

Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2007

Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república / Tribunal de Contas da União. -
(2007)- . - Brasília : TCU, 2007- .
v.

Annual.

Continuação de: Relatório do Tribunal de Contas (1893-1950, 1954) ; Parecer prévio sobre as
contas do presidente da república (1951-1961, 1970) ; Parecer prévio sobre as contas do governo
da república (1962-1966) ; Parecer sobre as contas gerais da república (1968) ; Parecer sobre as
contas do presidente da república (1969) ; Relatório sobre as contas do presidente da república (1971)
; Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo (1972-1973) ; Relatório e parecer sobre
as contas do governo da república (1974-1992, 1994) ; Relatório, conclusão e projeto de parecer
prévio sobre as contas do governo da república (1993) ; Relatório e pareceres prévios sobre as contas
do governo da república (2000-2006) ; Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da
república (1990, 1995-1999, 2007-).

1. Contas do governo – Brasil. I. Tribunal de Contas da União (TCU).

Sumário

INTRODUÇÃO	9
2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2007	13
2.1 Panorama Econômico Nacional e Externo	14
2.2 Atividade Econômica	15
2.2.1 Produto interno bruto	15
2.2.2 Taxa de inflação e comportamento dos preços	17
2.2.3 Nível de emprego e salários	19
2.2.4 Carga tributária nacional	20
2.3 Política Macroeconômica	22
2.3.1 Política fiscal	22
2.3.2 Política monetária e creditícia	23
2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior	24
2.4.1 Balanço de pagamentos	24
2.4.2 Superavit primário, reservas internacionais e fundo soberano	28
2.5 Dívida Pública e Taxa de Juros	29
3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2007	35
3.1 Plano Plurianual – PPA 2004/2007	35
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2007	36
3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2007	36
3.2.2 Cumprimento das metas fiscais	38
Metas fiscais	40
3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA	40
3.3.1 Disponibilidade de recursos no exercício de 2007	41
Alterações dos orçamentos	41
Créditos extraordinários	41
Limites para movimentação e empenho – contingenciamento	44
Poder Executivo	44
Demais poderes e Ministério Público da União	47
Saldo da disponibilidade por fonte de recursos	48
3.3.2 Receitas	52
Previsão e arrecadação de receita	52
Critério do orçamento	52
Critério gerencial	53
Desempenho da arrecadação federal	56
Receitas correntes	56
Órgãos arrecadadores	56
Comportamento da arrecadação das receitas correntes	56
Receitas de capital	58
Recuperação de créditos tributários	59
Exigibilidades	60
Parcelamentos	60
Débitos com exigibilidade suspensa	63
Dívida ativa	64
3.3.3 Despesas	67
Despesas por função	67
Despesas por órgão superior	68
Despesas por natureza e grupo de despesa	70
Despesas com Pessoal	71
Outras Despesas Correntes	73
Terceirização na Administração Pública	75
Investimentos	79
Projeto Piloto de Investimentos – PPI	81

Parcerias Público-Privadas – PPP	84
Restos a pagar	84
3.3.4 Renúncia de receitas – benefícios tributários, financeiros e creditícios	91
Benefícios tributários	92
Benefícios tributários-previdenciários	94
Benefícios financeiros e creditícios	95
Considerações sobre a transparência da renúncia de receitas	97
Avaliação dos resultados dos fundos constitucionais de financiamento	98
3.3.5 Gestão fiscal	100
Receita corrente líquida	100
Despesas com pessoal	101
Operações de crédito	105
Garantias e contragarantias	106
Inscrição em restos a pagar	107
3.3.6 Orçamento de investimento das empresas estatais	109
Despesas por empresa	109
Ações sem cobertura orçamentária	112
3.3.7 Dívida pública	113
Dívida líquida do setor público (DLSP)	113
Operações do setor externo e o efeito sobre a dívida pública	115
Plano Anual de Financiamento	117
Saldos e prazos das operações compromissadas	118
Saldo das operações compromissadas em relação ao montante	
da dívida mobiliária na carteira do Banco Central do Brasil	120
Alterações metodológicas no cálculo da dívida bruta do Governo Geral	121
DPFe – Dívida pública federal externa	122
Contabilização e transparência da dívida pública	123
Demonstrativo da dívida consolidada líquida no Relatório de Gestão Fiscal	125
Avaliação da solvabilidade dos ativos da União com os Estados de SP, MG, RS e RJ	128
4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO	133
4.1 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC	133
4.1.1 Investimento em infra-estrutura	133
4.1.2 Estímulo ao crédito e ao financiamento	140
Matriz de risco	142
4.1.3 Obras	144
4.1.4 Desoneração tributária, financeira e creditícia	145
4.2 Análise dos programas do PPA 2004-2007	147
4.2.1 Análise geral dos programas e funções do PPA 2004-2007	148
Execução física e orçamentária	148
Indicadores dos programas	155
4.3 Ações Setoriais	157
4.3.1 Financiamento da seguridade social	158
4.3.2 Função saúde	161
Fundamentos legais do Sistema Único de Saúde	161
Composição do gasto	162
Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde	162
Orçamento executado na função saúde	163
Análise de indicadores	167
Transferências no âmbito dos três principais programas	168
Gasto do governo geral na função saúde	168
Produção do SUS	169
Mortalidade infantil	171
4.3.3 Função previdência social	172
Competência constitucional	172
Execução financeira das ações da previdência social	172

Análise de indicadores	174
Resultado financeiro da previdência social	174
Regime geral da previdência social	174
Regime próprio de previdência dos servidores – RPPS	176
4.3.4 Função assistência social	178
Política Nacional de Assistência Social – PNAS	180
Proteção social básica	180
Benefício de prestação continuada	180
Benefícios eventuais	181
Dados orçamentários do Programa Proteção Social Básica	181
Proteção Social Especial	181
Dados orçamentários do programa Proteção Social Especial	182
Política Nacional de Transferência de Renda	182
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	183
4.3.5 Função educação	184
Limite de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino	190
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	193
Ensino superior	195
Análise dos indicadores	196
4.3.6 Função cultura	198
Benefícios tributários no Programa Nacional de Apoio a Cultura	200
4.3.7 Função desporto e lazer	204
4.3.8 Segurança pública	206
Execução orçamentária das ações de segurança pública	206
Análise de indicadores	208
Ações do controle externo	208
4.3.9 Defesa nacional	209
Execução orçamentária das ações de defesa nacional	209
Análise de indicadores	211
4.3.10 Função trabalho	212
Execução orçamentária das ações relativas à função trabalho	212
Análise de indicadores	214
4.3.11 Função direitos da cidadania	216
Execução orçamentária das ações relativas aos direitos da cidadania	216
Análise de indicadores	217
4.3.12 Funções habitação, urbanismo e saneamento	218
Execução orçamentária das ações relativas à habitação, urbanismo, e saneamento	218
4.3.13 Função gestão ambiental	222
Execução orçamentária das ações relativas à gestão ambiental	222
Análise de indicadores	223
Ações do controle externo	225
4.3.14 Função ciência e tecnologia	225
Execução orçamentária das ações relativas à ciência e tecnologia	226
Análise de indicadores	227
4.3.15 Funções agricultura e organização agrária	228
Competência constitucional	228
Execução orçamentária das ações relativas à agricultura e organização agrária	229
Análise de indicadores	231
Despesas com irrigação	233
4.3.16 Função indústria	235
Competência constitucional	235
Execução orçamentária das ações relativas à função indústria	235
Análise de indicadores	236
4.3.17 Função comércio e serviços	237

Competência constitucional	237
Execução orçamentária das ações relativas ao comércio e serviços	237
Análise de indicadores	239
4.3.18 Função comunicações	240
4.3.19 Função energia	249
Competência constitucional	249
Execução financeira das ações relativas à energia	249
Fundos do setor elétrico	252
Utilização dos recursos da RGR	252
Utilização dos recursos da CDE e do UBP	253
Utilização dos recursos da CCC	254
4.3.20 Função transportes	254
Fundamentos legais	254
Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT	256
Transporte rodoviário	256
Transporte ferroviário	257
Transporte hidroviário	257
Portos	258
Transporte dutoviário	259
Transporte aéreo	260
Composição do gasto	261
Análise de indicadores	264
Restos a pagar inscritos em exercícios anteriores	264
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	265
Contribuição de intervenção no domínio económico (Cide-combustíveis)	265
4.3.21 Funções administração e encargos especiais	266
Competência constitucional	266
Execução orçamentária das ações relativas à administração e encargos especiais	266
Análise de indicadores	269
Ações de controle externo	269
Transferências constitucionais e legais	270
4.3.22 Função relações exteriores	273
Competência constitucional	273
Execução orçamentária das ações relativas às relações exteriores	273
Análise de indicadores	274
Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem)	276
4.3.23 Função legislativa	278
Senado Federal	278
Câmara dos Deputados	279
4.3.24 Função judiciária	280
Supremo Tribunal Federal	280
Superior Tribunal de Justiça	281
Justiça Federal	282
Justiça do Trabalho	283
Justiça Militar	285
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	286
Justiça Eleitoral	287
Conselho Nacional de Justiça	288
4.3.25 Funções Essenciais à Justiça	288
Ministério Público da União	288

5 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO	293
5.1 Abrangência Institucional da Análise	293
Banco Central do Brasil (Bacen)	294
Funai – Patrimônio Indígena	294
Autarquias e Fundações Não-Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	294
Entidades Criadas	294
5.2 Apresentação das Informações Econômico-Financeiras da União	295
5.2.1 Critérios e Procedimentos Contábeis	295
5.2.2 Estruturação e Consolidação das Demonstrações Contábeis	298
Balanço Patrimonial	299
Demonstração das Variações Patrimoniais	300
Balanço Orçamentário	301
Balanço Financeiro	301
5.3 Análise das Informações Econômico-Financeiras da União	301
5.3.1 Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	301
Resultado Patrimonial e Patrimônio Líquido	301
Obrigações em Circulação – Restos a Pagar	302
Receitas e Despesas Intra-Orçamentárias	303
5.3.2 Poder Legislativo	304
5.3.3 Poder Judiciário	305
5.3.4 Ministério Público da União	305
5.3.5 Poder Executivo – Administração Direta	305
5.3.6 Fundos do Poder Executivo	307
5.3.7 Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos	311
Autarquias	313
Autarquias Não Pertencentes aos OFSS	315
Banco Central	315
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS	317
Autarquias Pertencentes aos OFSS Exceto o INSS	318
Fundações Públicas	322
Fundações Não Pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	322
Fundações Pertencentes aos OFSS	323
Empresas Estatais	324
Empresas Estatais Dependentes (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista)	325
Empresas Estatais Não Pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	328
Constituição de Empresas	330
Aumento de Capital	330
Redução de Capital	331
Transferência de Ações para a União	331
Venda de Ações	331
Empresas em Liquidação	331
Extinção de Empresa Pública	331
Recebimento de Prêmio de Debêntures	332
5.4 Considerações Finais	332
Anexo I	333
6 ÁREA TEMÁTICA: OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA	345
6.1 Introdução	345
6.2 Evolução dos Investimentos em Infra-Estrutura	345
6.2.1 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	347

6.3 Atuação do Tribunal de Contas da União	347
6.3.1 Fiscalização de obras	347
Breve histórico	347
Fiscalizações realizadas em 2007 – Fiscobras 2007	348
Obras do PAC fiscalizadas	351
Resultados	351
Medidas cautelares	352
Benefícios estimados das fiscalizações de obras em 2007	353
Conclusão sobre fiscalização de obras	353
6.3.2 Fiscalização de serviços concedidos	354
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)	354
2ª Etapa do programa de concessões de rodovias federais	355
Ferrovia Norte-Sul	355
Trem de Alta Velocidade	355
Geração de energia elétrica	356
Telecomunicações	357
6.4 Rodovias Federais – Investimentos, Condições de Trafegabilidade e Iniciativas para Fomento do Setor	358
6.4.1 Introdução	358
6.4.2 Investimentos nas rodovias federais	358
Valores aplicados	358
Avaliação dos investimentos em expansão e preservação da malha rodoviária	360
Prioridade de investimentos para preservação das rodovias federais	364
Destinação dos recursos da Cide-combustíveis a programas de infra-estrutura de transportes	365
Condição de trafegabilidade das rodovias federais	369
Resultados de pesquisas: Dnit e CNT	369
Resultados de fiscalizações do TCU em obras rodoviárias	372
Iniciativas para fomento da infra-estrutura rodoviária	375
Planejamento de médio e longo prazos	375
Programas de governo	376
Normativos	377
Conclusão sobre investimentos em rodovias federais	377
Fontes de Informação	378
Anexo 1 do Capítulo 6: Relação de obras incluídas no Quadro VI da LOA/2008	379
7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2006 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS	383
7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2006	383
A) Orçamento	383
B) Restos a Pagar	386
C) Transferências Voluntárias	387
D) Dívida Ativa	390
E) Parcelamento de Créditos	391
F) Dívida Pública	393
G) Demonstrações Financeiras	393
H) Monitoramento de Programas de Governo	396
I) Infraestrutura	398
J) Irrigação	399
K) Educação	400
L) Cultura	401
M) Previdência Social	406
7.2 Conclusão sobre o Cumprimento das Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República	407
CONCLUSÃO	411
Ressalvas	411
Recomendações	413
PARECER PRÉVIO E DECLARAÇÕES DE VOTO	417

INTRODUÇÃO

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União, pela 73ª vez, em cumprimento ao art. 71 da Constituição Federal, aprecia e emite parecer prévio conclusivo sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2007, que se encontra consolidada no presente Relatório. Com este trabalho, o Tribunal busca subsidiar tecnicamente o Congresso Nacional no julgamento político da ação governamental sobre as finanças públicas.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Garibaldi Alves Filho, no dia 5 de maio de 2008, as presentes Contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2007, primeiro ano de gestão do segundo mandato do Governo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, e consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Cumprir registrar, de início, que a medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.238-5, publicada do Diário da Justiça de 21/8/2007, em que foi suspensa a eficácia do **caput** do art. 56 e do art. 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não alterou a estrutura do relatório sobre as contas do governo da República, haja vista que continua contemplando a gestão e o desempenho dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. No entanto, o parecer prévio é exclusivo para o Chefe do Poder Executivo, cujas contas serão julgadas posteriormente pelo Congresso Nacional.

Nada obsta, contudo, que o Tribunal de Contas da União aprecie, em processo específico, o cumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, para atender aos dispositivos constitucional e legal, o Plenário, por meio do Acórdão nº 2.248/2007, estabeleceu, na Sessão Ordinária de 24 de outubro de 2007, diretrizes para a elaboração deste relatório e parecer prévio.

Em obediência àquelas diretrizes, os seguintes aspectos foram objeto de análise: desempenho da economia brasileira; programação orçamentária e execução das receitas e despesas da União; ações setoriais, com análise geral dos programas e funções de governo voltada para a aferição do impacto das ações governamentais; e econômico-financeira das demonstrações contábeis da União.

O capítulo subsequente trata do tema em destaque, consoante as diretrizes regularmente aprovadas pelo Plenário. No contexto da análise das Contas do Governo relativas a 2007, o planejamento, execução e controle de obras públicas merece destaque, em virtude da relevância e da magnitude dos recursos envolvidos.

Ao longo desses capítulos, é feita também uma consolidação das conclusões dos trabalhos de fiscalização relacionados aos temas de maior significância aprovados pelo Plenário na sessão reservada de 28 de março de 2007 – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), terceirização, segurança pública e Amazônia.

Adiante, é apresentada análise do cumprimento das recomendações exaradas pelo TCU quando da apreciação do relatório e pareceres prévios referentes ao exercício de 2006.

Nos arremates deste trabalho, é apresentada a conclusão e – com o objetivo de alicerçar a missão constitucional deste Tribunal e de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública – as recomendações formuladas a dirigentes de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Ao findar, esta publicação contém o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

2

Desempenho da Economia Brasileira em 2007

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2007

Na análise de conjuntura econômica, deve-se considerar que boa parte da evolução das variáveis macroeconômicas resulta das decisões dos agentes econômicos, como famílias, empresas e governo. Determinados eventos são relevantes no sentido de influenciar as decisões dos agentes, como resultado das contas públicas, secas ou geadas, crises no mercado, como é o caso da crise do *subprime*. Tais eventos podem ter origem interna ou externa.

Deve-se considerar que o governo, via decisões de políticas econômicas, é responsável, em parte, pelo comportamento de algumas variáveis relevantes como o nível de emprego e de produto, os índices de preços, a dívida pública, dentre outros. As decisões de políticas são implementadas com base em variáveis utilizadas como instrumentos de política econômica, como a taxa de juros (Selic), que deve ser controlada pela autoridade monetária (Bacen), e o **superavít** primário, que deve ser controlado pela autoridade fiscal (Ministério da Fazenda). Isso, sem olvidar a importância da política creditícia para o financiamento dos bens de consumo e de capital.

O Banco Central instituiu o regime de metas inflacionárias no Brasil em 1999. Esse tipo de regime baseia-se na regra de Taylor, segundo a qual a taxa de juros, controlada pela autoridade monetária, responde a variações da taxa de inflação e do hiato do produto. Dessa forma, se a autoridade monetária perceber incrementos nos índices de preços correntes (IPCA) e, principalmente, elevação das expectativas inflacionárias que possam comprometer o alcance da meta, então ela poderá aumentar a taxa de juros. Da mesma forma, se houver um aumento do hiato do produto, que pode ser definido como a diferença entre o produto real corrente e o produto potencial, o Bacen responde com elevação da taxa de juros.

No regime de metas inflacionárias, o controle da inflação, pela autoridade monetária, é feito via taxa de juros, independentemente da política fiscal, que não está afeta a esta autoridade. Por conseguinte, caberia à autoridade fiscal buscar o equilíbrio intertemporal da execução orçamentária, de forma que a dívida pública seja solvente. Assim, o Ministério da Fazenda deveria gerar **superavít** primário suficiente para assegurar a solvabilidade da dívida. Isso posto, pode-se considerar o **superavít** primário como o principal instrumento de política fiscal.

O comportamento das políticas monetária e creditícia influenciaram nos níveis de consumo e investimento do setor privado, conforme subitem 2.2.3 (Nível de Empregos e Salários). Tais componentes da demanda agregada contribuíram com o aumento do nível de atividade econômica da economia em 2007, seja via incremento do emprego formal e da redução do desemprego, seja pelo expressivo crescimento do PIB em 5,41%, conforme subitem 2.2.1 (Produto Interno Bruto).

Quanto ao setor externo, o saldo da balança comercial ainda se apresenta razoavelmente positivo (subitem 2.4 – “Relações Econômico-Financeiras com o Exterior”). Isso, a despeito da valorização da moeda nacional, fator estimulador das importações e inibidor das exportações.

A política fiscal de 2007 foi mais restritiva que a executada em 2006, conforme avaliação das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e da Execução de Caixa do Tesouro Nacional constante dos subitens 2.3.1 (Política Fiscal) e 3.2.2 (Cumprimento das Metas Fiscais). Pode-se observar no subitem 2.3.2 (Política Monetária e Creditícia) que houve redução da taxa Selic deflacionada pelo

IPCA e incremento das operações de crédito do sistema financeiro total e privado ao longo de 2007. Estudo sobre o impacto da dívida pública sobre a taxa de juros é apresentado no subitem 2.5.

2.1 PANORAMA ECONÔMICO NACIONAL E EXTERNO

A economia brasileira apresentou forte crescimento econômico em 2007. O aumento da demanda interna foi liderado pelo consumo das famílias, possibilitado pelo persistente aumento do crédito, do rendimento médio do trabalhador e da massa salarial. Também houve significativo aumento dos investimentos (34%). O aumento da demanda interna implicou, também, aumento das importações, inclusive de bens de capital.

Em 2007, o PIB a preços de mercado atingiu o valor de R\$ 2.558.822 milhões, apresentando crescimento de 5,41% em relação a 2006, quando se apurou o valor de R\$ 2.427.370,90 milhões (a preços de 2007).

A taxa de inflação em 2007, medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 4,46% a.a., contra 3,14% a.a. em 2006. Com isso, foi cumprida a meta inflacionária, que era de 4,5% a.a. com tolerância de 2% para mais ou para menos.

A taxa de juros Selic continuou em ritmo declinante em 2007 em relação ao ano anterior, passando de 15,08% para 11,87% ao ano.

No cenário externo, apesar da elevação dos preços do petróleo, e da crise de confiança do mercado imobiliário norte-americano, os preços das principais *commodities* exportadas pelo País continuaram em patamar elevado, o que beneficiou as exportações brasileiras. Contudo, a continuada apreciação da moeda nacional frente ao dólar norte-americano atuou no sentido contrário, de modo a reduzir, em reais, os ganhos dos exportadores e a competitividade do produto nacional.

Os investimentos diretos líquidos no País cresceram, se comparados a 2006, e foram decisivos para manter saldos positivos no balanço de pagamentos.

Houve aumento das reservas internacionais, redução da dívida externa pública e ligeira elevação do risco Brasil, se comparado a 2006.

