadas em ordem decrescente de acordo com o valor liquidado em 2009, estão demonstradas na Tabela 10.3.

Tabela 10.3 – ANS – Valores Liquidados por Ações entre 2004 e 2009

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód	Programa / Ação (Descritor)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
1185	Assistência Suplementar a Saúde / Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar	84,8	98,4	102,6	107,3	154,8	163,5	711,3
2272	Gestão e Administração do Programa	59,6	67,3	40,4	43,7	65,6	79,2	355,8
4339	Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar			55,1	55,2	46,9	38,7	195,9
4339	Regulação, Fiscalização e Monitoramento de Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência a Saúde		20,1					20,1
4339	Fiscalização e Monitoramento de Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência a Saúde	17,8						17,8
8727	Sistema de Informação para Saúde Suplementar					7,2	26,7	33,9
10LJ	Aquisição do Edifício-Sede da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS					20,5		20,5
09HB	Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais			3,3	5,7	10,4	13,7	33,1
2A02	Gestão e Administração do Programa (Credito Extraordinário)		6,1					6,1
4641	Publicidade de Utilidade Pública	0,2	1,9	1	0,7	1,5	2,3	7,6
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais Em Processo de Qualificação e Requalificação	1,1	1	1	0,6	1,1	1,2	6
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	0,6	1,1	0,9	0,8	1	0,9	5,3
7650	Implantação de Sistema de Cobrança do Ressarcimento ao Sistema Único de Saúde	4	0					4
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	0,9	0,8	0,7	0,4	0,4	0,4	3,6
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	0,3	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
89	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0	0	0	0	0	0,2	0,3
181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis		0	0	0	0,1	0,2	0,3
TOTAL		84,8	98,4	102,6	107,3	154,8	163,7	711,6

Fonte: Siafi/STN

O Plano Plurianual 2008-2011 concentrou as ações no programa finalístico 1185 – Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar, com as seguintes ações finalísticas: 2272 - Gestão e Administração do Programa; 4339 - Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar; 8727 - Sistema de Informação para a Saúde Suplementar; 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação; 4664 - Publicidade de Utilidade Pública; e Concessão de Empréstimos para a Liquidação de Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde.

A seguir é demonstrada a eficácia da execução das duas principais ações da ANS, sendo uma ação-meio e outra finalística, representando as duas 83% dos gastos da Agência de 2004 a 2009. A principal Ação da ANS, quanto aos valores despendidos, 2272 - Gestão e Administração do Programa, destinada à administração dos principais gastos com pessoal e custeio da Agência tem sua execução demonstrada na Tabela 10.4 a seguir.

Tabela 10.4 – ANS – Execução da Ação Gestão e Administração do Programa

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	% Liq/Aut
2272	Gestão e Administração do Programa	2004	60,7	59,6	57,4	98,2%
		2005	74,9	67,3	64,0	89,8%
		2006	41,7	40,4	39,0	97,0%
		2007	70,6	43,7	42,4	61,9%
		2008	65,9	65,6	64,4	99,5%
		2009	80,6	79,2	78,5	98,3%
2A02	Gestão e Administração do Programa (Crédito Extraordinário)	2005	6,1	6,1	5,6	100%
Total			400,5	361,9	351,3	90,4%

Fonte: Siafi/STN

A Ação finalística mais específica da Agência, e que praticamente abarca todas as atividades-fim da entidade, é a 4339 - Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar, que se relaciona com os principais macro-processos da ANS, onde se alinham os principais programas e projetos da instituição, no âmbito da Qualificação das Operadoras; da Fiscalização (Parceiros da Cidadania e Educação para o Consumo) e do Monitoramento (econômico-financeiro; ambiente concorrencial e relativos à atenção à saúde; promoção à saúde e prevenção de doenças) e da Troca de Informações em Saúde Suplementar (TISS).

A Ação abarca os resultados relativos à interação com a sociedade e com os cidadãos-usuários, bem como os relativos a serviços e produtos. As diretrizes estratégicas da instituição relacionam-se, principalmente, à Qualificação da Saúde Suplementar e à Sustentabilidade do Mercado. A articulação institucional deve ser ressaltada, no que diz respeito ao relacionamento entre os atores do setor.

Tabela 10.5 – ANS – Execução da Ação Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	% Liq/Aut
4339	Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar	2004	18,2	17,8	16,7	97,7%
		2005	20,1	20,1	19,7	99,8%
		2006	55,1	55,1	48,7	100,0%
		2007	55,2	55,2	49,1	100,0%
		2008	47,2	46,9	42,3	99,5%
		2009	38,7	38,7	35,2	100,0%
Total			234,5	233,8	211,6	99,7%

Fonte: Siafi/STN

E por último, apresenta-se a Ação Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, que compreende as despesas financeiras de caráter essencialmente contábil, com significativo

aumento em suas dotações e pagamento, alcançando uma execução média de 83,9% no período, sendo que nos exercícios mais recentes atinge a quase totalidade do autorizado (98,3%) como demonstrado na Tabela 9.8 a seguir.

Tabela 10.6 – ANS – Execução da Ação Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais

<i>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes</i>						
Cod	Ação Orçamentária	Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	% Liq/Aut
09HB	Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	2005	3,1	0,0	0,0	0,0%
		2006	3,9	3,3	3,3	82,5%
		2007	7,5	5,7	5,3	75,7%
		2008	10,9	10,4	10,4	95,4%
		2009	13,9	13,7	13,7	98,3%
Total			39,3	33,0	32,6	83,9%

Fonte: Siafi/STN

A ANS, ao ser questionada se possui algum sistema de monitoramento gerencial e operacional das ações orçamentárias (e dos processos associados) além dos que já são comuns à administração pública federal (Siafi, Sigplan, Sidor, etc.), respondeu negativamente, por considerar que os “*sistemas da administração pública federal são suficientes para o monitoramento da execução orçamentária e financeira das ações orçamentárias*”.

No tocante às perguntas formuladas: “As metas físicas - produtos fixados para a Agência são apenas aquelas relacionadas no cadastro de ações? São suficientes? Quais os seus instrumentos de acompanhamento e avaliação?”, a ANS respondeu:

Há uma restrição advinda do MPOG quanto ao número de produtos a serem cadastrados para cada ação: somente um por ação. Dessa forma, outros instrumentos de planejamento necessitam complementá-los, seja no planejamento das áreas da ANS, quando ocorre a formulação de produtos e seu posterior acompanhamento, seja nos projetos que as áreas desenvolvem que são acompanhados no Relatório de Gestão da ANS.

Quando inquirida quanto aos gastos da Ação 2272 – Gestão e administração do programa Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar” (1185), que representa cerca de 50% da agência (inclui pessoal e custeio), se estes poderiam ser apropriados parcialmente em ações específicas e finalísticas, a ANS manifestou-se afirmativamente, desde que conveniente e oportuno para a Administração.

A ANS, ao ser instada a justificar o porque de os valores orçados e liquidados da Ação 4339 – Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar serem decrescentes, reconheceu que foram dela retirados os gastos com informática, os quais passaram para a Ação 8727 – Sistema de Informação para Saúde Suplementar, por determinação do Ministério do Planejamento.

A Agência, ao ser questionada se possui alguma sistemática de classificação, acompanhamento e controle das despesas relativas a ações finalísticas e ações-meio, afirmou que está em processo de implantação a sistemática de centros de custo da ANS.

Inquirida sobre os sistemas utilizados pela Agência para aferir a relação custo/benefício de suas ações além do indicador “Efetividade no Uso das Licitações Eletrônicas”, reconhece a ANS não possuir outros indicadores, nos seguintes termos:

A Agência ainda não utiliza a Avaliação de Impacto Regulatório como ferramenta, embora já tenha realizado alguns estudos dessa natureza, no caso do TISS (resultados apresentados no “Seminário de Avaliação do Impacto Sócio-econômico do TISS”, realizado em 1º de setembro de 2008). Na avaliação de tecnologias em saúde (disponíveis nos cadernos BRATS, realizados em conjunto com a ANVISA e o MS) e no uso de diretrizes clínicas

(formuladas em convênio com a AMB, junto às sociedades de especialidades), há também usualmente análises de custo-efetividade.

10.3. Despesas por grupo de natureza e elemento de despesa

10.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

A Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS corresponde atualmente à unidade orçamentária 36.213, vinculada ao Ministério da Saúde, órgão 36.000.

A Tabela 10.6 apresenta uma visão geral da evolução dos valores liquidados e da representatividade de cada um dos grupos natureza de despesa. O Orçamento total da Agência saltou de um valor de R\$ 44,7 milhões em 2001 para o montante de R\$ 163,6 milhões, em 2009, um crescimento nominal médio de 17,6% ao ano. O crescimento real⁷⁰ acumulado dos gastos no período foi de 120,3%. As despesas com pessoal passaram de 13,6% no orçamento da Agência em 2001 para 53,3% em 2009. Paralelamente, houve uma redução de 82,1% para 45,7%, e de 4,2% para 0,9%, respectivamente, nas parcelas de seu orçamento destinadas a Outras Despesas Correntes e a Investimentos/Inversões Financeiras, ainda que se identifique em 2008 significativos 22,4 milhões (14,5% do total) para investimentos.

Tabela 10.6 – ANS – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	%/Total	ODC	%/Total	Inv/IF	%/Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	6,1	13,6%	36,6	82,1%	1,9	4,2%	44,6	1,000	1,000	-
2002	17,2	28,2%	41,3	67,5%	2,6	4,2%	61,1	1,369	1,125	21,7%
2003	24,0	28,6%	56,9	67,9%	2,9	3,5%	83,7	1,877	1,230	52,6%
2004	25,9	30,6%	52,5	62,0%	6,3	7,4%	84,8	1,900	1,323	43,5%
2005	30,7	31,2%	65,7	66,8%	2,0	2,0%	98,4	2,204	1,399	57,6%
2006	36,9	35,9%	61,7	60,1%	4,0	3,9%	102,6	2,299	1,443	59,3%
2007	42,6	39,7%	61,1	56,9%	3,6	3,4%	107,3	2,404	1,507	59,5%
2008	69,4	44,8%	63,1	40,7%	22,4	14,5%	154,9	3,472	1,596	117,5%
2009	87,3	53,3%	74,8	45,7%	1,5	0,9%	163,6	3,667	1,665	120,3%
Total	340,1	37,7%	513,6	57,0%	47,3	5,3%	901,0			
<i>Cresc. médio</i>		<i>39,5%</i>		<i>9,3%</i>		<i>-2,5%</i>	<i>17,6%</i>	<i>266,7%</i>	<i>acum.</i>	<i>120,3%</i>

Fonte: Siafi/STN

A tabela seguinte, com a evolução dos gastos com pessoal (GND 1), mostra a elevação dessas despesas, de R\$ 6,1 milhões em 2001, para R\$ 87,3 milhões liquidados em 2009, o que corresponde a uma taxa média nominal de crescimento de quase 39,5% ao ano. Esse crescimento é justificado, em parte, pelo processo de efetivação do quadro de pessoal, fenômeno comum igualmente nas outras agências regulatórias, antes constituído por terceirizados. O grupo de despesas com pessoal, que representava R\$ 7,1 milhões em 2001, alcançou mais da metade do orçamento em 2009, no montante de R\$ 88,9 milhões.

Tabela 10.7 – ANS – Pessoal e Encargos Sociais

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
1999	-	-	-	-	-	Cresc. Desp. Liquidada 2001-2009 (%): 1334,6%
2000	4,4	2,7	0,0	-	-	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 88,1%

⁷⁰ Deflação pelo IPCA.

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
2001	9,1	9,1	7,1	6,1	85,7%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	-0,5%
2002	10,8	10,8	17,2	17,2	100,0%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	39,5%
2003	25,0	25,0	25,2	24,0	95,3%		
2004	23,5	23,5	26,4	25,9	98,2%		
2005	41,0	41,0	41,0	30,7	74,8%		
2006	42,1	42,1	38,8	36,9	95,0%		
2007	74,3	74,3	71,3	42,6	59,7%		
2008	50,0	50,0	70,3	69,4	98,8%		
2009	52,1	52,1	88,9	87,3	98,2%		
	332,4	330,6	386,2	340,1	88,1%		

Fonte: Siafi/STN

Ao ser indagada sobre quais fatores levaram a tão baixa taxa de liquidação (liquidação/dotação) do GND 1 (Pessoal e Encargos Sociais) em 2005 e em 2007 (74,8% e 59,7% na Tabela 10.7), a ANS afirmou que:

A baixa liquidação do GND 1 nos exercícios de 2005 e 2007 deveu-se às principais datas de admissão do pessoal oriundo dos concursos públicos para o Quadro Permanente da ANS que se efetivaram nos meses de junho/2005 e setembro/2007, enquanto o orçamento havia sido planejado para ser executado com base nos exercícios financeiros completos (12 meses cada).

Identifica-se, de um modo geral, um crescimento da folha de pessoal superior às outras despesas correntes nas agências reguladoras. Quanto a esse aspecto a ANS manifesta que: “Há fatores que determinam esse crescimento como por exemplo os reajustes concedidos pelo governo federal aos integrantes da carreira, bem como a sistemática de avaliação e progressão da carreira”.

A ANS afirma que os recursos para pessoal, custeio e investimentos têm sido necessários e suficientes para o cumprimento das funções da Agência. Quando questionada se o quadro de pessoal da Agência está provido de maneira adequada, sobre a evolução e o número atual de servidores ativos efetivos e comissionados e como é a distribuição dos servidores na Agência, quantos estão alocados na área-meio e na área-fim e, finalmente, se a distribuição espacial dos servidores é adequada, a ANS assim se pronuncia:

O quadro de pessoal da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS não está provido de maneira adequada. Nos termos do Ofício nº 93/2010/PRESI/ANS/MS, de 03 de fevereiro de 2010 (cópia em anexo), foi encaminhado pedido de redimensionamento do quadro de pessoal efetivo compreendido na Lei 10.871/04.

Naquele Ofício, é demonstrada a expressiva contribuição da ANS no mercado de planos privados, bem como o grande aumento no número de beneficiários e de registros de operadoras no Brasil, o que, conseqüentemente, exige o aumento da força de trabalho, como forma imprescindível de se alcançar os objetivos e manter com plenitude as atribuições desta Agência Reguladora.

Diante disso, diversos pedidos de autorização para a realização de novo concurso público para o preenchimento de vagas de servidores do quadro efetivo foram encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Entretanto, ressaltamos que, até a presente data, os pedidos de autorização para a realização de novo certame bem como o pedido de expansão do quadro efetivo ainda não foram atendidos.

A evolução atual de servidores ativos efetivos e comissionados está demonstrada conforme quadro em anexo, com início no exercício de 2000 (ano de criação da Agência - Lei nº 9.961/00), até o mês de julho do corrente ano, com os levantamentos realizados no mês de dezembro de cada exercício.

O número atual de servidores ativos efetivos e comissionados também encontra-se demonstrado na planilha que segue em anexo, totalizando o quantitativo geral de 610 até o mês de julho de 2010.

A distribuição dos servidores na Agência encontra-se no quadro em anexo dividido por Diretorias, Presidência e unidades administrativas vinculadas à Diretoria Colegiada - DICOL.

As unidades correspondentes à área meio são: OUVID, AUDIT, PPCOR, PROGE, PRESI e DIGES, totalizando 158 servidores.

As unidades correspondentes à área fim são: DICOL, DIDES, DIFIS, DIOPE e DIPRO, totalizando 452 servidores.

Por fim, a respeito da distribuição espacial dos servidores, esclarecemos que a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS carece de espaço físico para o adequado desempenho de suas funções. Tal circunstância se deve, basicamente, pelo fato de os andares possuírem extensões insuficientes à perfeita acomodação das equipes, inexistindo locais próprios para arquivo e salas de reunião suficientes à demanda de trabalho, além da ausência de salas específicas para atendimento ao cliente externo e interno.

Sobre esse tema, cabe ressaltar também que a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS realiza a ocupação de prédios distintos em sua sede, o que, fatalmente, prejudica a locomoção, o trâmite de papéis, comunicação interna, dentre outros aspectos que sofrem prejuízos em virtude dessa característica. A situação exposta encontra-se presente, inclusive, no interior dos prédios, uma vez que os andares ocupados pela Agência nem sempre possuem proximidade um dos outros

Na tabela a seguir verifica-se a evolução das Outras Despesas Correntes (GND 3), o qual se mostra como o item mais expressivo da agência, que era de R\$ 36,6 milhões liquidados em 2001, alcançou o valor de R\$ 74,8 milhões em 2009, um crescimento médio nominal de 9,3% ao ano no período.

Tabela 10.8 – ANS – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações	
1999	-	-	-	-	-	Cresc. Desp. Liquidada 2001-2009 (%):	104,1%
2000	32,6	14,6	0,0	-	-	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	92,3%
2001	54,3	54,3	50,2	36,6	73,1%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	-5,2%
2002	54,4	53,8	54,2	41,3	76,1%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	9,3%
2003	49,1	49,1	62,1	56,9	91,6%		
2004	55,7	55,7	55,4	52,5	94,8%		
2005	61,1	61,1	67,2	65,7	97,8%		
2006	66,7	66,7	63,7	61,7	96,9%		
2007	65,2	65,2	64,6	61,1	94,5%		
2008	66,4	54,6	63,9	63,1	98,7%		
2009	73,5	73,5	75,1	74,8	99,6%		
	578,8	548,5	556,3	513,6	92,3%		

Fonte: Siafi/STN

A diferença entre os valores que constaram do projeto de lei e da lei aprovada mostra que o Congresso Nacional igualmente não tem atuado nessa rubrica, exceto pelo corte generalizado no processo orçamentário da LOA/2008.

Os valores da execução orçamentária do custeio mostram níveis elevados de empenho e liquidação em relação ao autorizado, com taxa média, no período, de 92,3%. Verifica-se, por outro lado, que tais valores não diferem significativamente da média dos contingenciamentos das demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde, como demonstrado na Tabela 10.9 a seguir, onde se identifica a execução de 97,7%.

Tabela 10.9 – Ministério da Saúde – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

ANO	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	Liq/Aut %
-----	----	-----	------------	-----------	-----------

ANO	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	Liq/Aut %
2000	14.294,1	14.323,6	16.720,8	16.432,2	98,3
2001	18.061,1	18.171,1	18.984,9	18.650,4	98,2
2002	20.627,6	20.745,0	21.563,4	20.947,2	97,1
2003	21.714,2	23.004,9	23.244,7	22.908,6	98,6
2004	27.642,4	27.188,0	28.138,7	27.344,1	97,2
2005	29.917,0	30.149,7	32.298,0	31.204,7	96,6
2006	33.721,3	33.437,5	34.345,0	33.831,3	98,5
2007	35.092,6	36.859,3	39.592,5	38.100,9	96,2
2008	40.077,6	39.887,3	42.969,1	41.934,7	97,6
2009	45.532,4	44.728,6	48.589,5	48.081,1	99,0
TOTAL	286.680,4	288.494,9	306.446,5	299.435,1	97,7

Fonte Siafi/STN

A diferença entre os valores aprovados na lei orçamentária e autorizados, com um desvio médio de 6%, indica razoável grau de previsibilidade das dotações orçamentárias e a necessidade de créditos adicionais. A maior diferença encontrada nesse sentido deu-se no exercício de 2008 e foi causada pela abertura de créditos adicionais significando acréscimo de 17% na programação do órgão. Observe-se que tal fato foi identificado na maioria das agências, em razão dos cortes efetuados pela Relatoria-Geral durante o processo orçamentário daquele exercício.

A tabela seguinte mostra a evolução dos Investimentos (GND 4) e Inversões Financeiras (GND 5). O valor liquidado, de 1,9 milhões em 2001, foi de R\$ 1,5 milhões em 2009. A taxa média de crescimento nominal foi de -2,5 %, ou seja, ocorreu uma redução dos investimentos e inversões financeiras no período. Todavia, destaquem-se os investimentos ocorridos em 2008, de 22,4%, bem superiores à média da Agência.

Registre-se que, em 2008, o montante de R\$ 20,5 milhões no valor liquidado reflete o acréscimo no valor das inversões financeiras necessárias à aquisição do Edifício-Sede da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Ação 10LJ).

Tabela 10.10 - ANS – Investimentos e Inversões Financeiras

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
1999	-	-	-	-	-	Cresc. Desp. Liquidada 2001-2009 (%): -18,6%
2000	12,5	7,3	-	-	-	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 82,9%
2001	2,3	2,3	6,4	1,9	29,8%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: -3,1%
2002	3,2	3,2	3,2	2,6	81,1%	Taxa média de crescimento despesa liq.: -2,5%
2003	9,3	9,3	4,1	2,9	70,8%	
2004	1,7	1,7	6,3	6,3	100,0%	
2005	2,0	2,0	2,0	2,0	99,7%	
2006	1,0	1,0	4,0	4,0	100,0%	
2007	3,1	3,1	3,7	3,6	100,0%	
2008	33,1	25,9	25,9	22,4	86,5%	
2009	3,1	3,1	1,5	1,5	100,0%	
	58,9	57,1	47,3	47,3	82,9%	

Fonte: Siafi/STN

A taxa média de execução orçamentária é de 82,9%, valor razoável, demonstrando ser o contingenciamento das dotações da entidade inferior aos normalmente utilizados para o conjunto das dotações dos órgãos do orçamento fiscal e da seguridade social e apresenta-se compatível com a média do Ministério da Saúde, de 71,9%, inclusive superando-a, como a seguir demonstrado na Tabela 10.11.

Tabela 10.11 – Ministério da Saúde – Investimentos e Inversões Financeiras

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

ANO	PL	Lei	Autorizado	Liquidado	Liq/Aut %
2000	747,1	1.451,2	1.689,1	1.290,3	76,4
2001	1.977,4	3.058,0	2.979,7	2.351,9	78,9
2002	1.532,1	2.479,3	2.436,6	1.526,5	62,6
2003	834,1	1.674,4	1.462,6	968,6	66,2
2004	1.444,0	2.629,8	2.534,3	1.895,6	74,8
2005	1.663,4	2.689,3	2.651,1	2.143,5	80,9
2006	1.874,8	3.317,1	3.399,5	2.242,2	66,0
2007	2.214,0	3.745,8	4.714,7	2.872,1	60,9
2008	3.093,5	4.747,2	5.626,4	3.894,2	69,2
2009	4.585,5	6.568,5	7.224,4	5.764,5	79,8
TOTAL	19.965,8	32.360,5	34.718,4	24.949,4	71,9

Fonte Siafi/STN

A intervenção do Congresso Nacional na apreciação do projeto de lei orçamentária da Agência, à semelhança do GND 3 – Outras Despesas Correntes, reflete-se, na média, em um corte médio limitado a 3,1% nos investimentos e inversões financeiras, promovido pelas relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária.

10.3.2. Reserva de Contingência

Ainda que não haja registro de contingenciamento de fontes na reserva de contingência para a Agência, a ANS entende que os limites orçamentários fixados na fase de elaboração pelos órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamentação para a Agência tem se mostrado insuficientes nos últimos anos.

A ANS, ao ser questionada sobre o impacto do contingenciamento nas principais ações finalísticas e seus reflexos no cumprimento das atribuições legais da Agência, declarou não haver impacto relevante digno de registro, por enquanto.

A ANS considera satisfatória a relação com o Ministério supervisor na gestão orçamentária e financeira e não vê necessidade de melhorias nesse particular.

A ANS declara que o ritmo de liberação dos limites para empenho e pagamento ao longo do exercício tem se mostrado adequado ao cronograma de licitações e contratações, inexistindo quaisquer reflexos sobre a evolução dos valores inscritos em restos a pagar decorrentes do contingenciamento ao longo do exercício financeiro.

A Agência também considera satisfatório o grau de liberdade existente para o remanejamento dos recursos orçamentários ao longo do exercício, em relação aos órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamento.

Sobre o que pode ser aprimorado nos instrumentos administrativos, orçamentários e financeiros de gestão utilizados pela Agência – plano plurianual, contrato de gestão ou equivalente, relatório de gestão e outros, a ANS considera que:

O aprimoramento apresenta três vertentes: maior foco no cliente (linguagem mais acessível e maior conhecimento sobre a agência), maior transparência na divulgação dos resultados e correspondência mais aprofundada e freqüente em relação à execução orçamentária.

A Agência relatou ainda que não encontra dificuldades para a gestão de seus recursos em virtude do grau de detalhamento da programação orçamentária.

Constou do texto da LDO/2011 aprovada pelo Congresso um princípio de melhoria das dotações da Agência para as ações voltadas ao atingimento de metas específicas e pactuadas (contrato de gestão ou equivalente). Ao ser indagada sobre como isso poderia ser implementado e sobre como garantir que o aumento dos recursos orçamentários seja utilizado de forma adequada pela ANS, esta assim se manifestou:

Se for considerado que as ferramentas de gestão e avaliação são definidas ao final de cada exercício, portanto, com uma defasagem de tempo considerável entre a validação da proposta orçamentária e as metas para o período seguinte, há necessidade de realinhamentos e repactuações que guardam correspondência com o orçamento e podem estabelecer critérios atualizados para repriorizações.

10.3.3. Elementos de Despesa

Tabela 10.12 – ANS – Grupos de Despesa e Elementos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód	GND/ Elemento Despesa	Despesas Liquidadas											Total
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1	Pessoal	0,0	0,0	6,1	17,2	24,0	25,9	30,7	36,9	42,6	69,4	87,3	340,1
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil			4,5	12,5	16,4	16,1	19,2	28,3	33,6	55,3	70,7	256,6
13	Obrigações Patronais			1,6	2,3	3,3	3,5	3,7	5,9	6,6	11,3	14,6	52,8
96	Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado				1,6	2,7	2,9	3,0	1,2	1,5	2,2	1,3	16,4
4	Contratação por Tempo Determinado				0,8	1,4	3,1	3,1	1,2	0,5	0,1		10,0
92	Despesas de Exercícios Anteriores			0,0	0,0	0,2	0,3	1,6	0,3	0,3	0,4	0,1	3,2
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil				0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,6
1	Aposentadorias e Reformas										0,1	0,2	0,2
8	Outros Benefícios Assistenciais					0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
91	Sentenças Judiciais					0,0					0,0	0,1	0,1
3	Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	36,7	41,3	56,9	52,5	65,7	61,7	61,1	63,1	74,8	513,7
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica			9,9	16,0	19,1	18,9	24,6	25,7	25,7	30,8	37,1	207,7
37	Locação de Mão-de-Obra			3,6	6,8	12,1	19,5	21,3	19,6	20,1	24,7	29,4	157,1
41	Contribuições			11,0	8,9	16,0	6,4	10,9	8,0	6,3			67,4
33	Passagens e Despesas com Locomoção			1,4	1,8	2,7	3,3	3,8	2,7	2,6	2,2	1,8	22,3
93	Indenizações e Restituições			2,9	2,4	2,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,5	1,6	18,6
14	Diárias - Pessoal Civil			0,4	0,7	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	6,3
36	Serviços de Terceiros - Pessoa Física			0,8	1,2	0,5	0,2	0,6	0,5	0,3	0,9	1,1	5,9
46	Auxílio-Alimentação			0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9	0,8	1,0	0,9	5,8
4	Contratação por Tempo Determinado			3,9	1,6						0,0		5,6
30	Material de Consumo			0,6	0,2	1,6	0,6	0,7	0,3	0,5	0,4	0,3	5,1
92	Despesas de Exercícios Anteriores			0,2	0,1	0,6	0,0	0,3	0,3	0,5	0,3	1,1	3,4
47	Obrigações Tributárias e Contrib. – Op. Intra-Orçamentárias			0,5	0,9	0,5	0,5	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	3,2
20	Auxílio Financeiro à Pesquisadores								0,8	1,1			1,9
35	Serviços de Consultoria			1,5	0,2				0,0	0,0	0,0	0,0	1,7
49	Auxílio-Transporte			0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1,1
8	Outros Benefícios Assistenciais			0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
48	Outros Auxílios Financeiros à Pessoa Física									0,2	0,1		0,3
32	Material de Distribuição Gratuita							0,0	0,1		0,0		0,1
4	Investimentos e 5 Inversões Financeiras	0,0	0,0	1,9	2,6	2,9	6,3	2,0	4,0	3,7	22,4	1,5	47,3
52	Equip. e Material Permanente – Op. Intra-Orçamentárias.			1,7	2,6	0,1	2,0	2,0	3,8	3,2	1,9	1,5	18,7
41	Contribuições					1,1	4,3						5,4
20	Auxílio Financeiro à Pesquisadores								0,2	0,5			0,7
51	Obras e Instalações – Operações. Intra-Orçamentárias			0,2									0,2
61	Aquisição de Imóveis										20,5		20,5

Cód	GND/ Elemento Despesa	Despesas Liquidadas											Total
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
66	Concessão de Empréstimos e Financiamentos					1,7							1,7
TOTAL GERAL		0,0	0,0	44,6	61,1	83,8	84,8	98,4	102,6	107,3	154,9	163,6	901,0

Fonte: Siafi/STN

Do exame da evolução dos gastos da ANS por natureza de gasto, foram feitas vários questionamentos acerca dos gastos em função de sua natureza, os quais são a seguir relacionados.

Apesar da crescente efetivação do quadro de recursos humanos, identificável pelo crescimento expressivo dos gastos com pessoal e previdência do regime próprio verifica-se crescimento significativo dos elementos de despesa 39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e 37- Locação de Mão-de-Obra. Ao ser inquirida sobre as atividades que exigem tais gastos e quais os principais beneficiários/contratantes, a ANS respondeu:

39 - Outros Serviços de Terceiros - Manutenção da ANS. 37- Locação de Mão-de-Obra – Apoio operacional e profissionais de suporte de TI. Especificamente a respeito do elemento de despesa 37 - Locação de Mão-de-Obra, os principais beneficiários/contratantes são as atividades desempenhadas na área meio, que compreendem, basicamente, atividades operacionais ao suporte administrativo realizado no âmbito de toda a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, conforme demonstrado no quadro em anexo.

A ANS, ao ser questionada sobre o comportamento dos gastos com diárias, passagens, locação de mão de obra e consultoria desde 2004 até o presente, afirmou que:

Os valores despendidos com passagens e diárias sofreram variação no período em razão das rotinas de fiscalização adotadas à época, as quais privilegiaram diligências em municípios adjacentes, ou seja, com utilização de frota própria desta ANS, o que gerou gastos com diárias sem a necessidade de pagamento de passagens. No que tange à mão-de-obra, o aumento da demanda regulatória e a respectiva criação de novos núcleos de fiscalização desta ANS para atendê-la, demandaram maiores investimentos nessa rubrica. Quanto à contratação de consultorias, estas não foram necessárias no período.

A Agência negou a existência de estudos que mostrem dados concretos, números ou projeções sobre implicações e/ou impedimentos existentes para a execução dos seus programas de trabalho.

10.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

A tabela seguinte mostra a composição e a evolução, no período, dos valores *liquidados*⁷¹ das fontes de recursos da Agência, segregadas conforme pertençam ao Tesouro ou a Outras Fontes.

Tabela 10.13 – ANS – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – R\$ milhões correntes

Cód.	Fontes de Recursos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos do Tesouro												
100	Rec. Ordinários			6,08	15,65	23,99	2,90	0,00	0,94	42,49	12,79	0,01
150	Rec. Próprios Não-Financ.		23,45	37,67	38,20							
151	Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid.		0,00	0,20	4,27	9,56	25,64	34,01	46,20	0,00	52,69	81,37
153	Contr.Financ.Seg.Social		0,00		0,00		4,00	4,17	0,00	0,00	4,69	0,16
156	Cont Serv Plano Seg Soc Serv							0,00			0,03	
169	Cont Patr Plano Seg Soc Serv							0,00			0,03	
174	Taxas pelo Poder de Polícia					38,99	41,00	51,40	50,07	55,93	65,42	70,20

⁷¹ Os valores liquidados coincidem com os valores empenhados, uma vez que, no final do exercício, os empenhos são liquidados para viabilizar a inscrição das despesas em restos a pagar.

Cód.	Fontes de Recursos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
300	Rec. Ordinários										7,73	
350	Rec.Não-Financ.Diret.Arrecad.					6,99						
374	Taxas Multas Exerc. do Poder						4,32					
	Subtotal	0,00	23,45	43,96	58,12	79,52	77,86	89,59	97,22	98,42	143,37	151,74
	% em relação ao total de fontes	0%	95%	99%	95%	95%	92%	91%	95%	92%	93%	93%
Recursos de Outras Fontes												
250	Rec. Próprios Não-Financ.			0,00			0,23	3,01	0,69	3,78	8,36	8,35
280	Rec. Próp. Financeiros		1,14	0,66	2,98	4,23	6,68	5,77	4,67	5,09	3,19	3,54
	Subtotal	0,00	1,14	0,66	2,98	4,23	6,91	8,78	5,36	8,87	11,54	11,89
	% em relação ao total de fontes	-	5%	1%	5%	5%	8%	9%	5%	8%	7%	7%
Total de Fontes		0,00	24,59	44,62	61,10	83,75	84,77	98,37	102,58	107,29	154,92	163,63

Fonte: SIAFI/STN;

A tabela mostra que a maior parte das fontes de recursos que financiam o orçamento da ANS provém de recursos do Tesouro, de receitas vinculadas à Seguridade Social (Fontes 151 e 153). Os recursos próprios corresponderam a, no máximo, 9% do conjunto (valor relativo ao exercício de 2005), encontrando-se nos últimos exercícios na faixa de 7% do total das fontes de financiamento.

No exercício de 2007 identifica-se evento singular, com a substituição integral da Fonte 151 – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas por Recursos Ordinários do Tesouro (Fonte 100), tendência revertida nos exercícios subsequentes, com a volta do financiamento da Agência com recursos vinculados à Seguridade Social.

Deve-se salientar, no entanto, que, ainda que não sejam arrecadadas diretamente pela Agência, um conjunto significativo de fontes do Tesouro encontra-se atualmente vinculado à atuação da mesma, por força da lei, a exemplo das taxas pelo poder de polícia (Fonte 174).

O aumento da Fonte 300 reflete a tendência da administração pública de elevação dos restos a pagar. As Fontes 100 e 300 (recursos ordinários do Tesouro) são de livre utilização do governo e servem para suplementar as fontes vinculadas.

As receitas da Agência não foram motivo de contingenciamento na lei orçamentária, somente sofrendo restrições de empenho ao longo da execução, como de resto ocorre com toda a Administração Federal.

Observe-se que a Agência aplicou 7.820 multas entre os anos de 2005 a 2009, significando uma receita de R\$ 698.568,50, todavia foram efetivamente recolhidos R\$ 14.583,50, ou seja, do total de multas aplicadas, apenas 2,1% ingressaram como receita efetiva da Agência.

Observe-se que o art. 25 da Lei nº 9.966, de 2000, instituidora da ANS, atribui a promoção da execução fiscal da dívida ativa à Procuradoria da ANS.

Na Tabela 10.14 a seguir são demonstradas as receitas arrecadadas e recebidas a título de repasse pelo Tesouro, verificando-se considerável crescimento das receitas realizadas pela ANS.

Tabela 10.14 – ANS – Fontes de Recursos – Valores Arrecadados

	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes									
RECEITA ARRECADADA	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
RECEITA REALIZADA	44,11	43,21	51,88	4,44	5,56	7,46	6,64	10,99	77,50	89,71
REPASSE RECEBIDO	2,44	5,39	21,28	73,00	65,36	94,13	102,01	94,88	123,35	156,23
TOTAL	46,55	48,60	73,16	77,44	70,93	101,59	108,65	105,87	200,85	245,94

Fonte: Informações prestadas pela ANS

As fontes de maior interesse da Agência, por estarem vinculadas ou por serem diretamente arrecadadas são as seguintes, abertas por rubrica de receita segundo sua natureza⁷²:

Fonte 151 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas

Fonte composta pelos recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, instituída pela Lei no 7.689, de 15 de dezembro de 1988, destinada ao financiamento da Seguridade Social, de acordo com o art. 195 da Constituição Federal.

1210.38.00 - Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, incidente sobre o lucro líquido ajustado das pessoas jurídicas, conforme disposto na Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, alterada pela Medida Provisória nº 413, de 3 de janeiro de 2008, calculada mediante aplicação da alíquota de: 15%, no caso das pessoas jurídicas de seguros privados, as de capitalização e as referidas nos incisos I a XII do § 1º do art. 1º 109 da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001; e 9%, no caso das demais pessoas jurídicas.

Fato gerador: Lucro das pessoas jurídicas, tendo como base de cálculo o valor do resultado do exercício, antes da provisão do imposto sobre a renda.

Destinação legal: Destina-se a financiar a Seguridade Social, de acordo com o art. 195 da Constituição Federal.

Amparo legal: Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995; Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002; Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e Medida Provisória nº 413, de 3 de janeiro de 2008 (Art. 17).

Incluem-se na fonte as outras rubricas: 1210.38.01 - Receita do Principal da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas e 1210.38.02 - Receita de Parcelamentos – Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas.

Fonte 174 - Taxas pelo Poder de Polícia

Fonte composta pela receita proveniente da cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e de multas por auto de infração às leis e normas vigentes. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Os recursos são destinados aos respectivos órgãos fiscalizadores.

1121.20.00 - Taxa de Saúde Suplementar

Fato gerador: Exercício, pela Agência Nacional de Saúde, do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído, como nos seguintes casos: fiscalização das atividades das operadoras de planos privados de assistência à saúde; fiscalização da atuação das operadoras e prestadores de serviços de saúde com relação à abrangência das coberturas de patologias e procedimentos; fiscalização dos aspectos concernentes às coberturas e ao cumprimento da legislação referente aos aspectos sanitários e epidemiológicos, relativos à prestação de serviços médicos e hospitalares no âmbito da

⁷² Conforme o Ementário de Classificação de Receitas Orçamentárias da União 2009, publicado pela Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF/MPOG.

saúde suplementar; fiscalização do cumprimento das disposições da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Esta taxa é devida por pessoas jurídicas, condomínios ou consórcios constituídos sob a modalidade de sociedade civil ou comercial, cooperativa ou entidade de autogestão, que operem produto, serviço ou contrato com a finalidade de garantir a assistência à saúde visando à assistência médica, hospitalar ou odontológica.

Destinação legal: Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Amparo legal: Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 18 a 25.

1121.20.01 - Taxa por Plano de Assistência à Saúde

Taxa originada do poder de polícia exercido pela ANS, devida por plano de assistência à saúde, com valor igual ao produto da multiplicação de R\$ 2,00 (dois reais) pelo número médio de usuários de cada plano privado de assistência à saúde, deduzido o percentual total de descontos apurados em cada plano.

Fato gerador: Exercício, pela Agência Nacional de Saúde, do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído.

Destinação legal: Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Amparo legal: Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 18 a 25.

1121.20.02 - Taxa por Registro de Produto

Taxa originada do poder de polícia exercido pela ANS, devida por registro de Plano Privado de Assistência à Saúde, definido como prestação continuada de serviços ou cobertura de custos assistenciais a preço pré ou pós-estabelecido, por prazo indeterminado, com a finalidade de garantir, sem limite financeiro, a assistência à saúde.