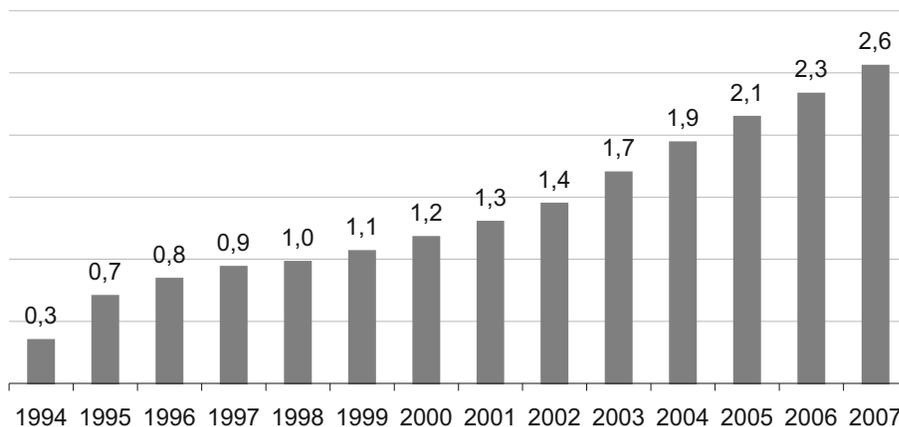
A relação dívida total líquida do setor público/PIB foi de 42,8%, com redução em 2007 comparativamente ao exercício anterior. Verificou-se, entretanto, mudança na composição da dívida pública, com aumento da dívida interna líquida, que passou de 47,38% do PIB em dezembro de 2006 para 51,8% em dezembro de 2007. Em contrapartida, a posição antes ocupada pelo País diante dos credores internacionais alterou-se nos dois últimos anos, com a transformação da dívida externa líquida em um saldo credor líquido de 2,7% do PIB em dezembro de 2006 e de 9,03% do PIB no final de 2007.

2.2 ATIVIDADE ECONÔMICA

2.2.1 Produto interno bruto

Incentivado pela expressiva participação do mercado de consumo doméstico e dos elevados investimentos voltados ao aumento da capacidade de produção, o total de bens e serviços produzidos no País atingiu em 2007 o montante de R\$ 2.558.821,35 milhões (a preços de mercado de 2007), com crescimento real de 5,41% em relação ao PIB de 2006, que atingiu R\$ 2.427.370,90 milhões (a preços de mercado de 2007).

PIB - em valores correntes – trilhões de reais

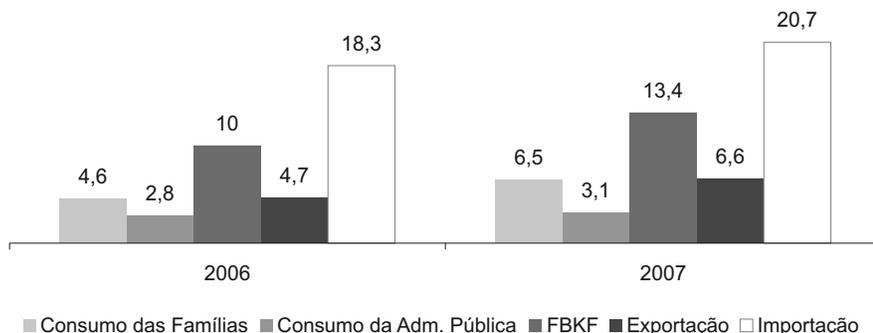


Fonte: IBGE

Os últimos dez anos podem ser divididos em dois períodos bem distintos. O primeiro deles, que vai de 1998 a 2002, com crescimento anual médio de 1,7%, e o segundo, de 3,8%. Observa-se que a persistência do ajuste fiscal no decênio permitiu a obtenção de resultados mais consistentes de evolução do Produto Interno Bruto, beneficiado pelos efeitos da conjuntura internacional positiva dos últimos cinco anos.

Em 2007, o consumo das famílias, que é o principal componente agregado do PIB pela ótica da demanda, teve aumento de 6,5%. A formação bruta de capital fixo teve a expressiva elevação de 13,4%. As exportações, cresceram 6,6% e, as importações, 20,7%, o que resultou na queda dos resultados da balança comercial. A tendência observada de maiores taxas de crescimento das importações que das exportações decorre da elevação do PIB e da apreciação da moeda nacional.

PIB – Crescimento Percentual dos Componentes da Demanda



Fonte: IBGE

A tabela a seguir registra a evolução do PIB por setor de atividade. Percebe-se que houve elevação das taxas de crescimento da produção em 2007 em todos os setores analisados, relativamente ao período anterior. Os setores da agropecuária, indústria e comércio apresentaram rendimentos positivos, se comparados ao exercício de 2006, com taxas de crescimento em 2007 de 5,3%, 4,9% e 4,7%, respectivamente. No ano anterior, esses aumentos foram de 4,2%, 2,9% e 3,8%. Na indústria, destacaram-se os subsetores de transformação, construção civil e produção e distribuição de eletricidade, gás e água, todos com crescimento igual ou superior a 5,0%. No setor de serviços, os subsetores comércio, serviços de informação e intermediação financeira cresceram acima de 7,6% no ano.

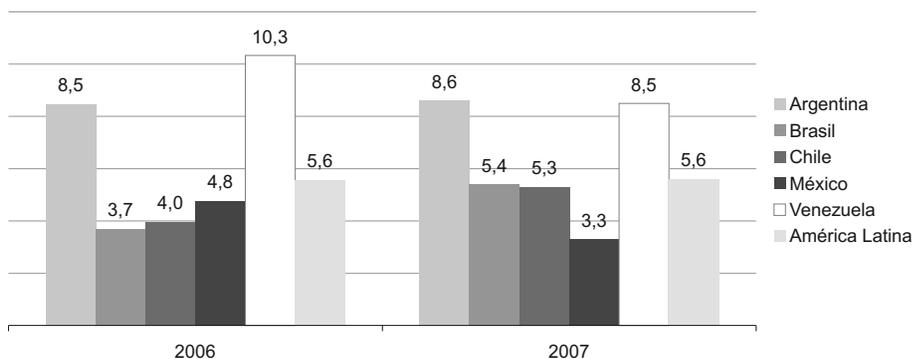
Taxa acumulada de crescimento no ano em relação ao mesmo período anterior

Setor de Atividade	variação em volume				
	2006.IV	2007.I	2007.II	2007.III	2007.IV
Agropecuária	4,2	3,7	2,3	4,5	5,3
Indústria	2,9	3,2	5,1	5,0	4,9
Extrativa Mineral	5,7	4,0	5,0	3,9	3
Transformação	2,0	3,1	5,3	5,5	5,1
Construção Civil	4,6	2,3	4,3	4,6	5
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	3,3	3,8	4,9	4,5	5,0
Serviços	3,8	4,5	4,5	4,5	4,7
Comércio	5,1	6,1	7,1	7,2	7,6
Transporte, armazenagem e correio	3,2	3,8	4,9	4,8	4,8
Serviços de informação	2,5	7,3	7,1	7,7	8,0
Intermed. financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	6,2	9,3	9,4	10,7	13,0
Outros Serviços	3,1	3,5	2,9	2,5	2,3
Atividades imobiliárias e aluguel	2,3	4,5	4,2	3,9	3,5
Administração, saúde e educação públicas	3,7	1,5	1,1	1,1	0,9
Valor Adicionado a Preços Básicos	3,5	4,0	4,4	4,6	4,8
Impostos líquidos sobre produtos	5,0	6,9	8,1	8,3	9,1

Fonte: IBGE. (Dados Preliminares – 4º Trimestre de 2007)

Apesar do expressivo crescimento da economia brasileira em 2007, frente aos anos anteriores, é de mencionar que a taxa de crescimento do PIB foi idêntica à do Chile e pouco inferior à da América Latina. Expressivo foi o crescimento da Argentina, embora sobre uma base deprimida em função da crise decorrente da falta de pagamento da sua dívida externa. A Venezuela também apresentou crescimento admirável, o que pode ser atribuído à elevação do preço do petróleo, produto exportado por esse país.

Variação do PIB de países da América Latina

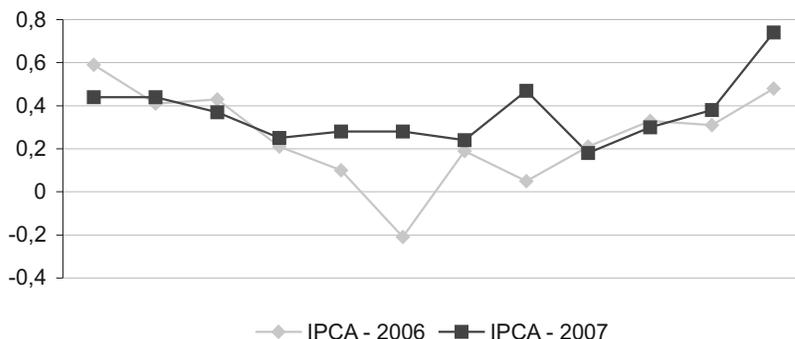


Fonte: Cepal – Anuario Estadístico 2007 – Contas Nacionais

2.2.2 Taxa de inflação e comportamento dos preços

A taxa de inflação medida pelo IPCA, calculada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e adotada pelo Bacen como índice para acompanhamento dos objetivos do sistema de meta de inflação estabelecida (4,5% a.a. em 2007), foi de 4,46% a.a., superior à do exercício anterior, de 3,14% a.a. A taxa de inflação medida junto ao consumidor, que era relativamente estável, passou a apresentar tendência de alta a partir do mês de setembro.

Evolução do IPCA



Fonte: IBGE

A variação de preços do IPCA pode ser decomposta em variação de preços administrados (ou monitorados por contrato pelo governo) e de preços livres. Dentre os preços administrados, referentes a bens que não se comportam segundo as leis de mercado, podemos citar os preços dos transportes

públicos, energia elétrica residencial, gasolina, telefonia fixa e planos de saúde, por exemplo. Os preços administrados cresceram o dobro dos preços livres entre julho de 1994 e dezembro de 2004. Em 2005, os preços administrados aumentaram 8,96%, contra o aumento de 4,32% dos preços livres. Já no ano de 2006, verificou-se uma tendência ao equilíbrio. A situação inverteu-se em 2007, quando a variação dos preços livres foi de 5,73%, superior à dos preços administrados, de 1,65%.

Dentre os preços livres, os preços dos bens não-comercializáveis tiveram oscilação superior aos preços dos bens comercializáveis (aluguel, seguro, despesas com habitação, alimentação fora da residência, dentre outros).

IPCA – Comportamento dos preços administrados e livres

Categories do IPCA	2005	2006	2007
IPCA	5,69	3,14	4,46
Preços Administrados	8,96	4,97	1,65
Preços Livres	4,32	2,57	5,73
<i>Comercializáveis</i>	2,74	1,31	4,75
<i>Não Comercializáveis</i>	6,35	3,99	6,65

Fonte: Bacen – Indicadores Econômicos

Houve, também, expressivo aumento da variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), que passou de 3,79% em 2006 para 7,89% em 2007.

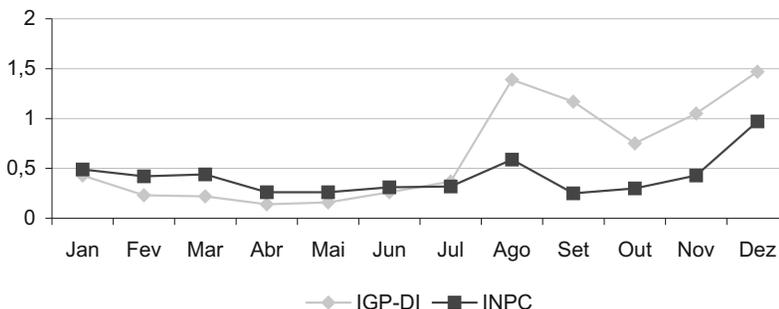
Taxas de inflação acumuladas no ano em 2006 e 2007

Índice/Entidade	Amostra	Utilização	2006	2007
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	Contratos	3,79% aa	7,89% aa
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	Genérico	3,14% aa	4,46% aa
INPC/IBGE	Famílias 1 a 8 s.m.	Genérico	2,81% aa	5,16% aa

Fonte: IBGE e FGV

O gráfico seguinte demonstra o comportamento dos índices de preços no exercício de 2007. Como pode ser observado, a variação do IGP-DI no 2º semestre foi superior à variação do INPC.

Taxa de inflação 2007 – IGP – DI x INPC

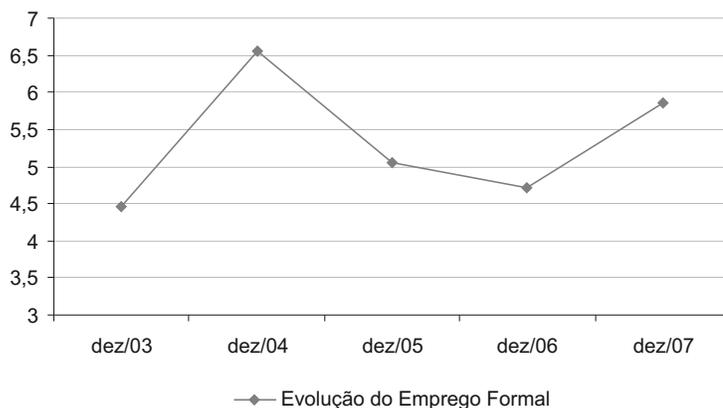


Fonte: Bacen

A alta do IGP-DI é explicada pela elevação do preço dos produtos agrícolas, que respondeu por 40% da inflação de 2007, segundo a Fundação Getúlio Vargas.

2.2.3 Nível de emprego e salários

Em 2007, vis a vis o exercício de 2006, ocorreu redução da taxa de desocupação de 8,4% para 7,4% da população economicamente ativa. Essa redução fez-se acompanhar pelo aumento do nível de emprego formal. O gráfico a seguir revela a evolução do emprego formal em termos percentuais de 2003 a 2007.

Taxa de evolução do emprego formal (EEF) em % a.a.: 2003-2007

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ MTE – CAGED

A taxa de crescimento do emprego formal em 2007 foi de 5,85% a.a., superior à verificada no exercício anterior, de 4,72% a.a. Os dados apresentados a seguir mostram que o setor da construção civil teve excepcional desempenho, seguido dos setores comércio, indústria da transformação, extrativa mineral e serviços, todos eles com crescimento superior a 5,0%. Os setores agropecuária, serviço indústria e utilidade pública e administração pública apresentaram saldo de empregos ocupados com variação inferior a 2,5%.

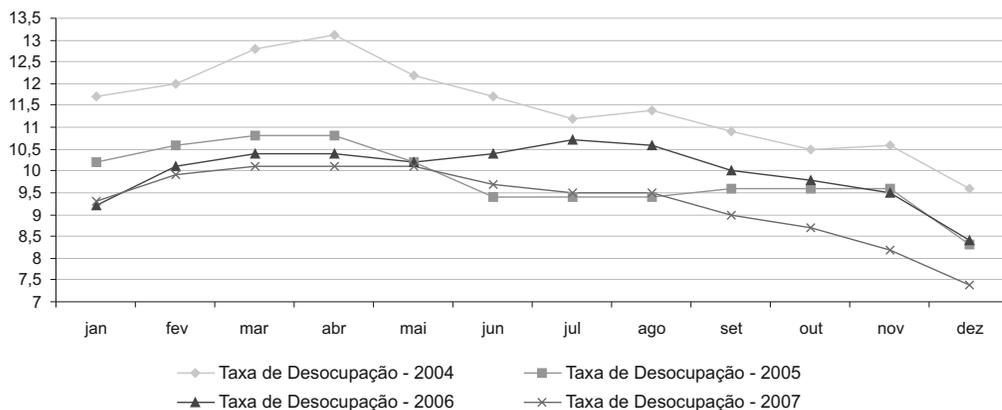
Evolução do emprego formal em 2007 – setores da economia

Grupos	Nº de empregos formais (saldo)	Variação %
Indústria da Transformação	394.584	6,09
Serviços	587.103	5,29
Comércio	405.091	6,56
Agropecuária	21.093	1,46
Construção Civil	176.755	13,08
Extrativa Mineral	9.762	5,91
Serviço Indústria Utilidade Pública	7.752	2,45
Administração Pública	15.252	2,36
Total	1.617.392	5,85

Fonte: Min do Trab. e Emprego/ MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/CAGED

As taxas de desemprego mensal ao longo do exercício de 2007, de forma geral, foram inferiores àquelas observadas nos últimos anos, conforme pode ser observado no gráfico seguinte, que tem por base a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), efetuada pelo IBGE. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2007 foi de 7,4% no final do exercício, inferior aos 8,4% apurados no final de 2006.

Taxa de desemprego mensal de 2004 a 2007



Fonte: IBGE

Houve, também, aumento do rendimento médio real (a preços de 2007) de R\$ 1.138,20, em 2006, para R\$ 1.164,00, em 2007. Ou seja, aumento real de 2,3%.

2.2.4 Carga tributária nacional

A carga tributária de um país representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas, como forma principal de financiar o conjunto das atividades do governo. O conceito econômico de carga tributária é o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto Interno Bruto (PIB) do país, em determinado exercício fiscal.

Para efeito de apuração da carga tributária bruta, foram consideradas as receitas tributárias sem deduções das transferências ao setor privado da economia, como os subsídios, benefícios da seguridade social e os saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Quando são feitas essas deduções, obtém-se a carga tributária líquida.

Entretanto, existem dificuldades metodológicas para se aferir a carga tributária líquida, como a ausência de informações, nos âmbitos estadual e municipal, sobre subvenções econômicas e sociais, subsídios e até mesmo sobre as transferências do Governo para a sociedade, concretizadas nos programas de assistência e previdência.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas em 2007, em comparação com o exercício de 2006, bem como a estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária nacional para 2007.

Arrecadação das receitas federais, estaduais, municipais e estimativas da carga tributária

(em R\$ 1,00)

Tributos	2006	Part. %	% PIB	2007	Part. %	% PIB	Evolução %	
							Da Arrec.	Part.PIB
Tributos Federais	551.783.816.722	68,58	23,65	648.078.312.886	70,01	25,33	17,45	7,08
Impostos, Taxas e Contribuições	504.836.409.072	62,75	21,64	593.162.296.467	64,08	23,18	17,50	7,12
Receita de Dívida Ativa (*)	2.006.465.071	0,25	0,09	3.564.714.089	0,39	0,14	77,66	61,98
Contribuições Parafiscais	8.435.537.950	1,05	0,36	9.720.793.481	1,05	0,38	15,24	5,06
Sistema “S”	6.689.651.739	0,83	0,29	7.786.801.516	0,84	0,30	16,40	6,13
Outras Contribuições Sindicais	913.248.977	0,11	0,04	1.065.608.215	0,12	0,04	16,68	6,38
Órgãos Fisc. Profissões Regul.	832.637.235	0,10	0,04	868.383.749	0,09	0,03	4,29	-4,91
Contribuição para o FGTS	36.505.404.629	4,54	1,56	41.630.508.849	4,50	1,63	14,04	3,97
Tributos Estaduais	212.164.829.975	26,37	9,09	231.508.489.022	25,01	9,05	9,12	-0,51
Tributos Municipais	40.588.201.896	5,04	1,74	46.089.663.571	4,98	1,80	13,55	3,53
Total dos Tributos	804.536.848.593	100,00	34,49	925.676.465.478	100,00	36,18	15,06	4,90
PIB (IBGE)	2.322.936.000.000		100,00	2.558.821.000.000		100,00	Evol.% PIB	9,68
Coefficiente Tributário			34,49			36,18	Evol.%CT	4,90

Fonte: SIAFI, COTEPE/CONFAZ/MF, CEF, STN (Municípios) e Entidades (Sistema “S” e Conselhos Federais de Profissões), PIB - IBGE .

(*) Refere-se à Dívida Ativa de impostos, taxas e contribuições.

Verifica-se que, em 2007, a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária obteve crescimento nominal de 15,06% em relação ao exercício de 2006, enquanto no mesmo período, o crescimento nominal do PIB foi de 9,68%.

No entanto, essa comparação adquire maior precisão quando considerados os valores reais. Tomando-se como base o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja valor (provisório) é de 4,05%, segundo o IPEAData, a arrecadação federal cresceu 12,19% em termos reais (Análise da Arrecadação das Receitas Federais – SRF, dezembro de 2007) e o PIB 5,4%. Assim, em razão de a variação real da arrecadação das receitas ter superado a do PIB, a carga tributária nacional avançou de 34,49% em 2006 para 36,18% em 2007, aumento de 4,90%.

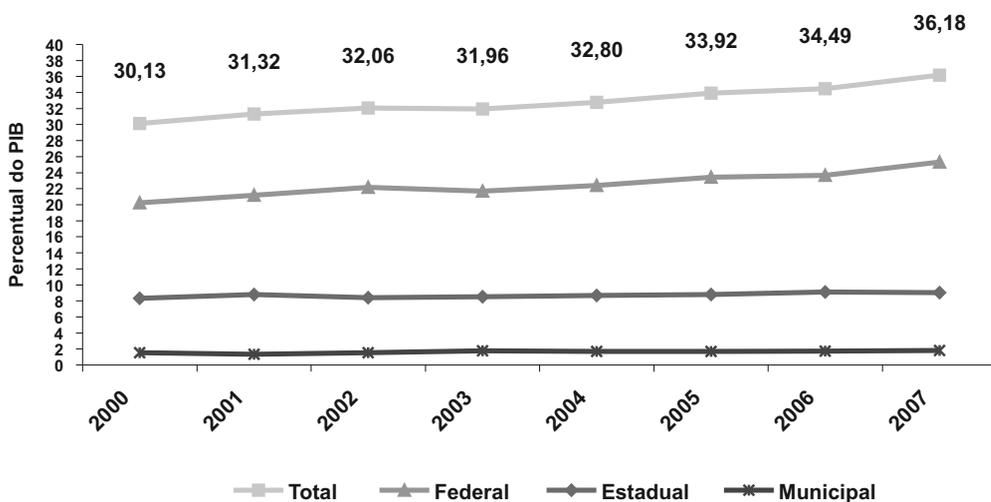
O desempenho da arrecadação em 2007 das receitas federais, mesmo sem aumento de tributos ou ampliação da base de cálculo, pode ser creditado ao crescimento econômico, ao aumento da lucratividade das empresas, à fiscalização e à recuperação de débitos constituídos e não pagos.