Fato gerador: Exercício, pela Agência Nacional de Saúde, do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído. *Destinação legal:* Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. *Amparo legal:* Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 18 a 25. 1121.20.03 - Taxa por Alteração de Dados de Produto, originada do poder de polícia exercido pela ANS, devida por alteração de dados de plano privado de assistência à saúde. As alterações de dados do produto que não produzam conseqüências para o consumidor ou para o mercado de saúde suplementar poderão fazer jus à isenção ou redução da taxa.

Fato gerador: Exercício pela Agência Nacional de Saúde, em função do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído.

Destinação legal: Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Amparo legal: Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 18 a 25.

1121.20.04 - Taxa por Registro de Operadora

Taxa originada do poder de polícia exercido pela ANS, devida por registro de operadora, definida como pessoa jurídica constituída sob a modalidade de sociedade civil ou comercial, cooperativa, ou entidade de autogestão, que opere plano privado de assistência à saúde.

Fato gerador: Exercício, pela Agência Nacional de Saúde, do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído. *Destinação legal:* Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Amparo legal: Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 18 a 25.

1121.20.05 - Taxa por Alteração de Dados de Operadora

Taxa originada do poder de polícia exercido pela ANS, devida por alteração de dados de operadora de plano privado de assistência à saúde. As alterações de dados do produto que não produzam consequências para o consumidor ou para o mercado de saúde suplementar poderão fazer jus à isenção ou redução da taxa.

Fato gerador: Exercício, pela Agência Nacional de Saúde, do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído.

Destinação legal: Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Amparo legal: Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 18 a 25.

1121.20.06 - Taxa por Pedido de Reajuste de Contraprestação Pecuniária

Taxa originada do poder de polícia exercido pela ANS, devida por pedido de reajuste de mensalidade dos planos privados de assistência à saúde.

Fato gerador: Exercício, pela Agência Nacional de Saúde, do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído.

Destinação legal: Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Amparo legal: Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 18 a 25.

1911.36.00 - Multa e Juros de Mora da Taxa de Saúde Suplementar

Resultado da aplicação de penas pecuniárias impostas aos contribuintes referentes à Taxa de Saúde Suplementar.

Fato gerador: Não pagamento nos prazos previstos na legislação desta taxa.

Destinação legal: Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Amparo legal: Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, arts. 18 a 25.

1931.36.00 - Receita da Dívida Ativa da Taxa de Saúde Suplementar

A receita de crédito da Taxa de Saúde Suplementar constante no Livro de Inscrição da Dívida Ativa, assim inscrito em razão do não-pagamento da obrigação no transcurso do prazo exigível.

Fato gerador: Exercício, pela Agência Nacional de Saúde, do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído, nas seguintes ocorrências: fiscalização das atividades das operadoras de planos privados de assistência à saúde; fiscalização da atuação das operadoras e prestadores de serviços de saúde com relação à abrangência das coberturas de patologias e procedimentos; fiscalização dos aspectos concernentes às coberturas e ao cumprimento da legislação referente aos aspectos sanitários e epidemiológicos, relativos à prestação de serviços médicos e hospitalares no âmbito da saúde suplementar; fiscalização do cumprimento das disposições da Lei nº 9.656, de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde.

Esta taxa é devida por pessoas jurídicas, condomínios ou consórcios constituídos sob a modalidade de sociedade civil ou comercial, cooperativa ou entidade de autogestão, que operem produto, serviço ou contrato com a finalidade de garantir a assistência à saúde visando à assistência médica, hospitalar ou odontológica.

Destinação legal: Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Amparo legal: Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 18 a 25; e Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (CTN), art. 201.

Fonte 250 – Recursos Próprios Não-Financeiros

Inclui o conjunto de recursos próprios arrecadados diretamente pelo órgão. No caso da ANS, destaca-se, além de outras multas, a seguinte receita:

1922.07.00 – Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores

Receita decorrente de ressarcimento, ao ente público, de despesas incorridas por este, em exercícios anteriores, mas que não são de sua responsabilidade direta.

Fonte 280 – Recursos Próprios Financeiros

Fonte composta por recursos financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos.

1325.00.00 – Remuneração de Depósitos Bancários

Receitas provenientes da aplicação das disponibilidades financeiras dos recursos gerenciados pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, autorizadas por lei.

Fato gerador: A aplicação por parte de órgãos e entidades da Administração Pública, de recursos no mercado financeiro, em instituições oficiais, conforme determinação legal.

Destinação legal: O rendimento é revertido ao próprio órgão aplicador, para os mesmos objetivos previstos na lei.

Amparo legal: Art. 164, § 3º da Constituição Federal; Normativos específicos para cada caso.

10.5. Adequação entre receitas e despesas e implicações na gestão

No tocante às fontes de financiamento da ANS, esta foi instada a ser manifestar sobre a adequação de suas fontes de receitas às necessidades da Agência e ao exercício de sua autonomia orçamentária e financeira, no que declarou que “as fontes encontram-se adequadas às necessidades da ANS”.

Ainda que se identifique no Relatório de Gestão de 2009 o índice efetividade de recebimento de receitas próprias de 84% no indicador 3.2 - Recebimento das Receitas Realizadas por Fonte de Recursos Próprios, verifica-se baixa efetividade na cobrança de multas administrativas por parte da ANS. Conforme o Tribunal de Contas da União (Contas do Governo da República de 2009), no período de 2005 a 2009 foram aplicadas pela ANS 7.820 multas administrativas, representando R\$ 698.5 milhões, só tendo sido recolhidos R\$ 14,5 milhões, com uma taxa efetiva de somente 2,1%.

Assim, foi arguido à ANS quais as medidas que estejam sendo adotadas pela Agência para cobrar as multas não recolhidas, tendo o órgão se manifestado nos seguintes termos:

Inicialmente, o total de multas aplicadas não deve ser visto como o montante a ser cobrado, uma vez que deve ser observado o princípio constitucional do contraditório e ampla defesa, razão pela qual a multa aplicada só pode ser considerada devida após a conclusão do processo de cobrança. Enquanto não for julgado o recurso, a multa ainda não pode ser cobrada. Para fins de arrecadação, deve-se, portanto, considerar o valor notificado, quando é emitida a GRU para a operadora. O que a empresa pode postergar o pagamento ou mesmo conseguir a anulação da multa junto à Justiça. Todo o processo está sendo revisto pela ANS, na reunião da Diretoria Colegiada de 19/08/2010 foi aprovada a criação de um grupo de trabalho envolvendo vários setores internos para redesenhar o fluxo de cobrança, uma das possibilidades estudadas é o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa e também a inscrição do nome da operadora no Cadin.

Indagada se existe alguma proposta concreta acerca do montante de recursos necessários para o funcionamento adequado da Agência, esta assim se pronunciou:

A proposta de elaboração do orçamento, a partir dos projetos das áreas, que está sendo implantada, poderá contribuir para um melhor ajuste e foco, principalmente para as ações finalísticas e sua correlação com as ações-meio. Essa proposta necessita ser realizada

conjuntamente com a GEFIN e pressupõe um acompanhamento da execução orçamentária, a partir de linhas de ação e centros de custo.

10.6. Relatórios e Contratos de Gestão

O contrato de gestão firmado entre o Ministério da Saúde – MS e a ANS, vigente de 31-12-2009 a 31-12-2010, tem por objeto a pactuação de resultados com a finalidade de permitir a avaliação objetiva do desempenho da Agência, mediante o estabelecimento de diretrizes estratégicas, ações e indicadores constantes dos Anexos I e II do termo contratual.

Conforme sua cláusula 2ª, a ANS compromete-se a observar, na sua ação administrativa, as diretrizes estratégicas estabelecidas no Anexo I; utilizar os indicadores relacionados no Anexo II para a avaliação de seu desempenho; encaminhar ao MS os relatórios gerenciais de atividades, na forma e prazo definidos pelas partes; elaborar e submeter aos órgãos competentes, o relatório anual da execução do contrato; assegurar suporte à realização das atividades voltadas ao acompanhamento e à avaliação de seu cumprimento; avaliar periodicamente a pertinência e a consistência dos indicadores de desempenho constantes do Anexo II, propondo ao Ministério da Saúde alterações e inclusões que entender necessárias, com as devidas justificativas.

Por outro lado, o MS compromete-se a proceder ao acompanhamento e à supervisão do desempenho da ANS e à avaliação da execução do contrato; apresentar, com antecedência de 60 dias antes do término de sua vigência, parecer conclusivo quanto à renovação do contrato; empenhar-se para viabilizar a inclusão, no orçamento geral da União, de recursos a serem destinados à ANS, que permitam o atingimento das metas estabelecidas no Anexo II, garantindo-lhe plena execução, na forma do artigo 37, § 8º, da CF; repassar à ANS, os recursos financeiros necessários ao financiamento das suas atividades, garantindo compatibilidade com o plano de metas e com a programação financeira estabelecida junto ao MS; e empenhar-se para viabilizar a constituição do quadro permanente de pessoal da ANS, necessário ao cumprimento de sua finalidade institucional.

A cláusula 4ª prevê que para a execução do contrato serão disponibilizados para a ANS os recursos estabelecidos anualmente no orçamento geral da União, provenientes do Tesouro Nacional e da arrecadação da Taxa de Saúde Suplementar, que serão geridos de forma autônoma pela ANS, nos termos dos arts. 18 a 23 da Lei nº 9.961, de 2000, observados os princípios e critérios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, impessoalidade, imparcialidade, publicidade, moralidade e economicidade.

Dentre os vários indicadores constantes do Anexo II do Contrato de Gestão destacam-se para o fim desta análise o “Índice de empenho orçamentário” (despesa empenhada no ano corrente/dotação orçamentária do ano corrente)*100, com a meta de 95% para 2010, e o “Recebimento de receitas realizadas com fontes de recursos próprios (Receitas realizadas das receitas por fonte de recursos próprios/orçamento das receitas próprias do ano corrente), com a meta de 80% para 2010, ambos sob a responsabilidade da Secretaria de Administração e Finanças – SEAF. Foi questionado junto à Agência a existência de algum outro indicador que demonstrasse melhor a relação custo/benefício das ações por ela desenvolvidas.

Ao ser questionada sobre quais indicadores e respectivas metas são utilizados pela Agência para avaliar a eficiência no emprego dos recursos do orçamento em suas atividades além do indicador 3.1. Índice de Empenho Orçamentário (IG3 Resultados orçamentários e financeiros), a ANS assim se manifestou:

A Gerência de Contratos e Licitações está desenvolvendo um sistema integrado de gerenciamento de contratos, SIGC, que objetiva o controle de prazos e divulgação dos contratos realizados pela ANS a outras áreas da ANS. Temos ainda planilhas em excell com relação das contratações (pregões/concorrencias/dispensas/Inexigibilidades) em que consta o valor de referência e o valor efetivo contratado, onde destaca a economia obtida.

Para a fiscalização do contrato há o guia de fiscalização e mensuração da qualidade dos serviços contratados por meio do Acordo de Níveis com variáveis de apuração dos resultados positivos ou negativos.

Há tentativas de se implantar mecanismo de satisfação das áreas demandantes quanto as contratações realizadas, melhoria no feedback das ações de fiscalização da execução dos serviços / qualidade dos materiais e aperfeiçoamento das pesquisas de mercado, bem como está em desenvolvimento o manual de contratação e gestão de contratos pela SSEAF.

Afora o sistema SIASG e Comprasnet não temos sistema específico para aferir a relação custo/benefício das contratações eletrônicas.

É indiscutível que as contratações eletrônicas trouxeram inovações, competitividade, celeridade e transparência mas não possuem o condão de inibirem completamente o risco de se contratar empresas mal administradas.

A área de planejamento (GEPO/SSEAF) analisa essa eficiência mediante a execução físico-financeira das ações do PPA, relacionando seus produtos, subações e metas físicas à execução orçamentária.

Há também indicadores complementares no Programa de Qualificação da Saúde Suplementar (componente institucional), com indicadores de execução orçamentária, recolhimento da taxa de saúde suplementar; Taxa de pedido de Autorização de Funcionamento e Resposta institucional a processos de registros de produtos.

Questionada sobre a existência de algum estudo ou avaliação que mostre especificamente a satisfação do consumidor com o atendimento dado pelas operadoras e com os preços por elas praticados, a ANS assim se pronunciou:

A ANS já realizou algumas pesquisas de satisfação com diversos públicos: beneficiários, prestadores e operadoras, além de Gestores do SUS e Órgãos de Defesa do Consumidor, considerando diversos quesitos, dentre eles, o atendimento dados pelas operadoras. A última pesquisa foi realizada em 2008. Além disso, há nos Cadernos de Informação em Saúde Suplementar análises sobre despesa e receita das operadoras, trimestralmente. Os indicadores econômico-financeiros podem ser obtidos nas publicações periódicas da ANS, Anuário e Atlas, de acordo com a modalidade de operadora e sua abrangência geográfica. Há também informações contábeis trimestrais disponíveis no site da ANS.

Dentre os índices gerais e indicadores constantes do Contrato de Gestão e dos Relatórios de Execução de 2009 e 2010 não foi possível identificar algum destinado à mensuração dos custos dos planos de saúde suplementar. A ANS foi instada a se manifestar sobre a existência de tal indicador, reconhecendo não haver ainda tal indicador ou índice:

O Programa de Qualificação da Saúde Suplementar em seu componente Operadoras apresenta alguns indicadores de satisfação dos beneficiários, de forma indireta apenas (proporção de permanência dos beneficiários; proporção de beneficiários com desistência no primeiro ano e sanção pecuniária em primeira instância). Esse assunto está sendo discutido, inclusive, na Câmara de Saúde Suplementar.

Entre as proposições legislativas tramitando na Câmara dos Deputados mais relevantes encontram-se:

1. PL-4247, de 2008 – Autor: Senado Federal (Sen. Tião Viana) – Objeto: Consolida a legislação sanitária federal (Livro II – Da Saúde Suplementar- Título I – Da Agência Nacional De Saúde Suplementar) Situação – Aguarda inclusão na ordem do dia do Plenário, com Parecer favorável da CCJC; e

2. PL-2643, de 2000 – Autor: Dep. Vanessa Grazziotin – Objeto: Inclui dentre os integrantes da Câmara de Saúde Suplementar, o Conselho Federal de Farmácia; Situação: Aguarda Parecer na CCJC, com Pareceres favoráveis da CTASP e CSSF.

11. AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA – ANCINE

11.1. Base Legal, Objetivos e Competências e Estrutura

11.1.1. Base Legal

A Agência Nacional do Cinema – Ancine foi criada pelo art. 5º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6-9-2001, constituindo-se em autarquia sob regime especial e dotada de autonomia administrativa e financeira. De acordo com os arts. 5º e 62 da referida Medida Provisória, a Ancine ficaria vinculada, nos primeiros 12 meses, à Casa Civil da Presidência da República e após esse período ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Por meio do Decreto nº 4.858, de 13-10-2003 (art. 10), a Ancine passou a vincular-se ao Ministério da Cultura.

A mesma Medida Provisória que criou a Agência estabelece os princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – Prodecine, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – Funcines e altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine e dá outras providências.

A Medida Provisória nº 2.228-1 foi alterada pelas seguintes leis: Lei nº 10.454, de 13-5-2002; Lei nº 10.871, de 20-5-2004; e Lei nº 11.437, de 28-12-2006. Outras importantes normas disciplinadoras do funcionamento da Ancine são: Decreto nº 4.121, de 7-2-2002; Decreto nº 4.456, de 4-11-2002; Decreto nº 4.858, de 13-10-2003; e o Regimento Interno, aprovado pela Resolução de Diretoria Colegiada nº 22, de 16-8-2006.

11.1.2. Objetivos e Competências

A Ancine tem por objetivo institucional o fomento, a regulação e a fiscalização das atividades cinematográficas e videofonográficas, de conformidade com a Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, e as políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Superior do Cinema.

Com vistas ao fomento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, a Agência deverá: (i) promover a cultura nacional, a língua portuguesa, a competitividade, a auto-sustentabilidade, a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional, bem como a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas à indústria do cinema e videofonográfica; (ii) estimular a diversificação da produção e a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade; e (iii) garantir a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas estrangeiras no mercado brasileiro e estimular a produção nacional em todos os segmentos dos mercados interno e externo;

Entre as principais competências da Ancine encontram-se as seguintes: (i) executar a política nacional de fomento ao cinema mediante a gestão de programas, aplicação de recursos e financiamentos e a fiscalização do cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados; (ii) coordenar as ações e atividades governamentais referentes à indústria cinematográfica e videofonográfica, articulando-se com os órgãos competentes dos entes federados e com órgãos e entidades voltados ao fomento da produção, da programação e da distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional; (iii) aprovar e controlar a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, exibição e infra-estrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais; e (iv) fornecer os Certificados de Produto Brasileiro, os Certificados de Registro dos contratos de produção, co-produção, distribuição,

licenciamento, cessão de direitos de exploração, veiculação e exibição e promover a participação de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais em festivais internacionais.

Na entrevista com representantes da Agência foram feitas indagações sobre o modelo brasileiro de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica e sobre a atuação da Ancine. A respeito da existência de semelhança do modelo brasileiro com o de algum outro país, os representantes da Agência observaram que:

Uma experiência semelhante de reunião das atribuições de regulação e fomento seria a do CSA – Conselho Superior de Cinema e CNC – Centro Nacional de Cinematografia, ambos da França. São órgãos reguladores e também são responsáveis pela gestão de linhas de fomento para o cinema e o audiovisual francês.

Em resposta à indagação – Como poderiam ser aperfeiçoados especificamente os instrumentos de fomento, regulação e fiscalização da área? – a manifestação dos representantes da Ancine foi a seguinte:

Durante o processo de planejamento estratégico e formulação de nossa Agenda Regulatória, identificamos a necessidade de aperfeiçoamento de alguns instrumentos regulatórios, principalmente instruções normativas que, entre outras, disciplinam a utilização de mecanismos de fomento, a classificação de produtoras que acessam estes recursos, o registro de agentes econômicos, a gestão de direitos sobre obras audiovisuais etc. Trabalhamos, hoje, na elaboração de critérios, rotinas mais eficientes e mecanismos mais eficazes.

Sobre a existência de estudos ou avaliações que mostrem especificamente a satisfação do consumidor com a produção cinematográfica e videofonográfica brasileira e com os preços praticados nos mercados de exibição, a resposta foi a seguinte:

Há iniciativas privadas nesse sentido. São elas: (a) Pesquisa Hábitos de Consumo no Mercado de Entretenimento (SEDCMRJ – Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas do Município do Rio de Janeiro), cujo objetivo é conhecer os hábitos de consumo do mercado de entretenimento, especialmente no segmento de salas de cinema para filmes nacionais e estrangeiros; (b) indicadores culturais presentes no anuário de indicadores culturais publicado pelo Ministério da Cultura; (c) perfil dos municípios brasileiros em relação ao consumo de produtos culturais realizado pelo IBGE em 2005; e (d) pesquisa encomendada pela FECOMERCIO-RJ em 2008 sobre o perfil de consumo de produtos culturais.

A interação entre a Agência e o Ministério Supervisor quanto à divisão de competências se dá assim:

Nossa divisão de competências está estabelecida pelo Decreto nº 4.456/02. O que talvez mereça, ainda, ser dito, mas que certamente é um viés comum às demais agências se refere nem tanto ao dia a dia mais ou menos eficaz entre Agências e Ministérios supervisores e, no caso da ANCINE, a nossa avaliação é que prepondera o mais, no lugar do menos. Há sob vários aspectos, um ambiente de cooperação.

Uma reflexão que talvez se pudesse considerar nas relações entre as Agências e seus Ministérios supervisores seria tornar mais claro a natureza especial das Agências. Explico:

De uma maneira geral, os Ministérios Supervisores tendem a valorar em um mesmo patamar suas entidades vinculadas, sem levar muito em conta as diferenças dos instrumentos jurídicos que as criam, quando no conjunto desses órgãos vinculados, além de autarquias, fundações e institutos, se tem também, uma agência Reguladora (um modelo autárquico recém-criado na administração pública), convivendo com essas outras ordens jurídicas em uma mesma posição hierárquico-burocrática, sem levar em conta que as agências sofrem contingências que os demais modelos não sofrem – certamente por isso possuem uma natureza autárquica especial – como, por exemplo, o duplo papel das agências: de reestruturação de mercados e de fiscalização desses mercados, sancionando as infrações às normas a ele aplicadas. No caso da ANCINE existe, ainda, o papel de fomento, ou seja, de estruturação de um mercado sustentável para o audiovisual brasileiro. A magnitude dessas tarefas, sem dúvida nenhuma, impõe às agências atribuições de alta

força normativa e de grande vinculariedade, já que a essencialidade de suas decisões e atividades está determinada por lei.

Essa realidade, portanto, deve evidenciar não um afastamento das Agências do seu Ministério Supervisor, mas a necessidade do seu Ministério Supervisor ser o seu garantidor, o que passa por proteger sua independência administrativa, orçamentária e financeira, assegurando de forma incondicional a viabilidade das atribuições e competências fixadas em seu marco legal, ou seja, apoiando e protegendo essa ordem jurídica especial, cuja exigência de ser vista de maneira “desigual” das demais instituições do poder público, é determinada na própria lei.

11.1.3. Estrutura

A Ancine é dirigida em regime de colegiado por uma diretoria composta de um diretor-presidente e três diretores, com mandatos não coincidentes de quatro anos. Os membros da diretoria serão escolhidos pelo presidente da República e por ele nomeados após aprovação pelo Senado Federal. O diretor-presidente da Ancine será escolhido pelo presidente da República entre os membros da diretoria colegiada.

Integram ainda a estrutura da Ancine: a procuradoria-geral, a ouvidoria-geral, a auditoria, a secretaria de gestão interna e as superintendências.

11.2. Plano Plurianual

11.2.1. Programas, Indicadores e Índices

Assim como as demais entidades da administração indireta, as agências reguladoras têm a sua programação de trabalho integrada nas leis dos planos plurianuais. Organizados por programas e ações, os planos plurianuais expressam suas metas por meio de duas modalidades de mensuração: (i) indicadores, no caso dos programas; e (ii) bens e serviços produzidos, no caso das ações. Nas seções a seguir, apresentam-se os programas constantes dos PPA's do período analisado, com os respectivos indicadores. Seria de esperar-se que os programas tivessem sempre metas para os indicadores no início de cada plano e indicadores apurados durante a execução do PPA e, especialmente, no final. Ver-se-á que isso nem sempre ocorreu.

A Agência iniciou suas atividades em 2002, portanto, em meio à vigência do PPA 2000-2003. Afora o Programa 0750 – Apoio Administrativo que, pelas suas características, não apresenta metas, a atuação da Ancine esteve representada pelo Programa 0169 – Cinema, Som e Vídeo, em execução no governo federal antes mesmo da criação da Agência. O programa trouxe apenas um indicador cuja meta previa aumentar o percentual de participação do filme brasileiro no mercado de salas de exibição de 10% para 20% (ver Tabela 11.1). Os índices apurados durante a execução do PPA indicavam que a meta ficaria longe de ser alcançada. Surpreendentemente, o índice de 2003 apontou para 21,4%, indicando a possibilidade de inconsistência, a julgar pela medida inicial adotada no PPA seguinte (13% em 2003).

Tabela 11.1 – Ancine – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados

Programa 0169 – Cinema, Som e Vídeo

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Taxa de Participação do Filme Brasileiro no Mercado de Salas de Exibição	Percentual	Anual	10,00	10,60	8,00	21,4	20,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

No Plano Plurianual para o período 2004-2007 a atuação da Agência continuou representada no Programa 0169, que recebeu nova denominação: Brasil, Som e Imagem. O objetivo explicitado do programa era ampliar a produção, a difusão, a exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica. Na Tabela 11.2, encontram-se os indicadores e os índices alcançados pela execução do Programa nos exercícios do PPA.

Dos quatro indicadores do Programa, em dois há indicação de índices de referência para 2003, ou seja, o ano anterior ao primeiro exercício do Plano. Infelizmente, para o período final do PPA, apenas um dos quatro indicadores foi contemplado com uma meta. Em maio de 2003, a participação nacional no mercado cinematográfico brasileiro foi de 13%, sendo meta do PPA alcançar 35% no final do Plano. Os resultados ficaram bem aquém do programado – 12% em 2005 e 11% em 2006. No caso da taxa de participação da União na produção de obras, o percentual alcançado em 2006 – 70% – foi menor que a própria taxa de referência medida em 2003 – 93%. Os índices alcançados nos dois outros indicadores têm sua avaliação prejudicada pela falta de referência e metas para o final do Plano.

Tabela 11.2 – Ancine – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados

Programa 0169 – Brasil, Som e Imagem

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Participação da produção nacional no mercado cinematográfico do Brasil (percentual)	27/5/2003	13,00	-	12,05	11,00	-	35,00
Taxa de participação da União na produção de obras cinematográficas e videofonográficas (percentagem)	21/12/2003	93,00	-	-	70,00	-	-
Relação público x número de cópias lançadas de filme nacional (unidade)	-	-	-	5.548,00	3.962,00	-	-
Taxa de distribuição do filme brasileiro para exibição no mercado nacional (percentagem)	-	-	-	-	2,00	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008.

O programa finalístico 0169 – Brasil, Som e Imagem, com o mesmo objetivo, concentrou as atividades da Agência no PPA seguinte, o Plano Plurianual 2008-2011. Apenas um indicador foi estabelecido para o programa: “Participação da produção nacional no mercado cinematográfico do Brasil”. A unidade de medida do indicador é o percentual e, como referência, adotou-se o percentual de 11%, datado de 27-5-2006. Isso significa que em 2006, ou seja, no início da vigência do PPA, a participação da produção nacional no mercado cinematográfico brasileiro era de 11%. Uma importante limitação do plano é não apresentar uma meta para o final de sua vigência, em 2011. Quando da publicação do PPA, a referida meta encontrava-se em apuração. Conforme a Tabela 11.3, o Relatório de Avaliação do PPA no exercício de 2008 compensou essa limitação ao apresentar, ao lado do índice alcançado em 2008 (10,16%), as metas para 2009 (10,67%), 2010 (11,20%) e 2011 (11,76). No Relatório de Gestão para 2009 encaminhado ao TCU, a Agência aponta 14,28% como o índice alcançado em 2009, superior, portanto, aos 10,67% previstos para esse exercício.

Tabela 11.3 – Ancine – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência, Alcançado e Previstos

Programa 0169 – Brasil, Som e Imagem

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em 2008		Índices Previstos para		
	Data	Índice	Data	Índice	2009	2010	2011
Participação da produção nacional no mercado cinematográfico do Brasil (percentual)	27/5/2006	11,00	11/2008	10,16	10,67	11,20	11,76

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011**: anexo II: exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MPOG, 2009.

Considerando os múltiplos objetivos e competências da Agência, apenas um indicador não representa adequadamente o trabalho por ela desenvolvido. Se o indicador escolhido – participação da produção nacional no mercado cinematográfico – serve para mensurar os objetivos de fomento, seriam necessários pelo menos outros dois indicadores, especificamente voltados às ações de regulação e de fiscalização da atuação do mercado privado.

A autonomia técnica, orçamentária e financeira das agências reguladoras implica maior controle de metas e resultados, além das medidas de transparência de sua atuação. Na entrevista com representantes da Agência indagou-se a respeito de quais os documentos que refletem o conjunto de diretrizes e objetivos seguidos pela Agência e quais são aqueles considerados necessários e úteis? Resposta:

O Planejamento Estratégico da Agência, calcado no documento “A ANCINE e o mercado audiovisual no Brasil” que é o mapeamento dos ambientes interno e externo com indicação de tendências. Além do PES a Agência possui uma Agenda Regulatória disponibilizada no site. No caminho da construção de indicadores macro-estratégico a ANCINE contrata este ano uma consultoria técnica que tem esse ponto como um dos seus objetivos.

Indagou-se, ainda, a respeito da adequação do modelo do PPA em vigor (programas, ações e indicadores) face às necessidades de planejamento da Ancine. A resposta foi a seguinte:

Do ponto de vista metodológico, o modelo é satisfatório e compatível. No entanto, quando se examina seu caráter de visibilidade das atuações públicas, seria importante haver maior flexibilidade para alteração nos quantitativos de ações dentro de um mesmo programa, de forma a tornar mais ágil reprogramações de dotações orçamentárias.

A ação da Agência se expressa através do Programa 0169 – Brasil Som e Imagem, que trata a atuação do Governo no setor audiovisual de maneira difusa, com isso dificultando a priorização de suas iniciativas. Por exemplo, a atuação específica do governo no setor econômico com fomento e regulação poderia ficar diluída em meio à atuação do governo com foco nos aspectos culturais, sociais, ora utilizando o audiovisual como instrumento para inclusão social, ora preservando a memória do que foi produzido no país.. Dessa forma, para melhor traduzir os resultados da atuação governamental tanto no aspecto econômico quanto no aspecto cultural e social, talvez se pudesse pensar na possibilidade de refletir os dois ramos de atuação do Estado o desmembramento do programa, de forma a garantir o foco de atuação das duas frentes.

A propósito dos atuais indicadores do PPA e sua representatividade dos resultados da Agência, foi o seguinte o comentário dos representantes da instituição:

Os indicadores de gestão utilizados – indicador do PPA e um painel de sete indicadores de desempenho institucional – são confiáveis, no entanto, ainda não mensuram todo o espectro de atuação das atribuições da Agência.

Além do indicador do PPA – Participação da Produção Nacional no Mercado Cinematográfico do Brasil – cuja meta para 2011 é de 11%, a Ancine adota indicadores de avaliação institucional. São sete indicadores – Ações de Fiscalização Indireta Realizadas; Ações de Fiscalização Tributária (CONDECINE) Realizadas; Liberação de Recursos Incentivados, no prazo estabelecido de 3 dias úteis; etc. – que formam um indicador síntese, o Índice de Desempenho Institucional – IDIN. As metas de desempenho institucional são fixadas semestralmente.

11.2.2. Ações Orçamentárias

Cada programa do PPA é detalhado por ações, com os respectivos valores financeiros associados a produtos e unidades de medida. Ao longo dos exercícios, tais ações podem sofrer alterações com as mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e seus créditos.

As principais ações com a execução orçamentária nos exercícios de 2004 a 2009, ordenadas em ordem decrescente de acordo com o valor total liquidado por programas, estão demonstradas na Tabela 11.4.

Tabela 11.4 – Ancine – Valores Liquidados por Ações entre 2004 e 2009

		Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes							
Cód.	Programa/Ação (Descritor)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	
0169	Brasil, Som e Imagem								
2272	Gestão e Administração do Programa		19,4	22,8	28,4	35,0	36,3	141,9	
4908	Concessão de Premio Adicional de Renda a Produtores, Distribuidores e Exibidores		4,2	7,5	8,4	8,1	9,3	37,4	
4795	Fomento a Projetos Cinematográficos e Audiovisuais		8,2	3,6	7,3	5,0	5,2	29,4	
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais		0,0	0,5	1,6	1,8	3,8	7,6	
2003	Ações de Informática						5,9	5,9	
6527	Promoção e Intercambio de Eventos Audiovisuais		0,2	0,1	0,2	1,0	1,5	3,0	
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação		0,2	0,5	0,4	0,7	0,8	2,5	
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes		0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	2,1	
4533	Fomento a Distribuição e Comercialização de Obras Cinematográficas e Audiovisuais no País e no Exterior		0,2	1,0	0,4	0,2	0,0	1,9	
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados		0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	1,3	
4531	Fiscalização Das Atividades do Setor Audiovisual e Proteção da Propriedade Imaterial		0,4	0,2	0,0	0,1	0,1	0,8	
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados		0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	
7258	Instalação dos Escritórios Regionais da Agencia Nacional de Cinema – Ancine		0,0	0,0		0,1	0,2	0,2	
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	
20CW	Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos							0,0	
4535	Outorga de Certificado Para Exploração Comercial de Obras Cinematográficas e Videofonográficas							0,0	
0173	Gestão da Política de Cultura								
4641	Publicidade de Utilidade Pública					0,0	0,9	0,9	
11T8	Implantação do Sistema Nacional de Cultura		0,2	0,2	0,2			0,7	
0681	Gestão da Participação Em Organismos Internacionais								
0429	Contribuição a Conferencia de Autoridades Audiovisuais Cinematográficas da Ibero-America (Caaci) (Minc)		0,0	0,0	0,0	0,0		0,1	
1101	Ver Cinema, Ser Brasil								
2272	Gestão e Administração do Programa		16,3					16,3	
2535	Fomento a Produção Cinematográfica e Videofonográfica		9,8					9,8	
4533	Fomento a Distribuição e Comercialização de Obras Cinematográficas e Audiovisuais no País e no Exterior		0,4					0,4	
4531	Fiscalização das Atividades do Setor Audiovisual e Proteção da Propriedade Imaterial		0,3					0,3	
-	Demais		0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	
	Total		28,4	33,7	37,1	47,8	52,8	64,8	264,6

Fonte: Siafi/STN

As ações 2272, 4908 e 4795 concentraram a maior parte dos recursos executados nos seis anos da série: 79% do total da Agência e 89% dos recursos aplicados no Programa 0169 – Brasil, Som e Imagem: 79%. Entre as três Ações, de longe a mais bem aquinhoadas foi Gestão e Administração do Programa, onde foram aplicados 60% dos recursos totais do Programa 0169. Em praticamente todas as unidades do orçamento federal, tem sido prática concentrar as despesas de pessoal e outros custeios em apenas uma ação, o que evita a necessidade de muitos remanejamentos durante a execução orçamentária.

Sobre o enquadramento dos gastos em cada ação orçamentária, o representante da Agência deu o seguinte testemunho: “A Agência utiliza a Ação 2272 Gestão e Administração do Programa como um centro de custos para as despesas administrativas, de forma a reservar as dotações das ações finalísticas às despesas diretamente relacionadas à consecução de seus objetivos”.

Sobre quais os gastos que são normalmente apropriados a cada uma das principais ações (maiores recursos) da Agência, obteve-se a seguinte resposta:

Gestão e Administração do Programa: gastos indiretos para consecução dos objetivos finalísticos.

Fomento a Projetos Cinematográficos e Audiovisuais: gastos diretos para a consecução dos objetivos finalísticos.

Concessão de Prêmio Adicional de Renda: gastos diretos para a consecução dos objetivos finalísticos.

A Agência informou que, além dos sistemas de monitoramento gerencial e operacional das ações orçamentárias (e dos processos associados), comuns à administração pública federal – Siafi, Sigplan, Sidor, etc.– possui o SIMEC, sistema cedido pelo Ministério da Educação, em fase de customização.

A respeito das metas físicas – produtos fixados para a Agência – consultou-se na entrevista: são apenas aquelas relacionadas no cadastro de ações? São suficientes? Quais os seus instrumentos de acompanhamento e avaliação? A resposta da Ancine foi que:

São aquelas relacionadas no cadastro de ação. No entanto, não são suficientes. Adequamos a alocação de recursos à metodologia, para evitar a fragmentação de dotações. Utilizamos como ferramenta de acompanhamento o SIMEC e o SigPlan.

Na mesma entrevista foi informado que a Agência possui sistemática de classificação, acompanhamento e controle das despesas relativas a ações finalísticas e ações-meio, por meio do Plano Interno como as demais unidades do MinC. Igualmente, foi assinalado que a Agência não afere de maneira sistemática a relação custo/benefício de suas ações.

A respeito da não existência de contrato de gestão entre a Agência e o órgão supervisor, alegou-se na entrevista que não há essa exigência no marco regulatório da Ancine.

As Tabelas 11.5, 11.66 e 11.7 apresentam as três principais ações do Programa 0169 e os valores respectivos em cada ano, distinguindo os montantes autorizados (lei orçamentária), liquidados e pagos. Essa análise horizontal é importante porque indica a proporção em que os créditos orçamentários são efetivamente executados. No caso da Ação 2272 (Tabela 11.5), tem sido elevado o percentual de execução – valores liquidados / valores autorizados: acima de 95% nos últimos quatro exercícios. Apenas em 2004 o percentual ficou abaixo da média: 84,7%. Nas duas outras Ações apontadas aqui o montante de recursos aplicado foi bem menor e a proporção de execução foi ainda superior, com a exceção do exercício de 2006, nos dois casos.

Considerando a alta proporção de execução nas três ações, não é possível apontar se a parcela não executada decorreu de eventuais contingenciamentos, de atrasos nas liberações de quotas no final do ano ou de dificuldades normais de processamento das despesas.

Tabela 11.5 – Ancine – Execução da Ação Gestão e Administração do Programa

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2272	Gestão e Administração do Programa	2004	19,2	16,3	14,5	84,7%
		2005	20,6	19,4	17,2	94,3%
		2006	23,7	22,8	20,9	96,0%
		2007	29,0	28,4	24,8	97,9%
		2008	35,2	35,0	30,5	99,4%
		2009	37,2	36,3	34,4	97,7%
Total			164,9	158,2	142,3	95,9%

Fonte: Siafi/STN

Considerando que na Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa está representada grande parte das despesas da Agência (inclui pessoal e custeio), indagou-se se esses gastos poderiam ser apropriados parcialmente em ações específicas e finalísticas? A resposta foi a seguinte:

É possível o rateio das despesas indiretas nas ações finalísticas, no entanto, o esforço empreendido para esse gerenciamento na área-meio não é entendido como proporcional aos benefícios que geraria.

Tabela 11.6 – Ancine – Execução da Ação Concessão de Prêmio Adicional de Renda a Produtores

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
4908	Concessão de Premio Adicional de Renda a Produtores, Distribuidores e Exibidores	2005	4,2	4,2	4,2	99,3%
		2006	10,3	7,5	6,1	72,7%
		2007	8,4	8,4	7,6	100,0%
		2008	8,4	8,1	5,0	96,8%
		2009	9,3	9,3	9,1	99,7%
Total			40,6	37,4	31,9	92,2%

Fonte: Siafi/STN

Tabela 11.7 – Ancine – Execução da Ação Fomento a Projetos Cinematográficos e Audiovisuais

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Ação Orçamentária	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
4795	Fomento a Projetos Cinematográficos e Audiovisuais	2005	8,3	8,2	6,7	99,0%
		2006	4,9	3,6	3,6	74,8%
		2007	7,3	7,3	3,8	100,0%
		2008	5,0	5,0	3,9	100,0%
		2009	5,2	5,2	3,3	100,0%
Total			30,7	29,4	21,4	95,7%

Fonte: Siafi/STN

11.3. Despesas por Grupo de Natureza e Elemento

Nas leis orçamentárias de 2002, 2003 e 2004, quando vinculada à Presidência da República, a Ancine constituiu a Unidade Orçamentária 20.203. Nos exercícios seguintes, como supervisionada pelo Ministério da Cultura, a Agência passou a constituir a Unidade Orçamentária 42.206.

11.3.1. Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

Na Tabela 11.8 estão reunidos todos os gastos da Ancine programados e realizados no período 2002-2009. A execução orçamentária total (valores liquidados) da Agência passou de R\$ 5,9 para R\$ 64,8 milhões no período, um crescimento nominal médio de 41% ao ano, bem superior à inflação (IPCA). Em valores correntes, o crescimento acumulado das despesas liquidadas nesse período de oito anos foi de 1.000%. Descontada a inflação, o crescimento real acumulado no período foi de 644%. Esse crescimento elevado decorreu principalmente da necessidade de estruturação da Agência, tanto na área de pessoal como nos demais custeios.

Tabela 11.8 – Ancine – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	%/Total	ODC	%/Total	Inv/IF	%/Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
2002	2,3	38,6%	3,5	59,7%	0,1	1,7%	5,9	1,000	1,000	0,0%
2003	6,6	31,9%	12,7	61,0%	1,5	7,1%	20,8	3,538	1,093	223,7%
2004	6,9	25,0%	20,1	72,9%	0,6	2,1%	27,6	4,687	1,176	298,5%
2005	6,6	19,5%	26,3	78,1%	0,8	2,4%	33,7	5,718	1,243	360,0%
2006	8,5	22,8%	27,7	74,8%	0,9	2,4%	37,1	6,302	1,282	391,6%
2007	15,2	31,8%	31,6	66,1%	1,0	2,1%	47,8	8,110	1,339	505,6%
2008	21,3	40,4%	30,4	57,6%	1,0	1,9%	52,8	8,960	1,418	531,8%
2009	28,2	43,6%	35,1	54,1%	1,5	2,4%	64,8	11,010	1,479	644,2%
Total	95,6	32,9%	187,4	64,5%	7,4	2,6%	290,5			
<i>Cresc. médio</i>		43,3%		38,9%		47,2%	40,9%	1001,0%		644,2%
								<i>acum.</i>		<i>acum.</i>

Fonte: Siafi-STN

De acordo com os dados da Tabela 11.9, os gastos da Agência com Pessoal (GND 1) no período compreendido entre 2002 e 2009 foi de 1.143% considerados os valores liquidados. Explica-se o crescimento já que a Ancine, recém constituída, estruturou no período o seu quadro de pessoal. A taxa média anual de crescimento da despesa liquidada foi de 43,3% e a taxa média de execução das despesas de pessoal, isto é, o comparativo entre despesa autorizada na lei orçamentária e a despesa liquidada foi de 90,8%. Quanto à comparação entre os valores dos projetos de leis orçamentárias e das leis propriamente ditas, não houve alteração em nenhum dos anos da série histórica.

Sobre o crescimento da folha de pessoal, a representação da Agência apresentou a seguinte justificativa:

A primeira consideração é que o crescimento da folha de pessoal ocorre na medida em que a Ancine consegue vencer os procedimentos autorizativos necessários para realização de concurso público com vistas à formação do seu quadro de pessoal permanente – fato que ainda não aconteceu em sua totalidade. A segunda é que o orçamento da Agência não tem acompanhado esse processo de formação de seu quadro próprio, nem tão pouco do crescente aumento de suas competências – em vias de ampliar, ainda mais, suas atribuições, com impacto significativo na carga de trabalho, após a aprovação do PLC nº 116, em tramitação no Senado – ou seja, enquanto caminhamos para completude do quadro próprio (mesmo que desde já sabemos insuficiente), no quesito orçamentário não tem havido praticamente incremento no quesito Outras Despesas Correntes, o que pode explicar a disparidade notada. O problema não é o crescimento da folha, pois o espaço para esse aumento existe já que há um quadro próprio a ser completado, como se verá adiante desse questionário, a questão aqui é de proporcionalidade em face de que o orçamento estabelecido pelas PLOA's dos últimos cinco anos tem se mostrado tímido neste pressuposto.

Tabela 11.9 – Ancine – Pessoal e Encargos Sociais

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2002	5,2	5,2	5,2	2,3	43,7%	Cresc. Desp. Liquidada 2002-2009 (%): 1.142,9%
2003	7,9	7,9	7,9	6,6	84,5%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 90,8%
2004	10,4	10,4	7,3	6,9	94,7%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: 0,0%
2005	8,4	8,4	8,0	6,6	81,9%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 43,3%
2006	11,6	11,6	9,4	8,5	90,0%	
2007	15,6	15,6	15,8	15,2	95,9%	
2008	17,3	17,3	22,4	21,3	95,1%	

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2009	17,6	17,6	29,2	28,2	96,6%	
	94,0	94,0	105,2	95,6	90,8%	

Fonte: Siafi-STN

Já a Tabela 11.10 apresenta as Outras Despesas Correntes (GND 3). No período considerado, o crescimento acumulado das despesas realizadas (liquidadas) nessa rubrica alcançou 897%. A taxa média anual de crescimento da despesa liquidada foi de 39% e a taxa média de execução das Outras Despesas Correntes, isto é, o comparativo entre despesa autorizada na lei orçamentária e a despesa liquidada foi de 60,3%. Essa diferença é resultado da baixa execução em 2002 e 2003: em 2002, dos R\$ 76,5 milhões autorizados, apenas R\$ 3,5 milhões executados e, em 2003, apenas R\$ 12,7 milhões foram executados (liquidados) dos R\$ 40,4 milhões autorizados. Comparando-se os valores dos projetos de leis orçamentárias e das leis propriamente ditas, houve no período uma redução média de menos de um por cento.

Tabela 11.10 – Ancine – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2002	76,5	76,5	76,5	3,5	4,6%	Cresc. Desp. Liquidada 2002-2009 (%): 897,5%
2003	39,9	39,9	40,4	12,7	31,4%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 60,3%
2004	28,4	32,4	29,9	20,1	67,3%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: -0,8%
2005	28,2	28,2	28,2	26,3	93,4%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 38,9%
2006	33,1	33,1	33,1	27,7	83,8%	
2007	33,1	33,1	33,1	31,6	95,4%	
2008	39,1	32,5	32,5	30,4	93,5%	
2009	37,2	37,2	37,2	35,1	94,2%	
	315,5	312,9	310,9	187,4	60,3%	

Fonte: Siafi-STN

Na Tabela 11.11, estão demonstrados os Investimentos (GND 4) e as Inversões Financeiras (GND 5) programados e executados pela Ancine no período compreendido entre 2002 e 2009. Comparativamente com as Outras Despesas Correntes, os gastos nos dois GND's são bastante inferiores. Consideradas as características de sua atuação, a Agência não demanda a realização de investimentos, daí a modesta taxa de crescimento das despesas liquidadas no período: 4%. A taxa média de execução das despesas foi baixa – 51,2% – em decorrência dos baixos valores liquidados em 2002 e 2003 (6,7% e 22,8%, respectivamente, dos valores autorizados). Em 2003, os valores da lei orçamentária foram bastante incrementados no Congresso Nacional e reduzidos durante o ano por meio de créditos adicionais.

Tabela 11.11 – Ancine – Investimentos e Inversões Financeiras

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	% Liq/Aut	Observações
2002	1,5	1,5	1,5	0,1	6,7%	Cresc. Desp. Liquidada 2002-2009 (%): 1.399,3%
2003	0,9	13,9	6,5	1,5	22,8%	Taxa média de execução (% Liq/Aut): 51,2%
2004	0,6	0,6	1,1	0,6	51,9%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL: 169,8%
2005	0,9	0,9	0,9	0,8	90,1%	Taxa média de crescimento despesa liq.: 47,2%
2006	0,9	0,9	0,9	0,9	99,3%	
2007	1,0	1,0	1,0	1,0	100,0%	
2008	1,1	1,1	1,1	1,0	97,7%	
2009	1,1	1,6	1,6	1,5	99,7%	
	7,9	21,4	14,6	7,4	51,2%	

Fonte: Siafi/STN

11.3.2. Reserva de Contingência

Nos exercícios de 2006 e 2007, a Ancine teve parte de seus recursos contingenciados na própria lei orçamentária: R\$ 14,2 milhões em 2006 e R\$ 7,4 milhões em 2007. No caso das demais agências que contam com a receita de taxas vinculadas, a prática do contingenciamento na lei orçamentária é comum. Com a perda dos recursos da Condecine a partir de 2007 e a dependência dos recursos do Tesouro, a Ancine deixou de sofrer essa modalidade de contingenciamento.

Tabela 11.12 – Ancine – Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões corrente

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	Alteração no CN (Lei / PL)	Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real
2006	14,2	14,2	14,2	0,0	0,0	-	-	-
2007	8,9	16,3	7,4	0,0	84%	-	-	-
2008	-	-	-	-	-	-	-	-
2009	-	-	-	-	-	-	-	-
	23,0	30,5	21,6	-	-	-	-	-
Obs.	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:					42,0%		

Fonte: Siafi/STN

11.3.3. Elementos de Despesa

A Tabela 11.13 apresenta os gastos por Grupos de Despesa discriminados por Elementos, permitindo uma verificação mais analítica dos tipos de despesas de acordo com a sua natureza.

Analisando-se as despesas do Grupo Pessoal, fica bem evidenciado o crescimento das despesas em decorrência da consolidação do quadro funcional da Agência. De acordo com a Gerência de Recursos Humanos da Ancine, em 2-9-2010 a Agência contava com: 180 servidores ativos do quadro próprio; 47 ocupantes de funções de confiança; 129 servidores terceirizados em atividades de apoio administrativo, vigilância e limpeza; e de 33 servidores requisitados. Dos servidores estatutários e ocupantes de funções de confiança: 114 estão alocadas nas áreas-meio e 146 nas áreas-fim.

Na entrevista com representantes da Agência, foi indagado se o quadro de pessoal da Agência está provido de maneira adequada, obtendo-se a seguinte resposta:

As atividades atualmente executadas pela ANCINE e a perspectiva de crescimento das atribuições da Agência exigem a manutenção de um corpo funcional em número suficiente para corresponder aos desafios que se avolumam. O tamanho do quadro de servidores, ainda aquém do ideal, não pode ser um entrave à atuação da ANCINE.

Existem ainda 61 cargos vagos, dentre os quais 37 de Especialistas em Regulação e 24 Analistas Administrativos.

De especial interesse para a ANCINE é o andamento do Projeto de Lei nº 3946/2008, de iniciativa do Poder Executivo, para a criação de 100 novos cargos, dos quais 56 são Técnicos Administrativos e 44 Técnicos em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual. Há a constatação de que, quando a Agência foi criada, o número de servidores de nível médio foi subdimensionado e mesmo os de nível superior são insuficiente se levar em conta o conjunto das atribuições da Agência que cresceu muito desde sua criação e tende a crescer ainda mais quando o PL 116 que tramita no Senado for convertido em lei, o que está bem próximo de acontecer.

O volume maior de encargos está concentrado no GND 3 – Outras Despesas Correntes. Entre estas, nos Elementos 41, 39 e 37. No Elemento 41 – Contribuições – foram gastos R\$

84,23 milhões no período de 2002 a 2009. De acordo com a Portaria Interministerial nº 163, de 4-5-2001, o Elemento 41 compreende as “Despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo receptor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente”. Neste caso, os recursos foram aplicados em duas das principais ações da Agência: 4908 – Concessão de Premio Adicional de Renda a Produtores, Distribuidores e Exibidores; e 4795 – Fomento a Projetos Cinematográficos e Audiovisuais.

Como em qualquer outra entidade, no Elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica – concentra-se boa parte das despesas operacionais: energia elétrica, telefone, aluguéis, publicações, congressos e eventos, conservação de bens imóveis, etc. Já as despesas no Elemento 37 – Locação de Mão-de-Obra, no montante de R\$ 21,3 milhões, estão relacionadas com o pagamento dos serviços terceirizados.

A respeito dos gastos com diárias, passagens, locação de mão de obra e consultoria, os representantes da Agência observaram o seguinte:

A Ancine é uma Agência em processo de desenvolvimento. A cada ano, e com a entrada de novos servidores, aumenta-se o efetivo cumprimento de suas atribuições institucionais. Um aspecto também a considerar é que a partir de 2006 a ANCINE intensifica a organização de sua área de fiscalização, em consequência inspeções presenciais, especialmente na verificação do cumprimento da Cota de tela – reserva do mercado exibidor para o filme brasileiro - passam ocorrer com mais frequência. Com a chegada de servidores concursados, nasce a necessidade de uma política constante de desenvolvimento e capacitação, dado o dinamismo, complexidade dos temas do universo do audiovisual, nessa era de surgimento diário de novas tecnologias, mídias e formatos de negócios, todos com reflexos diretos e indiretos na atuação da agência, tudo isso provoca investimentos na atualização dos conhecimentos técnicos da Agência que, comparativamente as suas irmãs, é ainda acanhada nessas despesas, especialmente no caso de consultorias técnicas.

Tabela 11.13 – Ancine – Grupos de Despesa e Elementos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

GND / Elemento Despesa	Despesas Liquidadas								TOTAL
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1 – Pessoal	2,3	6,7	6,9	6,6	8,5	15,2	21,3	28,2	95,6
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	1,3	4,4	4,9	4,8	6,9	12,7	18,2	22,8	75,9
13 – Obrigações Patronais	0,3	0,8	0,9	0,9	1,4	2,4	2,7	4,8	14,1
96 – Ressarc. de Desp. de Pessoal Requisitado	0,7	1	1	0,8	0,2	0	0,4	0,6	4,6
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0	0,4	0,2	0	0	0	0	0	0,7
16 – Outras Desp. Variáveis – Pessoal Civil		0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,3
3 – Outras Despesas Correntes	3,5	12,7	20,1	26,3	27,8	31,6	30,4	35,1	187,4
41 – Contribuições	0,7	7,3	10	12,8	11,5	15,3	12,6	14	84,2
39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	2,1	3,6	5,5	9,2	10,9	9,4	10,9	13	64,6
37 – Locação de Mão-de-Obra	0,2	0,5	2,3	2,6	3,1	3,7	4	4,8	21,3
33 – Passagens e Despesas com Locomoção	0,2	0,3	0,6	0,4	0,8	0,8	0,8	0,9	4,9
93 – Indenizações e Restituições	0,1	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,6	0,7	3,4
30 – Material de Consumo	0,1	0,2	0,4	0,3	0,2	0,8	0,5	0,4	2,7
14 – Diárias – Pessoal Civil	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	2,1
46 – Auxílio-Alimentação	0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	1,5
36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	1
92 – Despesas de Exercícios Anteriores		0,1	0,3	0	0,1	0,1	0	0	0,6
49 – Auxílio-Transporte	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0,2
35 – Serviços de Consultoria	0	0	0,1				0,1		0,2
48 – Outros Auxílios Financeiros à Pessoa Física						0		0,1	0,2
08 – Outros Benefícios Assistenciais	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
4 – Investimentos	0,1	1,5	0,6	0,8	0,9	1	1	1,5	7,4
52 – Equipamentos e Material Permanente	0,1	1,5	0,6	0,8	0,9	1	1	1,5	7,4
41 – Contribuições							0,1		0,1

GND / Elemento Despesa	Despesas Liquidadas								TOTAL	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
30 – Material de Consumo									0	0
TOTAL GERAL	5,9	20,8	27,6	33,7	37,1	47,8	52,8	64,8	64,8	290,5

Fonte: Siafi/STN

11.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

A Tabela seguinte – 11.14 – apresenta as despesas liquidadas em cada ano do período 2003 a 2009 de acordo com as fontes de recursos, ou seja, a origem dos recursos que viabilizaram as despesas. Inicialmente, estão separados os Recursos do Tesouro e os Recursos de Outras Fontes, isto é, recursos arrecadados pela própria Agência. Com a exceção das pequenas parcelas arrecadadas pela Ancine em 2005 e 2006 – R\$ 870 mil – todos os demais recursos utilizados no período foram recursos transferidos pelo Tesouro. O valor total de R\$ 284 milhões transferidos pelo Tesouro, originou-se de três fontes principais: (i) R\$ 183 milhões de Recursos Ordinários; (ii) R\$ 43 milhões da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine; e (iii) R\$ 15 milhões da Receita de Concessões e Permissões. Os recursos da Condecine financiaram atividades da Agência nos seus primeiros cinco anos de funcionamento, sendo especialmente importantes nos anos de 2005 e 2006. Com a aprovação da Lei nº 11.437, de 2006, o produto da arrecadação da Condecine deixou de ser receita da Agência e passou a ser destinado ao Fundo Nacional da Cultura, onde será alocado em categoria de programação específica, denominada Fundo Setorial do Audiovisual, e utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais. Com a perda desses recursos, a Ancine passou a depender de aportes de Recursos Ordinários do Tesouro.

Tabela 11.14 – Ancine – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Fontes de Recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Recursos do Tesouro										
100	Recursos Ordinários		14,87	18,60	8,98	8,46	15,18	51,85	64,84	182,79
129	Rec. de Concessões e Permissões	5,31			4,50	5,28				15,09
130	Contr. Desenv. Ind. Cinema Nacional	0,58	5,97	9,00	19,54	23,15				43,27
151	Contr. Soc. Lucro Pessoas Jurídicas							0,42		0,42
300	Recursos Ordinários						32,58	0,50	0,00	0,50
	Subtotal	5,89	20,83	27,60	33,02	36,89	47,76	52,77	64,84	283,72
	% em relação ao total de fontes	100%	100%	100%	98%	99%	100%	100%	100%	99,7%
Recursos de Outras Fontes										
250	Rec. Próprios Não-Financeiros				0,65	0,22				0,88
	Subtotal				0,65	0,22				0,88
	% em relação ao total de fontes	0%	0%	0%	2%	1%	0%	0%	0%	0,3%
	Total de Fontes	5,89	20,83	27,60	33,67	37,11	47,76	52,77	64,84	284,60

Fonte: Siafi-STN

Nota: não inclui fontes da Reserva de Contingência

11.5. Adequação entre Receitas e Despesas e Implicações na Gestão

Parte dos resultados das entrevistas foi incluída nas seções anteriores deste relatório. Nesta seção, serão apresentados outros resultados da consulta, especialmente aqueles posicionamentos da Agência sobre recursos disponibilizados, contingenciamentos, limites financeiros disponibilizados, etc.

Indagou-se se os recursos para pessoal, custeio e investimento/inversões financeiras têm sido necessários e suficientes para o cumprimento das funções da Agência? Em caso negativo, qual o valor considerado ideal? Posicionou-se, assim, a representação da Agência:

Os recursos para pessoal, custeio e investimento têm sido insuficientes. Uma referência de valor que se aproximaria mais das necessidades da agência está indicada no cenário da Pré-Proposta Orçamentária para 2011: R\$ 78,4 milhões, exclusive pessoal.

Foram as seguintes as considerações dos representantes a propósito da evolução das receitas constantes da versão preliminar do Relatório colocado à disposição da Agência:

Com a edição da Lei nº 11.437/06, a única fonte de arrecadação representativa da Ação finalística da Agência passou a ser a Fonte 174 – Taxas e multas pelo exercício do poder de polícia, natureza 19194100 – Multas por Infrações à Legislação Cinematográfica. Embora seu desempenho ainda não seja expressivo em termos absolutos, o seu crescimento reflete o esforço da Agência. Em 2007, 2008 e 2009, os valores arrecadados foram de R\$ 2.000,00, R\$ 16.000,00 e R\$ 40.826,32, respectivamente. Em 2010 foram arrecadados R\$ 104.920,94 até Julho.

Considerando a evolução das receitas da Agência no período de 2002 a 2009, solicitou-se a indicação de medidas necessárias para a melhor adequação das fontes de receita às necessidades da Agência e ao exercício de sua autonomia orçamentária e financeira. Resposta:

Incluir na LDO as despesas da Agência como não passíveis de contingenciamento. Ou, de modo mais perene, incluir no PL que disciplina sobre as agências reguladoras dispositivo que estabeleça a autonomia orçamentária e financeira sem as restrições comuns a outras autarquias, que não são de natureza especial.

Sobre a existência de alguma proposta concreta acerca do montante de recursos necessários para o funcionamento adequado da Agência, obteve-se o seguinte posicionamento:

Existe. Em resposta anterior, observou-se que uma referência de valor que se aproximaria mais das necessidades da agência está indicada no cenário da Pré-Proposta Orçamentária para 2011: R\$ 78,4 milhões, exclusive pessoal.

Indagou-se se os limites orçamentários (na elaboração da proposta orçamentária) fixados pelos órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamentação para a Agência tem se mostrado insuficientes nos últimos anos, obtendo-se como resposta:

Sim. As reais necessidades estão acima do que é consignado para a Agência nas leis orçamentárias.

Disponibilizados pela Agência, os limites para empenho e pagamento das despesas discricionárias no período 2004-2009 são os constantes da Tabela 11.15.

Tabela 11.15 – Ancine – Limites para Empenho e Pagamento de Despesas Discricionárias

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em valores correntes

Exercício	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Valor R\$ 1,00	19.476.323	26.035.403	27.038.281	31.443.959	29.523.338	32.760.928

Fonte: entrevista com representantes da Ancine

Indagados sobre o impacto do contingenciamento nas principais ações finalísticas e seus reflexos no cumprimento das atribuições legais da Agência, assim se posicionaram os seus representantes:

O contingenciamento impacta no planejamento das ações finalísticas e da gestão, implicando em sua realização parcial ou em sua inviabilização. Em muitas vezes, a execução orçamentária é realizada em caráter de urgência, pois parte dos limites são liberados nos últimos dias do exercício financeiro, o que pode vir a comprometer na persecução de metas da LOA e da própria gestão.

A respeito do ritmo de liberação dos limites para empenho e pagamento ao longo do exercício, indagou-se se o mesmo tem se mostrado adequado ao cronograma de licitações e contratações e, em caso negativo, como seria possível aprimorá-lo, tendo a Ancine se posicionado nos seguintes termos:

É possível aprimorá-lo na medida em que exista o efetivo conhecimento do que é possível comprometer, quando é possível bem como valores adequados às necessidades de forma a atingir o planejado.

Instados a indicar os reflexos sobre a evolução dos valores inscritos em restos a pagar decorrentes do contingenciamento ao longo do exercício financeiro, os representantes da Ancine posicionaram-se assim:

Os valores dos saldos de empenho inscritos em restos a pagar em 31 de dezembro de 2009 totalizaram R\$ 11.385.733,07 sendo R\$ 245.300,81 relativos a 2007, R\$ 830.636,56 relativos a 2008 e R\$ 10.309.795,70 relativos a 2009.

Do saldo inscrito, parte se origina de serviços de tecnologia da informação com pendências para aceitação, contratos administrativos sob exame de amparo judicial aos pleitos de repactuação contratual e outros compromissos assumidos, cujo pagamento ou cancelamento ainda não pode ser efetuado. As despesas inscritas em restos a pagar devido a atraso no descontingenciamento normalmente são realizados nos primeiros quatro meses do exercício financeiro seguinte.

Sobre o que pode ser aprimorado nos instrumentos administrativos, orçamentários e financeiros de gestão utilizados pela Agência – plano plurianual, contrato de gestão ou equivalente, relatório de gestão e outros, os representantes da Agência deram destaque à necessidade de maior flexibilidade para alterar os valores das ações de um mesmo programa.

Quanto à existência de dificuldades para a gestão de seus recursos em virtude do grau de detalhamento da programação orçamentária, os representantes da Agência afirmaram: “Atualmente, não. No entanto, melhor seria se houvesse maior discricionariedade na alteração dos valores de um mesmo programa”.

Consta do texto da LDO para 2011, um princípio de melhoria das dotações da agência das ações voltadas ao atingimento de metas específicas e pactuadas (contrato de gestão ou equivalente). A propósito indagou-se como isso poderia ser implementado na Agência e igualmente sobre como garantir que o aumento dos recursos orçamentários seja utilizado de forma adequada pela agência. Responderam assim os representantes da Ancine:

Nada impede que passe a fazer parte de uma habitualidade nas agências a publicação em jornal de grande circulação de um resumo de seus resultados anuais, com se faz, por exemplo, com as S/A, além da íntegra está disponível na internet para controle social, do Congresso Nacional

Na questão final, sobre a existência de alguma outra proposta ou sugestão de equacionamento dos problemas relacionados à gestão da Agência, a manifestação dos representantes foi a seguinte:

A necessidade de uma lei orgânica para as agências que ao mesmo tempo respeite as especificidades do segmento econômico em que atuam e, nesse sentido, evite um modelo único, mas que, também, lhes confira uma espinha dorsal que dê mais visibilidade a essa natureza autárquica especial e, assim, possibilite uma hierarquização adequada com as diversas ordens jurídicas da Administração Pública, em face da complexidade do agir administrativo que essas agências têm que se desincumbir.

12. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA

12.1. Base Legal, Objetivos, Competências e Estrutura

12.1.1. Base Legal

A Agência Nacional de Águas – ANA foi criada pela Lei nº 9.984, de 17-7-2000, como autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Singreh. Tanto a PNRH como o Singreh foram instituídos pela Lei nº 9.433, de 8-1-1997.

12.1.2. Objetivos e Competências

A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe, entre outras atividades:

- a) supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; e disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- b) outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso e fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;
- c) elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;
- d) implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;
- e) promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;
- f) definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;
- g) propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos;
- h) participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação;
- i) regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis.

Na entrevista com representantes da ANA foram feitas indagações sobre o modelo brasileiro de recursos hídricos e sobre a atuação da Agência. Questionados se a política, o gerenciamento e a regulação de recursos hídricos seguidas no Brasil se assemelham com os de algum outro país, os representantes assim se manifestaram:

Em parte sim. O modelo brasileiro de Política e Gerenciamento é inspirado no modelo francês e a semelhança se dá, sobretudo, quanto ao princípio da gestão descentralizada e participativa que se materializa através dos comitês de bacia hidrográfica e as agências de água. Os comitês são colegiados deliberativos e as agências entidades de suporte técnico e administrativo dos comitês e que também podem exercer funções de Estado, como ocorre com a cobrança pelo uso da água por parte das agências francesas.

Entretanto, a natureza federativa do Brasil e a prática da implementação da política ao longo desses 13 anos, quando deparada com nossa realidade institucional e legal, vêm diferenciando, por meio dos atos legais e infra-legais estabelecidos após a Lei nº 9.433/97, o nosso modelo em relação a todos os demais.

Seguindo uma tendência mundial, o Brasil experimentou, a partir da década de 70, grande evolução de suas políticas de meio ambiente, tendo implantado a partir daí um extenso arcabouço legal e institucional de gestão ambiental. As últimas três décadas do século XX podem ser divididas em três fases muito características quanto aos objetivos e instrumentos de gestão aplicados:

- **De 1970 até fins da década de 80:** política de controle ambiental centralizada exercida por órgãos federais e estaduais de meio ambiente, baseada em mecanismos de comando e controle (disciplinamento, proibições e normas), com grande ênfase no controle pontual da emissão de poluentes industriais. Esta fase é marcada pela falta de integração entre as políticas de desenvolvimento e de meio ambiente, pelo custeio integral por fundos públicos e pela falta de participação social (GOLDENSTEIN, 2000);
- **Fins da década de 80 até início da década de 90:** Inicia-se a implantação de uma política nacional de meio ambiente, definida pela Constituição Federal de 1988, introduz-se o conceito de gestão ambiental integrada e participativa, criação de conselhos federal e estaduais de meio ambiente buscando a integração entre os diferentes níveis de governos e entre os setores público e privado, graves problemas ambientais são acompanhados de uma maior conscientização e mobilização pública por um lado, e, por outro lado, com o nível ainda baixo de integração da políticas públicas setoriais;
- **A partir da década de 90:** Consideração da escala global das questões ambientais na esteira da realização da Rio-92, introdução do conceito de desenvolvimento sustentável e dos instrumentos econômicos na gestão ambiental, e o início do processo de reformulação dos órgãos setoriais de gestão.

Da mesma forma que a gestão ambiental, a gestão de recursos hídricos no Brasil vem experimentando uma forte evolução nas últimas três décadas. Até então os grandes projetos que afetavam o setor de recursos hídricos eram conduzidos por setores específicos: hidrelétrico, irrigação, saneamento, hidroviário, sem uma adequada integração. Mas *“a partir dos anos 70, no entanto, a ocorrência de sérios conflitos de uso da água começou a suscitar discussões nos meios acadêmicos e técnico-profissional sobre como minimizar os problemas decorrentes”*(TUCCI *et al.*, 2001), tendo a gestão da água tomado um novo rumo com a promulgação da constituição de 1988, que delegou competência à União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. A partir deste marco legal, tem ocorrido uma intensa reformulação das legislações estaduais e federal de recursos hídricos, tendo resultado na promulgação, em 1997, da lei federal (Lei 9433) e de diversas leis estaduais de águas.

A despeito da grande evolução experimentada no campo institucional e legal, o país não conta com fontes adequadas de financiamento para a gestão, conservação e recuperação ambiental e verifica-se ainda ineficiência da aplicação dos escassos recursos existentes. Os órgãos de gestão estaduais, por exemplo, encarregados do licenciamento e fiscalização das atividades poluidoras e impactantes do meio ambiente, encontram-se, em geral, operando de forma precária. A contaminação dos corpos hídricos interiores e costeiros por efluentes domésticos é generalizada em todo o país e absolutamente crítica nas áreas de maior concentração urbana, e não se conta ainda com um modelo sustentável de financiamento

ao setor que consiga reverter este quadro. Enfim, ao mesmo tempo que o Brasil desempenha um papel relevante nos fóruns internacionais de discussão dos problemas ambientais globais derivados do desenvolvimento ainda não se conseguiu tratar adequadamente os resíduos que produzidos diariamente em nossas próprias casas.

O sistema nacional de recursos hídricos e os sistemas estaduais de gestão implantados ou em discussão são fortemente inspirados no modelo francês e se baseiam nas seguintes premissas:

- O gerenciamento dos recursos hídricos deve ser feito de forma integrada tendo como unidade de gestão a bacia hidrográfica e deve compreender também o solo e a cobertura vegetal;
- Reconhecimento da água como bem finito e vulnerável;
- A gestão deve considerar o valor econômico da água, aplicando-se o princípio do usuário-pagador e do poluidor-pagador, permitindo integrar os custos ambientais aos diversos usos da água;
- A gestão deve ser descentralizada, criando-se comitês de bacia que contemplem a participação dos usuários e da sociedade civil e dos governos municipais;

As políticas de gestão devem focar a viabilidade financeira do gerenciamento integrado.⁷³

Indagou-se sobre a existência de estudos comparativos com outros países acerca da qualidade dos serviços e dos preços (exceto tributos) praticados pelas concessionárias no Brasil. Foi a seguinte a resposta:

A ANA é uma Agência Reguladora do uso privado de um bem público, que é a água, e não tem competência legal para exercer a regulação da prestação de serviços públicos, que é o caso do abastecimento público de água. Segundo a Constituição Federal, o poder concedente da prestação de serviços de abastecimento de água às comunidades pertence aos municípios, a quem cabe, por força da Lei nº 11.445/07, constituir ou selecionar uma agência reguladora existente de serviços públicos de saneamento que deverá, dentre outros, regular a qualidade da prestação dos serviços e as tarifas praticadas.

A World Commission on Water, suportada pela ONU e Banco Mundial, estima que o crescimento da população nos próximos 25 anos requererá 17% de aumento da disponibilidade de água para irrigação e 70% para abastecimento urbano. Estes aumentos associados aos demais usos da água deverá representar um acréscimo de 40% na demanda total. Aquela comissão avalia também que será necessária a duplicação dos investimentos mundiais em água e saneamento a fim de atender a demanda crescente e reduzir o número de pessoas sem água limpa (1 bilhão) e sem saneamento (3 bilhões) em todo o mundo, majoritariamente nos países subdesenvolvidos.. Os recursos investidos deveriam passar dos cerca de US\$70-80 bilhões anuais para US\$180 bilhões para reduzir o contingente dos “sem saneamento” para cerca de 330 milhões até 2025.

Em alguns países mais ricos, principalmente da Europa Ocidental, foram implantados sistemas de gestão dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento que vêm permitindo o disciplinamento do uso da água e a proteção ambiental. Nestes países, a introdução de novos modelos de gestão da água está levando à reversão de parte dos problemas com a redução dos índices de desperdício, o tratamento dos esgotos e a recuperação ambiental. De 1985 a 1994, o preço do m³ de água na França subiu 92% e o volume de água fornecido por operadores privados a cada pessoa conectada a rede de abastecimento¹, que em 1985 era em média 67 m³/pessoa.ano, atingiu 75 m³/pessoa.ano em 1991 e caiu para 71 m³/pessoa.ano em 1994, enquanto no setor industrial observou-se uma redução de 12% no consumo total anual entre 1981 e 1990 (BARRAQUE *et al.*, 1998). O rio Reno que há 30 anos atrás estava fortemente poluído apresenta hoje uma fauna comparável à observada há 100 anos atrás (GTZ, 1998). Países como França, Alemanha, Holanda e Reino Unido, apresentam índices próximos de 100% de conexão à rede de água

⁷³ A resposta a questão formulada foi retirada de RAMOS, Marilene. *Gestão de recursos hídricos e cobrança pelo uso da água*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 2007.

e 80 a 96% a rede de coleta de esgotos, com 65 a 80% de tratamento secundário (CORREIA *et al.*, 1998).

Em partes do México, Índia, Yemen e China, o nível do lençol freático vem descendo mais de 1 metro por ano. A agricultura irrigada, feita de forma descontrolada, tem devastado partes da Ásia Central e o Mar de Aral apresenta uma fração de seu tamanho original. Em todo o mundo, grande parte dos recursos hídricos superficiais localizados próximos aos grandes centros de demanda encontram-se comprometidos em função do nível de poluição que apresentam, caso do Nilo, Tietê, Paraíba do Sul, entre outros.

Entre as soluções apontadas para os problemas que afetam os recursos hídricos, estão:

- Universalização dos serviços de água e esgoto: é o primeiro objetivo colocado por largos setores da sociedade, pelos organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial e pelo governo brasileiro. Além de atender a uma necessidade de melhoria das condições de saúde e de vida da população, a universalização do saneamento se refletirá também na adoção de práticas de conservação e na recuperação da qualidade ambiental dos ecossistemas como um todo.

- Gestão participativa: a excessiva centralização das ações relativas ao gerenciamento de recursos hídricos que alija e aliena os setores usuários da gestão vem sendo apontada também como um dos fatores que impedem uma maior proteção dos recursos e uma alocação mais racional. A hierarquização dos usos e ações relativas ao gerenciamento dos recursos hídricos deve ser feita com ampla participação dos setores interessados e no nível de decisão o mais baixo possível. A ampliação desta participação através da implantação de arranjos institucionais adequados pode ser colocada como o segundo objetivo reivindicado pelos setores interessados.

- Valor econômico da água: Outro objetivo para a gestão dos recursos hídricos e reversão dos problemas é a aplicação de mecanismos de gestão que incentivem o uso mais racional da água. Entre estes mecanismos destaca-se a cobrança pelo uso da água bruta. Do ponto de vista econômico, esta cobrança busca incentivar a todos aqueles que usam a água de forma ineficiente a reduzir o seu uso e transferir a água para usos de valor maior, entre eles, inclusive, os usos ambientais. Apesar de vir sendo praticada em alguns países como a França há mais de 30 anos, o preço da água, mesmo em países desenvolvidos, não consegue internalizar ainda as deseconomias geradas por suas diversas formas de utilização e não reflete a própria escassez do recurso. Uma das conclusões a que chegam Buckland e Zabel (1998), quando analisam os aspectos econômicos e financeiros das políticas de gestão de recursos hídricos em países europeus (França, Alemanha, Holanda, Reino Unido e Portugal), é de que a cobrança por qualquer tipo de uso não é estabelecida, em nenhum dos casos analisados, com base nas externalidades decorrentes do uso, mas apenas como mecanismo para cobrir custos de operação dos sistemas, de gestão e monitoramento e, por vezes, o plano de investimentos (França e Alemanha).

Os três objetivos enunciados estão de acordo com as diretrizes para a política de gestão dos recursos hídricos pela Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento, ocorrida em Dublin e confirmadas pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992):

- O desenvolvimento deve ser sustentável, ou seja, o gerenciamento eficiente dos recursos hídricos implica numa abordagem que torne compatíveis o desenvolvimento sócio-econômico e a proteção dos ecossistemas naturais;
- O desenvolvimento e o gerenciamento devem apoiar-se, em todos os níveis, na participação dos usuários, dos tomadores de decisões e dos planejadores;
- A água tem valor econômico para todos e por todos os seus usos.

Os governos devem estabelecer os arranjos institucionais no nível local, nacional e internacional que permitam atingir os objetivos colocados, permitindo um gerenciamento mais eficiente dos escassos recursos e encorajar investimentos.⁷⁴

⁷⁴ Igualmente nesta questão, a fonte principal da análise foi retirada de RAMOS, Marilene. Op. cit.

Questionou-se sobre como poderiam ser aperfeiçoados especificamente os instrumentos de outorga, regulação e fiscalização da área de recursos hídricos, obtendo-se como resposta:

Os principais desafios no que se refere ao aprimoramento dos instrumentos de outorga, regulação e fiscalização são:

- integração das estratégias e diretrizes de gestão de recursos hídricos entre a União e os Estados, em relação às respectivas atribuições relacionadas aos corpos d'água sob suas dominialidades.
- articulação de procedimentos e diretrizes de licenciamento ambiental (IBAMA), outorga e disponibilidade hídrica (ANA), outorga de potencial de energia (ANEEL), entre outros.
- definição de estratégias articuladas de fiscalização: entre estados e entidades da União.

Outro questionamento foi sobre a existência de algum estudo ou avaliação que mostre especificamente a satisfação do consumidor com o *atendimento* dado pela empresa concessionária e com os *preços* praticados. A manifestação dos representantes da Agência foi que:

A Agência Nacional de Águas não regula serviços de captação, tratamento e distribuição de água e sim o uso do bem público "água". O valor cobrado do consumidor final, **pelas concessionárias**, refere-se predominantemente, aos serviços de captação, tratamento, armazenamento e disponibilização da água. O custo do bem público, embutido na conta, é irrisório, em relação aos valores cobrados.

A interação entre a Agência e o Ministério Supervisor quanto à divisão de competências se dá assim:

As competências da Agência Nacional de Águas estão muito bem delimitadas na Lei 9.984/2000. Compete à Secretaria de Recursos Hídricos – SRH/MMA, a formulação da Política e o exercício das funções de Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

Há algum sobreposição de competência em relação a algumas atividades desenvolvidas pela Secretaria de Recursos Hídricos – SRH/MMA e pela ANA, na questão de fomento a projetos de revitalização de bacias hidrográficas.

A ANA mantém contratos de gestão com os Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas. Indagou-se sobre essa experiência, que motivou como resposta:

A ANA mantém contratos de gestão com as **Agências de Água** ou entidades delegatárias dessas funções. Os contratos de gestão definem metas de gestão, somente, tendo em vista que o repasse de recursos financeiros arrecadados pela ANA nas respectivas bacias tem natureza de gasto obrigatório e, por essa razão, os recursos são repassados integralmente para as agências de bacias em que há cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos (atualmente as bacias hidrográficas dos rios Paraíba do Sul, PCJ – Piracicaba, Capivari e Jundiá e São Francisco).