A arrecadação estadual é grandemente dependente do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), que responde por mais de 80% de todas as receitas tributárias dos governos estaduais. Essa arrecadação, de um lado, foi beneficiada pelo aquecimento da demanda interna, especialmente com a venda de veículos, que também se reflete na arrecadação do imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA). De outro lado, a concessão de incentivos fiscais contribuiu para que a participação relativa do tributo caísse de 81,9% para 80% do total da arrecadação dos estados.

Os tributos federais (assim considerados para fins de apuração da carga tributária nacional) responderam por 70,01% do total. Dentre eles, destacaram-se no exercício de 2007 o imposto sobre a renda da pessoa jurídica (IRPJ) e a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), em função do aumento da lucratividade de diversos setores econômicos e do incremento no número de processos de abertura de capital em bolsa de valores durante o ano. A contribuição para o financiamento da seguridade social também apresentou bom desempenho, em razão do aumento no volume geral de vendas, especialmente material de escritório, veículos e motos, partes e peças, outros artigos de uso pessoal e doméstico, móveis e eletrodomésticos.

Acompanhando a tendência observada no ano de 2006, a carga tributária nacional manteve a trajetória ascendente, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Evolução da carga tributária



2.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA

2.3.1 Política fiscal

A política fiscal de 2007 foi mais restritiva que a executada em 2006. Essa restritividade decorreu do aumento observado na arrecadação e não da redução dos gastos públicos, já que a despesa total cresceu 13,3%, em termos nominais. Ocorre, entretanto, que a receita total apresentou incremento nominal de 13,8%. De outro lado, a variação de preços foi de 4,46%, se considerado o IPCA, ou de 7,89%, se considerado o IGP-DI.

O aumento da arrecadação da União resultou no aumento da carga tributária nacional. A carga tributária de competência a União passou de 23,65% em 2006 para 25,33% em 2007. Mesmo com a redução da parcela da carga atribuída a estados e municípios, de 10,92% para 10,85%, o resultado final foi a elevação da carga tributária nacional de 34,57% para 36,18%.

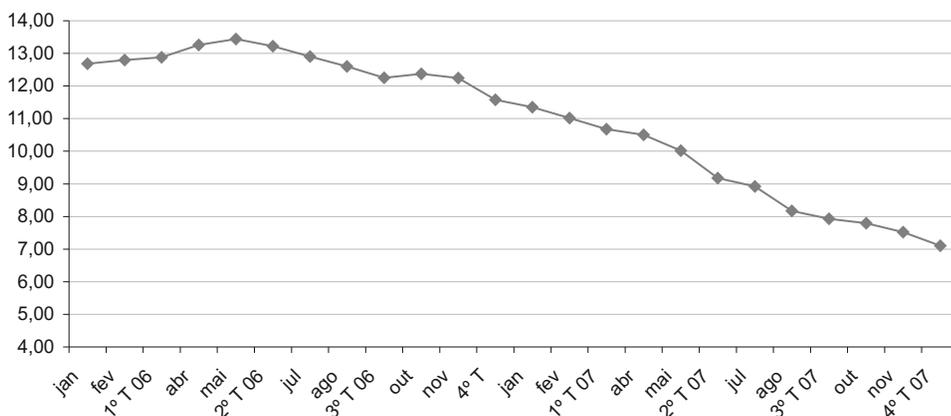
A necessidade de financiamento do setor público (NFSP) é apurada mediante os valores referentes ao Governo Federal acrescidos ao resultado das empresas estatais federais. Esse indicador pode ser medido de duas formas: pela diferença entre receitas e despesas, ou critério “acima da linha”, apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF); e pela identificação do valor financiado, ou critério “abaixo da linha”, apurado pelo Bacen.

Para o ano de 2007, a Lei nº 11.477/2007, que alterou a Lei nº 11.439/2006 (LDO/2007) estabeleceu um resultado primário do setor público consolidado (União, estados e municípios e respectivas entidades) de R\$ 95,9 bilhões. Foi alcançado o resultado de R\$ 101,6 bilhões. Para o governo central e estatais federais, os valores estabelecidos foram, respectivamente, de R\$ 53 bilhões e R\$ 18,1 bilhões, passíveis de compensação. Os valores realizados foram de R\$ 59,4 bilhões e R\$ 11,9 bilhões, no total de R\$ 71,3 bilhões, o que suplantou a meta estabelecida, de R\$ 71,1 bilhões.

2.3.2 Política monetária e creditícia

A taxa de juros Selic, deflacionada pelo IPCA e acumulada para 12 meses, manteve a trajetória descendente já observada em 2006. Em agosto e dezembro, as taxas de inflação ficaram acima das expectativas iniciais. Por conseguinte, houve redução da Selic em termos reais, que chegou a 7,10% a.a. no final de 2007. Ao final de 2006, a taxa Selic real foi superior a 11,5%, conforme o gráfico seguinte.

Taxa SELIC deflacionada pelo IPCA – 2006 e 2007

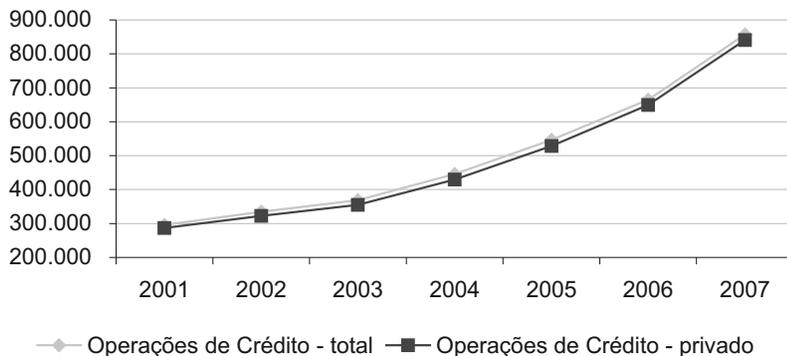


Fonte: IPEA – taxa Selic e índice IPCA acumulados para 12 meses

Nada obstante a redução da Selic, a política monetária mostrou-se contracionista, embora em menor escala que nos anos anteriores. O Bacen buscou debelar pressões inflacionárias de curto prazo, decorrentes da expansão da demanda interna.

O contínuo aumento das operações de crédito atuou no sentido contrário, de modo a favorecer o crescimento da demanda interna.

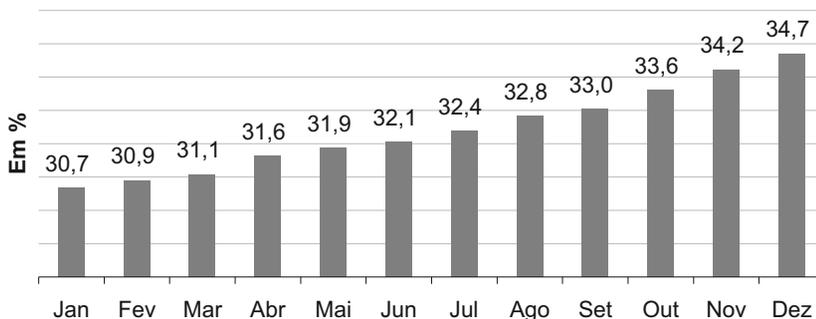
Evolução das Operações de Crédito do Sistema Financeiro Total e Privado (Valores Correntes)



Fonte: Bacen

O crescimento das operações de crédito no ano de 2007 também pode ser observado em relação ao PIB. No início do exercício, as operações de crédito representavam 30,7% do PIB e, ao final do exercício, 34,7%. Ou seja, crescimento de cerca de 13 %, no próprio exercício.

Operações de Crédito: % do PIB/2007



Fonte: Bacen

Em resumo, observou-se, em 2007, políticas fiscal e monetária contracionistas, o que é atestado pelo **superavit** primário (política fiscal) e taxa de juros (política monetária) elevados. A política creditícia, entretanto, revelou-se fortemente expansionista.

2.4 RELAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS COM O EXTERIOR

2.4.1 Balanço de pagamentos

Em 2007, houve grande crescimento do resultado (positivo) do Balanço de Pagamentos, que passou de US\$ 30,6 bilhões para US\$ 87,5 bilhões. Todavia, esse crescimento é explicado exclusivamente pela Conta de Capital e Financeira, mormente pela elevação dos investimentos estrangeiros no País e pela redução dos investimentos no exterior.

Já a conta de transações correntes apresentou drástica redução. O resultado dessa conta foi de apenas US\$ 3,3 bilhões, contra US\$ 13,5 verificados em 2006, fato que decorreu da redução do saldo da balança comercial de US\$ 46,1 bilhões para US\$ 40,0 bilhões, bem assim pelo aumento do **deficit** da conta de serviços e rendas, de US\$ 36,9 bilhões para US\$ 40,1 bilhões.

A piora da balança comercial é explicada pelo aumento de quase 32% dos gastos com importações, o que decorreu da apreciação do real e do crescimento da economia brasileira, além da redução de alíquotas do imposto de importação. Nada obstante a redução do resultado da balança comercial, houve crescimento das exportações de 16,9%. O aumento das exportações pode ser creditado, em parte, às vendas para países considerados importantes, como Bélgica, Espanha, França, Holanda e Venezuela, que aumentaram sua aquisições de produtos manufaturados e semimanufaturados, e à alta de preços produtos básicos. Dentre esses pode-se citar milho em grão (+317,2%), carne de frango (+43,7%), fumo em folhas (+28,9%), petróleo em bruto (+28,7%), farelo de soja (+21,8%), soja em grão (+18,0%), minério de ferro (+17,5%), carne suína (+17,0%) e café em grão (+14,9).

Evolução do balanço de pagamentos

Discriminação	(em US\$ milhões)		
	2006	2007	Varição %
Transações Correntes	13.528	3.349	-75,24
Balança Comercial (FOB)	46.074	40.028	-13,12
Exportação de Bens (FOB)	137.470	160.649	16,86
Importação de Bens (FOB)	-91.396	-120.621	31,98
Serviços e Rendas (líquido)	-36.852	-40.765	10,62
Transferências Unilaterais Correntes	4.306	4.086	-5,11
Conta Capital e Financeira	17.277	87.741	407,85
Conta Capital	869	699	-19,56
Conta Financeira	16.408	87.042	430,48
Investimento Direto (líquido)	-8.469	27.518	424,93
No exterior	-27.251	-7.067	74,07
Outros Investimentos	15.872	11.843	-25,38
Erros e Omissões	-236	-3.606	-14,28
Resultado do Balanço	30.569	87.484	186,18
Transações Correntes/PIB(%)	1,27	0,26	-

Fonte: Bacen

O resultado da conta serviços e rendas decorreu dos pagamentos de *royalties* e aluguéis ao exterior, pela utilização de máquinas, equipamentos, insumos, métodos e processos de produção adquiridos no exterior. É de mencionar que o pagamento de juros da dívida externa não é mais o principal item dessa conta, em decorrência da redução do endividamento externo.

As transferências unilaterais correntes, de bens e rendas para consumo corrente, sofreram redução de 5,11%.

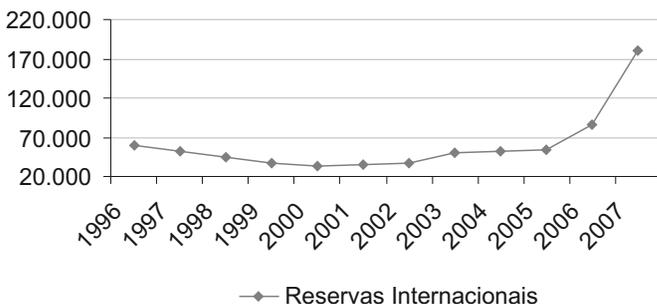
O maior crescimento observado no balanço de pagamentos em 2007 ocorreu na conta capital e financeira, cujo resultado foi 407,8% superior àquele apurado no ano anterior. Esse crescimento é explicado pelos investimentos diretos líquidos, que cresceram 424,9%.

Do conjunto de fatores mencionados, resultou o crescimento de 186,2% do saldo do balanço de pagamentos, que passou de US\$ 30,6 bilhões, em 2006, para US\$ 87,5 bilhões, em 2007.

O desempenho do balanço de pagamentos contribuiu para a elevação do saldo das reservas internacionais (conceito de liquidez), que atingiu o montante de US\$ 180,33 bilhões, maior patamar já alcançado.

Reservas internacionais: 1996-2007

(em US\$ milhões)

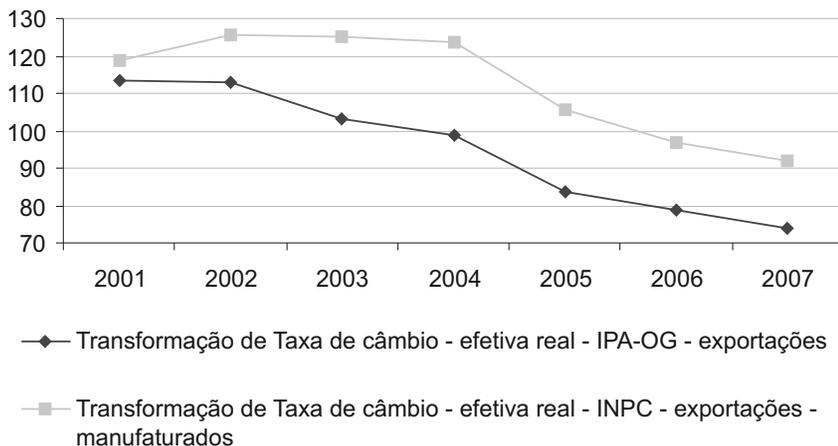


Fonte: Bacen.

A taxa de câmbio real efetiva é calculada com base na taxa de câmbio nominal e ajustada por um índice de preços interno (IPA ou INPC) e um índice de preços externo com base numa cesta de bens e serviços dos principais parceiros comerciais do Brasil. Essa cesta fornece uma noção mais apropriada para a remuneração do setor exportador.

O gráfico seguinte evidencia a contínua redução da taxa de câmbio real efetiva no exercício de 2007.

Índice do câmbio real efetivo (anual)



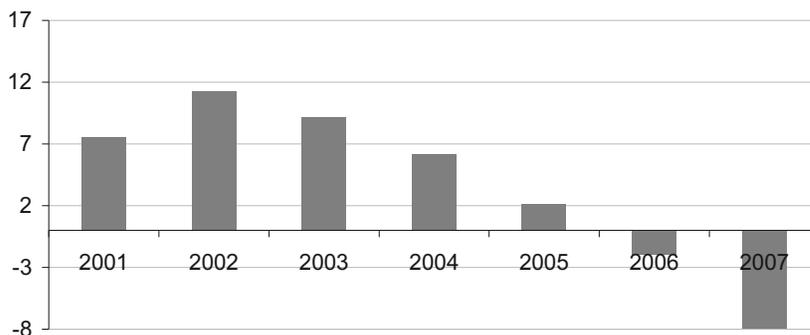
Fonte: IPEA

Obs.: IPA-OG - Índice de Preços por Atacado - Oferta Global; INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

Observa-se que, desde 2002, vem ocorrendo contínua valorização real da moeda nacional (apurada pelo IPA e INPC), frente a uma cesta de moedas estrangeiras. Apesar disso, houve crescimento das exportações no mesmo período, devido à manutenção dos preços das *commodities* em níveis elevados e à recuperação de importantes mercados internacionais.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central como percentual do PIB apresentou significativa redução a partir do exercício de 2003. Em 2007, esses ativos financeiros líquidos representaram 7,99% do PIB.

Dívida Externa Líquida do Governo Federal e do BACEN

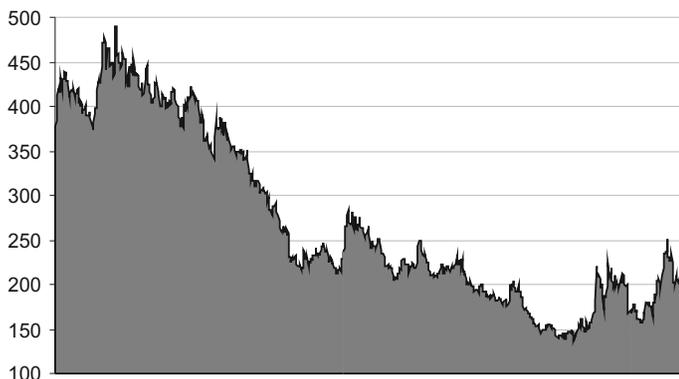


■ Dívida Externa Líquida do Governo Federal e BACEN como percentual do PIB

Fonte: IPEADATA

A redução do coeficiente dívida externa líquida/PIB contribuiu para o fortalecimento da economia brasileira no mercado internacional de capitais. Entretanto, o risco Brasil, medido pelo indicador EMBI+, elaborado pelo banco J. P. Morgan, oscilou no período. Recuou para 137/138 pontos em fins de maio e início de junho e depois voltou a subir para patamares atingidos em meados de 2006. No final de 2007, esse indicador alcançou 222 pontos, superior aos 193 pontos obtidos pelo País ao término de 2006.

Risco Brasil



■ 2005 - 2007

Fonte: Portalbrasil

2.4.2 Superavit primário, reservas internacionais e fundo soberano

O persistente aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional elevou consideravelmente o resultado positivo da balança comercial e, por consequência, a entrada de moeda estrangeira na economia nacional nos últimos três anos. Esse movimento, juntamente com a contínua entrada de capital estrangeiro no País, determinou valorização considerável da moeda nacional frente ao numerário internacional representado pela moeda americana e permitiu a acumulação de reservas pelo Bacen que alcançou em dezembro de 2007 o montante de R\$ 302,3 bilhões ou US\$ 170,7 bilhões.

Compras de divisas pelo Banco Central implicam aumento de liquidez da economia, anulado pela emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional ou pela contratação de operações compromissadas de recompra pelo Banco Central do Brasil. O diferencial entre as taxas de juros de referidos passivos e aquelas às quais se aplicam as reservas internacionais constitui custo que, posteriormente, vai se refletir no resultado do Bacen e do Tesouro.

Demonstrações financeiras publicadas pela autoridade monetária evidenciam que, do resultado negativo de R\$ 48,3 bilhões apresentado no ano de 2007, cerca de R\$ 43,2 bilhões referem-se ao custo de manutenção das reservas internacionais (cfe. item 39, fls. 42/44, da Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras). A redução do saldo em reais das reservas internacionais, advinda da valorização da moeda nacional ocorrida em 2007, foi considerada no cálculo do mencionado custo de manutenção das reservas, em razão da regra de contabilidade bancária que determina que o saldo de ativos financeiros receba “marcação a mercado”, ainda que a entidade não transacione o papel.

O elevado custo de captação da moeda nacional pelo Banco Central – quando este se vê obrigado a conter o aumento da liquidez resultante da troca de dólares por reais – levou dirigentes públicos a proporem um mecanismo para diminuir a valorização do real frente ao dólar. De um lado, com a criação de fundo de investimento e estabilização fiscal, composto a partir do aumento do **superavit** primário, estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, de 3,8% para 4,3% do PIB, destinado a comprar essas divisas. Assim, parte dos dólares que entram no País não seria mais comprada pelo Bacen, mas por um fundo soberano, que utilizaria esses recursos para financiar empresas no exterior, sem necessidade de convertê-los para a moeda nacional.

As observações que são feitas na seqüência baseiam-se nos documentos expostos no site do Ministério da Fazenda e em pronunciamentos feito pelo titular da pasta à imprensa especializada. Não há dispositivos legais que permitam análise mais acurada, sobre, por exemplo, como será gerado o **superavit** primário, se com aumento da tributação ou com diminuição dos gastos públicos ou com uma combinação de ambos.

De acordo com o raciocínio exposto pelas autoridades, “a outra perna da estratégia” seria a utilização dos recursos para a criação de um fundo soberano do Brasil ou fundo de riqueza soberana (em inglês, *Sovereign Wealth Funds – SWF*), que é instrumento financeiro adotado por alguns países que utilizam parte de suas reservas internacionais para fins similares. O valor total fundo a ser criado pelo Brasil equivaleria a aproximadamente 0,5% do PIB e teria cinco objetivos.

O primeiro deles seria conter a valorização do real, pela absorção dos dólares que entram no Brasil, comprados com o “excesso” de **superavit** primário a ser gerado. O segundo objetivo seria assegurar

maior rentabilidade às reservas. O terceiro objetivo seria financiar empresas brasileiras no exterior. O quarto objetivo seria assegurar às empresas brasileiras taxas de juros inferiores às obtidas por elas no mercado internacional ou junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O quinto objetivo, por fim, seria adquirir títulos ou debêntures do BNDES. Os três últimos objetivos colocados vão além do propósito dos chamados fundos de riqueza soberana, que se restringe à busca de maior rentabilidade para as reservas internacionais.

A criação do fundo soberano, nos moldes anteriormente descritos, requer sejam analisados diversos aspectos, como os riscos decorrentes da redução de liquidez das reservas, o impacto da concessão de financiamentos subsidiados na rentabilidade das reservas (já que a função precípua dos fundos soberanos é a de assegurar maior rentabilidade às reservas internacionais), a possibilidade de que as empresas utilizem o fundo como instrumento de arbitragem, para a simples obtenção de receita financeira, dentre outros aspectos.