12.1.3. Estrutura

A ANA é dirigida por uma Diretoria Colegiada composta por cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, sendo um deles o Diretor-Presidente, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma recondução consecutiva. Além da Secretaria, a Agência é constituída por oito superintendências, cinco assessorias, a Procuradoria-Geral, a Corregedoria e a Auditoria Interna.

12.2. Plano Plurianual, Indicadores e Ações Orçamentárias

12.2.1. Programas, Indicadores e Índices

No Plano Plurianual para o período 2000-2003, a Agência executou ações finalísticas em cinco programas. Nas próximas tabelas, estão demonstrados os indicadores, unidades de medida e os índices programados e alcançados por esses Programas nos referidos exercícios.

A Agência foi a principal responsável pelas ações do Programa 0495 – Pró-Água-Gestão. Tratando-se de programa multi-institucional, sendo outras de suas ações executadas pelo Ministério da Integração Nacional. Conforme a Tabela 12.1, quatro indicadores trataram de mensurar os resultados do programa, sendo-lhes atribuídas unidades de medida e metas para o final do período do plano. Para três dos indicadores, os relatórios de avaliação do programa não fizeram referência à apuração de índices ou deixaram claro que não houve a apuração. No caso do indicador “Taxa de Outorga de Recursos Hídricos na Região do Semi-Árido”, houve apuração nos exercícios de 2002 e 2003 e os resultados ficaram bem aquém da meta estabelecida para final do plano.

O Relatório de Avaliação relativo ao exercício de 2003 apresenta a seguinte justificativa para o desempenho:

Os decretos de programação orçamentária e financeira em 2003 promoveram o contingenciamento de 64% dos recursos orçamentários previstos, o que provocou o cancelamento da implantação de novas ações nos dez estados integrantes do projeto “Proágua Semi-Árido” e forçou a priorização das ações de continuidade. Também houve prejuízo ao desenvolvimento do Programa, com o impedimento de que mais pessoas na região semi-árida pudessem ser beneficiadas.

Tabela 12.1 – ANA – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados

Programa 0495 – Pró-água – Gestão

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Índice de Correção de Qualidade dos Corpos de Água	Número Índice	Anual	-	Não apurado	-		200,00
Taxa de Escassez de Água	Número Índice	Anual	-	Não apurado	-		200,00
Taxa da Melhoria da Qualidade da Água	Porcentagem	Anual	-	-	Não apurado	Não apurado	100,00
Taxa de Outorga de Recursos Hídricos na Região do Semi-Árido	Porcentagem	Anual	-	-	3,20	19,9	100,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

Mais do que o anterior, o Programa 0497 – Águas do Brasil foi um típico programa multi-institucional constituído por ações da ANA, do Ministério do Meio Ambiente, da Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Conforme demonstrado na Tabela 12.2, os dois indicadores do programa apresentaram metas para o final do período do PPA (2003), mas durante a execução do plano e mesmo no final não houve apuração dos resultados alcançados. No Relatório de Avaliação, justificou-se assim a impossibilidade de verificação dos indicadores:

A variação dos indicadores “Número-índice de Outorga de Água em Bacias Seleccionadas” e “Número-índice de Melhoria da Qualidade da Água em Bacias Seleccionadas” teve sua aferição impossibilitada, visto que dependia da plena execução de algumas ações

fundamentais para o enquadramento dos cursos d'água, que tiveram execução prejudicada pela insuficiência e pela descontinuidade na liberação de recursos.

Tabela 12.2 – ANA – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0497 – Águas do Brasil

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Taxa de Melhoria da Qualidade da Água em Bacias Selecionadas	Número Índice	Anual	-	Não apurado	Não apurado	Não apurado	190,00
Taxa de Outorga de Águas em Bacias Selecionadas	Número Índice	Anual	-	Não apurado	Não apurado	Não apurado	190,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

O Programa 0507 – Nossos Rios: São Francisco, de responsabilidade principal da ANA, teve, em 2002, ação executada sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Dos quatro indicadores escolhidos – ver Tabela 12.3 – em três estabeleceu-se metas para o final do período do PPA. Dois indicadores foram apurados em 2003 e nos demais exercícios não houve apuração ou não houve informação sobre apuração.

Tabela 12.3 – ANA – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0507 – Nossos Rios: São Francisco

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Taxa de Outorga da de Água na Bacia do Rio São Francisco	Número Índice	Anual	-	Não apurado	Não apurado	29,0	200,00
Taxa de Planos de Recursos Hídricos Implementados na Bacia do Rio São Francisco	Número Índice	Anual	-	Não apurado	-	-	100,00
Taxa de Recuperação e Preservação de Áreas de Nascentes e Mananciais na Bacia do Rio São Francisco	Número Índice	Anual	-	Não apurado	-	-	15,50
Taxa de Conformidade da Água na Bacia do Rio São Francisco	Porcentagem	Anual	-	-	Não apurado	73,65	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

Os Programas 0513 – Nossos Rios: Paraíba do Sul e 0514: Nossos Rios: Araguaia-Tocantins – Tabelas 12.4 e 12.5 – adotaram ambos os mesmos dois indicadores: Taxa de Melhoria da Qualidade da Água e Taxa de Outorga de Recursos Hídricos. Os dois programas trouxeram metas para o final do plano, mas, como em quase todas as situações anteriores, não houve apuração dos resultados alcançados.

Tabela 12.4 – ANA – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0513 – Nossos Rios: Paraíba do Sul

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Taxa de Melhoria da Qualidade da Água da Bacia do Rio Paraíba do Sul	Porcentagem	Anual	-	Não apurado	Não apurado	Não apurado	30,00
Taxa de Outorga de Recursos Hídricos na Bacia do Rio Araguaia-Tocantins	Porcentagem	Anual	-	Não apurado	0,71	Não apurado	30,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

Sobra a execução das metas do Programa 0514, o Relatório de Avaliação fez, entre outras, as seguintes considerações:

Os resultados esperados foram inviabilizados pelas fortes restrições impostas pelos contingenciamentos de recursos orçamentários, especialmente nesse exercício, em que não houve disponibilidade financeira para execução. (...) Foram solicitadas adequações, também, no objetivo do Programa e nos seus indicadores de resultados: “Taxa de Conformidade da Água na Bacia do Rio Araguaia-Tocantins” e “Taxa de Outorga dos Recursos Hídricos na Bacia do Rio Araguaia-Tocantins”, considerados inadequados para a proposta de trabalho a ser implementada na ANA, que não foram acatadas. Diante dessa inflexibilidade do Plano, os índices previstos para os indicadores não foram mensurados.

Tabela 12.5– ANA – PPA 2000-2003: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0514 – Nossos Rios: Araguaia-Tocantins

Indicador	Unidade de Medida	Periodicidade	Índices Apurados em				Índice previsto no final do PPA
			2000	2001	2002	2003	
Taxa de Melhoria da Qualidade da Água da Bacia do Rio Araguaia-Tocantins	Número-índice	Anual	-	Não apurado	Não apurado	-	100,00
Taxa de Outorga na Bacia do Rio Paraíba do Sul	Número-Índice	Anual	-	Não apurado	Não apurado	-	100,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatórios de avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>

No PPA 2004-2007, a Agência executou ações em sete programas finalísticos, dos quais cinco de responsabilidade de outras unidades executoras. Para o principal programa da Agência, o 1107 – Probacias – Conservação de Bacias Hidrográficas, foram selecionados dois indicadores, sendo que num deles partiu-se de índice de referência inicial, fixou-se meta para o final do período do plano e apuraram-se resultados em todos os exercícios do PPA. Os relatórios de avaliação da execução do PPA trazem observações úteis sobre as dificuldades encontradas para a mensuração e para o alcance dos resultados. Sucintamente, são estas as observações dos relatórios de cada um dos exercícios:

(2004) O índice de referência do indicador Taxa do Território Brasileiro com a Implantação do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos Excluída a Bacia Amazônica não evoluiu, em razão de não ter sido alcançado o índice mínimo dos instrumentos de gestão implantados nas demais bacias.

(2005) O indicador do programa avalia o grau de implementação dos instrumentos de gerenciamento da Política Nacional do Meio Ambiente em bacias hidrográficas de domínio da União, atribuindo o índice mínimo de 70% desses instrumentos implementados (Comitê, Agência, Plano de Recursos Hídricos, Regularização e Cobrança) para o alcance do resultado previsto. Os índices foram corrigidos por ocasião da revisão do PPA em 2005, passando de 1,2% para 1,3% (índice de referência) e de 23,3% para 19,33% (índice final 2007), sendo considerada alta a viabilidade de alcance do índice.

(2006) Houve avanço no processo de implementação dos instrumentos da PNRH, porém de forma mais lenta do que o previsto e que depende de fatores externos a atuação da Unidade Responsável pelo Programa. As ações de cobrança pelo uso de recursos hídricos nas demais bacias selecionadas para o período deste PPA, que retratam a efetivação do indicador do Programa, não foram incluídas na Lei Orçamentária 2007, o que evidencia a impossibilidade de ampliação dos resultados alcançados até o exercício de 2006.

(2007) Das cinco bacias com previsão de implantação dos instrumentos da PNRH, no período do PPA que se encerrou em 2007, uma já se encontrava com esses instrumentos em funcionamento (Paraíba do Sul) e outra teve o início das atividades de cobrança pelo direito de uso no período, formada pelo consórcio das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Nas demais o sistema avançou, mas não a ponto de dar início ao processo de cobrança e, por meio dos recursos arrecadados, beneficiar as populações locais com ações de recuperação e conservação dos corpos d'água locais.

Tabela 12.6 – ANA – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1107 – Probacias – Conservação de Bacias Hidrográficas

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Taxa do Território Brasileiro com Implantação de Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, excluída a Bacia Amazônica (%)		1,3	1,20	1,66	1,66	1,66	20,5
Número de Bacias Hidrográficas com alcance de, pelo menos, 70% do Índice de Implementação dos Instrumentos de Gerenciamento de Recursos Hídricos (%)					2,00	2,00	5,00

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008.

O Programa 1304 – Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas, apresentado na Tabela 12.7, tem como objetivo principal a redução do consumo de água no setor de irrigação. Os relatórios de avaliação do PPA 2004-2007 são esclarecedores sobre a execução do programa e o cumprimento de suas metas. Em 2007, não houve despesas no âmbito do programa, já que as suas ações foram incorporadas ao Programa 1107, anteriormente comentado.

(2004) Desconsiderando-se a ação relativa a financiamento a recursos hídricos e recuperação ambiental, que não foi executada, foram gastos 39% do orçamento aprovado. Os resultados obtidos superaram a expectativa. O alcance do índice originalmente previsto para o indicador Consumo Médio de Água no Setor de Irrigação ao final do PPA 2004 - 2007 foi considerado de baixa viabilidade. O indicador deverá ser revisto, em razão de não expressar os resultados agregados do programa e poderá haver necessidade de inclusão de outros indicadores, cujo resultado tenha abrangência do impacto em outros grandes setores usuários.

(2005) Viabilidade de alcance do índice do indicador ao final do PPA. Os recursos alocados e efetivamente disponibilizados para a execução do programa são insuficientes para o alcance do índice previsto ao final do PPA.

(2006) Viabilidade de alcance do índice do indicador ao final do PPA: Muito Baixa. O indicador do Programa trata da taxa de redução do volume de água consumido no setor de irrigação. Não foi apurada a evolução do indicador de desempenho do Programa, consoante argumentações da avaliação de 2005, que levaram a incorporação de suas ações pelo Programa Probacias – Conservação de Bacias Hidrográficas.

Tabela 12.7 – ANA – PPA 2004-2007: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1304 – Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em				Índice previsto no final do PPA
	Data	Índice	2004	2005	2006	2007	
Consumo Médio Anual de Água no Setor de Irrigação (vazão em litros/segundo/ha)		0,8			0,79	0,6	

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008.

Afora o Programa 0750 – Apoio Administrativo que, por suas características, não é apreciado nesta seção, a Agência é responsável por apenas um programa finalístico no PPA 2008-2011. Trata-se do Programa 1107 – Probacias – Conservação de Bacias Hidrográficas, que tem por objetivo implementar o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos e promover a recuperação e a conservação de bacias hidrográficas. Conforme os dados da

Tabela 12.8, o Programa conta com dois indicadores, cada um com o respectivo índice de referência (%), meta para o final do PPA e índice apurado para 2008.

De acordo com o Relatório de Gestão da Agência relativo a 2008 encaminhado ao TCU, melhores resultados para o Programa dependem de medidas para a cobrança do direito de uso da água da Bacia do Rio São Francisco, que representa mais de 90% do indicador do programa para o período do atual plano plurianual. A implementação da cobrança depende de decisão do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Tabela 12.8 – ANA – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 1107 – Probacias – Conservação de Bacias Hidrográficas

Indicador e Unidade de Medida	Data	Índice de Referência	Índice previsto no final do PPA	Índices Apurados em			
				2008	2009	2010	2011
Área do Território Brasileiro com Implementação da Cobrança pelo Direito de Uso de Recursos Hídricos, excluída a Bacia Amazônica (%)	31-12-2006	1,58	16,96	1,58	-	-	-
População Brasileira Beneficiada com a Implementação de Projetos decorrentes da Cobrança pelo Direito de Uso dos Recursos Hídricos (%)	31-12-2006	5,93	14,34	5,93	-	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2009/09_anexo1_parte2.pdf>

Tabela 12.9 – ANA – PPA 2008-2011: Indicadores, Índices de Referência e Índices Alcançados
Programa 0515 – Infra-Estrutura Hídrica

Indicador e Unidade de Medida	Data	Índice de Referência	Índice previsto no final do PPA	Índices Apurados em			
				2008	2009	2010	2011
Adução de Água Bruta (milhão de m ³)	1-1-2003	1.570,00	Em apuração	-	-	-	-
Reserva de Água em Barramentos e Açudes (milhão de m ³)	1-1-2003	5.495,00	Em apuração	-	-	-	-

Fonte: Brasil. MPOG. SPI. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2009/09_anexo1_parte2.pdf>

A autonomia técnica, orçamentária e financeira das agências reguladoras implica maior controle de metas e resultados, além das medidas de transparência de sua atuação. Na entrevista com representantes da Agência indagou-se a respeito de quais os documentos que refletem o conjunto de diretrizes e objetivos seguidos pela Agência e quais são aqueles considerados necessários e úteis. Tal questionamento obteve como resposta:

A ANA está desenvolvendo e implementando instrumentos de gerenciamento interno de sua programação, baseado em diretrizes do Planejamento Estratégico, que oferece a definição de objetivos e resultados, bem como os indicadores de mensuração e monitoramento do seu desempenho. O sistema informatizado – SISPLANA visa proporcionar a transparência e a interação necessária ao acompanhamento dos resultados institucionais.

Considerando os diversos instrumentos impostos pela administração pública federal aos seus órgãos e entidades para o gerenciamento, controle e avaliação da programação governamental como o Sistema do PPA/Orçamento, o modelo da Avaliação de Desempenho Institucional para fins de gratificação de servidores, o Contrato de Gestão, o Relatório de Gestão para a Prestação de Contas ao TCU, entre outros, procuramos assegurar e estabelecer uma consistência entre estes instrumentos, tendo como referência a lógica do Planejamento Estratégico.

Observa-se, contudo, que a conexão entre todos os instrumentos é dificultada por estarem baseados em lógicas e estruturas diferenciadas.

Indagou-se, ainda, a respeito da adequação do modelo do PPA em vigor (programas, ações e indicadores) face às necessidades de planejamento da ANA. A resposta foi a seguinte:

O modelo é aplicado para toda a administração pública, razão pela qual não poderia atender plenamente a cada órgão ou unidade que executa orçamento público. O modelo do PPA não afere adequadamente o resultado da aplicação de recursos financeiros: i) pelo fato de os valores definidos para elaboração da proposta orçamentária anual, pelo órgão setorial, não levarem em conta as programações e demandas de recursos da Agência; ii) por não haver nenhuma estabilidade quanto à efetiva disponibilidade de recursos para execução, durante o exercício; iii) os produtos e metas de uma ação orçamentária não refletem adequadamente e nem esgotam o universo de intervenções de uma ação orçamentária.

A propósito dos atuais indicadores do PPA e sua representatividade dos resultados da Agência, foi o seguinte o comentário dos representantes da instituição:

No caso específico da ANA, o indicador do Programa reflete adequadamente o esforço despendido para o resultado proposto do Programa. Não se pode confundir indicador de Programa, que mensura o resultado de Governo, muitas vezes alcançado com a participação e recursos orçamentários e financeiros de outros órgãos, com resultados da Unidade. O que se busca, para aferir os resultados da Agência, é a definição de indicadores que possam aferir o esforço de toda a Agência, a serem pactuados a partir do Planejamento Estratégico.

Indagado sobre quais os indicadores e respectivas metas utilizados pela Agência para avaliar a eficiência no emprego dos recursos do orçamento em suas atividades, o posicionamento do representante foi o seguinte:

A Agência tem trabalhado com a relação entre o quantitativo de produto previsto e o realizado, a relação entre os recursos financeiros previstos e aplicados e a relação entre ambos. Uma média final, aponta para a relação média alcançada pela Agência. Esses cálculos podem ser acessados nos últimos Relatórios de Gestão da Agência.

12.2.2. Ações Orçamentárias

Aos programas do PPA vinculam-se um conjunto de ações, com os respectivos valores financeiros associados a produtos e unidades de medida. Ao longo dos exercícios, tais ações podem sofrer alterações com as mudanças introduzidas pelas leis orçamentárias e seus créditos.

Houve muitas alterações entre as ações do PPA 2000-2003 e as do PPA 2004-2207. Assim, mostrou-se impraticável montar a série histórica com início em 2000. Apresenta-se, na Tabela 12.11, os montantes liquidados no período 2004-2009 de acordo com os programas e as ações da Agência constantes do PPA 2004-2007 e do PPA 2008-2011.

A análise das despesas por ações orçamentárias é dificultada, como nos demais casos, pelo modelo adotado de concentrar numa atividade de caráter administrativo boa parte dos recursos da unidade. Dos R\$ 726,4 milhões despendidos pela Agência nos seis anos, 54,2% foram empregados por meio da Atividade 2000 – Administração da Unidade.

12.11 – ANA – Valores Liquidados por Ações entre 2004 e 2009

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa / Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
0052	Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	0,0	0,6	0,6				1,2
6270	Educação Ambiental para Recursos Hídricos	0,0	0,6	0,6				1,2
0122	Saneamento Ambiental Urbano	1,8	0,0		40,1	21,3		63,3
2905	Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas – Prodes	1,8	0,0		40,1	21,3		63,3
0511	Gestão da Política de Meio Ambiente	0,5	0,4	0,7	0,2	0,4	1,3	3,4
11TN	Reforma do Bloco L da Agência Nacional de Águas	0,4	0,3	0,6	0,1	0,1	1,1	2,6
4572	Capacitação de Serv. Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,8
0515	Infra-Estrutura Hídrica				10,3	26,6	24,3	61,2

Cod	Programa / Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
2D06	Estruturação dos Sist. Nac. e Estad. de Gerenciamento de Recursos Hídricos				10,3	26,6	24,3	61,2
0750	Apoio Administrativo	30,5	31,8	42,2	43,9	51,3	63,4	263,0
2000	Administração da Unidade	30,0	22,3	39,9	40,0	46,5	52,4	231,1
09HB	Contr. da União, de suas Aut. e Fund. p/Custeio Reg. de Prev. dos Serv. Publ. Fed.			1,6	2,8	3,9	5,1	13,4
2A07	Administração da Unidade (Credito Extraordinário)		8,7					8,7
2003	Ações de Informática						5,1	5,1
2004	Assistência Médica e Odont. aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3	2,2
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	2,2
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
2A03	Assistência Médica e Odont. Aos Servidores, Empregados e seus Dependentes		0,1					0,1
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2A04	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados		0,0					0,0
1047	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conviver	13,4	21,4	3,1	0,0			37,9
3028	Estruturação dos Sist. Estad. de Gerenciamento de Rec. Hídricos no Semi-Árido	9,0	14,1	1,1	0,0			24,2
2272	Gestão e Administração do Programa	4,3	7,3	2,0				13,6
3774	Construção de Cisternas	0,1						0,1
1107	Probacias – Conservação de Bacias Hidrográficas	9,5	10,2	32,4	52,4	53,8	58,1	216,4
86A4	Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrog. dos Rios Piracicaba/Jundiá e Capivari com Recursos da Cobrança p/uso de Rec. Hídricos	0,0	0,0	17,8	14,0	18,7	17,7	68,2
86A6	Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrog. do Rio Paraíba do Sul com Recursos da Cobrança p/uso de Recursos Hídricos	6,6	6,2	8,2	12,5	8,9	10,6	53,0
2378	Operação da Rede Hidrometeorológica	0,0	0,0	0,0	13,6	15,1	16,6	45,3
4980	Fomento a Criação e Consol. de Comitês e de Ag. em Bacias Hidrográficas	1,0	0,8	1,4	1,7	1,4	1,9	8,4
7278	Implantação do Sistema Nacional de Informações Sobre Recursos Hídricos	0,4	0,8	0,8	1,4	1,7	3,2	8,2
4925	Elaboração de Planos de Recursos Hídricos	0,0	0,0	1,6	2,3	1,5	2,6	7,9
4936	Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos	0,2	0,5	0,7	0,9	1,9	1,0	5,1
1184	Modernização da Rede Hidrometeorológica	0,0	0,0	0,0	1,7	1,4	1,9	5,0
4928	Capacitação para a Gestão de Recursos Hídricos	0,0	0,0	0,0	0,7	1,0	0,1	1,8
4926	Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos de Domínio da União	0,4	0,3	0,2	0,2	0,5	0,4	2,0
2272	Gestão e Administração do Programa	0,1	0,4	0,8	0,1	0,3	0,4	2,0
2977	Fiscalização do Uso de Recursos Hídricos	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	1,7
10CS	Despoluição de Lagoas	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	1,2
10TQ	Implementação da Gestão Integrada de Águas Subterrâneas e Superficiais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,4	1,1
4929	Projetos Demonstrativos de Uso Racional e Conservação de Recursos Hídricos	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,8	1,5
4925	Elaboração dos Planos de Bacias Hidrográficas	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
6251	Prevenção de Eventos Hidrológicos Críticos	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6
6251	Sistema Nacional de Prevenção de Eventos Hidrológicos Críticos	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
7270	Implant. de Sist. de Cobrança p/uso dos Rec. Hídricos em Bacias Hidrográficas	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,4
7406	Implant. da Rede de Monitor. da Qualid. da Água na Bacia do Rio Paraíba do Sul	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,4
2D09	Enquadramento de Corpos D Água	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3
7406	Implantação do Sistema de Alerta da Qualidade da Água	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
4928	Capacit. e Treinam. para a Gestão, Particip. e Proteção dos Recursos Hídricos	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
4937	Fomento a Projetos de Difusão e Pesq. Cient. e Tecnol. para Recursos Hídricos	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,2	0,5
1122	Ciência, Tecnologia e Inovação Aplicadas aos Recursos Naturais	13,0	14,4	17,1				44,5
2378	Levantamento e Disponibilização de Dados Hidrometeorológicos	13,0	14,4	17,1				44,5
1304	Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas	9,9	10,9	14,7	0,0			35,5
2957	Fomento a Projetos de Recuperação e Conservação de Bacias Hidrográficas	7,7	10,6	13,9	0,0			32,2
10CS	Despoluição de Lagoas	1,9		0,0				1,9
4937	Fomento a Projetos de Difusão e Pesq. Cient. e Tecnol. para Recursos Hídricos	0,0	0,1	0,5				0,5
4929	Fomento a Projetos Demonstrativos de Uso Racional da Água	0,3	0,1	0,0				0,4
2272	Gestão e Administração do Programa	0,0	0,1	0,2				0,4
Total		78,7	89,7	110,8	146,8	153,3	147,0	726,4

Fonte: Siafi/STN

O representante da Agência, sobre o enquadramento dos gastos em cada ação orçamentária, deu o seguinte testemunho: “A ANA elabora previamente o seu “Plano Gerencial Interno – PGI”, por meio do qual as diversas áreas apresentam as suas demandas de recursos e as correspondentes intervenções propostas. Há um sistema informatizado, SISPLANA, de captação e monitoramento da execução da programação”.

Sobre quais os gastos que são normalmente apropriados a cada uma das principais ações (maiores recursos) da Agência, obteve-se a seguinte resposta:

Modernização da Rede Hidrometeorológica – aquisição de equipamentos para modernização e/ou ampliação da Rede;

Operação da rede Hidrometeorológica – pagamento de serviços de operação da Rede (captação de informações pluvi e fluviométricas em todo o país, por meio de parcerias com outros órgãos de Governo e contratações diretas;

Estruturação dos Sistemas Nacional e Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos – convênios com estados, contratação de serviços de elaboração de estudos e planos estratégicos e/ou estruturantes voltados para a gestão de recursos hídricos;

Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelos Comitês de bacias Hidrográficas – Paraíba do Sul, PCJ e São Francisco – transferência obrigatória de recursos arrecadados na bacia, por meio de contratos de gestão.

A Agência informou que, além dos sistemas de monitoramento gerencial e operacional das ações orçamentárias (e dos processos associados), comuns à administração pública federal – Siafi, Sigplan, Sidor, etc.– possui o Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão – Sisplana. Por meio desse sistema é elaborada a programação de demanda de recursos e acompanhada a execução do orçamento por ação orçamentária decomposta em componentes.

A respeito das metas físicas – produtos fixados para a Agência – consultou-se na entrevista: São apenas aquelas relacionadas no cadastro de ações? São suficientes? Quais os seus instrumentos de acompanhamento e avaliação? A Agência assim se manifestou:

O instrumento de acompanhamento e avaliação é o Sisplana. Estuda-se a possibilidade de vinculação das ações orçamentárias e de suas metas com os resultados do Planejamento Estratégico, possivelmente por meio do estabelecimento de indicadores de resultados. O Planejamento Estratégico é apresentado para o horizonte temporal de 2020. Metas intermediárias estão sendo estudadas, compatibilizando-o com o Plano Plurianual.

Na entrevista, foi informado que a Agência possui sistemática de classificação, acompanhamento e controle das despesas relativas a ações finalísticas e ações-meio, porém sem nenhuma preocupação de separação entre as categorias citadas. No caso, salvo outro entendimento, a própria organização por ação orçamentária já classifica o gasto nas categorias citadas. Igualmente, foi informado que a Agência não possui sistema específico de aferição da relação custo/benefício de suas ações.

Na entrevista, consultou-se: Como são fixadas e quais as metas de desempenho com que a agência trabalha? A indagação teve como resposta:

As metas de desempenho referidas estão sendo estudadas e propostas com base em indicadores de resultados. O planejamento estratégico define objetivos e sub-objetivos de longo prazo (2020), os quais estão relacionados à resultados que são aferidos quadrienalmente com base em indicadores. O plano gerencial está relacionado aos resultados. A próxima fase de construção do planejamento estratégico prevê a construção dos indicadores de resultados.

Outra consulta foi: Existem razões para que a Agência não mantenha contrato de gestão com o órgão supervisor?, tendo o representante argumentado que:

É questionável a eficácia do contrato de gestão com os ministérios como instrumento de supervisão finalística ou mesmo de ampliação da autonomia das agências.

Os ministérios não possuem prerrogativas para assegurarem as condições (recursos humanos e financeiros) necessárias para figurarem como contratantes de metas no âmbito do contrato de gestão, o que fragiliza o instrumento.

Por outro lado, as agências possuem sua autonomia estabelecida em lei e não necessitam do contrato de gestão para esse fim.

Dessa forma, considera-se um instrumento ineficaz, que representa mais um custo de gestão a ser arcado pela burocracia em cumprimento a exigências legais.

Em que pese as ponderações registradas, a ANA e o MMA estão buscando acordar uma proposta entre as partes para formalização do contrato de gestão, a partir de 2011, em cumprimento às exigências normativas.

Nas tabelas apresentadas a seguir, estão registrados os valores autorizados e executados nas principais ações orçamentárias da ANA. A finalidade da Ação Administração da Unidade é se constituir em um centro de custos administrativos da Agência, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas. Nesta ação, o percentual médio de execução das despesas (liquidado/autorizado) alcançou 96,4% no período 2004-2009 (Tabela 12.12). Em todos os anos da série, o percentual de execução foi sempre elevado. Nessa Ação estão concentradas despesas obrigatórias (pessoal, por exemplo) e quase-obrigatórias (custeio e manutenção da instituição), praticamente inexistindo margem para a limitação de tais gastos.

Tabela 12.12 – ANA – Execução da Ação Administração da Unidade

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2000	Administração da Unidade	2004	33,0	30,0	27,6	90,8%
		2005	23,0	22,3	20,5	97,0%
		2006	40,4	39,9	37,4	98,9%
		2007	40,4	40,0	37,2	98,9%
		2008	48,8	46,5	44,5	95,3%
		2009	54,1	52,4	50,3	96,9%
Total			239,7	231,1	217,5	96,4%

Fonte: Siafi/STN

Considerando que na Ação 2000 – Administração da Unidade está representada grande parte das despesas da Agência (inclui pessoal e custeio), indagou-se se esses gastos poderiam ser apropriados parcialmente em ações específicas e finalísticas? A resposta foi a seguinte:

A ANA tem condições para apropriar referidas despesas diretamente em programas finalísticos. No próximo PPA, está em estudo a possibilidade de proposição de um programa unisetorial, reunindo todas as ações orçamentárias da Agência. Nesse caso os gastos seriam apropriados na Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa. Há a possibilidade de rateio da despesa administrativa nesta e nas ações finalísticas. A adoção desse procedimento depende mais de uma definição de Governo do que propriamente da instrumentalização para implementá-lo.

A Ação Operação da Rede Hidrometeorológica – Tabela 12.13 – tem por finalidade dispor de dados e informações hidrometeorológicas para o gerenciamento do uso dos recursos hídricos, pesquisa, inventário de potenciais energéticos, planejamento operacional de empreendimentos, projetos e fiscalização de aproveitamentos hídricos. No período analisado a taxa média de execução das correspondentes despesas foi elevada – 87%. Nos anos da série, não chegaram a ser significativos os desvios em relação ao percentual médio.

Tabela 12.13 – ANA – Execução da Ação Operação da Rede Hidrometeorológica

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
-----	---------------	-----	------	------	------	-----------

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2378	Operação da Rede Hidrometeorológica	2004	17,4	13,0	10,8	74,7%
		2005	18,0	14,4	13,9	79,8%
		2006	17,7	17,1	13,2	97,0%
		2007	16,2	13,6	11,6	84,0%
		2008	16,0	15,1	11,3	94,6%
		2009	18,1	16,6	12,3	91,4%
Total			103,3	89,8	73,0	86,9%

Fonte: Siafi/STN

Parte integrante do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto coordenado pelo Ministério das Cidades, a Ação 2905 - Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas – Prodes tem por finalidade reduzir os níveis de poluição hídrica em bacias drenantes de áreas com maior densidade urbana do País. Os dados da Tabela 12.14 evidenciam uma descontinuidade da execução orçamentária da Ação, especialmente a não utilização dos recursos consignados no orçamento de 2009. Apenas em 2007 os recursos autorizados foram integralmente executados.

Tabela 12.14 – ANA – Execução da Ação Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas – Prodes
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2905	Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas – Prodes	2004	4,0	1,8	0,0	45,2%
		2005	0,3	0,0	0,0	7,0%
		2006	0,0	0,0	0,0	0,0%
		2007	40,1	40,1	40,1	100,0%
		2008	35,0	21,3	21,3	61,0%
		2009	36,0	0,0	0,0	0,0%
Total			115,4	63,3	61,5	54,8%

Fonte: Siafi/STN

A Ação 86A4 tem por finalidade viabilizar a descentralização/transferência dos recursos oriundos da receita arrecadada pelo uso dos recursos hídricos na bacia hidrográfica dos rios Piracicaba/Jundiá e Capivari em cumprimento a dispositivos legais, para apoiar projetos aprovados pelo comitê da bacia. Os recursos desta Ação são integralmente transferidos ao Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba/Jundiá e Capivari, por meio de um contrato de gestão. De acordo com os Relatórios de Gestão de 2008 e 2009, a Comissão Interministerial de Avaliação do contrato atribuiu a nota geral de 9,6 e 8,5, respectivamente, correspondendo aos conceitos “ótimo” e “bom”. Trata-se de uma das principais ações do programa principal da Agência, o Probacias. Conforme os dados da Tabela 12.15, nos três últimos exercícios a execução dos valores autorizados foi integral.

Tabela 12.15 – ANA – Execução da Ação Desenvolvimento de Ações Priorizadas
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
86A4	Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba/Jundiá e Capivari com Recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos	2005	4,5	0,0	0,0	0,0%
		2006	17,8	17,8	9,8	100,0%
		2008	18,7	18,7	15,8	100,0%
		2009	17,7	17,7	15,6	100,0%
Total			58,7	54,2	41,2	92,3%

Fonte: Siafi/STN

A Ação 86A6 tem por finalidade viabilizar a descentralização/transferência dos recursos oriundos da receita arrecadada pelo uso dos recursos hídricos na bacia do Rio Paraíba do Sul,

em cumprimento a dispositivos legais, para apoiar projetos aprovados pelo comitê da bacia. Os recursos desta ação são integralmente transferidos à Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP, por meio de um contrato de gestão. De acordo com os Relatórios de Gestão de 2008 e 2009, a Comissão Interministerial de Avaliação do contrato atribuiu a nota geral de 8,4 e 8,1, respectivamente, correspondendo ao conceito “bom”. Nos três primeiros anos da série, a taxa de execução ficou por volta de 60%, melhorando substancialmente nos três últimos anos.

Tabela 12.16 – ANA – Execução da Ação Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul com Recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
86A6	Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul com Recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos	2004	10,0	6,6	6,6	66,0%
		2005	10,0	6,2	6,2	62,1%
		2006	13,5	8,2	7,9	60,9%
		2007	13,3	12,5	5,7	94,0%
		2008	9,7	8,9	7,3	91,7%
		2009	10,6	10,6	9,3	100,0%
Total			67,0	53,0	42,9	79,0%

Fonte: Siafi/STN

Tabela 12.17 – ANA – Execução da Ação Fomento a Projetos de Recuperação e Conservação de Bacias Hidrográficas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
2957	Fomento a Projetos de Recuperação e Conservação de Bacias Hidrográficas	2004	16,3	7,7	0,8	47,3%
		2005	27,3	10,6	0,1	38,9%
		2006	15,6	13,9	0,1	89,1%
		2007	9,1	0,0	0,0	0,0%
Total			68,3	32,2	1,0	47,2%

Fonte: Siafi/STN

Tabela 12.18 – ANA – Execução da Ação Estruturação dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Semi-Árido

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cod	Programa/Ação	Ano	Aut.	Liq.	Pago	% Liq/Aut
3028	Estruturação dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Semi-Árido	2004	9,0	9,0	8,4	100,0%
		2005	14,1	14,1	14,1	100,0%
		2006	1,3	1,1	0,3	78,4%
Total			24,4	24,2	22,8	98,8%

Fonte: Siafi/STN

12.3. Despesas por Grupo de Natureza e Elemento

Na classificação institucional das leis orçamentárias, a ANA constituiu a Unidade Orçamentária 44.205. No Siafi, a Agência compreende as seguintes Unidades Gestoras: GEEFI/SAF/ANA 443001; SIP/ANA 443025; e SIP/ANA - NACIONAL 443044

12.3.1. Despesas com Pessoal, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras

A Tabela 12.19 apresenta uma visão geral da evolução dos valores liquidados e da representatividade de cada um dos grupos natureza de despesa no período 2001 a 2009. As despesas totais da Agência passaram de R\$ 168,6 milhões em 2001 para R\$ 147,0 milhões, em 2009, representando um crescimento nominal médio de -1,7% ao ano. Deflacionando-se esses valores pelo IPCA, o crescimento real acumulado dos gastos no período foi de -12,8%. As despesas com pessoal passaram de 2,2% em 2001 para 26,2% em 2009. Paralelamente, houve um aumento de 51,1% para 69,4%, e uma redução de 46,7% para 4,4%, respectivamente, nas parcelas destinadas a Outras Despesas Correntes (GND 3) e a Investimentos (GND 4)/Inversões Financeiras (GND 5).

Verifica-se que o GND 3 teve relevante aumento de 2007 até 2009, enquanto os Investimentos tiveram valores expressivos nos exercícios de sua constituição (2001 e 2002) e no período de 2004 a 2006.

Tabela 12.19 – ANA – Representatividade e Crescimento dos Gastos

Valores liquidados: % em relação ao total das despesas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Pessoal	%/Total	ODC	%/Total	Inv/IF	%/Total	Total	Cresc. Acum.	IPCA Ind. Acum.	Cresc. Real Acum.
2001	3,7	2,2%	86,1	51,1%	78,8	46,7%	168,6	1,000	1,000	-
2002	13,7	14,9%	58,9	63,7%	19,8	21,4%	92,4	0,548	1,125	-51,3%
2003	13,2	16,1%	60,7	74,1%	8,0	9,8%	81,9	0,486	1,230	-60,5%
2004	13,0	16,6%	48,1	61,2%	17,5	22,3%	78,7	0,467	1,323	-64,7%
2005	12,7	14,2%	61,4	68,5%	15,6	17,4%	89,7	0,532	1,399	-62,0%
2006	23,4	21,1%	49,4	44,6%	38,0	34,3%	110,8	0,657	1,443	-54,5%
2007	24,1	16,4%	115,8	78,9%	6,9	4,7%	146,8	0,871	1,507	-42,2%
2008	31,4	20,5%	113,1	73,7%	8,9	5,8%	153,3	0,909	1,596	-43,0%
2009	38,5	26,2%	102,1	69,4%	6,4	4,4%	147,0	0,872	1,665	-47,6%
Total	173,8	16,2%	695,6	65,0%	200,0	18,7%	1.069,4			
	<i>Cresc. Médio</i>	<i>34,0%</i>		<i>2,2%</i>		<i>-26,9%</i>	<i>-1,7%</i>	<i>-12,8% acum..</i>		<i>-47,6% acum.</i>

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 12.20, voltada à evolução dos gastos com Pessoal (GND 1), mostra a elevação dessas despesas, de R\$ 3,7 milhões em 2001 para R\$ 38,5 milhões liquidados em 2009, o que corresponde a uma taxa média nominal de crescimento de quase 34% ao ano. Esse crescimento é justificado, em parte, pelo processo de efetivação do quadro de pessoal, fenômeno comum igualmente nas outras agências regulatórias, antes atendidas por terceirizados. A liquidação do autorizado atinge a média, no período, de 95%, atingindo quase 100% de 2006 a 2009, fenômeno característico das despesas com pessoal em razão de seu elevado grau de compulsoriedade.