Ademais, não se deve esquecer que a valorização do real não decorre apenas dos resultados positivos da balança comercial – resultados esses que, por sinal, vem se reduzindo nos últimos anos. A apreciação da moeda nacional decorre, também, da entrada de investimentos estrangeiros na conta de capital do balanço de pagamentos, em razão do diferencial entre as taxas de juros internas e externas. Diferencial esse que poderia, em princípio, ser reduzido com a diminuição da proporção dívida/PIB.

2.5 DÍVIDA PÚBLICA E TAXA DE JUROS

A evolução da dívida pública será examinada em subitem próprio. Neste tópico, o objetivo é apresentar as conclusões de estudo teórico realizado pela Semag. Contudo, vale destacar que a dívida líquida total do País passou de R\$ 1.067 bilhões para R\$ 1.150 bilhões, mas, enquanto proporção do PIB, passou de 44,72% para 42,67%. Essa redução é explicada pela redução da dívida externa (que tornou-se negativa) e pelo aumento do PIB. A dívida interna, por seu turno, subiu de R\$ 1.131 bilhões para R\$ 1.393 bilhões.

Vários artigos acadêmicos mostram que o estoque da dívida pode influenciar variáveis nominais como taxa de juros e de inflação e também variáveis reais como a taxa de crescimento do produto. Em particular, a literatura mostra que a taxa de juros depende da relação dívida pública/meios de pagamento (dívida/M1). Cite-se, por exemplo, o artigo intitulado “*A nominal Theory of the Nominal rate of Interest and Price Level*” (publicado no periódico *The Journal of Political Economy*, Volume 88, Issue 1 (Feb.,1980), páginas 174-185).

A hipótese levantada será testada por meio de um modelo econométrico. Com base em dados trimestrais obtidos junto ao IPEA, relativo aos anos de 1999 a 2007, a taxa Selic será utilizada como *proxy* para a taxa de juros nominal. Para a razão dívida/M1, utiliza-se a dívida mobiliária federal emitida e os meios de pagamentos (M1 = papel moeda em poder do público mais depósitos a vista). Nesse contexto, chega-se à seguinte equação:

$$Selic = \beta_0 + \beta_1 (Divida/M1)$$

onde o parâmetro β_0 é uma constante e o parâmetro β_1 representa a relação entre a razão dívida/M1 e a taxa de juros, *Selic*. Busca-se verificar se os parâmetros são estatisticamente significantes, isto é, se são diferentes de zero, e os respectivos sinais. Se β_1 for positivo e estatisticamente significativa, então pode-se inferir que a razão dívida/M1 afeta a taxa de juros.

Verificar-se-á se as variáveis supra citadas são estacionárias, o que indicaria que a regressão não é espúria. Se as variáveis não forem estacionárias, restará checar se elas se cointegram. Neste caso, a regressão também não será espúria.

Os resultados obtidos e constantes da tabela A1 demonstram que tanto a *Selic* quanto a relação dívida/M1 são variáveis não-estacionárias.

**Teste estatístico de estacionariedade ADF
(Augmented Dickey-Fuller)**

Variáveis	Valor crítico a 5%	Estatística t	Probabilidade
<i>Selic</i>	-2,951	-2,179	0,217
Dívida/M1	-2,981	1,278	0,998

Os resultados da tabela anterior revelam que a hipótese nula de que as séries não são estacionárias (isto é, as séries possuem raiz unitária) não é rejeitada com uma probabilidade de 21,7% e 99,8% para a *Selic* e *Dívida/M1*, respectivamente. Nesse caso, é preciso fazer um teste de cointegração para verificar se a regressão será validada, ou seja, para verificar se a regressão não será espúria.

O teste de cointegração de Johansen mostra uma equação de cointegração no nível de 5% de significância. A equação de longo prazo resultante mostra que todos os parâmetros são significantes:

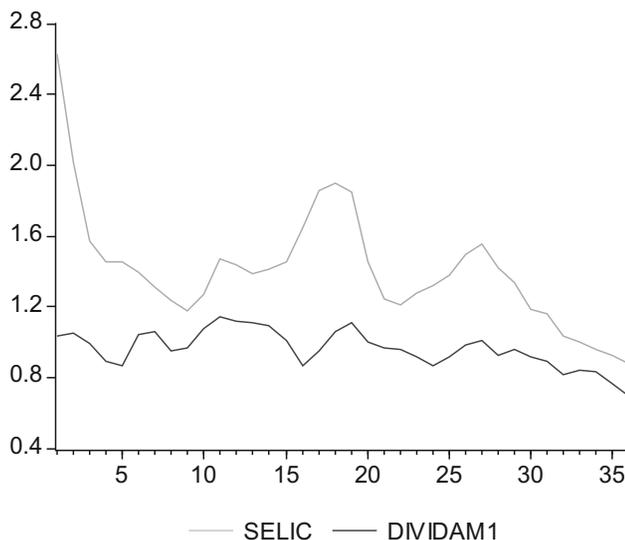
$$\begin{aligned} Selic = & -1,90 + 0,33(Dívida / M1) \\ & (0,578) \quad (0,059) \end{aligned}$$

onde os valores da estatística t da constante e da razão Dívida/M1 são -3,29 e 5,63 respectivamente. Os valores entre parênteses são os desvios-padrão. Esse resultado mostra que há um impacto positivo da razão Dívida/M1 para a *Selic*.

Realizou-se, ainda, teste de exogeneidade fraca para apurar se, de fato, a razão dívida/M1 explica a *Selic*, ou seja, se de fato dívida/M1 é exógena. Com base no teste de qui-quadrado, os resultados não rejeitam (aceitam) a hipótese nula de que a variável dívida/M1 é exógena com uma probabilidade de 42,9%.

A seguir é apresentado gráfico da Selic e da razão dívida/M1. Para uma melhor visualização do gráfico, dividiu-se por 10 a razão dívida/M1. Pode-se observar que esses dois indicadores evoluem ao longo do tempo de forma razoavelmente sincronizada.

Evolução da Selic e da razão dívida/M1: 1999:I a 2007:IV.



Os resultados mostram que para haver redução da taxa de juros, Selic, é necessário que haja redução da razão dívida/M1. Dado M1, a redução da dívida ocorreria se houvesse redução do **deficit** nominal. Um menor **deficit** nominal reduziria a necessidade do Tesouro Nacional de emitir títulos da dívida pública.

Conclui-se, também, que a política fiscal afeta a taxa de juros. Em outras palavras: a política monetária não é a única determinante da taxa de juros nominal, ou seja, da Selic. Implica dizer que a política fiscal impacta a política monetária, o que é bastante significativo, haja vista que o Bacen utiliza a Selic como instrumento para alcançar a meta inflacionária e que o resultado final da Selic não depende apenas das ações da autoridade monetária.

3

Análise das Receitas e Despesas no Exercício de 2007

3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2007

3.1 PLANO PLURIANUAL – PPA 2004/2007

A lei que institui o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, de acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição Federal. Não há, entretanto, norma que disponha sobre sua organização, metodologia e conteúdo, haja vista a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

A Lei n.º 10.933/2004, que instituiu o PPA 2004/2007, previu revisões anuais e específicas para alteração, exclusão ou inclusão de programas, por meio de projetos de lei propostos pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

Permitiu, porém, que alterações de pouca relevância fossem realizadas por intermédio da lei orçamentária ou de seus créditos adicionais (§§ 9º, 10 e 11 do art. 5º). Registre-se, enfim, a vedação à execução de ação orçamentária antes da aprovação do respectivo projeto de lei que lhe altere ou lhe inclua ao Plano Plurianual (§ 2º do art. 5º).

As revisões do PPA 2004/2007 foram processadas pela Lei n.º 11.044, de 24/12/2004, Lei n.º 11.318, de 5/7/2005, e Lei n.º 11.450, de 7/2/2007. A tabela seguinte apresenta as metas financeiras estipuladas para os exercícios 2004 a 2007, no total de cerca de R\$ 1,63 trilhão.

Metas financeiras anuais do PPA 2004/2007

	(em R\$ bilhões)				
Ano	2004	2005	2006	2007	Total 2004/2007
Metas Financeiras – PPA 2004/2007	331,7	390,5	435,9	471,8	1.629,9

Fonte: Sítio www.planalto.gov.br (Lei n.º 10.933/2004 - PPA 2004/2007)

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em Mensagem Presidencial de 30/7/2007, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 31/2007-CN (PLPPA 2008-2011) de instituição do PPA 2008/2011, intitulado Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, que previa o dispêndio de aproximadamente R\$ 1,87 trilhões nos orçamentos fiscal, da seguridade e de investimentos das estatais, incluídos os fundos e excluídos os “encargos especiais”.

Segundo esse projeto, o PPA 2008/2011, diferente do anterior, não será mais composto por megaobjetivos e correspondentes desafios, mas por dez objetivos de governo e por objetivos setoriais. São três agendas prioritárias: o “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), o “Plano de Desenvolvimento da Educação” (PDE) e a agenda social. Por intermédio do cumprimento da agenda de prioridades e programas, o PPA 2008/2011 pretende implementar as medidas necessárias à continuidade da estratégia de desenvolvimento e alcançar os dez objetivos de governo.

Os programas do novo PPA estão agrupados em apenas dois conjuntos: programas finalísticos e programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais. O PPA 2004/2007 agrupava os programas em um dos quatro conjuntos: programas finalísticos, programas de gestão de políticas públicas, programas de serviços ao Estado e programas de apoio administrativo.

O Tribunal de Contas da União, no item 9.2 do Acórdão n.º 1427/2007-Plenário, determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em cumprimento ao inciso IV do § 2º do s art. 7º da Lei 8.666/1993 e § 1º do art. 167 da Constituição Federal, que incluísse, na coluna “valor total estimado” do Anexo 1 do PPA 2004/2007, o valor total da participação financeira da Infraero no empreendimento contemplado no plano de trabalho 26781.0631.1K65.0029 (R\$ 28.820.000,00, salvo novas negociações entre os partícipes); e determinou, ainda, no item 9.3, que, quando do exame das contas do Presidente da República do exercício de 2007, fosse verificado o cumprimento da determinação.

Assim sendo, verificou-se no SIGPlan, na parte que trata da “Revisão do PPA 2004-2007”, especificamente no “Anexo I – Programas de Governo”, que, com amparo no art. 8º da Lei n.º 10.933/2004, com redação dada pela Lei n.º 11.450/2007, promoveu-se a alteração do valor registrado na coluna “valor total estimado” da ação 1K65 (ampliação e readequação das vias de acesso do aeroporto internacional de Salvador), o qual passou a ser de R\$ 28.820.000,00, o que demonstra ter sido cumprida a determinação do Tribunal de Contas da União.

3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO/2007

Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), são estabelecidas, na LDO, as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária que deverá compreender, dentre outras, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO antecipa e orienta, assim, a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente. Para 2007, as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006, posteriormente modificada pela Lei nº 11.477, de 29 de maio de 2007.

3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2007

As prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2007 foram fixadas no Anexo I, de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2007. As ações constantes desse Anexo devem integrar a Lei Orçamentária Anual, caso contrário, o Poder Executivo tem que apresentar justificativas, na Mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária.

Cumpra ser observado que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 só foi sancionada em dezembro de 2006, tendo, portanto, sua tramitação ocorrido quase que em paralelo à da LOA/2007, o que conduz a uma distorção no processo orçamentário, já que as diretrizes passam a ser definidas em conjunto com a peça cuja elaboração deveriam nortear.

No exercício de 2007, foram apuradas, ainda que em menor grandeza frente ao exercício anterior, divergências e incongruências entre metas prioritárias estipuladas na LDO e aquelas efetivamente registradas na LOA/2007, a exemplo das ações: 0081 (Apoio à Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos – Fazendo Escola), 2A95 (Elevação da Escolaridade de Beneficiários

do Pró-Jovem); 2766 (Capacitação de Profissionais de Comércio Exterior) e 4448 (Capacitação de Agricultores Familiares). Para essas ações, as metas consignadas na LOA/2007 foram divergentes daquelas definidas na LDO/2007, ou mesmo incompatíveis com as metas orçamentárias fixadas. Houve casos de dissonância em termos de produtos, unidade de medida propostos e denominação de ações.

Além disso, ações definidas como prioritárias pela LDO 2007 não foram acolhidas pela LOA/2007, tais como: 1426 (Construção, Ampliação e Modernização de Centros Públicos de Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência), 7972 (Construção, Ampliação e Modernização de Centros Públicos de Atendimento a Crianças e Adolescentes), 4905 (Capacitação de Mulheres Gestoras nos Setores Produtivos Rural e Urbano), 6144 (Capacitação de Profissionais para Atenção à Saúde da População Indígena), 2559 (Serviço de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa) e 1394 (Construção, Ampliação e Modernização de Centros Públicos de Atendimento à Pessoa Idosa).

Ressalte-se que, das ações prioritárias estipuladas pelo Anexo I da LDO/2007, não acolhidas pela LOA/2007 (cerca de 15% do total de ações priorizadas), algumas chegaram a figurar na lei orçamentária, mas assumindo numeração divergente ou integrando programa diverso daquele originalmente convencionado na lei de diretrizes orçamentárias, a exemplo de: 4370 (Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis), 0648 (Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda), 4788 (Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego Atendidos pelas Linhas da Ação de Qualificação); 6846 (Fomento a Projetos de Capacitação Tecnológica e de Inovação das Empresas) e 004B (Apoio a Projetos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos em Municípios com População entre 30.000 e 250.000 Habitantes).

Embora incluídas na lei orçamentária, percebe-se, como já ocorrido em exercícios anteriores, a presença de ações definidas como prioritárias (LDO/2007) com nenhuma ou baixa execução no orçamento de 2007. O quadro abaixo exemplifica a referida situação:

Ações prioritárias não executadas ou com execução inferior a 30% – exercício de 2007
(dotação igual ou superior a R\$ 3 milhões)

		(em R\$ milhares)			
Prog.	Ação	Denominação	Dotação Final	Liquidado	% Exec.
0351	1C13	Suporte ao Desenv. Empreend. Agricult. Familiares no Nordeste Brasileiro	3.000	0	0
0352	2B83	Operacional., Aquisição Armaz. Revenda Prod. Agricultura Familiar – PAA	15.690	4.277	27,3
0352	2130	Formação de Estoques Públicos	2.300.000	655.299	28,5
0662	2680	Combate ao Crime Organ., Tráfico Ilícito Drogas Armas Lavagem Dinheiro	8.320	10	0,1
1305	5472	Recuperação e Controle de Processos Erosivos na Bacia do Rio São Francisco	5.975	9	0,2
1305	3429	Obras de Revitalização e Recuperação do Rio São Francisco	88.269	13.502	15,3
8768	09HX	Financiamento de Embarcações Pesqueiras (Profrota Pesqueira)	98.196	2.355	2,6
0631	12CE	Construção de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual	47.208	2.355	5
0122	002L	Apoio Impl. Amp. Sist. Púb. Esg. Sanit. Mun. Reg. Met. RIDE Prev Doenças	79.893	11.139	13,9

Prog.	Ação	Denominação	Dotação Final	Liquidado	% Exec.
0122	002M	Apoio Impl. Amp. Sist. Púb. Abast. Água Mun. Reg. Met. RIDE Pr. Doenças	76.946	16.951	22,0
8028	0875	Apoio a Projetos Esportivos Sociais para a Infância e Adolescência	3.306	468	14,1
0661	0BO1	Apoio a Serviços Acompanhamento Execução Penas e Medidas Alternativas	8.000	1.905	23,8
0379	10BC	Implantação de Projetos de Irrigação	36.200	7.200	19,9
1214	8573	Expansão e Consolidação da Saúde da Família	19.400	5.319	27,4
0122	0798	Apoio ao Controle de Qualidade d Água para Consumo Humano	36.560	10.341	28,3

Fonte: Siafi

O Poder Executivo estaria obrigado a demonstrar a compatibilidade integral entre o Anexo de Metas e Prioridades da LDO e as ações constantes da LOA/2007, não fosse o disposto no § 1º do art. 4º da LDO/2007, que possibilita o abrandamento de tal disposição, pois permite, desde que devidamente justificado, sejam destinados recursos a despesas discricionárias mesmo quando não houverem sido adequadamente contempladas as ações constantes do referido Anexo de Metas e Prioridades.

É importante ressaltar que, quando do envio da proposta de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em agosto de 2007, o projeto de lei da LDO 2007 e seu correspondente Anexo de Metas e Prioridades ainda tramitavam no Congresso Nacional e foram objeto de emendas legislativas. Tal fato reduz a responsabilidade do Poder Executivo Federal pelas incongruências anotadas neste tópico, no que se refere a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2007.

Por fim, foram introduzidas inovações no Anexo I da LDO (Metas e Prioridades da Administração Pública Federal) relativamente ao processo de elaboração das prioridades e metas para 2007. Diferentemente da estrutura mista de metas sintetizadas (“desafios” e “metas-síntese”), constante no modelo anterior (Anexo de Metas e Prioridades – LDO/2006), relacionadas aos desafios do Plano Plurianual 2004/2007, o Anexo I da LDO/2007 ostentou prioridades e metas agregadas apenas por “desafios”, associadas a um ou mais programas. Com essa mudança, houve significativo enxugamento no quantitativo de ações prioritárias para o exercício de 2007, comparativamente àquele definido para o exercício anterior (cerca de 50%).

3.2.2 Cumprimento das metas fiscais

A gestão fiscal tem por objetivo garantir a estabilidade de preços e a criação de condições para o desenvolvimento sustentado da economia, por meio da redução gradual da relação Dívida Líquida/PIB e da criação de condições para a redução da taxa de juros básica da economia.

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelece no § 1º do art. 4º que a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Metas Fiscais onde serão estabelecidas metas de resultado primário e nominal e montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois exercícios seguintes.

O Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2007, Lei nº 11.439 de 29 de dezembro de 2006, estabeleceu inicialmente, para o ano de 2007, meta de **superavit** primário de 4,25% do PIB para o setor público consolidado. A participação do governo central nessa meta foi fixada em 3,15% do PIB, para a qual o governo federal contribuiria com 2,45% do PIB e as empresas estatais federais contribuiriam com 0,70% do PIB, podendo tais resultados ser compensados entre si. Estabeleceu, também, a meta do resultado nominal (**deficit** de 1,34% do PIB) e o montante da dívida líquida (31,43% do PIB) para governo central e empresas estatais federais.

Considerando a elevação do valor nominal do PIB divulgado em março pelo IBGE, a Lei nº 11.477, de 29 de maio de 2007, alterou o art. 2º, § 10, da LDO 2007. A meta de **superavit** primário do setor público consolidado foi alterada para valor absoluto: o valor nominal de R\$ 95,9 bilhões foi estabelecido como a meta, sendo R\$ 53,0 bilhões para o governo central e R\$ 18,1 bilhões para as estatais federais, no total de R\$ 71,1 bilhões. Ademais, houve ampliação do valor dos investimentos incluídos no “Projeto-Piloto de Investimentos Públicos” – PPI (passíveis de serem deduzidos da meta de **superavit**) de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 11,3 bilhões.

Para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o texto da Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2007 estabeleceram que o Banco Central do Brasil seria o órgão responsável pelo cálculo dos resultados nominal e primário, mediante metodologia conhecida como “abaixo da linha”.

Dívida líquida e resultados nominal e primário

Discriminação	2006		Metas para 2007		2007	
	R\$ milhões	% PIB ⁽¹⁾	R\$ milhões	% PIB ⁽¹⁾	R\$ milhões	% PIB ⁽¹⁾
Dívida líquida						
Governo central e estatais federais	673.269	28,27	736.533,5	31,43	745.230	27,74
Resultado Nominal						
Governo central e estatais federais	56.521	2,42	30.812,5	1,34	43.361	1,70
Resultado Primário						
Setor público consolidado	-90.144	-3,86	-95.900,0	-4,25	-101.606	-3,98
Governo central	-51.352	-2,20	-53.000,0	-2,45	-59.439	-2,33
Governo federal	-93.589	-4,01	-71.100,0	-3,15	-104.965	-4,11
Bacen	172	0,01	-	-	645	0,03
INSS	42.065	1,80	-	-	44.882	1,76
Governos regionais	-19.715	-0,85	-	-	-29.934	-1,17
Governos estaduais	-16.370	-0,70	-	-	-25.998	-1,02
Governos municipais	-3.345	-0,14	-	-	-3.936	-0,15
Empresas estatais	-19.077	-0,82	-	-	-12.234	-0,48
Empresas estatais federais	-13.544	-0,58	-18.100,00	-0,70	-11.909	-0,47
Empresas estatais estaduais	-5.479	-0,23	-	-	-258	-0,01
Empresas estatais municipais	-55	0,00	-	-	-68	0,00
PIB acumulado no ano	2.332.936	-	-	-	2.552.510	-

Fontes: Banco Central do Brasil – Nota para a Imprensa – Março/2008 e Lei de Diretrizes Orçamentárias 2007.

(1) (+) **deficit** /(-) **superavit**; ou (+) obrigações líquidas / (-) haveres líquidos

METAS FISCAIS

O resultado primário positivo do setor público consolidado no valor de R\$ 101,6 bilhões (ou 3,98% do PIB) observou as metas fixadas pela Lei n.º 11.477/2007, no montante de R\$ 95,9 bilhões, mas teria ficado abaixo da meta de 4,25% do PIB inicialmente estabelecida pela Lei n.º 11.439/2006.