Sobre o crescimento da folha de pessoal da Agência, a representação da ANA apresentou a seguinte justificativa:

Como agência reguladora, a característica predominante na ANA é de uma unidade extremamente técnica, pressupondo um quadro formado por especialistas e analistas altamente qualificados condizente com as atribuições requeridas da Agência. Nesse contexto, o peso do custeio administrativo tende a ser decrescente na medida em que os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos sejam implantados nas bacias de domínialidade da União, ampliando consideravelmente o dispêndio relativo na atividade fim.

O quadro foi sempre consolidado por meio de concursos públicos e a ANA ainda não completou a previsão legal de servidores.

De outro lado, uma unidade com boa capacidade técnica e operacional, tende a ser mais eficaz, na medida em que pode assumir várias responsabilidades que estariam sendo contratadas, muitas vezes a um custo mais elevado.

Tabela 12.20 – ANA – Pessoal e Encargos Sociais

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	Liq/Aut	Observações	
2001	7,2	7,2	7,2	3,7	51,3%	Cresc. Desp. Liquidada 2001-2009 (%):	940,1%
2002	28,0	28,0	14,0	13,7	98,1%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	95,0%
2003	13,2	13,2	13,2	13,2	100,0%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	0,0%
2004	12,2	12,2	14,8	13,0	87,9%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	34,0%
2005	16,3	16,3	15,1	12,7	84,3%		
2006	12,3	12,3	23,4	23,4	99,8%		
2007	22,3	22,3	24,3	24,1	99,0%		
2008	27,0	27,0	31,5	31,4	99,5%		
2009	36,1	36,1	39,2	38,5	98,2%		
	174,7	174,7	182,9	173,8	95,0%		

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 12.21 apresenta a evolução das Outras Despesas Correntes (GND 3), o grupo de despesa mais expressivo da Agência. Os valores liquidados passaram de R\$ 86,1 milhões em 2001, para R\$ 102,1 milhões em 2009, um crescimento médio nominal de 2,2% ao ano no período.

A diferença entre os valores que constaram do projeto de lei e da lei aprovada mostra que o Congresso Nacional, ao contrário dos gastos com pessoal, tem atuado nessa rubrica em especial nos exercícios de 2007 e 2009.

Os valores da execução orçamentária do custeio mostram níveis baixos de empenho e liquidação em relação ao autorizado, com taxa média no período de 64,8%.

A diferença entre os valores aprovados na lei orçamentária e autorizados, com um desvio médio de 5,4%, indica razoável grau de previsibilidade das dotações orçamentárias e a necessidade de créditos adicionais. A maior diferença encontrada nesse sentido deu-se no exercício de 2001, com créditos adicionais representando 85% da Lei e, em 2009, redução de 12,3% na programação de custeio do órgão.

Tabela 12.21 – ANA – Outras Despesas Correntes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	Liq/Aut	Observações	
2001	88,7	64,7	119,7	86,1	71,9%	Cresc. Desp. Liquidada 2001-2009 (%):	18,6%
2002	188,7	186,7	186,2	58,9	31,6%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	64,8%
2003	134,9	136,5	123,3	60,7	49,2%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	5,4%
2004	66,9	67,3	68,4	48,1	70,3%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	2,2%
2005	74,6	88,9	88,8	61,4	69,2%		
2006	59,1	61,6	61,1	49,4	80,8%		
2007	96,4	126,5	126,0	115,8	91,9%		
2008	140,1	143,1	135,0	113,1	83,7%		
2009	159,9	188,3	165,3	102,1	61,8%		
	1.009,3	1.063,5	1.073,8	695,6	64,8%		

Fonte: Siafi/STN

A Tabela 12.22 traz a evolução dos Investimentos (GND 4) e Inversões Financeiras (GND 5). O valor liquidado em 2001 – R\$ 78,8 milhões – foi de apenas R\$ 6,4 milhões em

2009. A taxa média de crescimento negativo foi de -91,8%, valor influenciado pelo volume do investimento realizado no ano de instalação da agência. Na análise das despesas por elementos, apresentada mais adiante neste relatório, fica demonstrado que os gastos de 2001 referem-se à realização de obras.

A intervenção do Congresso Nacional na apreciação do projeto de lei orçamentária da Agência reflete-se positivamente, com acréscimo significativo entre a proposta e a lei orçamentária, muitas vezes com aumentos superiores a 50%.

A taxa média de execução orçamentária é de somente 50,4%, identificando-se intenso contingenciamento das dotações do órgão, em especial nos exercícios de 2002 e 2003 e, mais recentemente, em 2007 e 2009.

Tabela 12.22 – ANA – Investimentos e Inversões Financeiras

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Liq.	Aut/Liq	Observações	
2001	68,1	135,3	101,2	78,8	77,9%	Cresc. Desp. Liquidada 2001-2009 (%):	-91,8%
2002	23,2	87,7	88,2	19,8	22,4%	Taxa média de execução (% Liq/Aut):	50,4%
2003	34,1	49,3	48,0	8,0	16,7%	Alterações CN = % médio (Lei - PL)/PL:	123,9%
2004	12,0	33,9	34,8	17,5	50,4%	Taxa média de crescimento despesa liq.:	-26,9%
2005	13,6	35,0	35,5	15,6	43,9%		
2006	27,7	50,8	43,3	38,0	87,7%		
2007	7,0	17,4	17,9	6,9	38,6%		
2008	11,1	20,4	10,6	8,9	83,9%		
2009	11,3	36,0	17,0	6,4	37,8%		
	208,0	465,8	396,5	200,0	50,4%		

Fonte: Siafi/STN

12.3.2. Reserva de Contingência

A Tabela 12.23 apresenta os valores contingenciados na própria lei orçamentária de cada um dos exercícios do período 2004 a 2009. No total do período, para uma despesa global liquidada de R\$ 726,3 milhões foram contingenciados outros R\$ 542,5 milhões, significando que, sem as parcelas bloqueadas, a Agência teria contado com 74,7% a mais de recursos nesses seis anos. Ano a ano, as parcelas contingenciadas corresponderam a percentual entre 60% e 104% dos valores efetivamente liquidados.

Tabela 12.23 – ANA – Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Valores autorizados – R\$ milhões correntes

Ano	PL	Lei	Aut.	Alteração no CN (Lei-PL)	Cresc. Acum. Lei	IPCA Acum.	Cresc.% Acum. Real
2004	55,8	55,8	55,8	0,0	0,0%	1,00	0%
2005	76,2	76,2	76,2	0,0	0,0%	1,37	29%
2006	115,5	115,5	115,5	0,0	0,0%	2,07	90%
2007	110,2	110,2	110,2	0,0	0,0%	1,98	73%
2008	80,9	93,2	93,2	12,3	15,2%	1,67	39%
2009	91,6	91,6	91,6	0,0	0,0%	1,64	31%
	530,1	542,5	542,5	12,3			
Obs. Alterações CN = % médio absoluto (Lei - PL)/PL:					2,5%		
Taxa média de crescimento Lei (nominal):					10,4%		
Taxa média de crescimento Lei (real):					5,5%		

Fonte: Siafi/STN

12.3.3. Elementos de Despesa

A Tabela 12.24 apresenta as despesas da Agência desde 2001, classificadas por Elementos de Despesa distribuídos nos respectivos Grupos. Considerando-se o total das despesas realizadas nos nove anos, os Elementos que concentraram a maior parte das despesas foram: Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (39); Obras e Instalações (51); Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (11); Locação de Mão-de-Obra (37); Serviços de Consultoria (35); e Equipamentos e Material Permanente (52).

No Elemento 39 são classificadas uma boa parte das despesas de funcionamento de qualquer unidade da administração pública: energia elétrica, telefone, passagens aéreas, hospedagens, consertos de veículos, locação de equipamentos, etc. Metade dos gastos com a realização de obras e instalações deu-se no primeiro exercício da série (1991), fase de instalação da Agência.

Pessoal constitui-se sempre num dos principais itens de despesas em repartições encarregadas de serviços de normatização, controles e fiscalização, pelo fato de serem atividades intensivas de mão-de-obra. O quadro de funcionários da Agência tem a seguinte composição: 150 cargos em comissão, dos quais 143 ocupados e sete vagos; 286 servidores, dos quais 185 do quadro próprio, 17 cedidos, 44 requisitados e 40 nomeados sem vínculo. De acordo com as carreiras, há 141 especialistas em recursos hídricos, 15 especialistas em geoprocessamento, 42 analistas administrativos e 4 do quadro específico. Já criados por lei, há os seguintes quantitativos de cargos vagos: 98 especialistas em recursos hídricos, 12 especialistas em geoprocessamento, 42 analistas administrativos e 45 técnicos administrativos.

A força de trabalho terceirizada soma 284 servidores, a custo anual de R\$ R\$ 23,2 milhões.

A respeito da adequação da distribuição espacial dos servidores, a manifestação dos representantes da Agência foi a seguinte:

A contratação de consultoria para o fim de promover estudo de “Concepção de Proposta de Projeto de Gestão por Processos” deverá indicar uma estrutura regimental mais adequada para atender aos desafios da gestão de recursos hídricos no país e outras atribuições da Agência Nacional de Águas, definidas em legislações recentes.

Na entrevista com representantes da Agência, foi indagado se o quadro de pessoal da Agência está provido de maneira adequada, tendo como resposta: “Com o recente concurso realizado ficará quase na estabilidade, porém novas atribuições, de regulação de serviços e fiscalização, poderão implicar na necessidade de ampliação do quadro antes previsto”.

Nos últimos exercícios, as despesas com Serviços de Consultoria (Elemento de despesa 35) tem se concentrado na Ação 2D06 – Estruturação dos Sistemas Nacional e Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Proágua, Gestão do Programa 0515 – Proágua Infra-Estrutura, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

A respeito dos gastos com diárias, passagens, locação de mão de obra e consultoria, os representantes da Agência observaram o seguinte:

A série de dados abrange um período de tempo muito longo. Diversos fatores podem tê-la influenciado, até mesmo a evasão de servidores, em um dado momento, a estratégia de fiscalização (que demanda muitas viagens), em outro, ou a frustração de licitações. O item “Locação de mão de obra” apresenta uma curva crescente ao longo dos anos, fato que pode ser explicado, em parte, pela crescente demanda de serviços (rede hidrometeorológica, sistema nacional de informações sobre recursos hídricos, serviços de manutenção de informática). O item consultorias é fortemente influenciado pelos estudos de elaboração de planos e de planos estratégicos de recursos hídricos, estudos e diagnósticos sobre disponibilidade de recursos hídricos, águas subterrâneas e qualidade de águas, entre outros. Estes últimos podem ser influenciados, inclusive, por demandas externas, de Comitês de Bacias Hidrográficas ou mesmo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

Tabela 12.24 – ANA – Grupos de Despesa e Elementos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

GND / Elemento Despesa	Despesas Liquidadas									Total
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1 Pessoal	3,7	13,7	13,2	13,0	12,7	23,4	24,1	31,4	38,5	173,8
11 Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	3,0	7,3	7,9	9,8	10,1	13,0	19,2	25,7	31,3	127,3
13 Obrigações Patronais	0,7	1,5	1,5	2,2	1,0	2,4	4,3	4,9	6,1	24,8
96 Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado		3,4	2,9	0,9	1,5	0,4	0,4	0,6	0,7	10,8
92 Despesas de Exercícios Anteriores	0,0	0,5	0,4	0,1	0,0	7,5	0,1	0,0	0,2	8,8
4 Contratação por Tempo Determinado		0,5	0,5	0,1						1,1
34 Outras Desp. Pessoal Dec. Contratos Terceirização		0,5								0,5
16 Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	0,0		0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
91 Sentenças Judiciais							0,0	0,1	0,1	0,2
2 Outras Despesas Correntes	86,1	58,9	60,7	48,2	61,4	49,4	115,8	113,1	102,1	695,6
39 Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	80,7	50,3	40,0	17,1	19,7	20,9	81,9	64,4	46,6	421,6
37 Locação de Mão-de-Obra	0,9	4,1	7,9	9,5	12,5	15,2	17,0	17,8	21,8	106,6
35 Serviços de Consultoria		0,1	1,8	9,4	15,7	2,5	2,7	10,9	10,9	54,0
41 Contribuições					0,4		3,6	7,5	10,2	21,8
33 Passagens e Despesas Com Locomoção	0,7	1,5	1,0	2,5	2,8	3,4	1,6	2,5	2,4	18,5
36 Serviços de Terceiros - Pessoa Física	0,1	0,2	0,2	2,4	2,6	2,8	3,1	3,4	3,2	17,9
93 Indenizações e Restituições	2,4	0,9	6,1	1,9	2,8	1,0	0,8	0,7	0,8	17,4
30 Material de Consumo	0,3	0,7	0,7	2,4	1,9	1,4	1,6	2,1	2,7	13,8
14 Diárias - Pessoal Civil	0,3	0,8	0,5	0,7	1,2	0,9	0,6	0,7	0,9	6,5
95 Indenização pela Execução Trabalhos de Campo				0,6	0,5	0,4	0,7	0,9	1,3	4,4
92 Despesas de Exercícios Anteriores	0,0	0,1	2,1	0,8	0,4	0,2	0,5	0,2	0,0	4,1
47 Obrig. Tribut. e Contrib. Op. Intra-Orcamentarias				0,5	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	3,7
46 Auxílio-Alimentação	0,1	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	2,7
20 Auxílio Financeiro a Pesquisadores							0,5	0,7	0,0	1,2
4 Contratação por Tempo Determinado	0,6									0,6
18 Auxílio Financeiro a Estudantes			0,2			0,0	0,0		0,2	0,5
8 Outros Benefícios Assistenciais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
32 Material de Distribuição Gratuita	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
31 Premiações Cult., Art., Cient., Desp. e Outr.								0,0		0,0
49 Auxílio-Transporte		0,0					0,0	0,0	0,0	0,0
4 Investimentos	78,8	19,8	8,0	17,5	15,6	38,0	6,9	8,9	6,4	200,0
51 Obras e Instalações - Op. Int. Orc.	70,7	11,8	6,9	14,8	12,5	26,6	1,9	0,3	1,2	146,6
52 Equip. e Material Permanente - Op. Intra-Orc.	8,1	8,0	1,2	2,6	3,0	11,4	4,2	6,9	5,1	50,5
42 Auxílios							0,8	1,7	0,1	2,7
92 Despesas de Exercícios Anteriores				0,1	0,1					0,2
39 Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	0,0						0,0		0,0	0,1
TOTAL GERAL	168,6	92,4	81,9	78,7	89,7	110,8	146,8	153,3	147,0	1.069,4

Fonte: Siafi/STN

12.4. Fontes de Recursos do Tesouro e Próprios

Na Tabela 12.25 estão demonstradas a composição e a evolução dos valores liquidados segundo as fontes de recursos da Agência, segregadas conforme pertençam ao Tesouro ou a Outras Fontes. A quase totalidade das fontes de recursos que financiam o orçamento da ANA provém de recursos do Tesouro: em primeiro lugar, estão os Recursos Ordinários (100), e, ocupando lugar de destaque, receitas vinculadas como as das fontes 134, 116 e 148 (Operações de Crédito no Exterior). Os recursos próprios corresponderam a, no máximo, 1,09% do conjunto (valor relativo ao exercício de 2006), encontrando-se nos últimos exercícios na faixa inferior a 0,2% do total das fontes de financiamento.

O aumento dos recursos das fontes do grupo 3, especialmente a fonte 334, reflete a tendência da administração pública de elevação dos restos a pagar. Essas despesas são pagas no exercício seguinte, com recursos transferidos do exercício anterior. As fontes 100 e 300 (recursos ordinários do Tesouro) são de livre utilização do governo e servem para complementar as fontes vinculadas.

Tabela 12.25 – ANA – Fontes de Recursos – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	Fontes de Recursos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Recursos do Tesouro											
100	Recursos Ordinários	118,75	61,27	18,69	24,46	29,93	46,92	32,80	41,08	52,89	426,80
115	Contribuição Programas Especiais (PIN/Proterra)	4,70									4,70
116	Rec. de Outorga Direitos de Uso de Rec. Hídricos				6,60	6,04	24,82	26,20	27,38	28,02	119,06
129	Recursos de Concessões e Permissões			5,34							5,34
134	Compensações Finan. Utilização Rec. Hídricos			34,93	37,93	30,93	35,35	51,62	72,96	60,87	324,58
138	Cota-Parte de Compensações Financeiras	41,29	10,38								51,67
142	Comp. Financ. Exploração Petróleo e Gás Nat.			0,14							0,14
148	Operações Crédito Externa - em Moeda	3,89	13,68	6,12	9,73	13,63	2,18	5,70	5,01	4,93	64,87
151	Contribuição Social Lucro Pessoa Jurídica								0,43		0,43
179	Fundo Combate e Erradicação da Pobreza			16,72							16,72
185	Desv. Rec. Comp. Fin. Explor. Petr. Gás Nat		7,10								7,10
300	Recursos Ordinários Exercícios Anteriores					9,02	0,00		0,56		9,58
316	Rec. de Outorga Direitos de Uso de Rec. Hídricos						0,31				0,31
334	Compensações Finan. Utilização Rec. Hídricos							30,20	5,69	0,00	35,89
Subtotal		168,63	92,43	81,94	78,72	89,55	109,58	146,52	153,12	146,70	1.067,18
% em relação ao total de fontes		100%	100%	100%	100%	100%	99%	100%	100%	100%	100%
Recursos de Outras Fontes											
280	Recursos Próprios Financeiros					0,17	0,30	0,30	0,22	0,24	1,24
650	Recursos Próprios Não-Financeiros Exerc. Anter.						0,30				0,30
680	Recursos Próprios Financeiros Exerc. Anteriores						0,60	0,00			0,60
Subtotal		0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	1,20	0,30	0,22	0,24	2,14
% em relação ao total de fontes		0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Total de Fontes		168,63	92,43	81,94	78,72	89,72	110,79	146,82	153,34	147,04	1.069,32

Fonte: Siafi/STN; Nota: não inclui fontes da reserva de contingência.

As fontes de maior interesse da Agência, por estarem vinculadas ou por serem diretamente arrecadadas, são as seguintes, abertas por rubrica de receita segundo sua natureza⁷⁵.

Fonte 116 Recursos de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos

Fonte específica incluída pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária de 2004 para abrigar recursos oriundos de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, previstos na Lei nº 9.433, de 8-1-1997, e destinados ao financiamento dos programas contemplados nos Planos de Recursos Hídricos. Esta receita não se confunde com a compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, alocada na fonte 134. Os recursos da fonte 116 têm a seguinte classificação segundo a natureza:

1332.02.00 Receita de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos

Receita decorrente de outorga a particulares de direitos de uso da água.

Fato gerador – A outorga a particular do direito de utilização da água.

Destinação legal – Essa receita é distribuída de acordo com o disposto no art. 22 da Lei nº 9.433, de 8-1-1997. Os recursos são vinculados ao financiamento de estudos, programas, projetos e obras, incluídos nos Planos de Recursos Hídricos e ao pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

⁷⁵ Conforme o Ementário de Classificação de Receitas Orçamentárias da União 2010, editado pela Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF/MPOG.

Amparo legal – Lei nº 9.984, de 17-7-2000: § 6º, inciso IX, art. 4º; e Lei nº 9.433, de 8-1-1997.

Fonte 134 Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos

Fonte composta pela receita advinda de compensação financeira pela exploração de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica, à alíquota de 6,75% sobre o valor da energia produzida, a ser paga pelos concessionários de energia elétrica aos estados, Distrito Federal e municípios, em cujos territórios se localizarem as instalações destinadas à produção de energia elétrica ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios.

Instituída pela Lei nº 7.990, de 28-12-1989, a parcela equivalente a 6% do valor da energia produzida é distribuída da seguinte forma: aos estados 45%; aos municípios 45%; ao Ministério do Meio Ambiente 3%; ao Ministério de Minas e Energia 3%; e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT 4%.

A parcela equivalente a 0,75% do valor da energia produzida é destinada ao Ministério do Meio Ambiente, para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A União repassa, mensalmente, os "royalties" devidos por Itaipu Binacional ao Brasil, sem prejuízo das parcelas devidas à ANEEL e ao MICT, ao Estado do Paraná e aos municípios diretamente afetados pela Usina (85%); aos estados e municípios afetados por reservatórios a montante da Usina, que contribuam para o incremento de energia nela produzida (15%). Os recursos dessa fonte têm a seguinte classificação segundo a natureza:

1340.02.00 Utilização de Recursos Hídricos – Demais Empresas

A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica é de 6,75% sobre o valor da energia produzida por usinas hidrelétricas.

Fato gerador – Aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica, por quaisquer dos regimes previstos em lei.

Destinação legal – Art. 28 e 29 da Lei nº 9.984, de 2000, conjugados com o art. 2º da Lei nº 9.993, de 2000, determinam a distribuição dos recursos da compensação financeira sobre o valor da energia produzida, da forma que segue: 40% aos estados; 40% aos municípios; 13,77% ao Ministério do Meio Ambiente; 2,67% ao Ministério de Minas e Energia; e 3,56% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

Amparo legal – Lei nº 7.990, de 28-12-1989; Lei nº 8.001, de 13-3-1990; Lei nº 9.433, de 8-1-1997; Lei nº 9.648, de 27-5-1998; e Lei nº 9.984, de 17-7-2000.

A Agência encontra sua principal fonte de financiamento 134 (Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos) submetida a contingenciamento logo na lei orçamentária, conforme demonstrado pelos dados da Tabela 12.26.

Tabela 12.26 – ANA – Fontes de Recursos da Reserva de Contingência

Orçamento Fiscal e da Seguridade – Valores autorizados - R\$ milhões correntes

Cód.	Fonte de Recursos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Recursos do Tesouro								
134	Compensações Financeiras p/ Utilização de Recursos Hídricos	55,78	76,16	115,46	110,18	93,23	91,65	542,46
Total de Fontes		55,78	76,16	115,46	110,18	93,23	91,65	542,46

Fonte: Siafi/STN

12.5. Adequação entre Receitas e Despesas e Implicações na Gestão

Parte dos resultados das entrevistas foi incluída nas seções anteriores deste relatório. Nesta seção, serão apresentados outros resultados da consulta, especialmente aqueles posicionamentos da Agência sobre recursos disponibilizados, contingenciamentos, limites financeiros disponibilizados, etc.

Indagou-se se os recursos para pessoal, custeio e investimento/inversões financeiras têm sido necessários e suficientes para o cumprimento das funções da Agência e, em caso negativo, qual seria o valor considerado ideal. Posicionou-se, assim, a representação da Agência:

A ANA tem demandado a disponibilização integral da fonte 134 – Compensação pelo Uso de Recursos Hídricos, a ela destinados por Lei. Boa parte desses recursos tem sido retida como “Reserva de Contingência”. O entendimento é de que, com a disponibilização integral desses valores a Agência teria como atender adequadamente as suas obrigações, sem levar em conta outras atribuições que lhe têm sido delegadas por legislações recentes.

Foram as seguintes as considerações dos representantes a propósito da evolução das receitas constantes da versão preliminar do Relatório colocado à disposição da Agência:

No que tange às suas receitas, o orçamento da ANA foi formado pelos seguintes ingressos no período 2001-2010:

- a) a fonte 116 – pagamento pelo uso de recursos hídricos – composta do pagamento efetuado pelos usuários das bacias hidrográficas, constituindo-se em despesas obrigatórias não sujeitas à limitação de empenho, em decorrência dos dispositivos da Lei 10.881/2004, e item 52 do anexo IV das LDOs (desde 2004), não estando, pois, sujeita a contingenciamentos. A totalidade das receitas é transferida às Agências de Bacias por meio do contrato de gestão;
- b) a fonte 134 – compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos -, considerada também como o pagamento pelo uso de recursos hídricos oriundos do setor elétrico. Embora também considerada cobrança, é classificada no orçamento como compensação financeira e sujeita a contingenciamento. Atualmente, considerando o argumento de que a natureza dessa receita é a mesma da fonte 116, há perspectiva de ser reconhecida como despesa obrigatória e não-contingenciável a partir de 2011;
- c) a fonte 100: refere-se a cotas do Tesouro alocadas no orçamento da ANA para custeio de despesas administrativas não acobertadas pelas fontes 116 e 134, as quais possuem restrição legal para sua aplicação em gastos administrativos;
- d) outras fontes: a ANA conta com fontes minoritárias referentes, em especial, a empréstimos oriundos de acordos de financiamento externo (fonte 148), multas e outros.

A fonte 116 surgiu em 2004 com o destaque de parcela dos recursos anteriormente classificada na fonte 134 e tem apresentado, desde então, crescimento significativo, em que pese sua baixa participação no custeio total da entidade. Igualmente, a fonte 134 registrou elevação ao longo do período, exceção aos anos de 2002, 2006 e 2010. A fonte 100, recursos do Tesouro, oscilou ano a ano, variando sua participação no total das fontes de financiamento da Agência. As demais fontes têm sido pouco significativas no orçamento total.

Do lado das despesas, após o exercício de 2001, quando os investimentos para estruturação da entidade foram expressivos, os gastos da ANA, em termos nominais, passaram a apresentar decréscimo contínuo até 2005. No ano subsequente, observa-se uma inflexão, que se mantém até 2008. No último exercício findo, 2009, houve perda em relação ao ano anterior, sem, contudo, redução ao patamar anterior a 2007.

Usando-se um deflator (IPCA; ano-base 2001), a análise das despesas da Agência no período demonstra que, a partir de 2002, suas perdas orçamentárias foram ainda mais acentuadas e seu crescimento, menos vigoroso. A título de exemplo, os valores nominal e real de 2009, para o total das despesas liquidadas, corresponderam a 70,06% e 42,08%, respectivamente, dos relativos ao exercício de 2001.

Desagregado por grupo, o gasto autorizado para a ANA apresentou variação no decorrer dos anos. As despesas com pessoal, que até 2007 situavam-se abaixo dos 9% em relação ao total – exceto 2006 –, variaram entre 11% e 18% entre os exercícios de 2008 e 2010, como resultado da ampliação do quadro de servidores decorrente do 2º concurso público da ANA. Os demais gastos (correntes e de capital) mantiveram-se acima de 90% na fase inicial da Agência (2001-2003), estabilizando-se, nos anos subseqüentes, na faixa de 50%, exceção a 2006. Entre 2004 e 2010, os recursos da entidade passaram a ser também destinados à reserva de contingência, que oscilou, ano a ano, entre 24% e 40% do total das despesas fixadas.

A análise da execução do período, por grupo de programação, demonstra que a participação das despesas discricionárias no montante total dos dispêndios da ANA tem decrescido. Quanto ao seu desempenho orçamentário, depois de registrar percentuais de execução superiores a 80% entre 2006 e 2008, em 2009 esse indicador ficou abaixo de 50%, devido ao contingenciamento definido em Decreto.

Para 2010, pela primeira vez e após negociações diretas com o Ministério do Planejamento, os limites para a elaboração da proposta orçamentária 2011 consideraram a previsão integral de arrecadação da fonte 134 – compensação financeira pelo uso de recursos hídricos. Assim, não foi alocado nenhum valor à conta de “Reserva de Contingência”. Resta aguardar as providências do órgão supervisor quanto às liberações de limites orçamentários e financeiros para a execução do orçamento 2011.

Considerando a evolução das receitas da Agência no período de 2001 a 2009, solicitou-se a indicação de medidas necessárias para a melhor adequação das fontes de receita às necessidades da Agência e ao exercício de sua autonomia orçamentária e financeira. Os representantes da ANA assim se manifestaram:

A ANA não tem arrecadação própria, exceto a fonte 116, uma despesa obrigatória. Esses recursos são integralmente repassados para as Agências de Águas, por força de dispositivo da LDO, por meio de contratos de gestão.. O que se pleiteia é a disponibilização integral da fonte 134, originária do setor hidrelétrico, que, excepcionalmente para o exercício de 2011, foi totalmente disponibilizada.

Sobre a existência de alguma proposta concreta acerca do montante de recursos necessários para o funcionamento adequado da Agência, obteve-se o seguinte posicionamento:

A proposta corrente trata da total disponibilização da fonte 134 que, como comentado no item anterior, pela primeira vez, foi totalmente disponibilizada para a elaboração do PLOA 2011. O aparente avanço não garante a total disponibilização para a execução. Não há um referencial estabelecido, tendo em vista as alterações na legislação e ampliação das atribuições, como ocorre no momento em relação à ANA. O que se pode afirmar é que a capacidade de gasto da Agência pode bastante ampliada, por meio do Prodes – Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas, ação de grande capacidade de execução do gasto.

Indagou-se, ainda, quanto à adequação dos limites orçamentários (na elaboração da proposta orçamentária) fixados pelos órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamentação para a Agência nos últimos anos, tendo sido a resposta:

O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento define limites para o Órgão Setorial. Não há relação com as Agências. Eventualmente, a ANA faz gestão “paralela” com o órgão central para ampliar seus limites para a elaboração do PLOA, como ocorreu em relação ao PLOA 2011. A ANA recebe limites do órgão supervisor, MMA.

A respeito da relação entre o Ministério Supervisor e a Agência na gestão orçamentária e financeira e de propostas de melhoria desse processo, a posição dos representantes foi a seguinte:

As Unidades Orçamentárias, caso das Agências Reguladoras, concorrem em igualdade de condições com as demais Unidades do órgão setorial (supervisor). Os limites globais são fixados para o órgão setorial e deste para as unidades a Ele vinculadas, tendo por base valores históricos. Não há a sensibilidade de que, de um exercício para outro, as

necessidades de recursos podem ser diferentes, tanto para mais quanto para menos. A definição de limites deveria ser precedida pela apresentação das necessidades individuais de cada unidade executora do orçamento, que, consolidada pelo órgão setorial, seria negociada com o órgão central. Esse procedimento não existe!

Disponibilizados pela Agência, os limites para empenho e pagamento das despesas discricionárias no período 2004-2009 são os constantes da Tabela 12.27.

Tabela 12.27 – ANA – Limites para Empenho e Pagamento de Despesas Discricionárias

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em valores correntes

Exercício	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Valor R\$ 1,00	65.966.388	77.023.144	61.657.262	96.214.952	94.456.237	80.848.115

Fonte: Entrevista com representantes da ANA

Indagados sobre o impacto do contingenciamento nas principais ações finalísticas e seus reflexos no cumprimento das atribuições legais da Agência, assim se posicionaram os seus representantes:

Os reflexos no cumprimento das atribuições são diversos, desde a impossibilidade da execução dos projetos em andamento até o adiamento de novas ações. No que tange a implementação da política nacional de recursos hídricos, retarda o avanço do modelo de gestão compartilhada, atrasa o processo de criação de agências de bacias hidrográficas, causa prejuízos a fiscalização do uso de recursos hídricos, ao cadastro dos usuários de recursos hídricos, a coleta de dados e informações hidrometeorológicas, dentre outras atividades desempenhadas pela Agência.

Outro impacto causado pelo contingenciamento de recursos é a insegurança gerada pela falta de informações, entre o a publicação do Decreto de programação orçamentária e o desdobramento e informação às Unidades Orçamentárias e o próprio gerenciamento dessas informações, adstrito ao órgão supervisor.

A respeito do ritmo de liberação dos limites para empenho e pagamento ao longo do exercício, indagou-se se o mesmo tem se mostrado adequado ao cronograma de licitações e contratações e, em caso negativo, como seria possível aprimorá-lo. A posição da Agência foi assim espessa:

Não. O ideal é que o limite fosse totalmente disponibilizado após a publicação do Decreto de Programação Financeira e seu detalhamento pela portaria conjunta dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. A liberação única daria ao gestor maior segurança na gestão das contratações.

A Agência dispõe de um planejamento nas contratações e tem submetido ao MMA esse cronograma. Entretanto, a liberação do limite não acompanha a necessidade de execução e contratação da ANA, obrigando a emissão de empenhos estimativos e posteriores reforços e apostilamentos.

Instados a indicar os reflexos sobre a evolução dos valores inscritos em restos a pagar decorrentes do contingenciamento ao longo do exercício financeiro, os representantes da ANA posicionaram-se assim:

O planejamento na execução orçamentária da ANA contempla um cronograma que tem possibilitado a diminuição da inscrição em restos a pagar. Portanto, não há reflexos decorrentes do contingenciamento.

Outro questionamento levantado na entrevista foi sobre o grau de liberdade da Agência para remanejar recursos orçamentários ao longo do exercício, em relação aos órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamento, tendo resultado na seguinte manifestação:

Havendo necessidade de remanejamento de recursos, em conformidade com o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), o grau de liberdade é amplo e a necessidade prontamente atendida. Nas demandas não previstas os órgãos centrais demonstram extrema boa vontade em encontrar os meios possíveis para remanejamento.

Em outra questão, os representantes da ANA fizeram as seguintes sugestões visando ao aprimoramento dos instrumentos administrativos, orçamentários e financeiros de gestão utilizados pela Agência – plano plurianual, contrato de gestão ou equivalente, relatório de gestão e outros:

- i) definição de valores financeiros para elaboração do PPA e da LOA's, por Programa (e não por órgão setorial);
- ii) avaliação de resultados das ações mais qualitativa, por resultados efetivos, ao invés de metas físicas;
- iii) revisões anuais do PPA, com flexibilidade para inclusão/exclusão de ações orçamentárias;
- iv) regras para elaboração da prestação anual de contas e dos respectivos relatórios de gestão serem publicadas antes do início do exercício a ser avaliado;
- v) Secretaria de Orçamento Federal (SOF) disponibilizar no sítio do MPOG sistema informatizado para consulta à execução do orçamento em vigência.

De acordo com os seus representantes a Agência não encontra dificuldades para a gestão de seus recursos em virtude do grau de detalhamento da programação orçamentária. A programação é previamente detalhada e utilizada na elaboração do PLOA e no monitoramento dos resultados.

Consta do texto da LDO para 2011, um princípio de melhoria das dotações da agência das ações voltadas ao atingimento de metas específicas e pactuadas (contrato de gestão ou equivalente). A propósito indagou-se como isso poderia ser implementado na Agência. Indagou-se, igualmente, como garantir que o aumento dos recursos orçamentários seja utilizado de forma adequada pela agência, ao que responderam assim os representantes da ANA:

Como foi respondido em item anterior é questionável a eficácia do contrato de gestão com os ministérios como instrumento de supervisão finalística ou mesmo de ampliação da autonomia das agências. Ademais, cabe ressaltar que a formalização de um contrato pressupõe o interesse recíproco, contratante e contratado. O órgão supervisor, para cumpri-lo, precisaria de garantias reais de disponibilidade de recursos e do natural interesse em pactuar metas, sem o que, seu sentido é inócuo.

Na questão final, sobre a existência de alguma outra proposta ou sugestão de equacionamento dos problemas relacionados à gestão da Agência, a manifestação dos representantes foi a seguinte: “O que se tem pleiteado, especificamente para a ANA, é a liberação integral dos recursos legalmente destinados a ela, da Fonte 134”.

13. PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL RELATIVAS ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS

Várias proposições legislativas hoje se encontram em tramitação no Congresso Nacional visando alterar tanto o texto constitucional como o infraconstitucional. A seguir são examinadas as consideradas mais relevantes.

No Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição nº 81, de 2003, que trata de introduzir na Constituição novo artigo, o art. 175-A, do Senador Tasso Jereissati, apresenta-se como a mais antiga em tramitação, já tendo sido aprovada em primeiro turno pelo Plenário e aguarda inclusão na pauta para segundo turno desde 22.8.2007.

A PEC nº 81/2003 tem por escopo colocar no âmbito constitucional a previsão da existência de agências reguladoras como entidades sujeitas a regime autárquico especial, destinadas ao exercício de atividades de regulação e fiscalização e aplicação de sanções com vistas ao funcionamento adequado dos mercados e da estruturação de serviços e bens públicos.

A proposta de alteração do texto constitucional, em sua redação para o segundo turno, introduz princípios que essas instituições devam observar em seu funcionamento: proteção do interesse público, a defesa da concorrência e do direito do consumidor, a promoção da livre iniciativa, a prestação de contas, a impessoalidade, transparência e publicidade, a autonomia decisória, administrativa e financeira, a decisão colegiada, investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante os mandatos, a notória capacidade técnica e reputação ilibada para o exercício das funções de direção e a estabilidade e previsibilidade das regras.

Outras propostas de alteração da Carta Constitucional tramitam no Senado Federal, a exemplo das seguintes:

PEC nº 66/2005, acrescenta o inciso XVI e o § 2º ao art. 52 da Constituição Federal, para atribuir ao Senado Federal competência para indicar membros do Conselho Diretor ou da Diretoria das Agências Reguladoras. Autor: Senador José Jorge;

PEC nº 46/2006, acrescenta o art. 174-A à Constituição Federal, para fixar os princípios constitutivos das agências reguladoras, e altera o art. 168, para impedir que tais agências sofram contingenciamento de verbas ou atrasos nas liberações de recursos orçamentários. Autor: Senador Teotônio Vilela Filho;

PEC nº 43/2007, altera os arts. 50 e 52 da Constituição Federal, para dispor sobre o comparecimento de autoridades regulatórias ao Congresso Nacional. Autor: Senador Aloizio Mercadante;

PEC nº 62/2007, atribui ao Senado Federal competência para avaliar o desempenho das agências reguladoras e de seus dirigentes, após análise de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União em periodicidade anual. Autor: Senador Gerson Camata;

PEC nº 63/2007, atribui ao Congresso Nacional competência para avaliar o desempenho das agências reguladoras e de seus dirigentes, após análise de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União em periodicidade anual. Autor: Senador Gerson Camata;

PEC nº 71/2007, atribui à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal competência para convocar diretores de agências reguladoras para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, atribui ao Senado Federal competência para avaliar o desempenho das agências reguladoras e de seus dirigentes e impede o contingenciamento de repasse de recursos orçamentários às agências reguladoras. Autor: Senador Delcídio Amaral.

PEC nº 11/2009, institui as agências reguladoras e as agências executivas e define os princípios normativos aplicáveis à organização, funcionamento e controle dessas entidades. Autor: Senador Marconi Perillo; e

PEC nº 15/2009, institui as agências reguladoras e define os princípios normativos aplicáveis à organização, funcionamento e controle dessas entidades. Autor: Comissão de Assuntos Econômicos.

Na Câmara dos Deputados, destacam-se as seguintes PEC's:

PEC nº 290/2000, dá nova redação aos arts. 49, 50 e 58 da Constituição Federal, regulando a convocação de Ministros de Estado, titular de órgão vinculado à Presidência da República, dirigentes da administração direta, indireta, de entidade reguladora ou de serviço público pelo Congresso Nacional. Autor: Deputado Luiz Antonio Fleury. No mesmo sentido da prestação de contas ao Congresso Nacional, encontram-se a ela apensadas as proposições: PEC nº 318/2000, PEC nº 471/2001, PEC nº 287/2004, PEC nº 302/2008 e PEC nº 371/2009;

PEC nº 65/2003, estabelece a autonomia administrativa e funcional das agências reguladoras; altera a Constituição Federal de 1988. Autor: Deputado Carlos Alberto Leréia.