De igual sorte, o Governo Federal, desdobrado em governo central e estatais federais, observou a meta estabelecida pela Lei n.º 11.477/2007 de R\$ 71,1 bilhões, não obstante as estatais não tenham atingido a sua meta individualmente. Contudo, como dito anteriormente, esses resultados podem ser compensados mutuamente, de modo que a meta global foi atingida.

O desempenho fiscal do governo central em 2007, com o resultado primário no valor de R\$ 59,4 bilhões, foi significativamente superior ao observado em 2006. A tabela anterior mostra que o valor do resultado primário do governo central alcançou 2,33% do PIB em 2007, contra 2,20% do PIB em 2006. De outro lado, as estatais federais obtiveram resultado primário de 0,47% do PIB em 2007 e de 0,58% do PIB em 2006.

Também foram cumpridas as metas de endividamento líquido do governo central e das empresas estatais federais estabelecidas pelo Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2007. Os números publicados pelo Banco Central do Brasil revelam que, ao final de 2007, o total do endividamento líquido do governo central e das estatais federais foi de R\$ 745,2 bilhões ou 27,74% do PIB, abaixo, portanto, do teto de 31,43% do PIB fixado para o ano.

Em relação ao resultado nominal para o exercício de 2007, embora o desempenho tenha sido melhor do que aquele verificado em 2006, as metas estabelecidas para o governo central e para as empresas estatais federais não foram cumpridas, em função, principalmente, da apropriação de R\$ 114,7 bilhões (4,49% do PIB) de juros nominais aos estoques da dívida líquida do governo central e das empresas estatais federais. Para 2007, o resultado nominal deficitário apresentado pelos entes citados alcançou a cifra de R\$ 43,3 bilhões ou 1,70% do PIB, bem acima da meta de **deficit** de R\$ 30,8 bilhões ou 1,34% do PIB.

3.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 165, § 5º, que a lei orçamentária anual compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A elaboração dessa lei deve orientar-se pelas disposições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) aprovada para o exercício e conformar-se com os objetivos e metas constantes do plano plurianual vigente no período.

3.3.1 Disponibilidade de recursos no exercício de 2007

O Orçamento Geral da União (OGU) referente ao exercício financeiro de 2007 foi aprovado pela Lei n.º 11.451, de 07 de fevereiro de 2007, com receitas estimadas em R\$ 1.575,8 bilhões e despesas fixadas em igual montante.

Desse total, R\$ 1.526,1 bilhões foram destinados aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), englobando a administração direta (representada pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) e indireta (autarquias, fundações, fundos e estatais dependentes), sendo R\$ 655,7 bilhões referentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O Orçamento de Investimentos, que abrange empresas públicas e sociedades de economia mista não-dependentes, totalizou R\$ 49,7 bilhões.

ALTERAÇÕES DOS ORÇAMENTOS

Foram abertos ou reabertos créditos adicionais no valor total líquido de R\$ 38,0 bilhões, para o OFSS e de R\$ 3,5 bilhões para o Orçamento de Investimento das Estatais, conforme apresentado a seguir.

Créditos adicionais – dotação líquida – OGU – 2007

Discriminação	(em R\$ milhões)		
	OFSS	OI	Total OGU
(+) Créditos Suplementares	7.637,4	1.842,1	9.479,5
(+) Créditos Especiais	416,0	536,1	952,1
(+) Créditos Extraordinários	30.000,3	1.164,6	31.164,9
Total Líquido dos Créditos Adicionais	38.053,7	3.542,9	41.596,5

Fonte: SOF e Relatório de Execução Orçamentária do Orçamento de Investimento – Portaria n.º 02 de 30/1/2008

Dessa forma, foram autorizados em 2007 gastos no montante de R\$ 1.564,1 bilhões para os OFSS e R\$ 53,3 bilhões para o de Investimentos, ou o total de R\$ 1.617,4 bilhões para o OGU.

Como se vê, a maior parte dos créditos adicionais aprovados em 2007, cerca de 75%, refere-se a créditos extraordinários.

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

O § 3º do art. 167 da Constituição prevê a possibilidade de abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. O instrumento de abertura do crédito extraordinário é a medida provisória, a qual possui como pré-requisitos os atributos de relevância e urgência.

O quadro a seguir indica a dotação autorizada por crédito extraordinário em 2007, bem como os valores reabertos no exercício de 2008:

**Dotação autorizada por créditos extraordinários – orçamento fiscal e da seguridade social
exercício de 2007**

(em R\$ 1,00)

Exercício de 2007	Dotação Inicial*	Cr. Extraordinários	Cancelamentos	Dotação Final	Empenhado
Suplementação	184.195.058.527	19.912.220.076	18.863.358.476	188.269.727.782	175.265.524.474
Ações Novas	0	29.476.730.262	525.275.325	28.930.266.001	28.299.222.147
Total	184.195.058.527	49.388.950.338	19.388.633.801	217.199.993.783	203.564.746.621
Reabertos em 2008	0	1.751.373.325	0	1.751.373.325	75.410.775

*Indica a dotação inicial das ações que já existiam no orçamento e que foram objeto de créditos extraordinários

Fonte: SOF e SIAFI

Em a análise mais detalhada, a partir de dados extraídos do módulo gerencial do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), verifica-se que, do total das dotações autorizadas mediante créditos extraordinários, 53% referem-se ao grupo outras despesas correntes, 31,5% ao grupo de despesas com investimentos e 15,5% aos demais grupos de despesas.

Em relação a reabertura de créditos extraordinários, verifica-se que o Poder Executivo reabriu o montante de R\$ 1,7 bilhão até o dia 1º de abril de 2008. Desse total, R\$ 1,2 bilhão referem-se a despesas com investimentos e inversões financeiras.

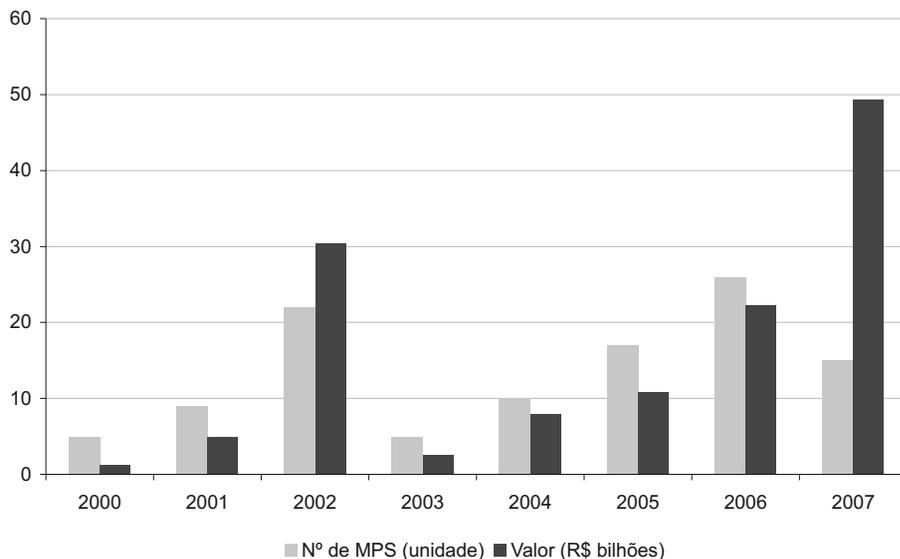
De mencionar que parte dessas despesas de capital foi autorizada por meio de quatro medidas provisórias editadas na segunda quinzena de dezembro de 2007. Isso possibilitou a realização de despesas de capital no início do exercício de 2008 antes mesmo da aprovação da LOA.

Além do atendimento dos pressupostos gerais aplicáveis às medidas provisórias, urgência e relevância, é imprescindível que a despesa autorizada seja imprevisível. Despesa imprevisível é aquela cuja ocorrência não pode ser antecipada, tais como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Isso não se confunde com despesa “não prevista”, ou “insuficientemente dotada”. Porque, para essas despesas, o artigo 41 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, prevê, respectivamente, os créditos especiais e suplementares.

Nesse sentido, a Medida Provisória n.º 364, de 18 de abril de 2007, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 250,0 milhões ao Ministério dos Transportes, destinado à conservação preventiva e rotineira de rodovias, não atende os requisitos da Lei n.º 4.320/1964, pois não há falar em conservação preventiva imprevisível.

O gráfico seguinte mostra o crescimento das dotações abertas mediante crédito extraordinário ao longo dos últimos oito anos:

**Medidas provisórias sobre créditos extraordinários
2000-2007 (*)**



Fonte: Sof e Sítio da Presidência da República

*Exclui-se as MPs relativas a refinanciamentos da dívida pública e abrange apenas os créditos adicionais aos orçamentos fiscal e da seguridade social em valores Brutos.

Depreende-se do quadro anterior que, em 2007, o número de medidas provisórias editadas para abertura de créditos extraordinários foi menor que o observado em 2006. No entanto, em valores brutos (desconsiderados os cancelamentos), o montante autorizado em 2007 foi R\$ 27,1 bilhões acima do valor autorizado em 2006, sem que tenha havido evento que justificasse tal incremento.

Cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal, no dia 14/5/2008, concedeu medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.048 para sustar os efeitos da Medida Provisória n.º 405/2007, convertida na Lei n.º 11.658/2008, que abria crédito extraordinário no valor de R\$ 5,4 bilhões para a Justiça Eleitoral e diversos órgãos do Poder Executivo.

LIMITES PARA MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO – CONTINGENCIAMENTO

Poder Executivo

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Já a fixação de metas fiscais é feita por meio da LDO. A LDO para 2007, assim como a de 2006, fixou meta de **superavit** primário para o governo central equivalente a 2,45% do Produto Interno Bruto (PIB), o que correspondia, à época, a R\$ 56,2 bilhões, conforme o disposto no Anexo de Metas Fiscais. Tal meta poderia ser compensada com o resultado das estatais federais, para as quais foi fixada uma meta de **superavit** de 0,70% do PIB (R\$ 16,1 bilhões).

Com a mudança do metodologia de apuração do PIB divulgada pelo IBGE em março de 2007, foi publicada a Lei n.º 11.477, de 29 de maio de 2007, que alterou o art. 2º da LDO/2007, de forma a possibilitar a mudança das metas de **superavit** primário para o valor de R\$ 53,0 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social e de R\$ 18,1 bilhões para o Programa de Dispêndios Globais.

Com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, o art. 9º da LRF prevê a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. Consoante o § 2º do sobredito artigo, a limitação não pode atingir, além das dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, as quais são denominadas “despesas obrigatórias”.

Adicionalmente, no art. 4º da LRF é estabelecido que cabe à LDO dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. No esteio da referida competência, e com base em acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional, a LDO/2005, previu uma significativa mudança no cálculo do resultado primário, que foi mantida em 2007. Dessarte, é possível excluir parcela das despesas primárias para cálculo do resultado primário.

Tais despesas constituem o denominado “Projeto-Piloto de Investimentos” detalhado no anexo VII da Lei Orçamentária do Exercício de 2007, com dotação inicial no valor de R\$ 4,6 bilhões, posteriormente ampliada para R\$ 11,3 bilhões. Tal projeto, com vigência de três anos (2005-2007), foi estruturado com o objetivo de aumentar a capacidade de investimento público sem comprometer os esforços de ajuste fiscal e é composto por várias ações da área de infra-estrutura, que têm como objetivo a formação de ativos que contribuirão futuramente para gerar resultados positivos para a economia nacional.

No já citado art. 9º da LRF, é fixado prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre para os Poderes e o Ministério Público promoverem a limitação de empenho e movimentação financeira julgada necessária para alcance da meta de **superavit** prevista na LDO. Não obstante, o Poder Executivo tem se antecipado a esse prazo promovendo, por meio de decretos, limitações de movimentação e empenho em suas próprias despesas.

A LOA 2007 (Lei n.º 11.451) foi aprovada em 7/2/2007. Assim, a execução de despesas até aquela data foi feita com base nos critérios estipulados pelo art. 75 da LDO 2007.

Em 23 de fevereiro de 2007, o Poder Executivo publicou o Decreto n.º 6.046, que estabeleceu a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício de 2007, em

cumprimento ao disposto nos arts. 8º da LRF e 76 da LDO 2007. Foram autorizados para movimentação e empenho, no âmbito do Poder Executivo, R\$ 89,3 bilhões de despesas discricionárias, inclusive do Projeto-Piloto de Investimentos, e de algumas despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira. Com isso, houve limitação equivalente a R\$ 16,4 bilhões. Apesar de não ser possível a estrita comparação com os exercícios anteriores, já que os decretos de programação financeira foram publicados em períodos distintos, o montante inicialmente contingenciado em 2007 foi superior ao dos exercícios anteriores.

O total das receitas brutas estimadas no Decreto n.º 6.046/2007 foi inferior ao previsto na LOA 2007 em quase R\$ 20 bilhões, e ficou abaixo do indicado no PLOA 2007 em R\$ 4,8 bilhões, fato até então inédito. A correção da tabela do imposto de renda foi o motivo alegado para essa redução na receita esperada.

A previsão de execução de despesas obrigatórias, por sua vez, superou a consignada inicialmente no orçamento 2007 em R\$ 5,2 bilhões.

Após a edição do Decreto n.º 6.046/2007, com base nas novas reavaliações de receitas, despesas obrigatórias e cenários econômicos, foram publicados os Decretos n.º 6.076, de 10 de abril de 2007, n.º 6.173, de 30 de julho de 2007, n.º 6.242, de 19 de outubro de 2007, n.º 6.309, de 18 de dezembro de 2007.

Consoante o art. 10 do Decreto n.º 6.046/2007, os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderiam, mediante portarias interministeriais, detalhar os limites de empenho por categorias de despesas e grupos fontes de recursos, além de ampliar os valores disponibilizados aos órgãos mediante alocação de valores constantes da reserva, montante computado nos limites mas não alocado inicialmente a nenhum órgão específico.

Neste sentido, foram editadas, em 2007, 48 Portarias Interministeriais sobre a ampliação de empenho e de pagamento para os órgãos da Administração. Algumas dessas portarias foram objeto de aprovação no mesmo dia. Em 30 de novembro de 2007, por exemplo, foram aprovadas as Portarias Interministeriais n.º 414, n.º 415, n.º 416, n.º 417, n.º 418 e n.º 419.

O quadro a seguir indica, por órgão/unidade orçamentária do Poder Executivo, os limites de movimentação e de empenho finais fixados sobre a base submetida a contingenciamento:

Restrição de movimentação e empenho no poder executivo - exercício de 2007

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Dotação ⁽¹⁾	Disponível	Restrição	%
	Final (A)	(B)	C=(A-B)	C/A
Presidência da República	1.688.638	1.477.360	211.278	13
Gabinete da Vice-Presidência da República	2.600	2.599	1	0
Advocacia-Geral da União	130.800	128.766	2.034	2
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	1.475.094	1.220.058	255.036	17
Ministério da Ciência e Tecnologia	3.771.224	3.652.375	118.849	3
Ministério da Fazenda	2.582.016	2.311.536	270.480	10
Ministério da Educação	9.694.879	9.280.368	414.511	4
Ministério do Desenv., Ind. e Comércio Exterior	765.299	722.947	42.352	6
Ministério da Justiça	2.007.268	1.793.236	214.032	11

(em R\$ milhares)

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Dotação ⁽¹⁾	Disponível	Restrição	%
	Final (A)	(B)	C=(A-B)	C/A
Ministério de Minas e Energia	643.206	543.710	99.496	15
Ministério da Previdência Social	1.494.680	1.378.884	115.796	8
Ministério das Relações Exteriores	1.076.227	926.052	150.175	14
Ministério da Saúde	40.590.573	38.406.833	2.183.740	5
Ministério do Trabalho e Emprego	891.107	814.054	77.053	9
Ministério dos Transportes	6.723.185	6.886.383	-163.198	-2
Ministério das Comunicações	555.641	449.889	105.752	19
Ministério da Cultura	654.897	562.955	91.942	14
Ministério do Meio Ambiente	702.388	582.703	119.685	17
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	891.728	776.565	115.163	13
Ministério do Desenvolvimento Agrário	2.563.785	2.409.681	154.104	6
Ministério do Esporte	905.409	752.064	153.345	17
Ministério da Defesa	7.045.389	6.702.790	342.599	5
Ministério da Integração Nacional	2.054.928	1.499.520	555.408	27
Ministério do Turismo	1.804.062	1.519.244	284.819	16
Ministério do Desenvolvimento Social	11.362.501	11.214.534	147.967	1
Ministério das Cidades	3.532.646	2.720.828	811.818	23
Encargos Financeiros da União	390.600	380.039	10.561	3
Transferências a Estados, DF e Municípios	119.371	107.872	11.499	10
Operações Oficiais de Crédito	57.144	46.710	10.434	18
Reserva	-	1.978.942	-	-
Total	106.177.283	101.249.497	4.927.786	4,64

(1) Valores das dotações sujeitas aos limites de movimentação e empenho (despesas primárias discricionárias, inclusive projeto piloto, e algumas obrigatórias sujeitas à programação financeira).

Fonte: Dotação Final e Disponível -> Anexo I do Decreto n.º 6.046, de 22 de fevereiro de 2007 e Portarias n.º 465, de 28 de dezembro de 2007.

Da análise da tabela, verifica-se que os limites não são distribuídos de forma proporcional à dotação, inexistindo dispositivos legais que disponham sobre os critérios a serem observados quando da fixação de limites pelo Poder Executivo.

No Ministério da Integração Nacional e no Ministério das Cidades, as restrições para movimentação e empenho atingiram respectivamente 27% e 23% das dotações sujeitas a limitação. Já no Ministério da Educação, 96% de suas dotações ficaram disponíveis para movimentação e empenho e, no Ministério da Ciência e Tecnologia, 97% da sua dotação final.

O Ministério da Saúde, por sua vez, foi, em termos absolutos, o órgão com maior volume de recursos contingenciados – R\$ 2,2 bilhões. Deve-se ressaltar que, em termos relativos, a restrição de movimentação e empenho do órgão foi de 5% das dotações sujeitas a limitação.

As dotações orçamentárias do Poder Executivo sujeitas a limitação de movimentação e empenho foram alteradas ao longo do ano em razão da abertura de créditos adicionais. Ao final, a restrição abrangeu apenas R\$ 6,9 bilhões das dotações orçamentárias, inferior ao valor inicialmente fixado de R\$ 9,5 bilhões.

Além da fixação de limites de movimentação e empenho para o Poder Executivo, os decretos de programação financeira estabeleceram limites de pagamento. No Decreto n.º 6.046/2007, o limite de pagamento foi fixado inicialmente em R\$ 82,1 bilhões, considerando o saldo em reserva.

Ao longo do exercício, os limites de pagamento foram revistos, de modo que, ao final, considerado o saldo em reserva, o limite foi de R\$ 95,0 bilhões, portanto, R\$ 6,2 bilhões abaixo do limite autorizado para empenho. Esse limite atende não só ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente como também ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Nos Anexos III e IV do Decreto n.º 6.046/2007, foram discriminados os valores autorizados para pagamento de restos a pagar processados e não-processados concernentes a despesas sujeitas a fixação de limites, nos quais constam os valores, respectivamente, de R\$ 3,7 e R\$ 14,3 bilhões.

De fato, no cálculo do resultado primário, que se pauta pelo regime de caixa, as receitas são contabilizadas quando do seu ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional e as despesas quando de seu efetivo pagamento. Assim, os restos a pagar inscritos não impactam o cálculo do resultado no ano de sua inscrição, já que, neste estágio, as despesas encontram-se apenas empenhadas e, no caso dos restos a pagar processados, liquidadas.

Neste sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo – limites de empenho superiores ao de pagamento - resulta em elevado volume de inscrição de valores em restos a pagar no encerramento do ano, já que parcela das despesas empenhadas não tem como ser paga no exercício corrente.

Demais poderes e Ministério Público da União

O art. 9º da LRF dispôs que os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, deveriam promover, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, segundo os critérios fixados pela LDO.

ALDO 2007 (Lei n.º 11.439, de 29 de dezembro de 2006), a exemplo das anteriores, determinou que o Poder Executivo apuraria o montante da limitação e informaria, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, a restrição que caberia a cada um dos Poderes, de forma proporcional ao montante da base contingenciável.

Estabeleceu a LDO que a base contingenciável corresponde ao total das despesas discricionárias primárias. Contudo, no caso da nova estimativa de receita indicada pelo Poder Executivo ser maior que a contida na proposta orçamentária, a base contingenciável dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União é reduzida mediante a exclusão das dotações referentes às suas atividades constantes da proposta orçamentária.

Em que pese a referida disposição constar das Leis de Diretrizes Orçamentárias desde o exercício de 2002, apenas nos relatórios referentes ao 1º e 2º bimestres de 2007, as novas projeções de receita ficaram abaixo da estimada quando da proposta orçamentária. Assim, no ano de 2007, as dotações referentes às

atividades (funcionamento) dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União não foram excluídas da base contingenciável, o que resultou na indicação da necessidade de uma limitação proporcionalmente superior à que vinha ocorrendo nos últimos exercícios, alcançando o montante de R\$ 1,3 bilhão, dos quais R\$ 336,9 milhões caberiam ao Poder Legislativo, R\$ 744,0 milhões ao Poder Judiciário e R\$ 165,4 milhões ao Ministério Público da União (MPU). O Poder Judiciário e o MPU tiveram dificuldade para implementar a limitação de empenho e movimentação financeira indicada. Essa matéria foi tratada no âmbito do processo TC 018.476/2007-8.

De toda sorte, quando da terceira reavaliação bimestral, a reestimativa de receita do Poder Executivo passou a ultrapassar a constante da proposta orçamentária, o que provocou a exclusão das dotações orçamentárias para as despesas discricionárias primárias com atividades do Legislativo e do Judiciário da base contingenciável. Ou seja, a limitação indicada pelo Poder Executivo aos demais Poderes retornou aos parâmetros utilizados nos exercícios anteriores.

A tabela a seguir informa os valores efetivamente contingenciados nos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União no início do exercício e os mantidos até o final de dezembro.

Restrição de movimentação e empenho nos demais poderes – exercício de 2006

Órgãos	(em R\$ 1,00)		
	Limitações (A)	Ampliações (B)	Limitação Final (C = A – B)
Câmara dos Deputados	(155.514.171)	151.931.876	(3.582.296)
Senado Federal	(142.773.969)	138.143.408	(4.630.561)
Tribunal de Contas da União	(38.567.864)	35.923.997	(2.643.867)
Supremo Tribunal Federal	(15.937.814)	10.339.597	(5.598.217)
Superior Tribunal de Justiça	(7.847.844)	6.807.668	(1.040.176)
Justiça Federal	(67.386.343)	55.520.571	(11.865.772)
Justiça Militar da União	(2.633.085)	2.267.059	(366.026)
Justiça Eleitoral	(48.256.292)	39.255.752	(9.000.540)
Justiça do Trabalho	(64.700.060)	54.599.751	(10.100.309)
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	(10.990.774)	9.073.100	(1.917.674)
Ministério Público da União	(48.407.191)	30.452.706	(17.954.485)
Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	(603.015.407)	534.315.483	(68.699.924)

Fonte: Relatórios à Comissão Mista de que trata o art. 166, §1º, da Constituição.

Infere-se do quadro anterior que a capacidade de movimentação e empenho dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União foi limitada inicialmente em R\$ 603,0 milhões. Contudo, em decorrência das reavaliações orçamentárias, foi ampliada em R\$ 534,3 milhões no decorrer do exercício de 2007. Sendo assim, a limitação final à execução dos orçamentos dos órgãos/entidades envolvidos foi de apenas R\$ 68,7 milhões.

Saldo da disponibilidade por fonte de recursos

Independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, as limitações de movimentação e empenho e de pagamento têm gerado, ao longo dos anos, significativas

restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

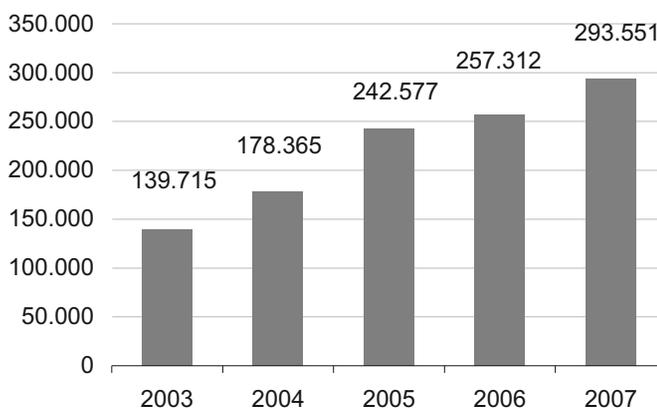
Em razão do parágrafo único do art. 8º da LRF, que dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, os valores arrecadados e classificados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

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

A conta “Disponibilidades por Fonte de Recursos” indica o montante dos recursos arrecadados disponíveis na conta única. O saldo dessa conta ao final do exercício de 2007 atingiu um valor significativo, correspondente a R\$ 293,5 bilhões.

O gráfico seguinte demonstra os saldos ao final do exercício nessa conta desde 2003:

Disponibilidades por fonte de recursos – 2003 a 2007



Fonte: Siafi Gerencial base 29/01/2008

As disponibilidades existentes ao final do exercício de 2007 são expressivas, pois correspondem a 18,4% do total da dotação orçamentária autorizada em 2007. Além disso, houve aumento de 14% em relação aos valores registrados ao final de 2006.

Em decorrência das sucessivas limitações de empenho e pagamentos efetivados, parte dos recursos arrecadados não tem sido alocada em despesas para as quais legalmente se destinam. Deve-se mencionar que parcela considerável dos recursos registrados na conta disponibilidades refere-se a receitas financeiras, que, quando destinadas ao pagamento de dívida, não são passíveis de contingenciamento orçamentário e financeiro.

Das disponibilidades registradas ao final do exercício, as receitas financeiras atingem R\$ 154,6 bilhões, dos quais 59,3% na fonte 143 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal.

Também são elevadas as disponibilidades existentes nas fontes consideradas originalmente primárias:

Disponibilidade por fonte de recursos primárias – exercício 2007

		(em R\$ 1,00)
Fonte	Descrição	Valor
00	Recursos Ordinários	33.553.953.483
50	Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados	21.528.869.486
92	Saldos Exercícios Anteriores –Rec. do Tesouro	20.240.780.258
42	Compens. Financ. P/Expl. de Petr. ou Gás Natural	19.538.037.942
74	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	8.179.999.137
54	Contribuição dos Emp. e dos Trab. P/ Seg. Social	4.905.732.288
72	Outras Contribuições Econômicas	4.438.789.434
51	Contrib. Social s/o Lucro das Pessoas Jurídicas	4.105.462.409
29	Recursos de Concessões e Permissões	3.760.426.547
	Outras Fontes Primárias	18.701.382.295
Total Geral		138.953.433.279

Fonte: Siafi Gerencial base 29/01/2008

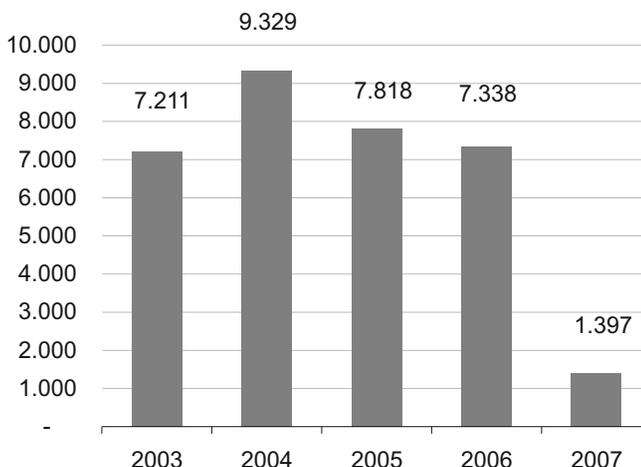
Nota: Antes da LRF, ao término do exercício financeiro, o "saldo" das disponibilidades das fontes vinculadas eram contabilizados na fonte "192" - Saldos Exercícios Anteriores - Rec. Do Tesouro, passando a poder ser utilizado para qualquer finalidade.

Portanto, havia, em 2007, R\$ 138,9 bilhões de disponibilidades nas fontes de recursos não-financeiras, dos quais R\$ 33,5 bilhões estão em recursos livres e R\$ 21,5 bilhões em recursos diretamente arrecadados.

Em que pese o valor das disponibilidades de recursos financeiros e primários no final do exercício ser expressivo, parte desse saldo tem natureza eminentemente transitória, pois presta-se a pagamentos que se efetivarão em um curto período de tempo.

Ao longo dos últimos anos, o Tribunal vem acompanhando as disponibilidades na fonte Cide-combustíveis, o que tem contribuído para modificações expressivas na forma de utilização desses recursos, como se deduz do quadro seguinte:

Disponibilidades – fonte Cide-combustíveis – 2003 a 2007



Fonte: Siafi Gerencial Base 29/1/2008

As disponibilidades existentes na fonte de recursos Cide-combustíveis (fonte 11) passaram de R\$ 7,2 bilhões em 2003 para R\$ 1,4 bilhão em 2007, ou seja, houve uma redução de 80,6% das disponibilidades da Cide no período observado.

Em 2007, os recursos da Cide financiaram despesas no montante de R\$ 12,3 bilhões, o qual equívale à duas vezes a arrecadação média nessa fonte de recursos nos últimos quatro anos (R\$ 6,2 bilhões). Além disso, 76% da despesa realizada (R\$ 9,3 bilhões) foi direcionado a investimentos na função transporte.

Conclui-se, portanto, que o Poder Executivo não contingenciou os recursos da Cide-combustíveis no exercício de 2007 e conseguiu superar as dificuldades de cunho administrativo que dificultavam a realização da despesa. Destarte, foi possível a aplicação de 100% da receita realizada em 2007 (R\$ 6,3 bilhões – fonte 111) e grande parte das disponibilidades oriundas de exercícios anteriores (R\$ 6,0 bilhões – fonte 311) arrecadadas com a Cide-combustíveis.

3.3.2 Receitas

PREVISÃO E ARRECADAÇÃO DE RECEITA

Critério do orçamento

A Lei n.º 11.451, de 7/2/2007, que aprovou o orçamento para o exercício de 2007 (LOA/2007), estimou em R\$ 1,575 trilhão a arrecadação total da União, compreendendo o orçamento fiscal, o da seguridade social e o de investimentos. Este tópico restringir-se-á aos orçamentos fiscal e da seguridade social, cuja receita total estimada é de R\$ 1,526 trilhão, conforme tabela a seguir:

Previsão e realização de receitas orçamentárias – 2007

Discriminação da Receita	(em R\$ milhões)		
	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada (B)	Varição %
I - RECEITAS DO TESOURO	1.526.508	1.243.546	-18,54
I.1 - Receitas Correntes	659.158	658.884	-0,04
Receita Tributária	201.089	199.601	-0,74
Receita de Contribuições	371.313	364.728	-1,77
Receita Patrimonial	43.917	34.851	-20,64
Receita Agropecuária	26	20	-23,08
Receita Industrial	671	380	-43,37
Receita de Serviços	25.918	27.252	5,15
Transferências correntes	329	206	-37,39
Outras receitas correntes	15.895	31.846	100,35
I.2 - Receitas de Capital	867.350	584.662	-32,59
I.2.1 - Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	211.599	205.946	-2,67
Operações de Crédito Internas	151.045	155.645	3,05
Operações de Crédito Externas	4.043	879	-78,26
Alienação de bens	2.405	1.377	-42,74
Amortização de Empréstimos	20.547	21.272	3,53
Transferências de Capital	88	468	431,82
Outras Receitas de Capital	33.471	26.305	-21,41
I.2.2 - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	655.751	378.716	-42,25
Operações de Crédito Internas	655.751	372.424	-43,21
Operações de Crédito Externas	-	6.292	-

Fonte: Balanço Geral da União

A receita realizada pelo Tesouro alcançou R\$ 1,243 trilhão. Excluídos os R\$ 378,7 bilhões do refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R\$ 864,8 bilhões, contra R\$ 870,8 bilhões previstos na LOA. Ou seja, 0,7 % aquém do estimado na LOA 2007.

A maior diferença entre previsão e realização de receita ocorre com o grupo das receitas de capital (32,59%). No tocante ao refinanciamento da dívida, a estimativa da LOA 2007 foi 73,2% superior ao realizado. Em princípio, a superestimativa da LOA serviria para conferir flexibilidade ao Poder Executivo no refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. Contudo, no contexto de estabilidade econômica, no qual é possível prever o prazo e o volume da dívida a ser refinanciada, a margem que consta do orçamento (mais de 70%) revela-se excessiva.

As receitas correntes arrecadadas foram 0,04% inferiores à previsão orçamentária, ou seja, praticamente não houve divergência entre o estimado e o realizado. Os itens receita tributária e receita de contribuições, que respondem por 86% das receitas correntes, tiveram discrepância a menor de 1,4%.

Critério gerencial

A meta inicial de **superavit** primário do Governo Federal estipulada no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2007 era de 3,15% do PIB (R\$ 72,3 bilhões); a meta para as receitas não-financeiras, de 25,2% do PIB (R\$ 578,2 bilhões).

O Poder Executivo publicou, em 22/2/2007, com base no art. 8º da Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e no art. 76 da LDO 2007, o Decreto n.º 6.046, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso daquele Poder. Por meio desse decreto, o Poder Executivo apresentou as linhas gerais da reprogramação de receitas para o exercício de 2007, bem como as metas bimestrais de realização de receitas não-financeiras, desagregadas pelos principais tributos federais e demais receitas não-administradas, em atendimento ao disposto no art. 13 da LRF, bem como aos incisos I e II do § 1º do referido art. 76 da LDO 2007.

Em decorrência da divulgação de nova série de contas nacional pelo IBGE, a LDO 2007 foi alterada pela Lei n.º 11.477, de 29/5/2007, e as metas fiscais passaram a ser definidas em valores nominais, pois o critério de proporcionalidade do PIB não era mais compatível com a nova série divulgada. Assim, foram mantidos os valores correntes das metas de resultado primário constantes da reavaliação do primeiro bimestre, de R\$ 53,0 bilhões para o Governo Central (orçamento fiscal e da seguridade social) e R\$ 18,1 bilhões para as empresas estatais federais, compatíveis com a meta de **superavit** primário do setor público sob a antiga metodologia do PIB.

Outro ponto importante a ressaltar é que, em março de 2007, em virtude, dentre outros fatores, das desonerações tributárias previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a reestimativa da receita foi menor que a estimada no PLOA-2007.

Na tabela a seguir, examinam-se as reprogramações de receitas bimestrais, com base nas quais foram editados os decretos de programação orçamentária e financeira. Os registros desses relatórios reforçaram as condições fiscais que permitiram, gradualmente, ampliar a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolsos para 2007, fundamentadas nas informações relativas ao comportamento da receita realizada.

Reprogramação de receitas – 2007

(em R\$ milhões)

Receitas	Previsão LOA (A)	Avaliação						Receita ⁽²⁾	
		1º bim.	2º bim.	3º bim.	4º bim.	5º bim.	dez/07	Realizada 2007 (H)	H - G
		Reprog. (B)	Reprog. (C)	Reprog. (D)	Reprog. (E)	Reprog. (F)	Reprog. (G)		
I – Receita do Tesour	468.489	461.783	458.224	459.390	468.075	474.035	477.239	479.794	2.555
1.1 - Rec. Administrada	400.314	394.770	394.770	397.482	405.075	410.058	411.654	416.670	5.016
1.1.1 Imposto de Importação	11.663	12.264	12.264	12.127	11.629	11.791	11.951	12.219	268
1.1.2 IPI	30.780	31.074	31.074	30.730	31.363	31.334	31.694	31.958	264
1.1.3 Imposto renda	142.076	137.591	137.591	138.828	142.777	145.098	144.947	148.085	3.138
1.1.4 IOF	7.383	7.538	7.538	7.583	7.623	7.714	7.725	7.855	130
1.1.5 COFINS	102.568	99.664	99.664	100.586	101.214	101.651	102.364	103.195	832
1.1.6 PIS/PASEP	26.640	26.300	26.300	26.543	26.594	26.647	26.484	26.632	148
1.1.7 CSLL	30.641	29.946	29.946	30.718	31.860	32.965	33.347	33.644	297
1.1.8 CPMF	35.513	36.246	36.246	36.048	36.214	36.436	36.292	36.382	91
1.1.9 CIDE – Combustíveis	8.205	8.184	8.184	8.138	8.168	8.147	8.004	7.944	(60)
1.1.10 Outra Receitas Admin..	4.845	5.964	5.964	6.182	7.635	8.276	8.846	8.756	(90)
1.2 Receitas Não Administradas	69.047	67.851	64.292	62.746	63.838	64.815	66.023	63.124	(2.899)
1.2.1 Concessões	2.064	1.688	1.688	1.208	1.234	1.209	1.954	2.033	79
1.2.2 Dividendos	8.059	11.559	11.559	11.559	11.559	11.559	11.559	6.934	(4.625)
1.2.3 Contrib. Plano Seg. Serv.	6.725	5.902	5.902	5.747	5.729	5.760	5.760	5.834	74
1.2.4 Cota-Parte Comp. Finan.	23.941	18.411	18.411	16.607	16.697	16.831	16.962	17.026	64
1.2.5 Demais Receitas	11.596	11.295	11.295	12.306	12.205	12.875	13.164	13.707	543
1.2.6 Receitas Próprias	7.632	7.732	7.732	7.799	8.567	8.806	8.914	8.495	(419)
1.2.7 Salário Educação	7.356	7.704	7.704	7.521	7.846	7.776	7.710	7.089	(621)
1.2.8 FGTS	1.674	1.674	1.674	1.988	1.988	1.989	1.977	2.006	29
1.2.9 Operações com Ativos	0	1.886	1.886	1.886	1.886	868	0	0	0
1.3 Incentivos Fiscais	(872)	(838)	(838)	(838)	(838)	(838)	(438)	-	
II – Receita da Previdência.	134.922	136.831	136.831	136.986	137.234	138.530	140.119	140.084	(35)
III – Receita Total (I + II)	603.411	598.615	595.055	596.376	605.310	612.565	617.358	619.878	2.520

Fonte: Relatório Bimestral das Receitas Orçamentárias Primárias SOF/STN

(1) Relatório à comissão mista de que trata o art. 166, § 1º, da CF, previsto no § 5º do art. 77 da Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006 – LDO 2005

(2) Receita realizada 2007 – fonte: Siafi Gerencial – livre de incentivos fiscais

(3) O item receita total não inclui incentivos fiscais

(4) Os itens da receita já incluem multas, juros e dívida ativa

A estimativa da arrecadação de impostos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), para inclusão na proposta orçamentária para o ano de 2007, foi baseada principalmente na arrecadação realizada de janeiro a julho e na reestimativa da

arrecadação de agosto a dezembro de 2006. Foram utilizados os parâmetros elaborados pela Secretaria de Política Econômica (SPE), tais como taxa de crescimento do PIB, inflação, nível de emprego, dentre outros. A estimativa de arrecadação considera, ainda, os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

Os valores constantes da tabela anterior incluem os valores decorrentes de parcelamento da dívida dos contribuintes para com o fisco, decorrente de autorização legal, como a Medida Provisória n.º 303, de 29/6/2006, alterada parcialmente pela Medida Provisória n.º 315, de 3.8.2006. Esse parcelamento ficou conhecido como “parcelamento extraordinário” ou Paex.

Até agosto de 2007, a RFB não conseguia classificar tempestivamente essa arrecadação por tipo de tributo, já que o pagamento era feito pelo contribuinte de forma consolidada referentes às três partes que compõem o parcelamento, assim divididos : Paex 130 meses (art 1º da MP 303/2006); Paex 120 meses (art. 8º da MP 303/2006) e Paex 6 meses (art. 9º da MP 303/2006). Isso impedia, por exemplo, a correta e tempestiva destinação dos recursos públicos para os fundos de participação e para os fundos constitucionais, no tocante às receitas oriundas dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados, dentre outras destinações.

Esse problema foi resolvido em parte mediante a criação de códigos Darf (código das receitas arrecadadas mediante o documento Darf) específicos para os diversos tributos, objeto de parcelamento, o que proporcionou a decomposição e distribuição da arrecadação do Paex 130 meses.

Nos dias 25 e 26 de setembro de 2007, foi efetuada transferência de recursos originários do Paex 130 meses para os fundos de participação. Entretanto, restou ainda sem classificação o montante de R\$ 411,4 milhões, sendo R\$ 171,9 milhões referentes ao Paex 130 meses e mais R\$ 239,5 milhões relativos às partes do Paex 120 meses (R\$ 225,8 milhões) e do Paex 06 meses (R\$ 13,7 milhões), conforme disposto no Relatório de Prestação de Contas do Presidente.

O Tesouro transferiu aos fundos de participação, no dia 13/12/2007, R\$ 2,7 milhões referentes à atualização monetária dos valores arrecadados em 2006, classificados como provenientes dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados. Outros R\$ 2,2 milhões, relativos à atualização monetária da arrecadação desses impostos, foram transferidos no dia 14/12/2007.

Os valores efetivamente arrecadados em 2007 refletiram, de modo geral, as variações dos parâmetros macroeconômicos constantes das avaliações implementadas pelo Poder Executivo, bem como a tendência da arrecadação ao longo do exercício. Estes valores corresponderam a 24,3% do PIB projetado para o mesmo período pelo Banco Central do Brasil. Comparando-se com o ano anterior, quando as receitas primárias da União representaram 23,3% do PIB, houve um aumento de 0,96%. Ressalte-se, contudo, que esses percentuais não se confundem com a carga tributária federal, já que a tabela anterior inclui receitas que não integram o conceito de carga tributária, como receitas patrimoniais, dividendos, dentre outras. Além disso, as receitas do chamado “sistema S” (Sesc, Senac, Sesi, Senai, Sebrae e outros), dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas e dos depósitos do FGTS nas contas dos trabalhadores, que compõem a carga tributária, não estão relacionadas na tabela anterior, por não integrarem a lei orçamentária.

DESEMPENHO DA ARRECAÇÃO FEDERAL

Receitas correntes

ÓRGÃOS ARRECADADORES

Dentre os principais órgãos arrecadadores de receita corrente, destacam-se, no Ministério da Fazenda, a RFB, responsável pela arrecadação de todos os impostos federais, algumas taxas, bem como diversas contribuições sociais e econômicas, e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), encarregada da arrecadação da dívida ativa tributária e não-tributária da União.

A Lei n.º 11.457, de 16/3/2007, transferiu a competência de tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições destinadas ao pagamento de benefícios do regime geral de previdência social, bem como dos seus acréscimos legais, para a RFB. Com a extinção da Secretaria da Receita Previdenciária do Instituto Nacional do Seguro Social, o Ministério da Fazenda passou a concentrar quase que a totalidade das receitas da União.