No âmbito da legislação infraconstitucional, destaca-se a iniciativa do Poder Executivo da apresentação da Lei Geral das Agências Reguladoras, PL nº 3.337/2004⁷⁶. A proposição, em tramitação na Câmara dos Deputados, encontra-se apensada ao PL nº 2.057/2003⁷⁷, de autoria do Deputado Antonio Carlos Pannunzio. Ainda que originariamente tenha sido a proposição principal, foi invertida a ordem de apensação em 9-9-2008, por ser o PL nº 2.057/2003 mais antigo. Ao PL nº 2.057/2003 encontram-se apensados igualmente os PL's nºs 2.633/03 78 e 2.760/03⁷⁹. Desde 9-1-2007 foi determinada pela Presidência da Câmara dos Deputados a criação de comissão especial para examinar as proposições, não constituída até a presente data.

Ainda que o PL nº 3.337/2004 pretenda ser uma lei geral das agências reguladoras, o tema regulação não se exaure nele, como reconhecido em estudo realizado pela Anvisa e Casa Civil da Presidência da República:⁸⁰

No âmbito específico das agências reguladoras, o Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, não responde, e não poderia responder, pela totalidade das soluções dos problemas da agenda regulatória do Brasil. Tem-se hoje, ainda, um conjunto grande de instituições que exercem funções regulatórias, mas não são, formalmente, agências reguladoras.

O estudo menciona problemas no desempenho das agências reguladoras, já identificados em 2003 pelo grupo de trabalho interministerial coordenado pela Casa Civil com essa finalidade: a precariedade dos instrumentos utilizados na implementação das agências; o baixo uso, pelas agências, dos instrumentos de transparência e consulta pública; o baixo grau, no geral, de *accountability*, diante de seus *stakeholders* e, particularmente, diante da sociedade; o elevado risco de captura, consequência do baixo nível de autonomia técnica e decisória e da ausência de quadros profissionalizados no âmbito dessas agências, naquela ocasião; além da falta de cooperação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência e a insuficiência dos instrumentos de controle social e de controle de gestão.

⁷⁶ Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16-7-1997, nº 9.478, de 6-8-1997, nº 9.782, de 26-1-1999, nº 9.961, de 28-1-2000, nº 9.984, de 17-7-2000, nº 9.986, de 18-7-2000, e nº 10.233, de 5-6-2001, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6-9-2001, e dá outras providências.

⁷⁷ Proíbe os diretores das agências reguladoras ANEEL, ANATEL, ANP e ANS de exercerem atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária.

⁷⁸ Estabelece que a contratação e a fiscalização das concessões dos serviços de telecomunicações, bem como a fixação e os reajustes de tarifas deverão ser aprovados e homologados pela Câmara dos Deputados e pelo Ministério das Comunicações.

⁷⁹ Institui a Lei Geral das Agências Reguladoras.

⁸⁰ RAMALHO, Pedro Ivo S. (org.). Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009. Disponível em <<http://www.anvisa.gov.br/divulga/public/Regulacao.pdf>>. Acesso em 10.06.2010.

Para a solução de parte desses desvios, o Poder Executivo enviou o PL nº 3.337/2004, onde propõe a redefinição das competências das agências e o conceito de autonomia, buscando atender ao princípio de que a agência deve ter autonomia técnica e capacidade para exercer as funções de regulação e fiscalização que lhe são típicas; portanto, as funções de definição de políticas não são funções de agências reguladoras. O estudo acima mencionado conclui:

É preciso, ainda, estabelecer vinculação mais clara entre receitas e orçamento e desempenho para que as agências sejam legitimadas no sentido de receber recursos que, inclusive, se originam em suas atividades, como também a melhoria da participação social e da prestação de contas (p. 185).

Dentre as medidas previstas no PL nº 3.337/2004 está a obrigatoriedade de contratos de gestão e de desempenho firmados pelas agências com os respectivos Ministérios (art. 9º). O contrato de gestão e de desempenho deve especificar (art. 10): I – as metas de desempenho administrativo e de fiscalização a serem atingidas, prazos de consecução e respectivos indicadores e os mecanismos de avaliação que permitam quantificar, de forma objetiva, o seu alcance; II – a estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas pactuadas; III – as obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas; IV – a sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos; V – as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas; VI – o período de vigência; e VII – as condições para revisão e renovação.

Proposição relevante para a estrutura das agências reguladoras consiste no PL nº 7.528, de 2006, que trata das questões relativas a conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, ou seja, relaciona-se ao fenômeno da “captura” recidivo quando se trata de agências reguladoras. Em tramitação no Congresso, já aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço – CTASP e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tramita em regime de apreciação conclusiva das comissões (Art. 24, II, do Regimento Interno da CD), mas desde 20.2.2008 aguardando pronunciamento da Mesa da CD quanto a recurso impugnando o regime conclusivo, requerendo apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Outras proposições em tramitação na Câmara dos Deputados que tratam de agências reguladoras:

PL nº 5911/2009, dispõe sobre a criação e a transformação de cargos de Agências Reguladoras, referidos na Lei nº 10.871, de 20-5-2004. Autor: Poder Executivo;

PL nº 1850/2007, prevê casos de perda de mandato dos Conselheiros e Diretores das Agências Reguladoras. Aplica as Leis nºs 8.112, de 1990 e 9.784, de 1999. Autor: Deputado Mário Heringer;

PL nº 5331/2005, dispõe sobre os titulares de cargos públicos que devem ser submetidos a aprovação prévia, por voto secreto, após arguição pública, pelo Senado Federal, e dá outras providências. Autor: Deputado Gonzaga Patriota;

PL nº 2760/2003, institui a Lei Geral das Agências Reguladoras, apensado ao PL nº 2057/2003. Autor: Deputado Eduardo Valverde;

PL nº 2594/2003, determina que as agências reguladoras de serviços públicos descentralizados prestem contas de suas atividades à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal e às Comissões Técnicas da Câmara dos Deputados cujo conteúdo temático abranja os serviços regulados. Apensada à PL nº 2275/2003. Autor: Deputado Bispo Wanderval;

PL nº 2275/2003, altera a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências, para instituir o controle das Agências Reguladoras. Autor: Senado Federal (Senador Arthur Virgílio);

PL nº 2057/2003, proíbe aos diretores das agências reguladoras ANEEL, ANATEL, ANP e ANS o exercício de atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária. Autor: Antonio Carlos Pannunzio;

PL nº 1452/2003, autoriza o Presidente da República a exonerar diretores das Agências Reguladoras: ANEEL, ANATEL e ANP, apensado ao PL nº 413/2003. Autor: Deputado Severino Cavalcanti;

PL nº 413/2003, restringe a autonomia das Agências Reguladoras, dando poderes ao Presidente da República para exonerar Conselheiros e Diretores, apensado ao PL nº 2275/2003. Autor: Deputada Telma de Souza;

PL nº 6465/2002, dispõe sobre a divulgação de telefones das agências reguladoras destinados a acolher dúvidas, sugestões e reclamações referentes aos serviços e atividades por elas fiscalizados, apensado ao PL nº 4184/2001. Autor: Deputado Bispo Wanderval.

Projetos de lei que tratam de agências reguladoras em tramitação no Senado Federal:

PLS nº 109, de 8-4-2003, torna obrigatória a realização de audiências públicas sobre os aumentos propostos nas tarifas ou preços praticados pelas empresas prestadoras de serviços públicos antes que os mesmos sejam autorizados pelas respectivas agências reguladoras setoriais e dá outras providências. Autor: Senador Aloizio Mercadante;

PLS nº 265, de 16-6-2009, dispõe sobre a nomeação e mandato dos Procuradores-Gerais das Agências Reguladoras e Autarquias que menciona, e dá outras providências. Autor: Senador Flexa Ribeiro;

PLS nº 438, de 7-8-2007, altera o art. 41 da Lei nº 8.443, de 16-7-1992, para submeter as agências reguladoras a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União em periodicidade anual. Autor: Senador Gerson Camata;

PLS nº 464, de 9-8-2007, altera a Lei nº 9.986, de 18-7-2000, para definir critérios objetivos à indicação de diretores de agências reguladoras, bem como disciplinar o período de vacância que anteceder à nomeação de novo Conselheiro ou Diretor. Autor: Senador Delcídio Amaral;

PLS nº 471, de 14-8-2007, altera os arts. 11 e 20 da Lei nº 8112, de 11-12-1990, para estabelecer restrições para a cessão de servidores aprovados em concursos públicos das agências reguladoras. Autor: Senadora Ideli Salvatti;

PLS nº 507, de 29-8-2007, altera a redação do art. 9º da Lei nº 9.986, de 18-7-2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras e dá outras providências, para dispor sobre a exoneração de seus dirigentes. Autor: Senador Jayme Campos; e

PLS nº 58, de 3-3-2009, altera o art. 5º, caput, e revoga o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986, de 18-7-2000, para ampliar a prevenção à captura política das agências reguladoras. Autor: Senador Raimundo Colombo.

Proposição relevante para o tema tratado nesta análise, que tramita na Câmara dos Deputados, consiste no PL nº 6.953/2002, do Senado Federal (na Origem: PLS nº 439/1999, autor Senador Lúcio Alcântara). A proposição em si não trata especificamente de agências reguladoras, mas sim, dispõe sobre a proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, prestados pela administração direta, indireta e os delegados pela União, como a instituição de ouvidorias nos entes federais. O PL nº 6.953/2002 se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC. Ao referido projeto foram apensados: PL nº 674/1999, PL nº 1678/1999, PL nº 1896/1999, PL nº 2086/1999, PL nº 1397/2003, PL nº 4 nº 907/2005, PL nº 5600/2005, PL nº 6926/2006 e PL nº 6861/2010. A proposição e seus apensados encontram-se na Pauta da CCJC com parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, datado de 15/4/2010.

14. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

14.1. Aspectos Gerais

1. São apresentadas a seguir as principais conclusões e recomendações acerca dos aspectos relativos à gestão orçamentária e financeira das agências reguladoras do governo federal no período de 1999 a 2009, objeto do Contrato nº 002/2010, abrangendo a análise das despesas e fontes de financiamento das agências com vistas a buscar soluções voltadas ao fortalecimento do papel regulador e fiscalizador do Estado.
2. Ainda que a Administração Federal tivesse, desde o início do século XX, órgãos autônomos para fiscalização e fomento de setores econômicos específicos, as atuais agências reguladoras foram inspiradas no modelo anglo-americano, em um contexto de crise e de privatização dos serviços públicos estatais, portanto, estranhas à cultura político-administrativa do país até o final da década de 1990. A criação das agências reguladoras se deu em diferentes momentos, sendo que várias leis estabeleceram disposições distintas, de acordo com as especificidades e a complexidade de cada setor com tratamentos diversos. O Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, de iniciativa do Poder Executivo, em tramitação no Congresso Nacional, busca preencher essa lacuna legislativa, fixando um conjunto de regras para orientar a atuação das agências.
3. Cabe ao Estado, sob responsabilidade de sua administração, a prestação do serviço público. A concessão do serviço público ao domínio privado exige capacidade de regulação e fiscalização capaz de equilibrar interesses de consumidores e fornecedores. A autonomia técnica, orçamentária e financeira atribuída às agências se justifica, na medida da isenção e da estabilidade esperadas de um órgão de regulação e fiscalização. A autonomia deve se alcançada tanto em relação ao governo como em relação aos setores regulados, de modo a evitar risco de captura por grupos de interesses.
4. A autonomia técnica e operacional das agências pretende evitar o risco de injunções políticas indevidas ou a concessão de benefícios tarifários desarrazoados, o que não afasta o poder-dever do governo de fixar políticas públicas e pactuar metas e resultados, contando inclusive com a participação do Congresso Nacional.
5. Nem sempre o órgão supervisor fixa de forma adequada a política e as diretrizes para o setor. As entrevistas evidenciaram que, além do fortalecimento institucional das agências, é necessário aumentar a capacidade de planejamento e de pactuação dos próprios Ministérios, ou de outros órgãos de governo, evitando a concentração de poderes típicos de governo nas agências.
6. A entrega de serviços públicos essenciais ao bem comum às mãos de particulares aumenta a responsabilidade política do Estado e de suas autarquias. A discricionariedade decisória e a autonomia delegada às agências requerem controle permanente de sua atuação por parte da sociedade e dos órgãos de controle externo, atentando-se tanto para o risco da interferência política como para a prevalência dos interesses privados, o lado mais forte da relação usuário-concessionário.
7. Nesse sentido, as agências⁸¹ devem manter atualizado nos respectivos sítios da internet (e nos relatórios de gestão) todo o conjunto de informações e dados que permitam o acompanhamento, pela sociedade, dos atos e decisões que afetam o serviço público quanto à quantidade (oferta), qualidade e preços por elas praticados.
8. Na gestão de pessoal é recomendável a continuidade do processo de fortalecimento do quadro permanente das carreiras de especialista em regulação que exerçam funções nas ações finalísticas das agências reguladoras.

⁸¹ Algumas agências, a exemplo da Aneel, atendem de forma mais adequada essa necessidade.

9. Deve-se aumentar a divulgação, na *internet*, das atividades e dos atos decisórios dos órgãos de regulação, incluindo atas de reuniões e demais processos decisórios, de modo a criar condições para um maior acompanhamento e participação do usuário.
10. Destaque-se a importância do treinamento dos servidores destinado à absorção das novas tecnologias de fiscalização, com vistas a reduzir custos administrativos de deslocamento e ganhos de qualidade.
11. A gestão por resultados das agências reguladoras afigura-se como a mais adequada ao cumprimento de seu relevante papel para a sociedade, fim último de sua existência. Como demonstrado, o excesso de controle de meios não leva necessariamente a uma gestão eficiente voltada ao usuário do serviço público, na medida em que o esforço institucional passa a se concentrar nos procedimentos e não nos resultados. A quantidade de instrumentos de controle não é garantia de qualidade e de foco nos resultados.
12. Os longos períodos sem a nomeação de diretores foram lembrados nas entrevistas como causas de dificuldades para o melhor desempenho de algumas agências.
13. Diferentemente do órgão supervisor, cuja atuação assume natural caráter político, a agência reguladora deve ser braço técnico-operacional da administração pública. Nesse sentido, a escolha dos diretores de agências deve dar primazia aos critérios técnicos e gerenciais. A propósito, como observa a legislação instituidora da ANATEL, os membros de seu conselho diretor devem ter elevado conceito no campo de sua especialidade. Esse seria um princípio útil para a escolha de dirigentes de todas as agências reguladoras.

14.2. Plano Plurianual, Indicadores, Programas, Contratos de Gestão

14. Da análise das diretrizes e objetivos constantes no PPA, bem como dos programas e respectivos indicadores e metas conclui-se que, apesar dos avanços e de algumas exceções, os planos plurianuais e respectivos relatórios de avaliação não apresentam de forma adequada e completa os indicadores e respectivos índices alcançados. A descrição das metas das agências traz poucos indicadores quantitativos, sendo que em grande parte dos casos não há detalhamento de indicadores e respectivas metas.
15. Em quase todos os casos, nos PPA's os processos básicos relativos às atividades das agências reguladoras – outorga, regulamentação, fiscalização, ouvidoria, etc. – encontram-se concentrados em um único programa finalístico.
16. Tendo em vista as limitações do PPA, algumas agências passaram a adotar indicadores adicionais de desempenho relacionados às atividades do órgão, com o objetivo de mensurar a eficiência, eficácia e produtividade das ações e dos processos internos.
17. Recomenda-se um esforço adicional no sentido de maior interação entre a área de planejamento central do governo federal e as agências, para o aperfeiçoamento da formulação de metas e indicadores.
18. Em geral, os produtores e prestadores de serviços destacam o aumento da oferta e da qualidade dos serviços, o que é importante. Mas, a existência de preços justos acessíveis à população é um grande desafio e, de modo geral, ainda que alguns dados sejam publicados, não existe uma avaliação sistemática da evolução de preços, com poucos indicadores destinados a avaliar a relação custo/benefício dos bens e serviços postos à disposição dos consumidores nas áreas reguladas.
19. É fundamental a atuação das agências no sentido de fomentar a competitividade, supervisionando custos e margens de lucro, quando cabível.
20. As agências dão pouca ênfase à definição e divulgação de indicadores de preços praticados pelos entes concessionários ou fiscalizados, com comparação de custos e sua variação ao longo dos anos. Recomenda-se, assim, a formulação de indicadores específicos relacionados à evolução dos preços e tarifas regulados, comparando-os com a

- inflação e com os custos dos insumos e disponibilizando-se tais informações para o controle e acompanhamento da sociedade.
21. Quanto às questões ambientais, são limitadas as informações e indicadores a respeito da evolução do impacto ambiental das atividades dos setores regulados.
 22. Os processos básicos relacionados à execução de cada ação do PPA devem estar encadeados com as diretrizes, objetivos e metas do plano e do contrato de gestão. Sugere-se o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e monitoramento gerencial e operacional das ações, com a adoção de metas claramente identificáveis.
 23. A formulação de planos gerenciais e a adoção de sistemas de acompanhamento de sua execução devem contribuir para a melhoria do desempenho na gestão, antevendo problemas e gargalos nos cronogramas de liberação de recursos.
 24. A adoção de contrato de gestão ou documento equivalente, com compromissos, deveres e responsabilidades, é elemento que legitima o maior grau de autonomia concedida às agências, a teor do § 8º do art. 37 da Constituição Federal, sendo hoje minoria as agências que os adotam.
 25. Não basta, no entanto, a existência meramente formal ou genérica do contrato de gestão ou documento equivalente, com indicadores meramente qualitativos. O relevante é que seu conteúdo seja suficientemente detalhado e tenha enfoque nos indicadores e metas que possam ser acompanhados pelo cidadão, orientados para a melhoria da qualidade e da oferta dos serviços públicos, com modicidade tarifária. Esse desiderato exige um esforço de definição de um processo de formulação e avaliação de metas, correlacionadas com recursos orçamentários, aliado à flexibilidade de gestão, a exemplo de maior possibilidade de remanejamento de recursos entre grupos de natureza de despesa.
 26. O Quadro 14.1 contempla informações adicionais obtidas nas entrevistas relacionadas ao aperfeiçoamento do plano plurianual, indicadores e contratos de gestão.

Agência	Observações
ANP	<p>PPA – A ANP sugere uma categoria especial de programas e ações para os órgãos reguladores, cujas metas e indicadores tivessem mais aderência às atribuições legais e pudessem ser definidas com maior grau de autonomia. Existe um documento interno que atualmente reflete os objetivos principais da ANP denominado “Metas Estruturantes”.</p> <p>Indicadores – Os indicadores definidos no PPA não são suficientes, com algumas exceções. Os indicadores devem ser aperfeiçoados em articulação com os órgãos centrais de planejamento. ANP possui, desde 2007, o projeto de Indicadores de Desempenho da ANP, utilizado para a avaliação do desempenho e acompanhamento das atividades, incluídos na Prestação de Contas (46 indicadores de desempenho e resultados). A ANP continua aperfeiçoando seus indicadores. A próxima etapa é criar e medir indicadores de efetividade atrelados ao planejamento estratégico da organização.</p> <p>Qualidade – Existe indicadores de qualidade (Grau de Qualidade nos Diversos Agentes Econômicos do Abastecimento). No que tange ao meio ambiente, a ANP ainda não consolida informações e indicadores a respeito do desempenho ambiental da indústria de petróleo e gás natural.</p> <p>Preços – Não há indicadores relacionados à evolução dos preços praticados nas várias unidades da federação. No entanto, além da interação com os órgãos do SBDC (Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), Ministérios Públicos, autoridades policiais e órgãos de defesa do consumidor, a ANP acompanha o comportamento dos preços praticados pelas distribuidoras e postos revendedores de combustíveis. No sítio eletrônico da ANP são divulgados semanalmente dados oriundos dessa pesquisa de levantamento de preços.</p> <p>Sistemas próprios de acompanhamento gerencial – A captação orçamentária é efetuada por meio de sistema exclusivo da própria Agência, o Sistema do Plano de Ação Anual - Sistema PAA. Já o acompanhamento da execução orçamentária é feito com utilização dos sistemas comuns à administração pública federal.</p> <p>Contrato de gestão – Não há contrato de gestão entre a ANP e o órgão supervisor. A adoção de instrumentos de pactuação de metas seria salutar caso houvesse, como condição prévia, o comprometimento de outras áreas do governo em proporcionar os meios (pessoal, custeio) para o atingimento das metas pactuadas com o ministério supervisor.</p>
ANEEL	<p>PPA – O modelo é satisfatório, mas deve ser aperfeiçoado. A ANEEL possui a Agenda de Desafios Estratégicos, com desafios e resultados esperados, desdobrados em um Plano de Ação interno, que indica as respectivas atividades. Um conjunto de metas institucionais e intermediárias é utilizado (Decreto nº 7.133, de 2010), além das</p>

	<p>metas anuais do Contrato de Gestão com o MME.</p> <p>Indicadores – Os indicadores de continuidade (DEC e FEC) são adequados e objetivos. O indicador de satisfação do Consumidor (IASC) carece de objetividade. Os indicadores de outorga são complementares e não medem resultados efetivos. É possível acrescentar outros indicadores.</p> <p>Qualidade – Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC (19.340 entrevistas por empresas especializadas).</p> <p>Preços – Não existe indicador específico. A Agência publica tabela comparativa de tarifas residenciais e industriais em cada unidade de federação.</p> <p>Sistemas próprios de acompanhamento gerencial – Sistema de Informações Gerenciais da ANEEL (SIGANEEL).</p> <p>Contrato de gestão – Está previsto na legislação. Em 26-2-2010 foi firmado Contrato de gestão com o MME, vigente até 31-12-2012, com enfoque nos principais resultados da ANEEL para a sociedade.</p>
ANATEL	<p>PPA - O PPA mostra-se restritivo e não representa adequadamente o universo de ações da Anatel.</p> <p>Indicadores – Além do PPA, a Agência mantém mais 39 indicadores de desempenho relacionados às suas atividades com o objetivo de mensurar a eficiência, eficácia e produtividade das ações e processos internos.</p> <p>Qualidade – Plano Geral de Metas de Qualidade do Serviço Móvel Pessoal (Resolução nº 317, de 2002); e Regulamento de Indicadores de Qualidade do Serviço Móvel Pessoal (Resolução nº 335, de 2003).</p> <p>Preços – Não foi identificado Indicador específico. O modelo reajusta (IGP-DI) automaticamente as tarifas, não havendo controle de margens de lucro das concessionárias (salvo ganhos de produtividade compartilhados por meio do Fator de Transferência - Fator X).</p> <p>Sistemas próprios de acompanhamento gerencial – Sistema Orçamento;</p> <p>Contrato de gestão – Não está previsto na legislação. A Agência alega que o contrato de gestão implicaria perda de autonomia e “redução de sua independência em relação ao poder Executivo” e que o controle interno (CGU) e externo (Congresso Nacional e TCU) seriam suficientes.</p>
ANTT	<p>PPA – Em razão do caráter geral do PPA, este não abrange de forma mais próxima o dia a dia da ANTT e tão pouco propicia instrumentos de gestão mais adequados à cada organização, sendo, portanto, pouco apropriado para espelhar os objetivos institucionais. Ainda em razão do seu caráter legal, acaba por restringir ou retirar a liberdade da organização na reorientação de suas ações. Uma alternativa seria atribuir uma maior atenção do PPA aos aspectos organizacionais, aproximando o planejamento da realidade de cada entidade, em caráter indicativo, ao contrário do atual modelo que foca nos resultados e objetivos das políticas.</p> <p>Indicadores – Os indicadores do PPA são bastante amplos, existindo espaço para melhorias desses indicadores com foco no resultado, mas são pouco aderentes ao esforço da Agência, fato este corrigido pelo processo de planejamento estratégico que fixou mais de 40 indicadores, aderentes aos principais processos da organização.</p> <p>Preços – Não existem indicadores formalizados para este aspecto, dispondo-se, todavia, das informações nas áreas técnicas - Superintendências finalísticas</p> <p>Sistemas próprios de acompanhamento gerencial – Não possui.</p> <p>Contrato de gestão – Os incentivos decorrentes do Contrato de Gestão são praticamente inexistentes, além do que não houve iniciativa por parte do órgão supervisor em utilizar este instrumento para efeitos de acompanhamento do desempenho da Agência.</p>
ANTAQ	<p>PPA – Para análise no nível do PPA talvez os programas, ações e indicadores sejam suficientes. Para as necessidades da Agência seriam insatisfatórios e até mesmo incompatíveis. Há que se buscar, e a ANTAQ está ultimando essa providência, a definição de indicadores, de desdobramentos que, acredita-se, não caberiam numa estrutura como o PPA. Inclusive por indução dos órgãos de controle, especialmente a CGU e TCU, a Agência estará elaborando ao longo deste semestre o seu planejamento estratégico, visando à definição de novos parâmetros e indicadores de avaliação de desempenho.</p> <p>Preços – A ANTAQ pesquisa sistematicamente os preços praticados pelos operadores portuários, disponibilizando a pesquisa no site da Agência, juntamente com o Sistema de Informações Gerenciais, com indicadores operacionais dos portos. Encontra-se em desenvolvimento estudo visando à definição e disponibilização sistemática de informações sobre custos de construção, operação e outros.</p> <p>Contrato de gestão – Não existe previsão legal nesse sentido. Sobre o tema existem discussões mais amplas, inclusive no âmbito do projeto de lei das agências em tramitação do Congresso Nacional. O contrato de gestão seria com o ministério supervisor – que nesse caso passaria a controlador – ou com o Senado Federal (Comissão de Infra-estrutural)? Nenhuma experiência na administração pública parece ter sido bem sucedida – exemplo, a ANEEL, com previsão legal que se revelou improdutiva, ou seja, sem qualquer benefício para a Agência ou o Ministério.</p>
ANAC	<p>PPA – O modelo do PPA não atende as necessidades de planejamento da ANAC, uma vez que áreas relevantes da Agência não estão contempladas nas ações que o integram. Para que este instrumento contribuísse efetivamente para o planejamento da ANAC seria necessário que todas as ações da Agência fizessem parte do PPA e pudessem por ele ser mensuradas e avaliadas. Além disso, mesmo as ações que constam do PPA não podem ser mensuradas e, conseqüentemente, dificilmente avaliadas em função da exclusão dos indicadores no PPA em vigor. Acrescenta-se a essas considerações o fato de que mesmo as ações que integram o PPA não representam as principais atribuições da área correspondente, o que, dessa forma, impossibilita avaliar se os resultados pretendidos foram efetivamente alcançados.</p> <p>Preços – As concessionárias não praticam margem de lucro, mas sim auferem lucro ou prejuízo, a depender do</p>

	<p>resultado de suas atividades/estratégias, principalmente do sistema de gestão de receitas (yield management).</p> <p>Indicadores – de preços: Yield Tarifa, Yield Receita, RASK; de lucratividade: Margem EBTIDAR, Margem Líquida, Margem Bruta, Spread CASK-RASK, Lucros/prejuízos acumulados etc.</p> <p>Sistemas próprios de acompanhamento gerencial – A Agência dispõe de licenciamento de uso de Sistema Integrado para Gestão Administrativa, Orçamentária e Financeira denominado DOTAÇÃO.</p> <p>Contrato de gestão – Não há previsão legal para a celebração de contrato de gestão entre a ANAC e o Ministério da Defesa.</p>
ANVISA	<p>PPA - a aplicação do modelo na Agência é inadequada, pois o grau de agregação das ações não reflete a abrangência e complexidade das ações de vigilância sanitária.</p> <p>Indicadores – Os atuais indicadores do Programa sob a responsabilidade da Agência não são suficientes, visto que o conjunto de ações desempenhadas não foi expressado adequadamente</p> <p>Preços – No Plano de Trabalho do Contrato de Gestão para 2010, consta o indicador “percentual de divulgação das novas apresentações de medicamentos com preços estabelecidos”, cuja meta é “elaborar e divulgar mensalmente a lista de preços com 100% das novas apresentações de medicamentos que tiveram seus preços máximos estabelecidos pela Cmed em 2010.”</p> <p>Sistemas próprios de acompanhamento gerencial – A Agência possui um sistema de monitoramento próprio, o Planor – instrumento de planejamento que permite a elaboração da Programação Física, Orçamentária e Financeira e o monitoramento das atividades desenvolvidas pela Anvisa, em cada exercício financeiro.</p> <p>Contrato de gestão – Previsto na lei de criação, o Contrato de Gestão e de Desempenho da ANVISA 2010/2011 está em vigor detalhando metas e objetivos específicos para a vigilância sanitária.</p>
ANS	<p>PPA - O PPA atual apesar de ser o balizador do Contrato de Gestão da ANS com o Ministério da Saúde (que conta com indicadores mais próximos da realidade da Agência) encontra espaço para o aperfeiçoamento, principalmente de suas ações, com metas mais próximas da realidade, metas físicas alcançáveis e não genéricas, para uma melhor transparência perante a sociedade quanto a execução dos programas de governo</p> <p>Indicadores – Além do PPA, a Agência mantém os indicadores do Contrato de Gestão com as ações e, principalmente, subações do PPA (formulados para o Plano Nacional de Saúde - PNS), com o grau de desdobramento necessário.. Ainda há o Programa de Qualificação da Saúde Suplementar, que complementa as avaliações de desempenho externamente (componente de Avaliação das Operadoras) e internamente (componente de Avaliação Institucional).</p> <p>Preços – Não há Indicador específico. A ANS declara já ter realizado algumas pesquisas de satisfação com diversos públicos: beneficiários, prestadores e operadoras, além de Gestores do SUS e Órgãos de Defesa do Consumidor, considerando diversos quesitos, dentre eles, o atendimento dados pelas operadoras. A última pesquisa foi realizada em 2008. Além disso, há nos Cadernos de Informação em Saúde Suplementar análises sobre despesa e receita das operadoras, trimestralmente. O Programa de Qualificação da Saúde Suplementar em seu componente Operadoras apresenta alguns indicadores de satisfação dos beneficiários, de forma indireta apenas (proporção de permanência dos beneficiários; proporção de beneficiários com desistência no primeiro ano e sanção pecuniária em primeira instância). A ANS declara que esse assunto está sendo discutido, inclusive, na Câmara de Saúde Suplementar.</p> <p>Sistemas próprios de acompanhamento gerencial – não há um sistema gerencial própria, mas existe o sistema de Planejamento Estratégico da ANS, bem como o Plano Nacional de Saúde, consolidado pelo Ministério da Saúde (MS) e, mais recentemente o PAC-Saúde (Programa Mais Saúde) com objetivos, ações e metas a serem cumpridos pelas unidades de planejamento do MS.</p> <p>Contrato de gestão – O contrato de gestão firmado entre o Ministério da Saúde-MS e a ANS, está vigente de 31.12.2009 a 31.12.2010, detalhando objetivos e metas específicas para a saúde suplementar.</p>
ANCINE	<p>PPA – Do ponto de vista metodológico, o modelo é satisfatório e compatível. No entanto, quando se examina seu caráter de visibilidade das atuações públicas, seria importante haver maior flexibilidade para alteração nos quantitativos de ações dentro de um mesmo programa, de forma a tornar mais ágil reprogramações de dotações orçamentárias.</p> <p>Indicadores – Os indicadores de gestão utilizados – indicador do PPA e um painel de sete indicadores de desempenho institucional – são confiáveis, no entanto, ainda não mensuram todo o espectro de atuação das atribuições da Agência.</p> <p>Sistemas próprios de acompanhamento gerencial – O Planejamento Estratégico da Agência, calcado no documento “A ANCINE e o mercado audiovisual no Brasil” que é o mapeamento dos ambientes interno e externo com indicação de tendências. Além do PES a Agência possui uma Agenda Regulatória disponibilizada no site. No caminho da construção de indicadores macro-estratégico a ANCINE contrata este ano uma consultoria técnica que tem esse ponto como um dos seus objetivos.</p> <p>Contrato de gestão – Não está previsto no marco regulatório da Agência.</p>
ANA	<p>PPA – O modelo do PPA não afere adequadamente o resultado da aplicação de recursos financeiros: i) pelo fato de os valores definidos para elaboração da proposta orçamentária anual, pelo órgão setorial, não levarem em conta as programações e demandas de recursos da Agência; ii) por não haver nenhuma estabilidade quanto à efetiva disponibilidade de recursos para execução, durante o exercício; iii) os produtos e metas de uma ação orçamentária não refletem adequadamente e nem esgotam o universo de intervenções de uma ação orçamentária.</p>

	<p>Indicadores – No caso específico da ANA, o indicador do Programa reflete adequadamente o esforço despendido para o resultado proposto do Programa. Não se pode confundir indicador de Programa, que mensura o resultado de Governo, muitas vezes alcançado com a participação e recursos orçamentários e financeiros de outros órgãos, com resultados da Unidade. O que se busca, para aferir os resultados da Agência, é a definição de indicadores que possam aferir o esforço de toda a Agência, a serem pactuados a partir do Planejamento Estratégico.</p> <p>Preços – A ANA não regula serviços de captação, tratamento e distribuição de água e sim o uso do bem público “água”. O valor cobrado do consumidor final, pelas concessionárias, refere-se predominantemente, aos serviços de captação, tratamento, armazenamento e disponibilização da água. O custo do bem público, embutido na conta, é irrisório, em relação aos valores cobrados.</p> <p>Sistemas de Acompanhamento Gerencial – Plano Gerencial Interno – PGI e Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão – Sisplana.</p> <p>Contrato de gestão – Em que pese as ponderações registradas, a ANA e o MMA estão buscando acordar uma proposta entre as partes para formalização do contrato de gestão, a partir de 2011, em cumprimento às exigências normativas.</p>
--	---

Quadro 14.1. Agências Reguladoras – Plano Plurianual, Indicadores, Programas e Contratos de Gestão

27. A falta de definição adequada de indicadores e metas limita o controle social e a avaliação pública da atuação das agências, o que retira legitimidade à defesa de maior autonomia dessas entidades. O tratamento diferenciado deve ter como contrapartida maior transparência e clareza na definição e detalhamento dos resultados a que se propõem.
28. Definidos adequadamente os indicadores e metas, os processos de aprovação das leis do ciclo orçamentário podem proporcionar oportunidades de pactuação de limites orçamentários associados ao cumprimento de metas, aliada à garantia de liberação integral dos recursos.
29. A propósito do tema, foi incluído o seguinte § 2º no art. 19 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (Lei nº 12.309, de 9-8-2010):

Art. 19. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2011 e em créditos adicionais, bem como a respectiva execução, deverão propiciar o controle dos valores transferidos e dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

(...)

§ 2º O montante das dotações orçamentárias das agências reguladoras levará em conta a fixação e o cumprimento de metas finalísticas de desempenho, constantes de planos ou programas definidos em lei, que estejam relacionadas à qualidade da regulação, bem como à melhoria dos instrumentos de transparência decisória.
30. Recomenda-se, nesse sentido, que sejam feitos os ajustes necessários e criados os mecanismos para capacitar e qualificar Ministérios e agências reguladoras no cumprimento de seu papel institucional, com relevo para a tramitação do PL nº 3.337/2004 no Congresso Nacional, cuja aprovação propiciará maior padronização no ambiente regulatório federal, com influência sobre os estaduais e mesmo municipais.

14.3. Ações Orçamentárias e Impacto do Contingenciamento

31. A análise da execução das ações orçamentárias mostra, em primeiro lugar, que a prática generalizada de concentrar, em uma atividade de caráter administrativo (Ação 2000 – Administração da Unidade ou Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa), parcela significativa do orçamento impede uma análise mais detalhada de como a agência reparte seus recursos entre áreas-fim e áreas-meio. Essa distinção é necessária para avaliar a tendência existente na administração pública de centralizar e privilegiar a área burocrática, em detrimento da destinação de maiores recursos para as atividades diretamente voltadas à oferta de bens e serviços à sociedade.
32. Para efeito de comparação, a Tabela 14.1 mostra o crescimento e a representatividade dos valores alocados nas ações-meio 2272 (Gestão e Administração do Programa) e 2000

(Administração da Unidade). Com exceção da ANP, ANS e ANA, tais ações representaram em 2009 mais de 50% do valor total liquidado em favor das agências. Os maiores incrementos no período 2004 a 2009 foram verificados na ANAC, ANTAQ e ANVISA.

Tabela 14.1 – Crescimento e Representatividade das Ações-Meio nas Agências Reguladoras (Ações 2000 e 2272)

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Item	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA
Montante em 2004	79,6	72,5	188,6	63,1	22,7	39,7	145,5	59,6	19,4	30
Montante em 2009	142	93,4	214,2	124,8	46,9	209,7	316,9	79,2	36,3	52,4
Crescimento no período 2004-2009 (%)	78%	29%	14%	98%	107%	428%	118%	33%	87%	75%
Valor liquidado (GND1/3/4/5) em 2009	444,1	162,5	327,8	224,4	60	292,9	563,7	163,7	64,8	147
% em relação ao valor liquidado (GND1/3/4/5)	32%	57%	65%	56%	78%	72%	56%	48%	56%	36%

Fonte: Siafi/STN

Obs.: Nos montantes de 2004 e 2009, foram consideradas as ações 2272 (Gestão e Administração do Programa) e 2000 (Administração da Unidade);

Obs.: No caso da ANAC, foi considerado o montante inicial em 2006.

33. Para uma separação mais nítida entre despesas finalísticas e de apoio recomenda-se a segregação de despesas, evitando-se, sempre que possível, o adensamento dos recursos, especialmente para pagamento de pessoal e de outras despesas correntes nas citadas Ações 2000 e 2272, com a correspondente apropriação das dotações em suas atividades fins.
34. O baixo nível de atividade ou a reduzida taxa de execução orçamentária nem sempre podem ser atribuídos ao contingenciamento. Pode haver, por exemplo, situações em que o órgão obtém preços mais baixos junto aos fornecedores, assim como falhas no processo licitatório, ausência de autorização legal para determinadas despesas, falta de autorizações de órgãos licenciadores e muitas outras situações, inclusive de eficiência no gasto. Recomenda-se que a análise que envolva aspectos qualitativos e de desempenho das agências seja objeto de estudo mais aprofundado.
35. O contingenciamento é apenas um dos fatores que podem impactar as atividades e o funcionamento da maioria das agências. O efeito indesejável do contingenciamento é o de atingir mais as ações finalísticas do que os gastos de custeio administrativo. As ações finalísticas estão relacionadas ao exercício de atividades inerentes à agência e que dizem respeito à fiscalização, regulação e política tarifária.
36. Vale salientar que muitas vezes a limitação de despesas de administração da unidade, a exemplo de diárias e passagens, pode recair em ações finalísticas diretamente associadas (fiscalização *in loco*). O contingenciamento das ações relativas à fiscalização traz como consequência a redução das vistorias que exigem deslocamento *in loco*. A falta de cumprimento dessas atividades impede a observância de um dever básico da agência e pode aumentar o risco de perda de qualidade, redução da oferta e dos níveis de segurança do serviço público.
37. Quanto às atividades de regulação, que incluem estudos e análises com vistas à definição de procedimentos, regulamentos e aprimoramentos na legislação, inclusive com o apoio de consultoria especializada, o contingenciamento pode reduzir a qualidade das normas, tendo como consequência o aumento de custos e de risco do serviço público regulado.
38. No caso das ações de ouvidoria, necessárias à garantia do atendimento a solicitações e reclamações dos consumidores, o contingenciamento de recursos leva à redução na qualidade do atendimento aos usuários.
39. Muitas vezes os créditos orçamentários da agência não são totalmente executados até o final do exercício, não pela inexistência de limites finais, mas porque os mesmos são

- liberados apenas nos últimos meses do ano, o que interfere em todo o cronograma de licitação e contratação.
40. Um cronograma de liberação de limites de empenho e pagamento mais flexível, principalmente para os recursos próprios ou vinculados e a adoção de mecanismos que assegurem previsibilidade desses limites aos gestores é um requisito necessário para a boa gestão das agências.
 41. É recomendável excluir do contingenciamento as ações cujos montantes orçamentários estejam diretamente relacionados à obtenção de metas finalísticas específicas. Não se pode esperar do gestor o cumprimento de metas se os meios necessários não forem colocados ao seu alcance.
 42. Outra distorção identificada é a fixação de limite financeiro equivalente ao orçamentário, sem considerar o montante de restos a pagar do ano anterior, o que cria um descompasso permanente entre o programa de trabalho e os meios necessários à gestão da unidade. A superação desse círculo vicioso dependerá de uma série de providências, a exemplo do princípio do orçamento realista, a segregação do limite financeiro destinado ao atendimento de restos a pagar, ou mesmo adoção, no Brasil, do orçamento plurianual.
 43. O Quadro 14.2 contempla informações adicionais obtidas nas entrevistas acerca da distinção entre ações-fim e ações-meio bem como acerca do impacto do contingenciamento no conjunto das atividades das respectivas agências reguladoras.