Outros órgãos, dentre os quais as agências reguladoras, arrecadam as demais receitas correntes, tais como as receitas patrimonial, industrial e de serviços, bem como as taxas de fiscalização, todas recolhidas por meio da Guia de Recolhimento da União (GRU).

Os montantes líquidos (arrecadação bruta deduzidas as retificações, os incentivos fiscais e as restituições) arrecadados a título de receitas correntes, no exercício de 2007, estão evidenciados na tabela a seguir:

Receitas correntes – 2007

(em R\$ milhões)

Natureza	MF	Participação	Outros Órgãos	Participação	Total
	(RFB e PGFN)	%		%	
Impostos	195.546	100,00	0	0,00	195.546
Taxas	497	12,26	3.557	87,74	4.054
Contribuições Sociais	337.408	95,72	15.074	4,28	352.482
Contribuições Econômicas	9.460	77,25	2.786	22,75	12.246
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	8.548	92,79	664	7,21	9.212
Dívida Ativa de Tributos e Contribuições	3.907	99,47	21	0,53	3.928
Subtotal	555.366	96,17	22.102	3,83	577.468
Demais Receitas Correntes	66.775	82,02	14.641	17,98	81.416
Total das Receitas Correntes	622.141	94,42	36.743	5,58	658.884

Fonte: Siafi Gerencial

COMPORTAMENTO DA ARRECAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, no exercício de 2007, o montante de R\$ 658,9 bilhões, frente ao montante de R\$ 584,1 bilhões arrecadados em 2006, o que representa crescimento nominal anual de 12,81%.

As receitas de contribuições continuam sendo a maior fonte de arrecadação dentre os itens da receita corrente e representam 55,36% do total arrecadado no ano. Em relação a 2006, houve crescimento de 13,71%.

Desempenho das receitas correntes – 2006/2007

(em R\$ milhões)

Receita	2006		2007			Variações %		
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Tributária	169.503	29,02	199.601	30,29	17,76	9,14	12,73	11,98
Impostos	165.844	28,39	195.546	29,68	17,91	9,29	12,88	12,12
sobre Comércio Exterior	9.857	1,69	12.216	1,85	23,93	14,87	18,64	17,85
sobre Propr. Territorial Rural	284	0,05	313	0,05	10,13	2,08	5,43	4,73
sobre a Renda e Prov. Qq. Natureza	122.185	20,92	143.961	21,85	17,82	9,21	12,79	12,04
Pessoa Física	7.828	1,34	12.567	1,91	60,53	48,79	53,68	52,65
Pessoa Jurídica	51.520	8,82	65.239	9,90	26,63	17,37	21,22	20,42
Retido nas Fontes	62.534	10,71	65.873	10,00	5,34	-2,36	0,84	0,17
sobre Produtos Industrializados	26.780	4,59	31.240	4,74	16,65	8,12	11,67	10,93
Fumo	2.396	0,41	2.803	0,43	16,98	8,43	11,99	11,24
Bebidas	2.626	0,45	2.589	0,39	-1,43	-8,64	-5,64	-6,27
Automóveis	4.304	0,74	5.229	0,79	21,48	12,60	16,29	15,52
Vinculado à Importação	6.150	1,05	7.693	1,17	25,08	15,93	19,74	18,94
Outros	11.278	1,93	12.838	1,95	13,83	5,50	8,97	8,24
sobre Operações Financeiras	6.738	1,15	7.817	1,19	16,01	7,53	11,06	10,32
Taxas	3.659	0,63	4.054	0,62	10,81	2,70	6,08	5,37
Contribuições	320.740	54,91	364.728	55,36	13,71	5,40	8,86	8,13
Contribuições Sociais	309.862	53,05	352.482	53,50	13,75	5,44	8,90	8,17
COFINS	89.096	15,25	100.556	15,26	12,86	4,61	8,04	7,32
CPMF	31.935	5,47	36.320	5,51	13,73	5,41	8,87	8,15
CPSSS	4.907	0,84	5.833	0,89	18,86	10,17	13,79	13,03
Contrib. Regime Geral de Prev. Social	120.432	20,62	137.374	20,85	14,07	5,73	9,20	8,47
PIS e Pasep	23.388	4,00	25.779	3,91	10,22	2,16	5,52	4,82
CSLL	26.547	4,55	33.183	5,04	25,00	15,86	19,66	18,86
Demais contribuições Sociais	13.556	2,32	13.438	2,04	-0,87	-8,12	-5,10	-5,73
Contribuições Econômicas	10.878	1,86	12.246	1,86	12,57	4,34	7,77	7,05
CIDE Combustíveis	7.821	1,34	7.943	1,21	1,55	-5,87	-2,78	-3,43
Demais contribuições econômicas	3.057	0,52	4.303	0,65	40,77	30,47	34,76	33,86
Receita Patrimonial	38.013	6,51	34.851	5,29	-8,32	-15,02	-12,23	-12,82
Receitas Imobiliárias	361	0,06	481	0,07	33,19	23,45	27,50	26,65
Receitas de Valores Mobiliários	18.127	3,10	15.276	2,32	-15,72	-21,89	-19,32	-19,86
Compensações Financeiras	18.595	3,18	17.026	2,58	-8,44	-15,14	-12,35	-12,93
Receita de Concessões e Permissões	908	0,16	2.055	0,31	126,38	109,83	116,72	115,28
Outras receitas patrimoniais	22	0,00	13	0,00	-39-39	-43,82	-41,97	-42,36
Receita Agropecuária	27	0,00	20	0,00	-27,18	-32,50	-30,29	-30,75
Receita Industrial	388	0,07	380	0,06	-2,01	-9,18	-6,20	-6,82
Receita de Serviços	25.986	4,45	27.252	4,14	4,87	-2,80	0,40	-0,27
Transferências Correntes	188	0,03	206	0,03	9,48	1,48	4,81	4,11
Outras Receitas Correntes	29.224	5,00	31.846	4,83	8,97	1,00	4,32	3,63

Receita	2006		2007		Nominal (B/A)	Variações %		
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total		Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Multas e Juros de Trib. e Contrib.	8.738	1,50	9.212	1,40	5,42	-2,29	0,92	0,25
Multa e Juros da D. A. Trib./Contrib.	1.104	0,19	1.964	0,30	77,91	64,90	70,31	69,18
Receita da Dívida Ativa dos Trib.	816	0,14	724	0,11	-11,24	-17,73	-15,02	-15,59
Receita da Dívida Ativa das Contrib.	1.191	0,20	1.240	0,19	4,13	-3,49	-0,32	-0,98
Demais receitas correntes	17.375	2,97	18.706	2,84	7,66	-0,21	3,06	2,38
Total das Receitas Correntes	584.069	100,00	658.884	100,00	12,81	4,56	7,99	7,27

Fonte: Balanço Geral da União

A arrecadação nominal da receita tributária no ano de 2007 superou em 17,76% a arrecadação de 2006.

O crescimento da arrecadação deveu-se fundamentalmente ao aumento do nível da atividade econômica, à evolução do nível de preços e da massa salarial e à implementação de medidas administrativas, no âmbito da RFB e da PGFN, para a recuperação de créditos.

Dentre os tributos que apresentaram melhor desempenho no ano, destaca-se o imposto sobre a renda da pessoa física (60,53%), cujo crescimento é grandemente explicado pela tributação sobre ganhos de capital na alienação de bens e pelo aumento da fiscalização. Já o crescimento do imposto sobre a renda da pessoa jurídica (25,0%) e o da contribuição social sobre o lucro líquido (26,6%) foi atribuído, pelo órgão arrecadador, ao incremento da lucratividade de vários setores da economia. Nessa seara, a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) de novembro de 2007, do IBGE, revela o crescimento de 13% no volume geral de vendas. Também segundo o IBGE, a produção industrial apresentou crescimento de 6,0% no período de janeiro a novembro de 2007, em relação a igual período de 2006 (Produção Industrial – IBGE – Nota dez/07).

Receitas de capital

O valor total das receitas de capital, no exercício de 2007, foi de R\$ 584,7 bilhões. Excetuando-se o refinanciamento da dívida pública federal, a receita de capital representou 35,22% do total, ou seja, R\$ 205,9 bilhões.

Diante da necessidade de se evitar duplicidade na abordagem sobre a receita decorrente do refinanciamento da dívida pública federal, a análise será objeto de outro subtópico específico deste relatório (item 3.3.7).

A Secretaria do Tesouro Nacional atribuiu (Ofício n.º 2703/2008/STN/CODIN) o resultado das operações de crédito internas “à opção” do gestor de classificar na fonte 144 as receitas de capital destinadas ao pagamento de juros e outros encargos da dívida. Na verdade, a explicação da STN não é convincente. A classificação das operações de crédito internas como operações para refinanciamento da dívida interna ou como operações de crédito internas para as demais finalidades deve observar os comandos contidos na LDO. Para 2007, o parágrafo único do art. 81 da Lei n.º 11.439, de 29.12.2006, definiu como refinanciamento da dívida o pagamento do principal atualizado monetariamente. Por sua vez, o art. 80 estabeleceu que o índice a ser considerado para fins de atualização monetária do principal

seria o IGP-M. Assim, todas as operações de crédito que superem os valores apurados com base no parágrafo único do citado art. 81 da LDO 2007, dentre os quais os destinados ao pagamento de encargos da dívida, não podem, por definição legal, ser classificados como receita para refinanciamento da dívida pública federal.

Desempenho das receitas de capital – 2006/2007

(em R\$ milhões)

Receitas de Capital	2006					2007			Variações %		
	Valor (A)	% sobre Total	Valores Indexados			Valor (B)	% sobre Total	Nom. (B/A)	Reais		
			IGP-DI (B)	IPCA (C)	INPC (D)				IGP-DI	IPCA	INPC
I. Rec. de Cap. (exc. Ref. da Div.)	198.257	33,17	213.899	207.099	208.487	205.946	35,22	3,88	(3,72)	(0,56)	(1,22)
Operações de Crédito Internas	135.089	22,60	145.747	141.113	142.059	155.645	26,62	15,22	6,79	10,30	9,56
Operações de Crédito Externas	7.579	1,27	8.177	7.917	7.970	879	0,15	(88,40)	(89,25)	(88,90)	(88,97)
Alienação de bens	4.909	0,82	5.296	5.128	5.162	1.377	0,24	(71,95)	(74,00)	(73,15)	(73,32)
Amortização de Empréstimos	22.308	3,73	24.068	23.303	23.459	21.272	3,64	(4,64)	(11,62)	(8,72)	(9,32)
Transferências de Capital	540	0,09	583	564	568	468	0,08	(13,33)	(19,67)	(17,03)	(17,59)
Outras Receitas de Capital	27.833	4,66	30.029	29.074	29.269	26.305	4,50	(5,49)	(12,40)	(9,52)	(10,13)
Resultado do Banco Central	1.025	0,17	1.106	1.071	1.078	-	-	-	-	-	-
Remun. de Dispon. Tes. Nacional	25.844	4,32	27.884	26.997	27.178	26.300	4,50	1,76	(5,68)	(2,58)	(3,23)
Saldos de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais Receitas	964	0,16	1.040	1.007	1.013	5	0,00	(99,48)	(99,52)	(99,50)	(99,51)
II. Refinanc. da Dív. Púb. Federal	399.509	66,83	431.030	417.327	420.124	378.716	64,78	(5,20)	(12,14)	(9,25)	(9,86)
Operações de Crédito Internas	388.891	65,06	419.574	406.235	408.957	372.424	63,70	(4,23)	(11,24)	(8,32)	(8,93)
Operações de Crédito Externas	10.618	1,78	11.456	11.092	11.166	6.292	1,08	(40,74)	(45,08)	(43,27)	(43,65)
Total (I + II)	597.766	100,00	644.930	624.426	628.611	584.662	100,00	(2,19)	(9,34)	(6,37)	(6,99)

Fonte: Balanço Geral da União

A variação no item alienação de bens de -71,95% em relação ao ano anterior pode ser explicada pela venda dos bens que anteriormente serviam como garantia dos títulos denominados Brandy Bonds, que foram totalmente resgatados pelo Tesouro Nacional.

Por fim, o item transferências de capital sofreu impacto da transferência das disponibilidades financeiras não comprometidas do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no valor de R\$ 410 milhões, conforme determinado no inciso I do art. 2º do Decreto n.º 5.796, de 06 de junho de 2006.

RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu em seu art. 58 que as prestações de contas dos Chefes dos Poderes devem destacar as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judiciais.

Nessa linha, o presente tópico examina aspectos dos parcelamentos de débitos tributários, débitos com exigibilidade suspensa e créditos inscritos em dívida ativa.

No exercício de 2007, o montante de créditos tributários e não-tributários ainda não recuperados pela Administração Federal alcançou valor de R\$ 1,1 trilhão. Desses, R\$ 638,3 bilhões estão inscritos na

dívida ativa da União, R\$ 423,2 bilhões estão com exigibilidade suspensa, por contestação administrativa ou judicial, e R\$ 72,2 bilhões decorrem de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, (Paes, Refis, Paex, Timemania e Convencional).

Exigibilidades

As ações de recuperação de crédito na instância administrativa no ano de 2007 concentraram-se no envio de cobranças para as pessoas jurídicas que apresentavam débitos segundo informações constantes da declaração de débitos e créditos tributários federais (DCTF) e da declaração simplificada da pessoa jurídica (DSPJ). As ações também visaram as pessoas físicas devedoras do imposto sobre a renda—pessoa física ou multadas em razão de atraso na entrega da declaração de ajuste anual.

Para a recuperação de débitos previdenciários, houve envio de intimação de pagamento aos contribuintes cujos valores declarados na “Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência” (GFIP) divergiam daqueles recolhidos por meio da Guia da Previdência Social (GPS).

Parcelamentos

Parcelamentos do crédito tributário constituem modalidade de cobrança amigável do crédito tributário, inscritos ou não em dívida ativa, conforme o caso.

O parcelamento convencional é feito em até 60 meses e abrange tanto a pessoa física quanto a jurídica. O pedido de parcelamento implica confissão da dívida e os pagamentos são feitos mediante débito em conta. As normas desse parcelamento constam da Lei n.º 10.522, de 19/7/2002, com a redação conferida pela Lei n.º 10.637, de 31/12/2002.

A par do parcelamento convencional, a legislação federal prevê hipóteses de parcelamentos especiais, com objetivo aumentar a arrecadação amigável dos créditos tributários (Refis, Paes, Paex, Timemania, dentre outros).

Nessa seara, o Refis (Programa de Recuperação Fiscal), instituído pela Lei n.º 9.964, de 10/4/2000, buscou a regularização de débitos tributários das pessoas jurídicas junto à União, inclusive os de natureza previdenciária, com vencimento até 29/2/2000. A lei instituiu dois tipos de parcelamento, o Refis propriamente dito e o financiamento alternativo ao Refis. O primeiro não previa número máximo de parcelas, cujos valores eram apurados com base em percentual da receita bruta da pessoa jurídica do mês imediatamente anterior. Já o parcelamento alternativo previa o número máximo de 60 parcelas, estipulado valor mínimo, conforme o tipo de tributação ao qual estava submetida a pessoa jurídica (Simples, lucro presumido e outros).

O Refis, assim como as demais modalidades de parcelamentos especiais, instituiu como condição **sine qua non** para o ingresso no programa a consolidação de todos os débitos fiscais da pessoa jurídica.

O Paes (Parcelamento Especial), instituído pela Lei n.º 10.684, de 30/5/2003, destinou-se a créditos vencidos até 28/2/2003 e permitiu o parcelamento das dívidas fiscais consolidadas em até 180 parcelas.

O Paex (Parcelamento Extraordinário), instituído pela Medida Provisória n.º 303, de 29/6/2006, previu parcelamento dos débitos fiscais consolidados e vencidos até o dia 28/2/2003 em até 130 parcelas.

Além desses, há modalidades específicas de parcelamento, conforme a natureza da pessoa jurídica. Para os clubes de futebol profissional, foi instituído o “Timemania” (Lei n.º 11.345, de 14/9/2006); para as empresas integrantes dos Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), o Simples Nacional (Lei n.º 10.925, de 23/7/2004); além do parcelamento de débitos de entidades beneficentes (Lei n.º 11.345/2006).

Deve-se citar, ainda, a Lei n.º 9.639, de 25/5/1998, que cuida, dentre outros assuntos, do parcelamento da dívida de estados e municípios com o antigo INSS, a ser feito por meio de desconto nos fundos de participação.

A tabela seguinte contém informações sobre a arrecadação e estoque dos créditos não-previdenciários, objeto de parcelamento. De ressaltar, contudo, que o Refis inclui valores relativos a créditos previdenciários.

Arrecadação e estoque dos créditos não previdenciários

(em R\$)

Parcelamentos	2006			2007		
	Arrecadação Líquida ⁽¹⁾	Valores em Estoque (A/B)%		Arrecadação Líquida ⁽¹⁾	Valores em Estoque	(A/B) %
	A	B		A	B	
Paes	2.965.853.254,42	34.370.731.408,00	8,6	2.689.428.735,14	30.212.231.928,89	8,9
Paex	750.962.059,37	-*	-	3.121.108.149,48	41.072.272.591,10	7,6
Refis	870.481.204,28	47.881.205.462,00	1,8	741.823.994,26	24.632.619.369,21	3,0
Simples Nacional	-	-*	-	122.093.987,82	-*	0,0
Timemania	1.495,31	-*	0,0	1.878.392,54	-*	0,0
Convencional	2.297.592.869,65	6.442.074.349,00	35,7	2.640.227.329,07	9.607.654.343,00	27,5
Total (sem *)	6.133.927.328,35	88.694.011.219,00	6,9	9.192.588.207,95	105.524.778.232,20	8,7
Total	6.884.890.883,03	88.694.011.219,00	7,8	9.316.560.588,31	105.524.778.232,20	8,8

Fonte: Prestação de contas do Presidente da República - 2007

(1) Arrecadação líquida, considerando retificações, compensações e restituições

* Parcelamentos ainda não consolidados

O percentual de realização de receita decorrente de parcelamento varia, no exercício, conforme o tipo de parcelamento concedido. A maior proporção de realização de receita ocorreu com o parcelamento convencional, no qual foram arrecadados 27,5% do volume de créditos inscritos. Em 2006, esse percentual foi de 35,7%.

A menor relação arrecadação/valores em estoques pertence ao Refis, que arrecadou 3% do saldo de débitos inscritos em 2007, contra 1,8% em 2006. De mencionar que o aumento da arrecadação percentual em 2007 decorreu exclusivamente da redução dos valores em estoque. O Paex, por seu turno, apresentou percentual de recuperação de 7,6% em 2007. Já o Paes arrecadou 8,9% dos créditos em estoque, percentual semelhante ao obtido em 2006.

Desconsiderados o Simples e Timemania, parcelamentos para os quais não havia dados de valores em estoque em 2007, o percentual médio de recuperação de crédito no exercício foi de 8,7%, contra 6,9%, em 2006.

Arrecadação e estoque dos créditos previdenciários

(em R\$)

Parcelamentos	2006			2007		
	Arrecadação Líquida ⁽¹⁾	Valores em Estoque	A/B %	Arrecadação Líquida ⁽¹⁾	Valores em Estoque	A/B %
	A	B		A	B	
Paes	916.339.346,06	13.772.496.136,79	6,7	975.437.065,36	11.731.467.377,92	8,3
Paex	-	-	0,0	204.987.207,85	3.422.493.945,14	6,0
Simples Nacional	-	-	0,0	25.713.494,28	-*	0,0
Timemania	-	-	0,0	1.119.799,89	-*	0,0
Parc Esp L 9639/98	1.302.499.220,40	23.270.932.929,28	5,6	1.405.310.262,58	22.418.057.344,17	6,3
Parc Esp L 8641/93	1.002.295,77	23.490.684,09	4,3	1.317.806,15	21.019.002,03	6,3
Parc Esp L 11196/05	0	0	0,0	195.451.440,26	2.542.032.331,59	7,7
Convencional	2.806.316.732,86	6.944.694.482,29	40,4	3.015.748.179,04	8.660.312.493,62	34,8
Total (sem *)	5.026.157.595,09	44.011.614.232,45	11,4	5.798.251.961,24	48.795.382.494,47	11,9
Total	5.026.157.595,09	44.011.614.232,45	11,4	5.825.085.255,41	48.795.382.494,47	11,9

Fonte: Prestação de contas do Presidente da República

⁽¹⁾ arrecadação líquida, considerando retificações, compensações e restituições

* Parcelamentos ainda não consolidados

Os dados da tabela anterior revelam que as receitas previdenciárias possuem maior percentual de recuperação, pela via do parcelamento, que as não-previdenciárias. Dentre as modalidades de parcelamento, o convencional apresenta o maior grau de recuperação (34,8% em 2007 e 40,4% em 2006). Esse parcelamento respondeu por cerca de 52% da arrecadação dos créditos previdenciários parcelados.

Já o parcelamento especial da Lei n.º 9.639/1998, que abrange estados e municípios, respondeu por 24% da arrecadação dos créditos previdenciários parcelados, exceto Refis.

O percentual médio de recuperação dos créditos previdenciários, exceto aqueles parcelados por meio do Refis, nos dois últimos anos situou-se na faixa de 11%.

O percentual de recuperação depende de características inerentes ao contribuinte (dentre elas, sua capacidade financeira) e da quantidade média de parcelas estipuladas. Facilitam a recuperação dos valores o fato de os parcelamentos serem feitos por meio de débito em conta ou desconto nos valores a serem repassados aos fundos de participação.