Agência	Distinção entre ações-fim e ações-meio e impacto do contingenciamento
ANP	<p>Ações-fim e ações-meio – não foi identificado processo de distinção entre ações-fim e meio, salvo aquele decorrente do acompanhamento da classificação do plano plurianual. A Ação 2000 concentra a estrutura de funcionamento da Agência, agrega todos os gastos pertinentes à parte administrativa.</p> <p>Impactos do Contingenciamento - O contingenciamento impõe a necessidade de priorização na execução das atividades de competência institucional da ANP. O impacto mais imediato se dá em relação às ações de fiscalização. Em algumas situações pode ocorrer suspensão de vistorias às instalações reguladas e na outorga de autorizações. A demora na aquisição de equipamentos e no desenvolvimento de sistemas de informação reduz a capacidade da Agência de obter e processar informações necessárias à atividade de regulação. A Agência destaca ainda a necessidade de aprimoramento do Centro de Monitoramento da Movimentação de Gás Natural – CMGN.</p>
ANEEL	<p>Ações-fim e ações-meio – A Agência controla tais despesas e diz que as ações-meio contribuem para o bom desenvolvimento das ações-fim. É possível a maior segregação, em alguns casos, desde que haja esforço e investimento no desenvolvimento de um sistema de apropriação de custos. A redução de recursos em ações-fim não indica necessariamente redução de metas físicas realizadas, podendo ter havido ganhos de produtividade e qualificação do quadro de servidores.</p>
ANATEL	<p>Ações-fim e ações-meio – Essa classificação se faz presente na própria estrutura do PPA que diferencia os programas em finalísticos e de apoio. Desta forma, as ações finalísticas da Anatel integram o seu programa finalístico “Qualidade dos Serviços de Telecomunicações” e as demais ações integram os programas “Apoio Administrativo” e “Previdência a Inativos e Pensionistas da União”. No programa finalístico estão as atividades de Outorga; Regulamentação dos Serviços; Fiscalização das Telecomunicações; Gestão de Recursos de Numeração, Espectro e Órbita; Certificação e Homologação de produtos de comunicação; Gestão Econômica da Prestação; Relações com os Usuários; Capacitação de Servidores; Publicidade de Utilidade Pública e Aquisição de Unidades Administrativas.</p> <p>Impactos do Contingenciamento – A cada contingenciamento, a Anatel encaminha ao Ministério documento onde são mostrados os impactos da redução. Os contingenciamentos e o descompasso entre a programação de contratação e de liberação afetam o desempenho das atividades, com a redução das despesas correntes, citando-se: contratação de estudos, tecnologia da informação, <i>workshops</i>, ferramental para planejamento, divulgação dos serviços, fiscalização, capacitação, Central de Atendimento, pesquisas de satisfação, metodologias de regulação (AIR), consultorias. Assinale-se, ainda, a dificuldade de cumprir com as exigências de controle e a melhoria do relacionamento com os usuários. Falta de sincronia entre o cronograma de liberação dos limites para empenho e pagamento e o de licitações e contratações da Anatel.</p>
ANTT	<p>Ações-fim e ações-meio – Sim, através dos Planos Internos.</p> <p>Impactos do Contingenciamento - Os contingenciamentos efetuados não afetaram de forma significativa as ações rotineiras da ANTT, todavia, restringiram ou retardaram a implantação de novas ações estruturadoras na área de regulação.</p> <p>O incremento orçamentário recente da ANTT, observado a partir de 2009, resultou do reconhecimento de que</p>

	ações relevantes na área de regulação necessitariam ser realizadas, como os estudos para a licitação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros e do Trem de Alta Velocidade – TAV. Além disso, o TAV encontra-se no âmbito PAC, que possui garantia de liberação de recursos, não sendo portanto, alvo de eventuais contingenciamentos.
ANTAQ	Ações-fim e ações-meio – Específica, não. Observa-se a classificação legal e outras definidas pela SOF/MPOG (orçamento-programa). Impactos do Contingenciamento - A Agência não tem sofrido contingenciamentos que prejudiquem a sua atuação.
ANAC	Ações-fim e ações-meio – É disponibilizado, quinzenalmente, na INTRANET planilhas que demonstram a execução orçamentária e financeira de todas as ações. Impactos do Contingenciamento - Apesar dos contingenciamentos fixados, a Agência tem procurado adequar o planejado ao limite autorizado, sem prejuízo de suas atividades finalísticas.
ANVISA	Ações-fim e ações-meio – A ANVISA ainda não dispõe do método e, tampouco, do sistema adequado para a contabilização dos custos do apoio administrativo nas ações finalísticas., tampouco distingue tais ações das ações-meio, sendo a classificação realizada em consideração à unidade administrativa demandante, o objetivo da despesa e o Plano Interno, que é o código que identifica a célula de planejamento de cada programação de despesa constante do Sistema PLANOR, sistema de planejamento orçamentário da ANVISA. No que diz respeito ao acompanhamento e controle, são observadas as diretrizes estabelecidas em leis, decretos e outros normativos que regulamentam a despesa pública. Impactos do contingenciamento – A ANVISA não tem sofrido restrições para movimentação, empenho e pagamento ao longo dos anos. De fato, a obrigatoriedade de aplicação de patamar mínimo de recursos em saúde é uma variável que favorece as diversas unidades orçamentárias vinculadas ao Ministério da Saúde
ANS	Ações-fim e ações-meio- a Agência declarou que está em implantação a sistemática de centros de custo da agência sem fornecer maiores detalhes. Impactos do contingenciamento – A Agência declara não haver impacto relevante digno de registro, por enquanto.
ANCINE	Ações-fim e ações-meio – A Agência possui sistemática de classificação, acompanhamento e controle das despesas relativas a ações finalísticas e ações-meio, por meio do Plano Interno como as demais unidades do MinC. Impactos do contingenciamento – O contingenciamento impacta no planejamento das ações finalísticas e da gestão, implicando em sua realização parcial ou em sua inviabilização. Em muitas vezes, a execução orçamentária é realizada em caráter de urgência, pois parte dos limites são liberados nos últimos dias do exercício financeiro, o que pode vir a comprometer na persecução de metas da LOA e da própria gestão.
ANA	Ações-meio e ações-fim – Agência possui sistemática de classificação, acompanhamento e controle das despesas relativas a ações finalísticas e ações-meio, porém sem nenhuma preocupação de separação entre as categorias citadas. No caso, salvo outro entendimento, a própria organização por Ação orçamentária já classifica o gasto nas categorias citadas. Impactos do contingenciamento – Os reflexos no cumprimento das atribuições são diversos, desde a impossibilidade da execução dos projetos em andamento até o adiamento de novas ações. No que tange a implementação da política nacional de recursos hídricos, retarda o avanço do modelo de gestão compartilhada, atrasa o processo de criação de agências de bacias hidrográficas, causa prejuízos a fiscalização do uso de recursos hídricos, ao cadastro dos usuários de recursos hídricos, a coleta de dados e informações hidrometeorológicas, dentre outras atividades desempenhadas pela Agência. Outro impacto causado pelo contingenciamento de recursos é a insegurança gerada pela falta de informações, entre o a publicação do Decreto de programação orçamentária e o desdobramento e informação às Unidades Orçamentárias e o próprio gerenciamento dessas informações, adstrito ao órgão supervisor.

Quadro 14.2 Agências Reguladoras – Ações Orçamentárias e Impacto do Contingenciamento

14.4. Evolução da execução orçamentária

44. A Tabela 14.2 mostra a evolução dos valores liquidados em favor das agências reguladoras nos grupos de despesa relativos a Pessoal e Encargos Sociais (GND 1), Outras Despesas Correntes (GND 3), e Investimentos e Inversões Financeiras (GNDs 4 e 5), contendo também a taxa de crescimento médio anual verificada e a variação total no período. No período considerado, o montante total despendido pelas agências somou R\$ 13,8 bilhões. Em 2009, a ANVISA foi a agência com maior valor liquidado. Os maiores crescimentos foram observados na ANAC, ANP, ANVISA, ANS, ANCINE, ANTT e ANTAQ. Os valores liquidados em favor da ANA e da ANATEL ficaram abaixo dos índices médios

de inflação. No caso da ANA, o crescimento negativo é explicado pelos altos investimentos realizados no primeiro ano considerado (2001).

Tabela 14.2 – Agências Reguladoras – Total Gastos nos GNDs 1, 3, 4 e 5 – Valores liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA	TOTAL
1999	49,7	97,8	222,3	-	-	-	-	-	-	-	369,8
2000	74,5	111,9	223,8	-	-	-	141,8	-	-	-	552,1
2001	126,5	139,9	225,0	-	-	-	172,0	44,6	-	168,6	876,8
2002	222,6	151,2	258,2	45,9	12,1	-	193,0	61,1	5,9	92,4	1.042,5
2003	216,0	102,7	230,8	64,1	21,8	-	208,0	83,7	20,8	81,9	1.029,9
2004	179,8	114,3	251,9	85,3	23,7	-	266,3	84,8	27,6	78,7	1.112,4
2005	218,0	108,2	231,1	87,4	29,5	-	314,6	98,4	33,7	89,7	1.210,6
2006	222,0	108,5	229,7	104,4	34,3	78,6	351,7	102,6	37,1	110,8	1.379,7
2007	281,8	125,6	262,9	122,9	45,5	120,5	392,5	107,3	47,8	146,8	1.653,6
2008	417,2	143,6	300,3	146,8	52,4	220,0	486,5	154,9	52,8	153,3	2.127,9
2009	444,1	162,5	325,8	224,4	60,0	292,9	563,7	163,6	64,8	147,0	2.448,8
Período	99-09	99-09	99-09	02-09	02-09	06-09	00-09	01-09	03-09	01-09	99-09
Crescimento (%)	793%	66%	47%	389%	396%	273%	297%	267%	1001%	-13%	562%
Cresc. médio anual (%)	24,5%	5,2%	3,9%	25,4%	25,7%	55,0%	16,6%	17,6%	20,8%	-1,7%	20,8%
Varição (R\$ milhões)	394,3	64,8	103,5	178,5	47,9	214,3	421,8	119,0	44,0	-21,6	2.079,0
TOTAL	2.452,4	1.366,2	2.762,0	881,1	279,3	712,1	3.090,2	901,0	290,5	1.069,4	13.804,3

Fonte: Siafi/STN

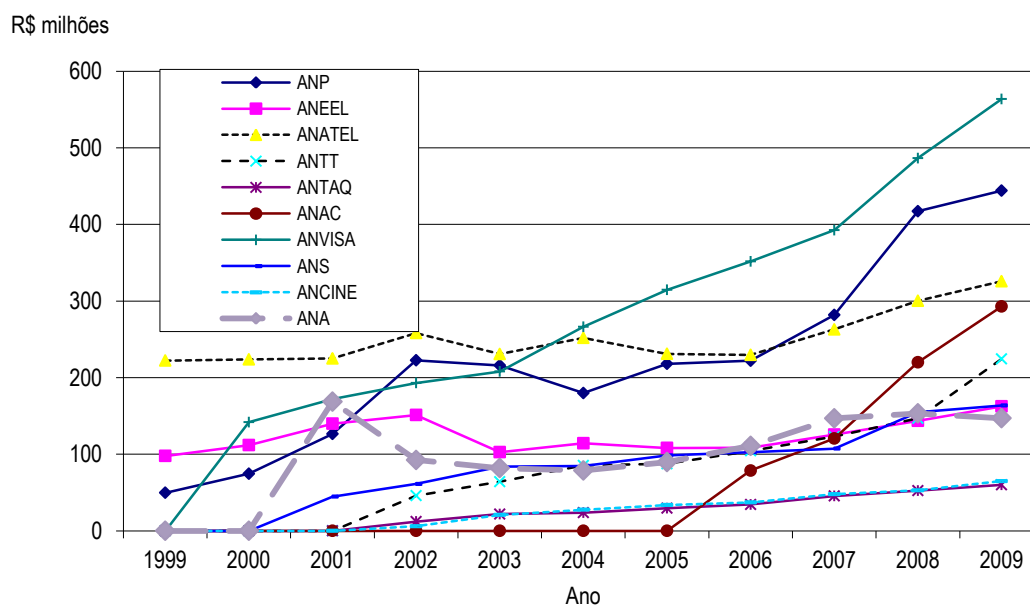


Gráfico 14.1 – Agências Reguladoras – Evolução dos Gastos (GNDs 1, 3, 4 e 5) – valores liquidados

45. Para efeito comparativo, os dados da Tabela 14.3 demonstram a evolução das despesas dos principais Ministérios supervisores nos mesmos grupos de despesa. A ANP teve um crescimento em seu orçamento muito superior ao do próprio Ministério supervisor. A ANTT e a ANTAQ tiveram, no período de 2002 a 2009, incrementos superiores aos do Ministério dos Transportes. O mesmo aconteceu com a ANVISA e a ANS, em relação ao Fundo

Nacional da Saúde no período de 2001 a 2009. Já nos casos da ANEEL e na ANATEL, o aumento das despesas foi inferior aos dos respectivos Ministérios.

Tabela 14.3 – Ministérios Supervisores – Evolução dos Gastos nos GNDs 1, 3, 4 e 5 – Valores liquidados
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	Min. Minas e Energia			Min. Comunicações			Min. Transportes			Min. Saúde		
	Pess	ODC	Inv/IF	Pess	ODC	Inv/IF	Pess	ODC	Inv/IF	Pess	ODC	Inv/IF
1999	53,4	12,9	23,8	471,1	20,0	304,4	-	-	-	-	-	-
2000	53,3	32,7	13,5	470,1	34,1	350,2	-	-	-	-	-	-
2001	56,9	102,8	44,8	497,7	35,7	416,7	-	-	-	3.389,6	17.553,6	798,1
2002	63,1	665,0	25,6	528,3	77,4	70,8	1.414,7	82,8	70,8	3.799,8	19.549,0	739,7
2003	66,1	859,3	1,7	583,1	50,7	43,7	1.421,0	68,8	43,7	3.870,4	21.517,8	558,6
2004	71,5	64,4	22,7	603,4	106,1	103,8	1.529,9	71,6	103,8	4.474,2	26.134,3	1.173,0
2005	80,0	175,5	10,4	627,2	98,1	195,9	1.579,0	89,9	195,9	4.140,0	29.790,3	1.247,3
2006	86,2	82,3	17,5	662,7	105,1	167,4	1.617,8	83,9	167,4	5.137,4	32.379,0	1.020,1
2007	101,3	99,1	8,5	731,7	106,7	262,0	1.736,5	168,1	262,0	5.215,0	36.603,9	1.269,4
2008	111,9	48,7	5,1	774,9	109,8	399,3	1.843,1	140,2	399,3	5.649,9	40.523,6	1.269,6
2009	145,2	48,0	4,1	908,0	109,3	329,3	2.246,2	124,3	329,3	6.622,8	46.186,7	2.096,5
Período	99-09	99-09	99-09	99-09	99-09	99-09	02-09	02-09	02-09	01-09	01-09	01-09
Crescimento (%)	172%	271%	-70%	72%	41%	97%	59%	50%	365%	95%	163%	163%
	119%			69%			72%			153%		
Cresc. médio anual (%)	10,5%	14,0%	-16,1%	6,8%	18,5%	0,8%	6,8%	6,0%	24,6%	8,7%	12,9%	12,8%

Fonte: Siafi/STN

46. A Tabela 14.4 apresenta a evolução dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, indicando sensível crescimento dessa rubrica em todas as agências. Os maiores incrementos, em termos relativos, ocorreram na ANATEL, ANP, ANEEL e ANVISA. Vale salientar que, no período 2006-2009, a ANAC teve o maior crescimento médio anual: 158,6%. Como era esperado, em virtude de sua estruturação, o crescimento das despesas com pessoal nas agências reguladoras no período é, em regra, muito superior ao dos Ministérios supervisores.
47. Observe-se que, mesmo se considerado o crescimento nos dois anos mais recentes, 2008 e 2009, os incrementos percentuais havidos nas despesas com pessoal das agências reguladoras é superior àqueles verificados nos Ministérios supervisores e também no conjunto dos órgãos da administração pública federal⁸². Vale salientar que a Lei nº 11.907, de 2009, reestruturou a remuneração das carreiras das agências reguladoras.

Tabela 14.4 – Agências Reguladoras – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais – Valores Liquidados
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA	TOTAL
1999	3,9	3,9	5,9	-	-	-	-	-	-	-	13,7
2000	6,4	5,0	20,5	-	-	-	14,4	-	-	-	46,3
2001	10,9	11,9	39,3	-	-	-	44,2	6,1	-	3,7	116,2
2002	24,2	27,0	73,0	14,6	7,1	-	61,0	17,2	2,3	13,7	240,2
2003	31,7	32,8	79,8	31,3	13,3	-	62,1	24,0	6,6	13,2	294,8
2004	27,9	35,8	82,1	39,9	14,1	-	81,6	25,9	6,9	13,0	327,3
2005	28,3	32,8	90,7	41,5	17,5	-	126,0	30,7	6,6	12,7	386,7
2006	41,6	35,6	108,0	52,4	19,1	9,0	153,5	36,9	8,5	23,4	487,9
2007	47,5	49,9	129,3	65,5	25,3	39,4	198,5	42,6	15,2	24,1	637,1

⁸² No período de 1999 a 2009, a despesa com pessoal e encargos sociais no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade cresceu 224%, equivalente a 12,5% ao ano. Nos períodos de 2007 /2008 e 2008/2009 o crescimento percentual foi, respectivamente, igual a 14% e 15,6%.

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA	TOTAL
2008	70,7	64,7	168,1	74,7	31,8	104,8	263,2	69,4	21,3	31,4	900,1
2009	109,0	85,2	204,5	118,0	36,9	156,3	328,2	87,3	28,2	38,5	1.192,1
Período	99-09	99-09	99-09	02-09	02-09	06-09	00-09	01-09	02-09	01-09	99-09
Crescimento (%)	2674%	2112%	3352%	706%	420%	1629%	2177%	1335%	1143%	940%	8598%
Cresc. médio anual (%)	39,4%	36,3%	42,5%	34,7%	26,6%	158,6%	41,5%	39,5%	43,3%	34,0%	56,3%
Varição (R\$ milhões)	105,1	81,3	198,6	103,4	29,8	147,3	313,8	81,2	26,0	34,8	1.178,4
TOTAL	402,1	384,5	1.001,2	438,0	164,9	309,5	1.332,7	340,1	95,6	173,8	4.642,4

Fonte: Siafi/STN

48. Além de crescer em termos absolutos, as despesas com pessoal e encargos sociais passaram a representar fatias cada vez maiores do orçamento das agências. Com exceção da ANP, ANA e ANCINE, as demais agências gastaram em 2009 mais de 50% de seu orçamento com pessoal e encargos sociais. A elevação da folha de pagamento é explicada preponderantemente pelo aumento da remuneração média dos servidores no período.

Tabela 14.5 – Agências Reguladoras – Representatividade das Despesas com Pessoal (% em relação ao total)

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA
1999	7,9%	3,9%	2,7%	-	-	-	-	-	-	-
2000	8,6%	4,5%	9,2%	-	-	-	10,2%	-	-	-
2001	8,6%	8,5%	17,5%	-	-	-	25,7%	13,6%	-	2,2%
2002	10,9%	17,9%	28,3%	31,9%	58,6%	-	31,6%	28,2%	38,6%	14,9%
2003	14,7%	32,0%	34,6%	48,9%	60,8%	-	29,8%	28,6%	31,9%	16,1%
2004	15,5%	31,3%	32,6%	46,7%	59,6%	-	30,7%	30,6%	25,0%	16,6%
2005	13,0%	30,3%	39,2%	47,5%	59,3%	-	40,0%	31,2%	19,5%	14,2%
2006	18,7%	32,8%	47,0%	50,2%	55,5%	11,5%	43,7%	35,9%	22,8%	21,1%
2007	16,8%	39,7%	49,2%	53,3%	55,5%	32,7%	50,6%	39,7%	31,8%	16,4%
2008	16,9%	45,1%	56,0%	50,9%	60,6%	47,6%	54,1%	44,8%	40,4%	20,5%
2009	24,6%	52,4%	62,8%	52,6%	61,5%	53,4%	58,2%	53,3%	43,6%	26,2%
2009/1999(1) (variação p.p.)	16,6%	48,5%	60,1%	20,7%	2,9%	41,9%	48,1%	39,7%	11,7%	11,3%

Obs.: (1) Variação em pontos percentuais no período com dados disponíveis;

Fonte: Siafi/STN

49. A Tabela seguinte mostra os quantitativos de ingressos de servidores por concurso público nas agências reguladoras, o que indica o esforço do governo em criar condições de profissionalização e aperfeiçoamento de sua atuação. A criação de carreiras próprias de regulação e conseqüente contratação de quadros efetivos permanentes cria condições para uma atuação essencialmente técnica e isenta das atividades regulatórias.

Tabela 14.6 - Agências Reguladoras – Ingressos no Serviço Público Federal por Concurso Público – SIAPE

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Especialista em Regulação - NS							552	299	753	450	62	2116
Analista Administrativo - NS							142	133	296	118	96	785
Técnico em Regulação - NI							106	146	251	77	325	905
Técnico Administrativo - NI							282	311	210	96	87	986
TOTAL de Ingressos							1082	889	1510	741	570	4792

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – dez/2009 – Ministério de Planejamento – p. 87

Obs: Exceto ANA

50. A Tabela 14.7 mostra a evolução dos gastos com Outras Despesas Correntes no âmbito das agências reguladoras. A ANEEL e a ANATEL apresentaram uma redução desses gastos no período. Os maiores crescimentos foram observados na ANCINE, ANP e ANTAQ.

Tabela 14.7 – Agências Reguladoras – Outras Despesas Correntes – Valores liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA	TOTAL
1999	42,6	90,8	148,5	-	-	-	-	-	-	-	281,9
2000	61,6	104,7	141,5	-	-	-	105,0	-	-	-	412,8
2001	111,4	126,8	146,2	-	-	-	118,2	36,6	-	86,1	625,3
2002	161,5	123,3	149,3	28,1	4,1	-	126,4	41,3	3,5	58,9	696,4
2003	174,8	69,7	131,7	28,1	7,5	-	136,6	56,9	12,7	60,7	678,7
2004	134,4	78,3	147,0	42,5	9,3	-	178,6	52,5	20,1	48,1	710,8
2005	185,3	74,6	129,5	43,0	11,4	-	177,6	65,7	26,3	61,4	774,8
2006	173,0	70,5	114,9	49,5	13,9	53,5	186,9	61,7	27,7	49,4	801,0
2007	226,2	74,2	113,7	55,6	19,2	70,6	180,0	61,1	31,6	115,8	947,9
2008	336,4	75,1	118,2	66,7	19,8	107,9	201,7	63,1	30,4	113,1	1.132,4
2009	327,9	71,1	113,1	93,0	21,8	129,3	225,6	74,8	35,1	102,1	1.193,6
Período	99-09	99-09	99-09	02-09	02-09	06-09	00-09	01-09	02-09	01-09	99-09
Crescimento (%)	669%	-22%	-24%	231%	425%	141%	115%	104%	898%	19%	323%
Cresc. médio anual (%)	22,6%	-2,4%	-2,7%	18,6%	26,7%	34,2%	8,9%	9,3%	38,9%	2,2%	15,5%
Varição (R\$ milhões)	285,2	-19,7	-35,4	64,8	17,6	75,7	120,6	38,2	31,5	16,0	911,7
TOTAL	1.935,0	959,1	1.453,5	406,5	107,1	361,3	1.636,5	513,6	187,4	695,6	8.255,9

Fonte: Siafi/STN

51. A representatividade dos gastos com Outras Despesas Correntes é mostrada na Tabela 14.8. Com exceção da ANA e da ANTAQ, todas as demais agências apresentaram redução relativa da fatia destinada a esse grupo de despesa. As maiores quedas ocorreram na ANEEL, ANATEL, ANVISA e ANS. A tendência da redução dessas despesas é explicada pelo aumento dos gastos com pessoal no conjunto do orçamento de cada agência. Nas Outras Despesas Correntes estão concentrados mais de 50% das despesas, nos casos da ANP, ANA e ANCINE.

Tabela 14.8 – Agências Reguladoras – Representatividade das Outras Despesas Correntes (% em relação ao total)

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA
1999	85,7%	92,9%	66,8%	-	-	-	-	-	-	-
2000	82,7%	93,5%	63,2%	-	-	-	74,0%	-	-	-
2001	88,1%	90,6%	65,0%	-	-	-	68,7%	82,1%	-	51,1%
2002	72,5%	81,5%	57,8%	61,3%	34,3%	-	65,5%	67,5%	59,7%	63,7%
2003	80,9%	67,9%	57,0%	43,9%	34,5%	-	65,7%	67,9%	61,0%	74,1%
2004	74,7%	68,5%	58,3%	49,8%	39,4%	-	67,1%	62,0%	72,9%	61,2%
2005	85,0%	68,9%	56,0%	49,2%	38,8%	-	56,5%	66,8%	78,1%	68,5%
2006	77,9%	65,0%	50,0%	47,5%	40,5%	68,1%	53,1%	60,1%	74,8%	44,6%
2007	80,3%	59,1%	43,2%	45,2%	42,1%	58,6%	45,9%	56,9%	66,1%	78,9%
2008	80,6%	52,3%	39,4%	45,4%	37,8%	49,1%	41,5%	40,7%	57,6%	73,7%
2009	73,8%	43,8%	34,7%	41,4%	36,3%	44,1%	40,0%	45,7%	54,1%	69,4%
2009/1999(1) (variação p.p.)	-11,9%	-49,2%	-32,1%	-19,8%	2,0%	-24,0%	-34,0%	-36,4%	-6,9%	5,7%

Obs.: (1) - Variação em pontos percentuais no período com dados disponíveis;

Fonte: Siafi/STN

52. Como o grupo Outras Despesas Correntes – GND 3 abriga uma ampla gama de gastos, foram selecionados na Tabela 14.9, para efeito de comparação, os elementos de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, Locação de Mão-de-Obra, Serviços de Consultoria, Passagens e Locomoção e Diárias – Pessoal Civil.
53. Verifica-se que a maior concentração dos gastos correntes ocorre no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. Esse elemento representou em 2009, no caso da ANP, ANEEL e ANATEL, mais de 80% do total do grupo de Outras Despesas Correntes. Os gastos com Locação de Mão-de-Obra representaram, em 2009, 25% do GND 3 da ANAC e 39% na ANS. O crescimento desse grupo na ANAC, no período de 2004 a 2009, foi bastante expressivo: 152%. Os gastos com Serviços de Consultoria não são relevantes no conjunto das Agências, exceto na ANA: 11%. Os gastos com Passagens e Despesas com Locomoção tiveram grande crescimento no período 2004 a 2009 na ANTAQ e na ANAC, chegando, respectivamente, a 7% e 8% do total de Outras Despesas Correntes. Já os gastos com Diárias cresceram de forma significativa na ANTT, ANTAQ e ANAC, chegando a representar de 5% a 6% do grupo.

Tabela 14.9 – Agências Reguladoras – Outras Despesas Correntes – Elementos de Despesa Selecionados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Elemento de Despesa	Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA
Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	2004	103,3	69,1	104,8	20,6	5,1	35,7	45,6	18,9	5,5	17,09
	2009	297,4	58,5	92,1	49,6	14	52,9	92,1	37,1	13	46,6
	Var.%	188%	-15%	-12%	141%	174%	48%	102%	96%	135%	173%
	%/total 2009	91%	82%	81%	53%	64%	41%	41%	50%	37%	46%
Locação de Mão-de-Obra	2004	7,5	1,1	-	6,9	2,7	12,7	26,4	19,5	2,3	9,5
	2009	8,88	3,9	-	9,7	3,2	32	19	29,4	4,81	21,8
	Var.%	18%	255%	-	42%	18%	152%	-28%	50%	107%	129%
	%/total 2009	3%	5%	-	10%	15%	25%	8%	39%	14%	21%
Serviços de Consultoria	2004	9,9	-	10,1	0,8	0,1	-	-	-	-	9,4
	2009	2,44	0,6	0,2	1,8	-	-	0,7	-	-	10,9
	Var.%	-75%	-	-98%	114%	-	-	-	-	-	16%
	%/total 2009	1%	1%	0%	2%	-	-	0%	0%	-	11%
Passagens e Despesas com Locomoção	2004	2	2,2	7,9	2,6	0,6	3,7	12,6	3,3	0,6	2,5
	2009	3,9	3	5	4,1	1,6	10,8	13,6	1,8	0,9	2,4
	Var.%	93%	36%	-37%	58%	157%	192%	8%	-45%	53%	-3%
	%/total 2009	1%	4%	4%	4%	7%	8%	6%	2%	3%	2%
Diárias - Pessoal Civil	2004	1,8	1,2	6,5	1,9	0,3	2,6	4,6	0,6	0,28	0,3
	2009	3,68	1,3	5,8	6	1,2	7	9,1	1	0,4	0,4
	Var.%	104%	11%	-11%	212%	255%	169%	100%	84%	43%	43%
	%/total 2009	1%	2%	5%	6%	5%	5%	4%	1%	1%	0%
Total dos gastos em Outras Despesas Correntes	2004	134,4	78,3	147	42,5	9,3	53,5	178,6	52,5	20,1	48,1
	2009	327,9	71,1	113,1	93	21,8	129,3	225,6	74,8	35,1	102,1
	Var.%	144%	-9%	-23%	119%	134%	142%	26%	42%	75%	112%
	%/total 2009	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Siafi/STN

Obs.: No caso da ANAC foi considerado o montante inicial em 2006 (2007 no caso de Locação de Mão-de-Obra)

54. Por fim, as Tabelas 14.10 e 14.11 apresentam os valores liquidados e a representatividade dos gastos com Investimentos e Inversões Financeiras no período. Os investimentos estão relacionados à aquisição de equipamentos e material permanente da própria agência, não tendo qualquer relação com os investimentos

destinados ao setor regulado. Em regra, tais investimentos são destinados à construção de imóveis e aquisição de equipamentos para as agências. As inversões financeiras, quando existentes, destinaram-se principalmente à aquisição de imóveis para uso próprio das unidades.

Tabela 14.10 – Agências Reguladoras – Investimentos e Inversões Financeiras – Valores Liquidados

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA	TOTAL
1999	3,2	3,1	67,9	-	-	-	-	-	-	-	74,1
2000	6,5	2,2	61,8	-	-	-	22,5	-	-	-	93,1
2001	4,2	1,3	39,5	-	-	-	9,6	1,9	-	78,8	135,3
2002	37,0	0,9	35,9	3,1	0,9	-	5,7	2,6	0,1	19,8	105,9
2003	9,6	0,1	19,3	4,6	1,0	-	9,3	2,9	1,5	8,0	56,4
2004	17,6	0,2	22,9	2,9	0,2	-	6,1	6,3	0,6	17,5	74,3
2005	4,4	0,8	10,9	2,9	0,6	-	11,0	2,0	0,8	15,6	49,1
2006	7,5	2,4	6,9	2,4	1,3	16,0	11,3	4,0	0,9	38,0	90,8
2007	8,1	1,6	20,0	1,8	1,1	10,6	14,0	3,6	1,0	6,9	68,7
2008	10,1	3,8	13,9	5,4	0,8	7,3	21,6	22,4	1,0	8,9	95,3
2009	7,2	6,2	8,3	13,4	1,3	7,3	9,9	1,5	1,5	6,4	63,1
Período	99-09	99-09	99-09	02-09	02-09	06-09	00-09	01-09	02-09	01-09	99-09
Crescimento (%)	126%	103%	-88%	325%	53%	-54%	-56%	-19%	1399%	-92%	-15%
Cresc. médio anual (%)	8,5%	7,4%	-19,0%	22,9%	6,3%	-23,0%	-8,7%	-2,5%	47,2%	-26,9%	-1,6%
Varição (R\$ milhões)	4,0	3,2	-59,7	10,2	0,5	-8,7	-12,5	-0,4	1,4	-72,4	-11,0
TOTAL	115,3	22,6	307,3	36,6	7,3	41,2	121,0	47,3	7,4	200,0	906,0

Fonte: Siafi/STN

55. Existe uma tendência geral de redução e perda de importância relativa desse tipo de despesas, na medida em que as agências vão sendo estruturadas⁸³ como é mostrado na Tabela 14.11. Parte da redução dos investimentos e inversões financeiras é explicada por se tratar do item mais atingido pelos contingenciamentos.

Tabela 14.11 – Agências Reguladoras - Representatividade dos Investimentos/Inversões Financeiras (% em relação ao total)

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA
1999	6,4%	3,1%	30,5%	-	-	-	-	-	-	-
2000	8,7%	2,0%	27,6%	-	-	-	15,8%	-	-	-
2001	3,3%	0,9%	17,6%	-	-	-	5,6%	4,2%	-	46,7%
2002	16,6%	0,6%	13,9%	6,9%	7,2%	-	2,9%	4,2%	1,7%	21,4%
2003	4,4%	0,1%	8,4%	7,2%	4,7%	-	4,5%	3,5%	7,1%	9,8%
2004	9,8%	0,2%	9,1%	3,5%	0,9%	-	2,3%	7,4%	2,1%	22,3%
2005	2,0%	0,8%	4,7%	3,3%	2,0%	-	3,5%	2,0%	2,4%	17,4%
2006	3,4%	2,2%	3,0%	2,3%	3,9%	20,4%	3,2%	3,9%	2,4%	34,3%
2007	2,9%	1,2%	7,6%	1,5%	2,4%	8,8%	3,6%	3,4%	2,1%	4,7%
2008	2,4%	2,6%	4,6%	3,7%	1,6%	3,3%	4,4%	14,5%	1,9%	5,8%
2009	1,6%	3,8%	2,5%	6,0%	2,2%	2,5%	1,8%	0,9%	2,4%	4,4%
2009/1999(1) (variação p.p.)	-4,8%	0,7%	-28,0%	-0,9%	-4,9%	-17,9%	-14,1%	-3,3%	-4,7%	-17,0%

Obs.: (1) Variação em pontos percentuais no período com dados disponíveis;

Fonte: Siafi /STN

⁸³ Destaque-se o montante liquidado na ANTT em 2009, no valor de R\$ 13,40 milhões, relacionado à gestão e implantação do PAC.

14.4. Reserva de Contingência

56. A Tabela 14.12 apresenta a evolução, no período considerado, da reserva de contingência em cada agência reguladora. O valor total em cada ano (coluna (a) – Total agências) é comparado com o montante da reserva de contingência do orçamento da União (coluna b – Total LOA). Os recursos do conjunto das agências reguladoras esterilizados na reserva de contingência alcançou no período R\$ 32,2 bilhões, sendo que na União esse valor foi de R\$ 149,4 bilhões.
57. A Reserva de Contingência de fontes vinculadas nas agências reguladoras cresceu em percentuais maiores do que do restante das unidades. O percentual representado pela reserva de contingência das agências em relação ao orçamento da União aumentou ao longo do período, até atingir o percentual de 37%. As agências mais afetadas foram a ANP, ANATEL e ANEEL, com valores crescentes de contingenciamento. A ANTAQ, ANAC, ANVISA, ANTT⁸⁴, ANS e ANCINE não têm seus orçamentos significativamente afetados pela formação da reserva. Os valores contingenciados na ANA são decrescentes nos quatro últimos exercícios.

Tabela 14.12 – Reserva de Contingência – Agências Reguladoras x Orçamento da União

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores Autorizados – em R\$ milhões correntes

Ano	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA	Total Agências (a)	Total LOA (b)	% b/a
1999	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
2000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.720,3	0%
2001	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.606,1	0%
2002	418,6	0,0	176,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	595,0	4.555,0	13%
2003	909,4	40,2	243,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.192,9	13.737,2	9%
2004	1.923,1	47,5	517,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	55,8	2.543,3	20.407,7	12%
2005	2.358,1	29,5	1.552,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	76,2	4.015,9	18.828,1	21%
2006	2.269,2	149,4	1.995,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,2	115,5	4.543,2	18.062,8	25%
2007	2.920,4	256,3	2.048,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	110,2	5.342,8	23.312,5	23%
2008	3.152,3	204,8	2.469,6	448,7	0,0	7,9	0,0	0,0	0,0	93,2	6.376,6	21.658,1	29%
2009	3.766,4	245,6	3.475,2	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	91,6	7.582,3	20.461,2	37%
Total	17.717,4	973,2	12.477,2	452,2	0,0	7,9	0,0	0,0	21,6	542,5	32.192,1	149.349,1	22%
Período	02-09	03-09	02-09	-	-	-	-	-	-	0,0	02-09	00-09	
Cresc. médio aa	36,9%	35,2%	53,1%	-	-	-	-	-	-	10,4%	43,8%	17,7%	

Fonte: Siafi/STN

58. Particularmente nos últimos dois exercícios, aumentou significativamente o montante de recursos vinculados das agências reguladoras na Reserva de Contingência, como ilustra o Gráfico 14.2. Assinale-se a tentativa⁸⁵, no Congresso Nacional, de vedar a alocação, na Reserva de Contingência, de recursos oriundos de receitas consideradas como próprias ou vinculadas às agências. Na justificativa do veto (Mensagem nº 612, de 2005), o governo afirmou que a reserva é decidida na lei orçamentária, de acordo com a necessidade do órgão ou entidade e que a sua exclusão poderia dificultar a obtenção do superávit primário e as disponibilidades para aplicação em outras áreas prioritárias.

⁸⁴ Exceto no exercício de 2008.

⁸⁵ A LDO para o ano de 2006 (Lei nº 11.178, de 2005) teve o § 5º do art. 13 vetado.

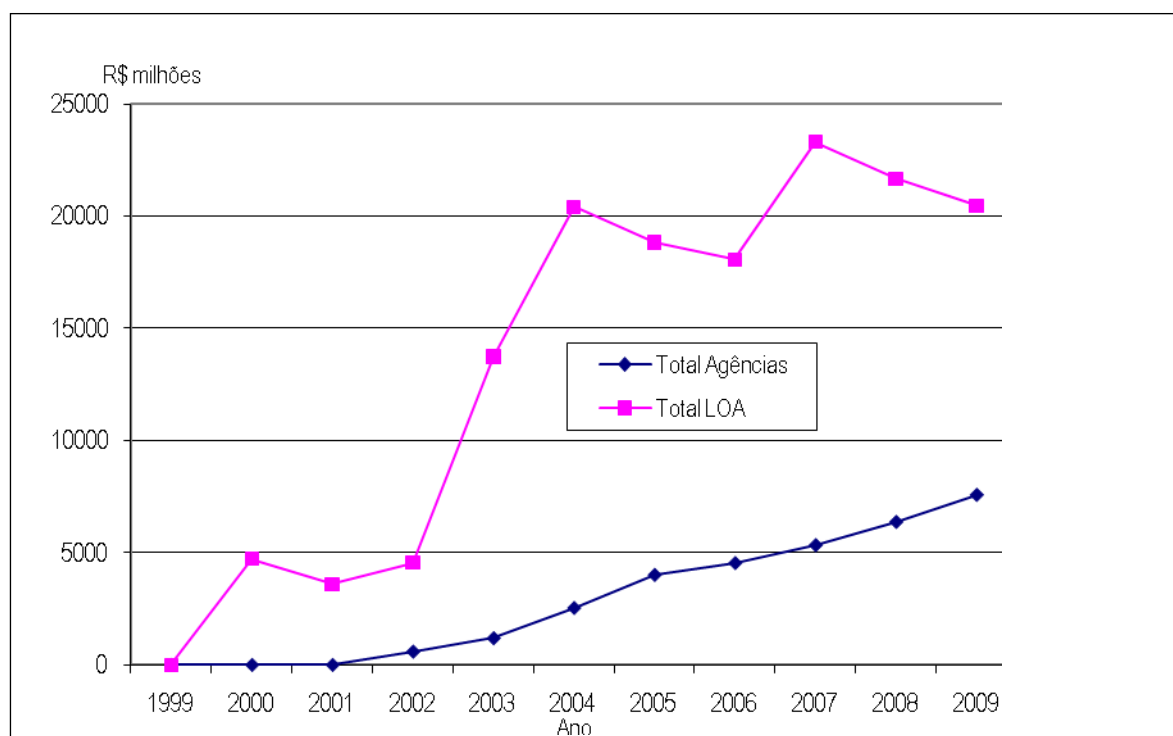


Gráfico 14.2 - Reserva de Contingência – Agências Reguladoras x Orçamento da União

59. Os aumentos da Reserva de Contingência provenientes de recursos vinculados refletem o crescimento da arrecadação e a exigência de poupança fiscal. Não existe relação necessária desses valores com a provisão adequada de recursos para o funcionamento das agências reguladoras, atendimento que depende fundamentalmente da existência de limites orçamentários adequados, tanto na aprovação como na execução do orçamento.
60. A Tabela 14.13 mostra as fontes que contribuíram para a formação da Reserva de Contingência no período analisado. As fontes 142 e 174 representaram 82,2 % do montante.

Tabela 14.13 – Agências Reguladoras – Reserva de Contingência - Fontes

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – em R\$ milhões correntes

Cód.	FONTES DE RECURSOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
142	Comp Finan Expl Petr Gás Nat		909,4	1.895,9	2.357,9	2.241,6	2.577,5	3.121,5	3.740,0	16.843,9	52,3%
174	Taxas pelo Poder de Polícia		270,9	316,0	1.138,4	1.547,8	1.677,0	1.904,3	2.778,6	9.633,1	29,9%
280	Rec. Próprios Financeiros	158,4	11,6	225,4	372,9	407,6	409,5	444,7	475,0	2.505,0	7,8%
129	Rec. de Conces. e Permis.		0,0	21,3	70,4	221,8	483,8	794,2	496,2	2.087,7	6,5%
134	Comp. Fin. Util. Rec. Hídricos			50,8	76,2	115,5	110,2	93,2	91,6	537,5	1,7%
138	Cota Parte de Compens. Financeiras	116,2								116,2	0,4%
172	Outras Contribuições Econômicas						82,5			82,5	0,3%
150	Recursos Próprios Não-Financeiros	18,0	0,0	20,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38,7	0,1%
250	Rec. Próprios Não-Financ.	0,0	1,0	8,2	0,1	1,6	2,3	12,9	0,9	27,0	0,1%
117	FEF condicionado			5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0%
130	Contr.Desenv.Ind.Cin.Nac					7,4				7,4	0,0%
176	Outras Contribuições Sociais							5,7			0,0%
185	Desv.Rec.Comp.Fin.Petr.Gás Nat	302,3									0,0%
		595,0	1.192,9	2.543,3	4.015,9	4.543,2	5.342,8	6.376,6	7.582,3	32.192,1	100,0%

Fonte: Siafi/STN

61. O aumento da Reserva de Contingência não implicou necessariamente a redução do montante de fontes, vinculadas ou não, liquidadas em favor das agências. A Tabela 14.14 e o Gráfico 14.3, contendo os montantes das principais fontes liquidadas, indicam que, apesar do crescimento da reserva de contingência, aumentou no período 2003⁸⁶ a 2009 a liquidação das Fontes 174 (taxas de fiscalização), 250 (recursos próprios), 134 (compensação financeira de recursos hídricos) e 142 (compensação financeira de exploração de petróleo e gás natural) em favor das agências. Houve, por outro lado, uma pequena redução da Fonte 129.
62. O grande crescimento da destinação das Fontes 100 (recursos livres) e 151 (recursos da seguridade social), ambas do Tesouro Nacional, reflete o crescimento do orçamento liquidado das agências dependentes de recursos ordinários e também a dificuldade de aproveitamento do aumento de arrecadação das fontes vinculadas, tendo em vista seu elevado grau de vinculação.

Tabela 14.14 – Agências Reguladoras – Fontes Liquidadas

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores Liquidados – em R\$ milhões correntes

Cód.	Fonte de Recursos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 2009/2003	Var. %
174	Taxas pelo Poder de Polícia	498	551	558	575	655	779	751	253	51%
100	Recursos Ordinários	130	63	62	124	482	551	565	436	336%
129	Rec. de Concessões e Permissões	167	145	132	124	157	158	146	-21	-13%
151	Contr. Soc. Lucro Pessoa Jurídica	14	117	162	181	0	221	347	333	2414%
250	Rec. Próprios Não-Financeiros	30	50	56	63	93	90	168	138	466%
134	Comp. Fin. Util. Rec. Hídricos	35	38	31	35	52	73	61	26	74%
142	Comp Finan Expl Petr Gás Nat	22	20	7	45	35	31	156	134	607%

Fonte: Siafi/STN

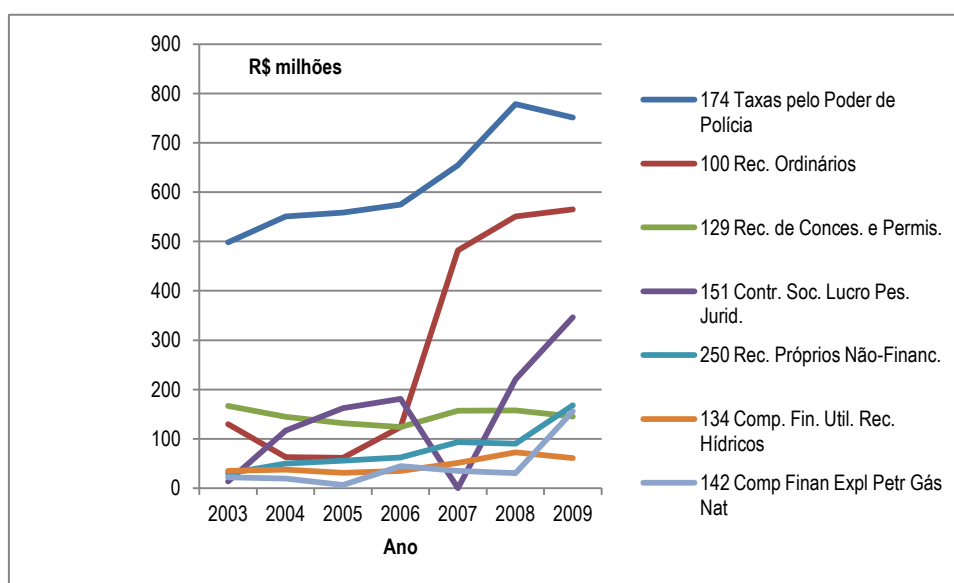


Gráfico 14.3 – Agências Reguladoras – Fontes Liquidadas

63. O montante de fontes vinculadas e próprias alocadas na Reserva de Contingência depende de decisão governamental com base na otimização das alocações. O mecanismo de troca e compensações de fontes possibilita que a economia gerada ao não se alocar fontes vinculadas seja utilizada para a melhoria da sustentabilidade fiscal ou para o aumento dos investimentos públicos, com impacto no emprego e no crescimento econômico. Essa é a finalidade da Reserva de Contingência. A alocação das fontes não deve se pautar pelo volume de receitas vinculadas, mas pela necessidade comprovada de

⁸⁶ Tomou-se como base o ano de 2003 em virtude de mudanças havidas na metodologia de classificação das fontes.

recursos, considerando-se o conjunto de prioridades e gastos do governo federal e da sociedade.

64. Tanto a Reserva de Contingência como a desvinculação constitucional (DRU) são instrumentos utilizados para reduzir a rigidez do orçamento da União, caracterizada pelo excessivo grau de vinculação de receitas e pelo elevado nível de despesas obrigatórias, propiciando a aplicação nas áreas consideradas mais necessárias.
65. Os montantes crescentes da Reserva de Contingência mostram a necessidade urgente de uma reforma fiscal e tributária que aumente a flexibilidade orçamentária, reduzindo vinculações e taxas de fiscalização claramente excessivas ao seu objeto.

14.5. Contingenciamento, autonomia orçamentária e financeira e orçamentária

66. As agências sujeitam-se às normas que regem o ciclo orçamentário, da mesma forma que os demais órgãos da administração pública federal.
67. O contingenciamento (bloqueio de liberações financeiras) da execução orçamentária é um sintoma crônico dos problemas fiscais e orçamentários. Deixar de limitar despesas primárias, quando necessário, implica aumento no endividamento público e nos gastos com o serviço da dívida. A limitação de despesas, nessas condições, além de se constituir em um dever legal dos órgãos de planejamento e controle (sujeito a sanções) é plenamente justificável do ponto de vista do mérito da ação governamental.
68. As despesas discricionárias de custeio e investimento das agências reguladoras, assim como ocorre com todos os poderes, órgãos e entidades da administração, devem se submeter aos princípios de economicidade e da ação fiscal planejada. O art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000) ressalva do contingenciamento as despesas obrigatórias de ordem legal ou constitucional e aquelas excluídas pela lei de diretrizes orçamentárias. Assim, encontram-se tacitamente revogadas as disposições de leis ordinárias ou decretos que impedem o contingenciamento das agências reguladoras.
69. Deve-se reconhecer, no entanto, que ainda existem deficiências no processo de previsão e planejamento orçamentário. Se o conjunto das dotações de custeio e investimento estimadas na lei orçamentária fosse mais realista e compatível com as receitas e as despesas obrigatórias estimadas, o contingenciamento se tornaria desnecessário. Mas, para tanto, as dotações discricionárias deveriam se ater a um patamar inferior aos atuais, antecipando-se os conflitos alocativos já na elaboração da lei orçamentária. A lei do orçamento fixa níveis com certa dose de irrealismo, ora superestimando receitas ora subestimando gastos obrigatórios, tornando inevitável, durante a execução orçamentária, a repartição do ônus entre os órgãos. Visto de outro ângulo, a existência de limites maiores, ainda que sujeitos a contingenciamento, propicia maior flexibilidade na execução orçamentária, o que ajuda a superar as dificuldades impostas pelo excessivo grau de vinculação do orçamento da União.
70. O contingenciamento não é contraditório com a previsão de autonomia orçamentária e financeira atribuída às agências reguladoras. A autonomia orçamentária está relacionada à liberdade da entidade em propor e executar seu próprio orçamento dentro de limites determinados, definindo programas e ações bem como a distribuição das dotações entre despesas de diferente natureza. A existência de autonomia orçamentária e financeira não afasta limites, nem procedimentos e nem o contingenciamento. A autonomia orçamentária e financeira concedida pela Constituição aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público, por exemplo, está circunscrita ao conjunto de diretrizes, programas e parâmetros fixados no PPA e na LDO, ainda assim, tais Poderes também encontram-se sujeitos a contingenciamento no tocante às suas despesas discricionárias. A LDO fixa parâmetros para a elaboração e para a execução do orçamento dessas entidades.
71. Os tetos orçamentários e os limites de empenho e pagamento para o conjunto de órgãos do Poder Executivo são fixados pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e

pelo Ministério da Fazenda. Os Ministérios supervisores detêm poder discricionário para efetuar a repartição desses montantes entre as unidades supervisionadas. No caso das agências – unidades orçamentárias –, os tetos e limites são controlados pelo respectivo órgão orçamentário, ou seja, os Ministérios setoriais.

72. Essa configuração é justificável, na medida em que visa a preservar prerrogativas inerentes ao Ministério supervisor na definição de diretrizes e políticas, permitindo a pactuação de metas e evitando concentração de atribuições e poder decisório. O fato de autarquias especiais serem constituídas como unidades orçamentárias e não órgãos, a exemplo do que acontece com o Banco Central e o CADE, não afeta por si só sua autonomia técnica definida em lei.
73. O nível de contingenciamento pode ser aferido pela taxa de execução das despesas discricionárias, de acordo com o quociente entre valores liquidados e autorizados. Quanto maior o contingenciamento menor a taxa de execução. A Tabela 14.15 apresenta, para os grupos Outras Despesas Correntes e Investimentos/Inversões Financeiras, as taxas médias de execução orçamentária verificadas no período 1999⁸⁷-2009, permitindo uma avaliação geral dos níveis de contingenciamento das agências reguladoras e dos respectivos Ministérios.
74. A referida Tabela mostra, em primeiro lugar, que as taxas de execução dos Investimentos e Inversões Financeiras são inferiores às Outras Despesas Correntes, demonstrando seu maior grau de discricionariedade. Os níveis de execução na área da Saúde (Agências e Ministério) são superiores aos demais, tendo em vista a garantia do piso constitucional.
75. Ao se comparar as taxas de execução orçamentária nas agências e nos respectivos Ministérios observa-se: a) valores compatíveis nas agências, no âmbito do Ministério de Minas e Energia e Ministério da Saúde; b) taxas de execução orçamentária da ANTT, ANTAQ, ANAC e ANCINE inferiores às dos respectivos Ministérios; c) as taxas de execução da ANATEL superiores à do respectivo Ministério supervisor. A ANS e a ANVISA apresentam contingenciamento de seus recursos autorizados menores que a maioria das agências, em razão da compulsoriedade, de foro constitucional, dos gastos com a Saúde.

Tabela 14.15 – Agências Reguladoras – Taxa Média de Execução 1999-2009 (% Liquidado/Autorizado)

Item	ANP	ANEEL	ANATEL	ANTT	ANTAQ	ANAC	ANVISA	ANS	ANCINE	ANA
Agência - Taxa Média de Execução (% Liq./Aut.)										
GND 3 - Outras Despesas Correntes	64%	73%	70%	67%	57%	67%	98%	92%	60%	65%
GND 4/5 – Investimentos e Inv. Financeiras	46%	62%	48%	23%	59%	32%	65%	83%	51%	50%
Ministério - Taxa Média de Execução (% Liq./Aut.)										
Ministério Supervisor	MME		MC	MT		MD	MS		MC	MMA
GND 3 - Outras Despesas Correntes	69%	69%	60%	81%	81%	88%	98%	98%	80%	70%
GND 4/5 – Investimentos e Inv. Financeiras	46%	46%	45%	77%	77%	76%	65%	65%	57%	40%

Fonte: Siafi/STN

76. Convém salientar que os dados mostrados da taxa de execução (% valor liquidado/autorizado) refletem apenas de forma aproximada os níveis de contingenciamento, o que não permite conclusões definitivas isoladas acerca de eventual tratamento diferenciado. A propósito, o grupo Investimentos, no caso de alguns Ministérios, inclui também obras e instalações, e não apenas equipamentos e material permanente.
77. É certo, por outro lado, que a falta de parâmetros ou critérios pode gerar problemas de proporcionalidade e isonomia. No caso das agências reguladoras, a autonomia orçamentária pode ser fortalecida com a garantia de limites ou critérios que balizem os níveis orçamentários, tornando o processo mais seguro e transparente.

⁸⁷ O período inicial foi ajustado no caso em que o funcionamento da Agência se deu após o ano de 1999.

78. Recomenda-se, nesse sentido, a exemplo do que ocorre com os poderes autônomos, que a lei de diretrizes orçamentárias fixe limites ou critérios de acordo com as necessidades das agências reguladoras, dentro de certos pressupostos e compromissos, a exemplo do art. 19, § 2º, da LDO para 2011. Paralelamente, o texto da lei orçamentária pode conceder maior liberdade de remanejamento das dotações destinadas às agências relativas a custeio e investimento.

14.6. Recursos do Tesouro e Próprios, Taxas de Fiscalização, Autonomia Financeira.

79. A Tabela 14.16 apresenta as fontes de recursos que as agências empregam no financiamento de suas atividades, organizadas em dois grupos principais de fontes: as originárias do Tesouro (Grupos 1 e 3) e as diretamente arrecadadas pelas agências (Grupos 2 e 6).

Tabela 14.16 – Agências Reguladoras – Fontes de Recursos Apropriadas nos Orçamentos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores liquidados – em R\$ milhões correntes

Cód.	Fontes de Recursos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	% Total
Recursos do Tesouro														
174	Taxas pelo Poder de Polícia					498,2	550,9	558,4	575,0	654,5	778,7	751,0	4.366,7	31,4%
100	Rec. Ordinários			172,0	135,1	129,6	63,3	61,7	124,2	482,2	550,6	565,2	2.283,9	16,4%
150	Rec. Próprios Não-Financeiros	349,7	446,0	454,0	556,5	11,2	4,5	2,0	1,6				1.825,6	13,1%
129	Rec. de Conces. e Permis.	38,5	47,5	49,2	105,5	166,7	144,7	132,1	123,9	156,8	157,8	145,7	1.268,1	9,1%
151	Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid.	0,0	49,3	12,1	18,9	13,8	116,6	162,0	180,8	0,2	220,9	346,6	1.121,3	8,1%
134	Comp. Fin. Util. Rec. Hídricos					34,9	37,9	30,9	35,4	51,6	73,0	60,9	324,6	2,3%
142	Comp Finan Expl Petr Gás Nat					22,1	19,8	6,9	45,0	35,3	30,8	156,0	315,9	2,3%
111	Contribuição s/Combustíveis				41,5	74,9	62,8	59,7	33,9	0,0			272,9	2,0%
300	Rec. Ordinários			24,9		0,1	9,8	23,0	15,3	49,9	19,1	35,4	177,5	1,3%
374	Taxas Multas Exerc. do Poder						4,3	0,0	23,9	2,7	0,8	94,7	126,4	0,9%
-	Demais Fontes	54,5	17,6	127,2	138,8	38,5	33,0	95,9	144,7	107,5	163,5	92,4	1.013,5	7,3%
	Subtotal	442,8	560,3	839,4	996,3	989,8	1.047,8	1.132,7	1.303,7	1.540,7	1.995,1	2.247,8	13.096,3	94,2%
	% em relação total de fontes	99,7%	97,2%	95,7%	95,6%	96,1%	94,2%	93,6%	94,5%	93,2%	93,8%	91,8%	94,2%	94,2%
Recursos de Outras Fontes														
250	Rec. Próprios Não-Financeiros	1,2	9,3	5,9	36,9	29,6	50,0	55,7	62,7	93,4	90,0	167,8	602,5	4,3%
280	Rec. Próprios Financeiros		7,1	31,5	9,3	10,4	14,6	22,2	12,5	18,4	13,1	12,7	151,8	1,1%
650	Rec. Não-Financ. Diret. Arrecad.								0,3		26,1	18,9	45,3	0,3%
-	Demais Fontes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,6	1,1	3,6	1,6	7,1	0,1%
	Subtotal	1,2	16,4	37,4	46,3	40,2	64,6	77,9	76,1	112,9	132,7	201,1	806,7	5,8%
	% em relação total de fontes	0,3%	2,8%	4,3%	4,4%	3,9%	5,8%	6,4%	5,5%	6,8%	6,2%	8,2%	5,8%	5,8%
	Total	444,0	576,7	876,8	1.042,5	1.029,9	1.112,4	1.210,6	1.379,7	1.653,6	2.127,9	2.448,8	13.903,0	100,0%

Fonte: Siafi/STN

80. Os recursos do Tesouro, inclusive vinculados, representaram em média 94,2% das fontes de financiamento as agências reguladoras. Dentre os recursos do Tesouro, a Fonte 174 – Taxas de Fiscalização pelo Poder de Polícia – representa o maior montante, 31,4% do total. Esse montante é maior se for acrescida a Fonte 150 (Recursos Próprios não-Financeiros), que abrigava as referidas taxas até 2002. A Fonte 129 – Receitas de Concessões e Permissões – representou 9,1% do total das fontes.

81. Os recursos de outras fontes representaram em média apenas 5,8% das fontes que financiaram as despesas liquidadas em pessoal, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras.

82. Vale salientar que, ainda que pertencentes ao Tesouro Nacional, a grande parte das fontes que financiam as agências reguladoras são vinculadas. Os recursos ordinários do Tesouro (Fontes 100 e 300) significaram apenas 17,7% do total das fontes. As taxas de fiscalização se constituem em uma das fontes mais importantes no financiamento das agências. Ainda que denominadas de taxas, como demonstrado no item Considerações Iniciais deste estudo, as “taxas de fiscalização” cobradas pela ANATEL, ANEEL, ANTT, ANTAQ e ANAC não possuiriam natureza jurídica de taxa/tributo, mas sim de preço público/tarifa. Neste caso, o Estado é o titular do serviço público prestado pelos particulares delegatários desses setores (telecomunicações, energia elétrica e transportes terrestres, aquaviários e aeroviários) e sua exploração se dá sobre o patrimônio da União fixado na Constituição, quais sejam: serviços de telecomunicações (art. 21, XI), potencial hidrelétrico (arts. 20, VIII, e 21, XII, “b”) e serviços de transporte terrestre (art. 21, XII, “e”), aquaviário (art. 21, XII, “d”) e aéreo (art. 21, XII, “c”).
83. Por outro lado, a ANP apresenta em suas receitas tanto tarifas (concessões e permissões na exploração do petróleo) como taxas *strictu sensu*, a exemplo da taxa de fiscalização da distribuição de derivados do petróleo.
84. Já as taxas cobradas pela ANS e ANVISA são taxas propriamente ditas, decorrentes do exercício do poder de polícia sobre a iniciativa privada, já que as empresas reguladas estão exercendo o seu direito de desenvolver atividade econômica em sentido estrito.
85. Quanto à ANA, não foi criada exação a título de fiscalização, mas sim, preços públicos pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, recursos mantidos à disposição do Órgão na conta única do Tesouro Nacional, conforme disposto na lei de criação da Agência.
86. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine, cobrada pela ANCINE, possuiria típica natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico.
87. No âmbito tributário todas as taxas de fiscalização são tributos em razão do exercício do poder de polícia, receita derivada do poder de império do Estado. Somente o Estado, com seu poder soberano, é que pode instituir tributos. A arrecadação é de responsabilidade da União. Tais taxas, pertencentes ao Tesouro Nacional, distinguem-se dos chamados recursos próprios, que, conforme o art. 4º da Portaria SOF nº 10, de 2002, têm origem no esforço próprio de órgãos e entidades nas atividades de produção de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do patrimônio próprio, remunerados por preço público, bem como o produto de sua aplicação.
88. A União, como única detentora do bem gerador da receita de tarifas, possui plena disponibilidade dos recursos advindos de sua exploração por terceiros concessionários. As tarifas, como preços públicos cobrados pelo uso de bens públicos da União apresentam-se como um custo da fiscalização da concessão do bem ao ente explorador de sua utilidade repassada ao consumidor.
89. A existência de vinculação de taxas ou tarifas a determinadas atividades não pode ser usado como argumento de que tais receitas tenham a natureza de recursos próprios. As taxas e, em especial as tarifas, pertencem ao Tesouro Nacional. A autonomia orçamentária e financeira concedida às agências reguladoras não significa que essas possam se utilizar de qualquer fonte no montante e no momento em que julgarem necessário. Nenhum Poder ou órgão da administração pública federal tem essa prerrogativa. A apropriação de fontes de recursos, sejam do Tesouro ou próprias, deve ser feita pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, no âmbito do devido processo orçamentário.
90. É verdade, por outro lado, que as taxas foram criadas para assegurar o custeio das atividades de fiscalização. A doutrina afirma que o valor arrecadado deve guardar correlação com o dispêndio necessário ao cumprimento da finalidade. Assim, as taxas não poderiam ser usadas para fins fiscais, já que sua cobrança é vinculada à prestação de serviço público.

91. Saliente-se que o problema da utilização ou não das taxas de fiscalização não está adstrito aos interesses das agências. As taxas pertencem ao Tesouro Nacional e sua disposição repercute em todo governo federal, a quem cabe a responsabilidade e a iniciativa de seu equacionamento. Nesse sentido, é recomendável que o governo aprofunde os estudos, dada a sua relevância no que tange ao financiamento das agências reguladoras.
92. Tem razão de ser a preocupação quanto à proporcionalidade entre o valor cobrado dos consumidores e as necessidades do governo federal. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, as taxas são tributos de natureza contraprestacional. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que só o exercício efetivo, por órgão administrativo, do poder de polícia, na primeira hipótese, ou a prestação de serviços, efetiva ou potencial, pelo Poder Público, ao contribuinte, na segunda hipótese, é que legitimam a cobrança de taxas.
93. Quanto às tarifas, devem essas ser cobradas em níveis que estimulem o uso do bem público em proveito da sociedade, detentora de sua titularidade, e *ultima ratio* de sua exploração por particulares.
94. O uso das taxas e tarifas para fins fiscais é caracterizado pela existência de montantes expressivos na Reserva de Contingência. A Tabela 14.17 mostra o nível elevado e crescente de utilização de fontes vinculadas na Reserva de Contingência. No período estudado, por exemplo, foram apropriados para fins fiscais cerca de R\$ 9,6 bilhões da Fonte 174 – Taxas pelo Poder de Polícia e cerca de R\$ 2,1 bilhões da Fonte 129 – Receita de Concessões e Permissões.
95. A Tabela 14.17 apresenta o desdobramento da Reserva de Contingência por fonte de recursos. As Fontes 142, 174 e 129 são as que mais contribuíram para a formação de poupança fiscal.

Tabela 14.17 – Agências Reguladoras – Reserva de Contingência – Fontes de Recursos

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Valores autorizados – em R\$ milhões correntes

Cód.	Fontes de Recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Recursos do Tesouro										
142	Comp Finan Expl Petr Gás Nat		909,4	1.895,9	2.357,9	2.241,6	2.577,5	3.121,5	3.740,0	16.843,9
174	Taxas pelo Poder de Polícia	0,0	270,9	316,0	1.138,4	1.547,8	1.677,0	1.904,3	2.778,6	9.633,1
129	Rec. de Conces. e Permis.		0,0	21,3	70,4	221,8	483,8	794,2	496,2	2.087,7
134	Comp. Fin. Util. Rec. Hídricos			50,8	76,2	115,5	110,2	93,2	91,6	537,5
185	Desv.Rec.Comp.Fin.Petr.Gás Nat	302,3								302,3
138	Cota Parte de Compens. Financeiras	116,2								116,2
172	Outras Contribuições Econômicas						82,5			82,5
150	Recursos Próprios Não-Financeiros	18,0	0,0	20,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38,7
130	Contr.Desenv.Ind.Cin.Nac					7,4				7,4
176	Outras Contribuições Sociais							5,7		5,7
117	FEF condicionado			5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0
	Subtotal	436,5	1.180,3	2.309,7	3.642,9	4.134,0	4.931,0	5.919,0	7.106,5	29.660,1
	<i>% em relação ao total de fontes</i>	<i>73%</i>	<i>99%</i>	<i>91%</i>	<i>91%</i>	<i>91%</i>	<i>92%</i>	<i>93%</i>	<i>94%</i>	<i>92%</i>
Recursos de Outras Fontes										
280	Rec. Próprios Financeiros	158,4	11,6	225,4	372,9	407,6	409,5	444,7	475,0	2.505,0
250	Rec. Próprios Não-Financ.	0,0	1,0	8,2	0,1	1,6	2,3	12,9	0,9	27,0
	Subtotal	158,4	12,6	233,6	373,0	409,1	411,8	457,6	475,9	2.532,0
	<i>% em relação ao total de fontes</i>	<i>27%</i>	<i>1%</i>	<i>9%</i>	<i>9%</i>	<i>9%</i>	<i>8%</i>	<i>7%</i>	<i>6%</i>	<i>8%</i>
	Total de Fontes	595,0	1.192,9	2.543,3	4.015,9	4.543,2	5.342,8	6.376,6	7.582,3	32.192,1

Fonte: Siafi/STN

14.7. Adequação entre receitas e despesas, implicações na gestão

96. De modo geral houve crescimento médio dos valores liquidados em favor das agências reguladoras nos grupos de despesa relativos a Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras, como foi demonstrado na Tabela 14.2, destacando-se o crescimento médio anual da ANAC, ANTT, ANTAQ e ANP. Os menores crescimentos foram observados na ANA e na ANATEL.
97. A destinação de recursos crescentes para as despesas com pessoal, em taxas superiores à média da administração pública federal, reflete o esforço governamental na estruturação e profissionalização das carreiras especializadas dos órgãos reguladores, requisito fundamental para o aperfeiçoamento e modernização de sua gestão.
98. O montante de recursos vinculados arrecadados pela União é muito superior às necessidades das agências nos casos identificados, ainda que se aumente a destinação até o montante solicitado pelos órgãos. O atendimento pleno não se justifica, sob risco de superdosagem e contrariedade ao princípio da economicidade da administração pública.
99. Observa-se que nem todos os problemas de gestão e desempenho estão relacionados ao contingenciamento. A superação das dificuldades de gestão passa pelas questões administrativas e organizacionais, envolvendo o desenvolvimento de sistemas e ferramentas gerenciais, processos estruturados, além de estrutura física adequada. Existem situações em que, mesmo com disponibilidade de volumes substanciais de recursos livres para execução, as unidades não conseguem atingir expressivos patamares de realização da despesa.
100. Os levantamentos e entrevistas mostram que, de modo geral, afora o contingenciamento⁸⁸, os montantes de orçamento apropriados às agências reguladoras não foram considerados como distantes do nível ideal. Os incrementos, quando necessários, não serão significativos em relação aos montantes arrecadados. O Quadro 14.3 sintetiza algumas informações adicionais obtidas nas entrevistas acerca da adequação entre receitas e despesas e os níveis satisfatórios de orçamento.

Agência	Observações
ANP	A captação das necessidades orçamentárias constam do sistema exclusivo da própria Agência, o Sistema do Plano de Ação Anual - Sistema PAA. A ANP considera que a falta de recursos adicionais é um dos principais problemas que devem ser superados no cumprimento de sua missão. A limitação dificulta a ampliação ou até a implementação de ações, a exemplo da aquisição de equipamentos e modernização do Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas da ANP. Na área de pessoal, ainda que os concursos públicos tenham reduzido a necessidade, ainda existem problemas de dimensionamento, qualificação e capacitação. Para cumprir de forma mais adequada suas atribuições será necessário abrir novos escritórios em outros estados nos próximos anos.
ANEEL	Considerado o atual quadro, as dotações são suficientes. Salienta-se que existe proposta de expansão do quadro de pessoal, contratação de serviços especializados, despesas com tecnologia de informação. Dentro das limitações do Ministério, a ANEEL tem sido bem atendida nas suas necessidades de ampliação de limites.
ANATEL	Os recursos alocados para as despesas de pessoal e encargos sociais suprem as demandas atuais da Agência. Faltam recursos para outras despesas correntes e investimentos, uma demanda reprimida ao longo dos anos, em descompasso com a arrecadação da FISTEL, o que afeta o desempenho da Anatel. A Agência tem encaminhado ao Ministério das Comunicações e ao Ministério do Planejamento e Orçamento os limites que considera ideais. Em 2009, a demanda reprimida foi de R\$ 93 milhões.
ANTT	A ANTT tem desenvolvido alternativas para que seja otimizada a arrecadação atualmente vinculada a suas atividades, por intermédio de ações voltadas principalmente para a recuperação de créditos oriundos de multas aplicadas e melhorias no processo de fiscalização. Entretanto, estas fontes não são sustentáveis sob o ponto de vista do financiamento futuro das ações necessárias, principalmente, na área regulatória, além do que no longo prazo a uma eficiência crescente corresponderá uma arrecadação de multas decrescente, tendendo essas receitas a serem reduzidas.
ANTAQ	Avaliou-se, quando da instalação da Agência, as possibilidades de arrecadação com previsão legal, ou seja,

⁸⁸ Os níveis de contingenciamentos, por outro lado, são compatíveis com os percentuais praticados no conjunto dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Agência	Observações
	provenientes de outorgas, taxas de fiscalização e outros, sendo então consideradas, as perspectivas de arrecadação, como de reduzida contribuição financeira e de impacto político e econômico negativos. Cogitou-se e avançou-se na participação da ANTAQ na distribuição dos recursos do AFRMM, sendo, entretanto, excluída a Agência quando da edição do decreto.
ANAC	A perda mais significativa de receita foi ligada a Fonte 250 (Taxa de Fiscalização da Aviação Civil - TFAC e Ressarcimento pelos Serviços Administrativos prestados ao SUCOTAP, conforme itens 28.e.1 e 28.e.2). Uma possível medida é a Revisão da composição dos custos e dos fatos geradores da TFAC, através de alteração do Anexo III da Lei nº 11.182, de 2005.
ANVISA	Apesar de não sofrer contingenciamentos, a ANVISA iniciou estudo objetivando o encaminhamento de Projeto de Lei destinado à fixação de indicador econômico e de critérios para correção monetária periódica da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária (TFVS), cujos valores foram fixados pela MP 2.190-34, de 2001, que alterou a Lei nº 9.782, de 1999, e que não contempla qualquer previsão de atualização monetária dos valores das taxas, produzindo efeitos negativos na composição da receita orçamentária necessária para custear as atividades da Agência, uma vez que os recursos próprios estão gradualmente reduzindo a participação na receita total, em decorrência da perda do poder aquisitivo produzido pela inflação, apesar de a arrecadação dessa natureza estar registrando constante crescimento (média anual da ordem de 13,6%). O não reconhecimento da TFVS como receita própria da ANVISA resulta perda, visto que o produto dos excessos de arrecadação não se traduz em transferências para a agência, o que resulta em superávits financeiros e entesouramento de parcela dos valores arrecadados ao longo dos anos na Conta Única do Tesouro Nacional.
ANS	Conforme suas informações, a ANS não sofre contingenciamentos no orçamento, ainda que os limites previamente fixados melhorados, ademais, suas fontes de receitas encontram-se adequadas às necessidades da Agência.
ANCINE	Com a edição da Lei nº 11.437, de 2006, a única fonte de arrecadação representativa da ação finalística da Agência passou a ser a Fonte 174 – Taxas e multas pelo exercício do poder de polícia, natureza 19194100 – Multas por Infrações à Legislação Cinematográfica. Embora seu desempenho ainda não seja expressivo em termos absolutos, o seu crescimento reflete o esforço da Agência. Incluir na LDO as despesas da Agência como não passíveis de contingenciamento. Ou, de modo mais perene, incluir no PL que disciplina sobre as agências reguladoras dispositivo que estabeleça a autonomia orçamentária e financeira sem as restrições comuns a outras autarquias, que não são de natureza especial.
ANA	A proposta corrente trata da total disponibilização da Fonte 134 que, como comentado no item anterior, pela primeira vez, foi totalmente disponibilizada para a elaboração do PLOA 2011. O aparente avanço não garante a total disponibilização para a execução. Não há um referencial estabelecido, tendo em vista as alterações na legislação e ampliação das atribuições, como ocorre no momento em relação à ANA. O que se pode afirmar é que a capacidade de gasto da Agência pode bastante ampliada, por meio do Prodes – Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas, ação de grande capacidade de execução do gasto. A ANA tem demandado a disponibilização integral da Fonte 134 – Compensação pelo Uso de Recursos Hídricos, a ela destinados por Lei. Boa parte desses recursos tem sido retida como “Reserva de Contingência”. O entendimento é de que, com a disponibilização integral desses valores a Agência teria como atender adequadamente as suas obrigações, sem levar em conta outras atribuições que lhe têm sido delegadas por legislações recentes.

Quadro 14.3 – Agências Reguladoras – Adequação entre Receitas e Despesas

101. Ainda que haja contingenciamento, de modo geral as despesas crescem em percentuais acima da inflação. As necessidades específicas de expansão devem ser acordadas levando-se em conta a melhoria dos indicadores e a identificação de produtos e metas específicos. O fundamento das solicitações de novos limites orçamentários junto ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão deve levar em conta a formulação e o monitoramento de indicadores e metas físicas associadas às ações orçamentárias, bem como outros fatores associados ao desempenho e aos resultados de cada agência.
102. A solução quanto à desproporção entre taxas e tarifas e sua utilização pelas agências passa pela redução dos encargos considerados excessivos e/ou pela redefinição das vinculações legais, de forma a aumentar as possibilidades de utilização de tais receitas.
103. As várias naturezas jurídicas das denominadas taxas e outros encargos impostos em nome da atividade de regulação exigem uma revisão das classificações orçamentárias das receitas hoje vinculadas às agências, aqui examinadas, e conseqüentemente melhorias técnico-conceituais e maior precisão terminológica, que expressem sua real natureza como receitas públicas que são.
104. Tendo em vista o potencial impacto dessas medidas, recomenda-se que o tema seja tratado no âmbito das discussões da reforma tributária e fiscal, harmonizando-se a política

tributária com os objetivos da política fiscal. A alocação da despesa não deve se pautar pelo volume de receitas disponíveis, mas pela necessidade comprovada de recursos. As receitas das agências refletem integralmente as distorções do sistema tributário e fiscal brasileiro, daí a necessidade de avaliar as vinculações de receitas das agências no contexto das finanças públicas.