A tabela seguinte revela as exclusões das opções de parcelamento efetuadas no Refis e no Paes até abril de 2008.

Parcelamentos especiais de débitos tributários

(em R\$ milhões)

Modalidade	Inscritos	Valor da dívida	Opções Rescindidas				Carteira Atual		
			Motivo	Qtde	Qtde/ total	Valor	Valor/ total	Qtde	Valor
	129.179	96.369	TODOS	108.037	83,63%	69.487	72,11%	14.194	35.668
REFIS			Inadimplência com as prestações mensais	57.316	44,37%				
			Inadimplência com tributos correntes da RFB ou INSS	35.210	27,26%				
			Falta de garantia ou de débito confessado	5.461	4,23%				
			A pedido ou migração	6.296	4,87%				
			Sem receita bruta ou suspensão das atividades	2.530	1,96%				
			Inaptidão da inscrição no CNPJ	398	0,31%				
			Irregularidade com o FGTS	288	0,22%				
			Várias causas conjugadas	538	0,42%				
PAES	374.702	72.739	Inadimplência	185.373	49,47%			88.161	29.603

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

A tabela revela que a adesão inicial aos parcelamentos especiais Refis e Paes não se manteve ao longo do tempo. No Refis, o percentual de exclusão de optantes atingiu 83,63% até abril de 2008. Embora não haja informação sobre o montante de débito tributário excluído, certamente envolve montantes significativos. O estoque da dívida parcelada, em 2007, era de R\$ 24 bilhões, contra o valor inicial nominal parcelado de R\$ 96 bilhões. A arrecadação, de 2000 a 2007, em valores nominais, foi de cerca de R\$ 10 bilhões. O nível de exclusão de opções de parcelamento do Paes, instituído em 2003, também foi elevado: 50%.

Isso demonstra que a instituição de parcelamentos especiais, conquanto possa até ajudar na recuperação de créditos tributários da União, não afasta a necessidade de ações fiscalizatórias por parte do órgão arrecadador.

Débitos com exigibilidade suspensa

Além dos valores em estoque da dívida ativa e dos parcelamentos, existem créditos com exigibilidade suspensa, em razão de contestação administrativa ou judicial. Os valores discutidos, no âmbito da Receita Federal do Brasil, envolveram o montante de R\$ 423.275 milhões em 2007, conforme os dados da tabela seguinte.

Débitos com exigibilidade suspensa

Discriminação	Posição em 31/dezembro/2007		
	Quant. Processos	R\$ milhões	%
1) Processo Administrativo	222.741	372.431	87,99
1.1) 1ª instância	109.234	91.316	21,57
1.2) 2ª instância	32.822	182.908	43,21
1.3) aguardando pgto./impug./recurso	80.685	98.208	23,2
2) Processo Judicial	1.083	50.844	12,01
Total		423.275	100

Fonte: SRFB – Análise da Arrecadação das Receitas Federais

Dívida ativa

A conta dívida ativa, do grupo realizável a longo prazo, registra a movimentação de créditos da União que, tornados exigíveis por transcurso do prazo de pagamento, devem ser apurados como líquidos e certos e, então, inscritos como dívida ativa da União (DAU), mediante lançamento inicial a débito, nos termos do artigo 39 da Lei n.º 4.320/1964. Por consequência, quando do recebimento de tais créditos, a conta é movimentada com lançamento contábil a crédito.

No exercício de 2007, o estoque da dívida ativa apresentou crescimento nominal de 16,3% em relação ao exercício de 2006 e alcançou o montante de R\$ 683,3 bilhões, conforme as informações constantes da tabela seguinte.

Estoque da dívida ativa da união por órgão e gestão 2006 e 2007

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo (em R\$ milhares)		Var. %
			2006	2007	
Minist. do Planejamento, Orç. e Gestão – MPOG	20113	-	0	283	-
Fundação IBGE		11301	0	283	-
Ministério da Fazenda – MF	25000	-	403.156.595	483.675.976	19,9
Ministério da Fazenda – MF		10000	401.678.658	482.354.192	20,0
Comissão de Valores Mobiliários.– CVM		17202	714.596	468.785	-34,4
Superintendência de Seguros Privados – SUSEP		17203	763.341	852.999	11,7
Ministério da Previdência Social – MPS	33000	-	143.948.976	152.653.102	6,0
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS		57202	143.948.976	152.653.102	6,0
Ministério da Educação – MEC	26000	-	811.258	828.980	2,1
CEFET		15205	3	0	0
UFG		15226	636	0	0
UFF		15227	688	849	23,4
UFRGS		15235	2.678	2.140	-0,20
FNDE		15253	806.794	825.620	2,3
UFMS		15269	361	358	-0,8
UFOP		15263	98	0	0
Fundação Joaquim Nabuco		34202	0	13	-
Ministério do Des., Indústria e Comércio – MDIC	28000	-	261.836	256.726	-0,7
INMETRO		18205	249.520	249.520	0,0
SUFRAMA		19205	12.316	7.206	-41,4
Ministério do Meio Ambiente – MMA	44000	-	600.440	847.312	41,1
IBAMA		19211	600.440	847.312	41,1

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo (em R\$ milhares)		Var. %
			2006	2007	
Ministério de Minas e Energia – MME	32000	-	19.312	57.424	197,0
Agência Nacional do Petróleo – ANP		32205	19.312	57.424	197,0
Ministério da Saúde – MS	36000	-	26.638	33.196	24,6
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa		36212	1.310	2.254	72,6
Agência Nacional de Saúde Sup. – ANS		36213	25.328	30.942	22,1
Ministério dos Transportes	39000	-	1.043	1.134	8,7
Agência Nacional dos Transportes Terrestres		39250	1.043	1.134	8,7
Ministério das Comunicações - MC	41000	-	24.850	24.850	0,0
Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel		41231	24.850	24.590	-0,01
Fundo de Univers. Serviços de Telecomunicações		14902	0	260	-
Total da conta 1.2.2.1.1.00.00 - Dívida Ativa	-	-	548.850.948	638.378.983	16,3

Fonte: Siafi Gerencial

Destaca-se, em 2007, o crescimento do saldo do estoque da dívida ativa da União na Agência Nacional do Petróleo (ANP), vinculada ao Ministério das Minas e Energia, que obteve crescimento de 197,7%, e na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) do Ministério da Saúde, com elevação de 72,6%.

Segundo informações prestadas por essas agências (Ofício n.º 696/2008-SE/MME e Ofício MS/SE/GAB n.º 496/2008), o crescimento do estoque da dívida ativa deveu-se ao fortalecimento administrativo dos setores responsáveis por sua inscrição.

Os maiores crescimentos do estoque de créditos inscritos em dívida ativa, considerados os órgãos superiores, ocorreram nos Ministérios das Minas e Energia (197,7%), do Meio Ambiente (41,1%) e da Saúde (24,6%). Em termos absolutos, contudo, o Ministério da Fazenda apresentou o maior crescimento, R\$ 80,5 bilhões.

No exercício de 2007, não houve registros contábeis na conta 1.2.2.1.1.00.00 relativa à dívida ativa do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), entidade supervisionada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A entidade atribuiu esse fato à implantação do Sistema de Gerenciamento Integrado (Ofício n.º 42/SPOA/SE-MDIC de, 11.04.2008), cuja conclusão deve ocorrer em dezembro de 2008.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), juntamente com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, está desenvolvendo novo sistema para a dívida ativa. Com isso, busca-se eliminar inconsistências existentes nos registros atuais da dívida ativa, bem como promover integração com os sistemas da Receita Federal.

A STN está revisando o “Manual de Procedimentos da Dívida Ativa”, com objetivo de assegurar que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal realizem a contabilização tempestiva no Siafi dos valores inscritos na dívida ativa ou arrecadados a esse título. Com o mesmo objetivo, a STN está adotando procedimentos para integrar o Siafi com o sistema de administração e cobrança da dívida ativa da União. Enquanto isso, foi aprovada a sistemática de emissão, pela PGFN, de mapas gerenciais da movimentação do estoque da dívida ativa para posterior lançamento no Siafi, que deve vigor até que seja concluída a integração dos sistemas.

Com base nessa sistemática temporária, foi possível verificar que os valores constantes dos mapas gerenciais do estoque da dívida ativa de 2007, informados ao Tribunal pela PGFN-MF e pela Procuradoria-Geral Federal (responsável pela cobrança da dívida ativa do INSS) estão compatíveis com aqueles contabilizados no Siafi, na conta 1.2.2.1.1.00.00 – dívida ativa.

No tocante à arrecadação da receita da dívida ativa de 2007, destaca-se o crescimento da receita administrada pela PGFN, no montante de R\$ 2,5 bilhões, ou 86,3%, em relação aos valores arrecadados em 2006. Isso decorre do processo de cobrança dos créditos, da instituição de parcelamento (Paex) e do pagamento de parte dos créditos inscritos. O desempenho da arrecadação da receita da dívida ativa administrada pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e contabilizada no Ministério da Previdência Social, contudo, apresentou queda de 11,2%, na comparação com 2006.

Arrecadação de receitas da dívida ativa – 2006/2007

Órgão	(em R\$ milhares)		
	2006	2007	Var. %
Ministério da Fazenda	2.919.986	5.441.123	86,3
Minist. da Prev. Social	781.945	694.607	-11,2
Arrecadação total	3.701.931	6.135.730	65,7
Estoque da dívida ativa	548.850.948	638.378.983	16,3
Arrecadação /estoque dívida ativa	0,7	1,0	42,5

Fonte: Siafi Gerencial (2007) e Relatório das Contas do Governo (2006)

Nota: refere-se a principal, multa e juros.

O percentual de realização da dívida ativa em 2007 foi de 1% do valor total em estoque. Embora esse percentual não seja significativo, houve avanço considerável, já que o crescimento dessa receita no ano foi de cerca de 42%.

Apesar dos resultados positivos da arrecadação da dívida ativa, a tendência dela é de crescimento. Isso porque a arrecadação anual, ainda que tenha excelente desempenho, é muito inferior ao crescimento do estoque da dívida. No exercício de 2007, a arrecadação foi de R\$ 6 bilhões, ao passo que o estoque da dívida cresceu R\$ 89 bilhões.

Para assegurar a boa gestão da dívida ativa, bem assim a confiabilidade dos registros desse ativo na contabilidade pública, é necessária a integração dos diversos sistemas que tratam esses dados. Em 2007, houve divergências entre as informações constantes do Siafi e as constantes do relatório gerencial produzido pela PGFN e PGF, relativas aos valores da receita arrecadada, conforme tabela seguinte.

Receita dívida ativa

Órgão	(em R\$)		
	Siafi	Rel. Gerencial	Diferença
PGFN - MF	5.441.123.446,18	4.755.859.806,84	685.263.639,34
PGF-INSS	694.607.227,72	1.028.524.391,19	-333.917.163,47

Fonte: Siafi-Gerencial e Mapas de Arrec. Dívida Ativa - PGFN e PGF

Espera-se que essas diferenças desapareçam com a integração do sistema de administração e cobrança da dívida ativa com o Siafi, a ser concluída em 2008.

De mencionar que, nas Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2006, a consistência dos números da arrecadação da dívida ativa da União foi objeto de ressalva e recomendação. Verificou-se, quando da apreciação daquelas contas, que não foram contabilizadas no Balanço Geral da União todas as alterações dos valores da dívida ativa. O cumprimento da recomendação efetuada será examinada no capítulo “Acompanhamento das Recomendações do Tribunal constantes do Relatório das Contas do Governo da República de 2006”.

3.3.3 Despesas

A despesa orçamentária realizada (despesa empenhada, paga ou não, que não tenha sido objeto de cancelamento) no exercício de 2007 foi de R\$ 1,224 trilhão, o que representou um acréscimo de cerca de 3% em relação ao exercício de 2006. A seguir, serão analisadas as despesas realizadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Os dispêndios referentes ao orçamento das empresas estatais são tratados no subtópico 3.3.6 deste Relatório.

As despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em 2007, foram aprovadas pela Lei n.º 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 (LOA 2007), no montante de R\$ 1,526 trilhão. Foram aprovados, ainda, R\$ 38 bilhões de créditos adicionais, o que perfaz uma dotação autorizada de R\$ 1,564 trilhão. A despesa realizada corresponde a 78% do valor total autorizado.

DESPESAS POR FUNÇÃO

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções (Portaria SOF n.º 42/1999) e serve como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. As despesas realizadas por função no exercício de 2007, em relação ao ano anterior, estão dispostas adiante:

Despesas realizadas por função – exercícios de 2006 e 2007

Cód.	Função	2006	% Total	2007	% Total	(em R\$ milhares)
						% 2007/2006
01	Legislativa	4.759.880	0,40	4.952.368	0,40	4,04
02	Judiciária	14.526.955	1,23	16.059.110	1,31	10,55
03	Essencial à Justiça	3.072.331	0,26	3.734.654	0,31	21,56
04	Administração	11.076.242	0,94	14.105.480	1,15	27,35
05	Defesa Nacional	16.848.086	1,42	19.568.393	1,60	16,15
06	Segurança Pública	3.911.898	0,33	5.293.156	0,43	35,31
07	Relações Exteriores	1.396.888	0,12	1.480.378	0,12	5,98
08	Assistência Social	21.554.576	1,82	24.713.572	2,02	14,66
09	Previdência Social	212.965.455	17,99	234.374.635	19,15	10,05

Cód.	Função	2006	% Total	2007	% Total	% 2007/2006
10	Saúde	40.577.223	3,43	45.723.015	3,74	12,68
11	Trabalho	16.553.771	1,40	19.752.439	1,61	19,32
12	Educação	19.666.990	1,66	24.353.077	1,99	23,83
13	Cultura	581.011	0,05	757.743	0,06	30,42
14	Direitos da Cidadania	983.058	0,08	947.045	0,08	-3,66
15	Urbanismo	2.151.108	0,18	4.429.795	0,36	105,93
16	Habituação	1.166.967	0,10	600.206	0,05	-48,57
17	Saneamento	56.283	0,00	1.555.140	0,13	2.663,09
18	Gestão Ambiental	1.609.487	0,14	3.248.377	0,27	101,83
19	Ciência e Tecnologia	3.818.015	0,32	4.328.570	0,35	13,37
20	Agricultura	10.148.921	0,86	11.344.666	0,93	11,78
21	Organização Agrária	4.249.063	0,36	4.853.500	0,40	14,23
22	Indústria	2.066.868	0,17	2.820.865	0,23	36,48
23	Comércio e Serviços	2.791.825	0,24	2.877.335	0,24	3,06
24	Comunicações	478.532	0,04	905.942	0,07	89,32
25	Energia	449.317	0,04	542.750	0,04	20,79
26	Transporte	6.964.822	0,59	12.238.818	1,00	75,72
27	Desporto e Lazer	737.741	0,06	1.414.793	0,12	91,77
28	Encargos Especiais	778.547.877	65,77	756.821.988	61,84	-2,79
Total		1.183.711.190	100,00	1.223.797.811	100,00	3,39

Fonte: Siafi

As despesas realizadas tiveram incremento de cerca de 3% entre os exercícios de 2006 e 2007. Excluindo, entretanto, as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais consignadas à conta de “Encargos Especiais”, houve aumento de 15% das despesas realizadas. De mencionar que essa função representa aproximadamente 62% do total das despesas em 2007, contra 66% em 2006.

Já as despesas com “Previdência Social” representam cerca de 19% do total. Nos 19% restantes, destacam-se as funções “Saúde”, “Assistência Social”, “Educação”, “Trabalho”, “Defesa Nacional” e “Judiciária”.

As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos foram “Saneamento”, “Urbanismo” e “Gestão Ambiental”, em razão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Do total de R\$ 1,2 trilhão de despesas empenhadas em 2007, R\$ 48,3 bilhões referem-se a inscrições em restos a pagar não-processados, ou seja, despesas não-liquidadas. Essa matéria será examinada posteriormente.

DESPESAS POR ÓRGÃO SUPERIOR

A classificação institucional relaciona as despesas segundo o órgão da Administração. A evolução das despesas nos anos de 2006 e 2007 está demonstrada a seguir:

Despesas realizadas por órgão – exercícios de 2006 e 2007

(em R\$ milhares)						
Cód.	Órgão Superior	2006	% Total	2007	% Total	% 2007/2006
1000	Câmara dos Deputados	2.947.598	0,25	3.142.921	0,26	6,63
2000	Senado Federal	2.557.028	0,22	2.564.983	0,21	0,31
3000	Tribunal de Contas da União	990.568	0,08	1.059.822	0,09	6,99
Subtotal Poder Legislativo		6.495.194	0,55	6.767.727	0,55	4,20
10000	Supremo Tribunal Federal	307.589	0,03	450.927	0,04	46,60
11000	Superior Tribunal de Justiça	615.745	0,05	843.685	0,07	37,02
12000	Justiça Federal	11.779.330	1,00	13.322.821	1,09	13,10
13000	Justiça Militar	224.495	0,02	261.035	0,02	16,28
14000	Justiça Eleitoral	3.096.078	0,26	3.162.371	0,26	2,14
15000	Justiça do Trabalho	8.791.851	0,74	9.268.070	0,76	5,42
16000	Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	1.019.503	0,09	1.148.833	0,09	12,69
Subtotal Poder Judiciário		25.834.591	2,18	28.457.742	2,33	10,15
20101	Gabinete da Presidência da República	1.195.460	0,10	2.287.172	0,19	91,32
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	5.468	0,00	5.376	0,00	-1,67
20113	Minist. do Planej., Orçamento e Gestão	2.370.264	0,20	3.658.197	0,30	54,34
20114	Advocacia-Geral da União	1.114.402	0,09	1.430.037	0,12	28,32
22000	Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	6.354.819	0,54	6.572.300	0,54	3,42
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	4.007.101	0,34	4.464.892	0,36	11,42
25000	Ministério da Fazenda	752.140.732	63,54	732.378.474	59,84	-2,63
26000	Ministério da Educação	30.302.169	2,56	35.577.788	2,91	17,41
28000	Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	1.889.258	0,16	2.601.597	0,21	37,70
30000	Ministério da Justiça	5.708.670	0,48	6.968.266	0,57	22,06
32000	Ministério de Minas e Energia	12.876.267	1,09	14.074.214	1,15	9,30
33000	Ministério da Previdência Social	182.117.865	15,39	200.815.678	16,41	10,27
35000	Ministério das Relações Exteriores	1.530.607	0,13	1.639.926	0,13	7,14
36000	Ministério da Saúde	42.939.783	3,63	48.172.182	3,94	12,19
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	27.900.335	2,36	30.817.430	2,52	10,46
39000	Ministério dos Transportes	8.599.877	0,73	13.160.523	1,08	53,03
41000	Ministério das Comunicações	1.116.006	0,09	1.585.815	0,13	42,10
42000	Ministério da Cultura	647.401	0,05	824.420	0,07	27,34
44000	Ministério do Meio Ambiente	1.297.708	0,11	1.429.241	0,12	10,14
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.399.151	0,37	5.041.141	0,41	14,59
51000	Ministério do Esporte	790.449	0,07	1.445.943	0,12	82,93
52000	Ministério da Defesa	36.297.865	3,07	40.677.978	3,32	12,07
53000	Ministério da Integração Nacional	8.362.769	0,71	10.066.743	0,82	20,38
54000	Ministério do Turismo	1.462.119	0,12	1.798.566	0,15	23,01
55000	Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	9.846.086	0,83	11.047.437	0,90	12,20
56000	Ministério das Cidades	3.834.262	0,32	7.405.369	0,61	93,14
Subtotal Poder Executivo		1.149.106.895	97,08	1.185.946.702	96,91	3,21
34000	Ministério Público da União	2.274.511	0,19	2.625.640	0,21	15,44
Total Geral		1.183.711.190	100,00	1.223.797.811	100,00	3,39

Fonte: Siafi

Das despesas realizadas no exercício de 2007 (R\$ 1,2 trilhão), 96,9% referem-se ao Poder Executivo; 2,3%, ao Poder Judiciário; 0,6% ao Poder Legislativo e 0,2% ao Ministério Público da União. Não houve alteração significativa dessa distribuição em relação ao exercício 2006.

Vale ressaltar o elevado montante de despesas dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, que respondem por 76,3% das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social. São dispêndios efetuados principalmente com operações oficiais de crédito, pagamento de serviço da dívida pública interna e externa, refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, transferências constitucionais, além das despesas referentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Em termos de aumento de despesas, merecem destaque o Gabinete da Presidência da República (91,3%), o Ministério das Cidades (93,1%), o Ministério do Esporte (82,9%) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (54,3%). No Gabinete da Presidência da República, a elevação dos gastos decorreu da criação da Secretaria Especial de Portos por meio da Medida Provisória n° 369, de 7 de maio de 2007, e da transferência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do MPOG para a estrutura da Presidência da República, conforme Decreto n.º 6.217/2007. No Ministério das Cidades, o acréscimo na despesa ocorreu em função da consignação de dotações referentes ao PAC. No Ministério dos Esportes, o aumento decorreu da realização dos Jogos Pan-americanos de 2007. Já no MPOG, o aumento de despesas deveu-se ao pagamento de indenizações e retroativos a anistiados políticos, despesas com a integralização de cotas da Corporação Andina de Fomento (CAF) e com os censos populacionais realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

DESPESAS POR NATUREZA E GRUPO DE DESPESA

As despesas realizadas no biênio 2006/2007, relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa, estão apresentadas a seguir:

Despesas realizadas por natureza e grupo de despesa – exercícios de 2006 e 2007

(em R\$ milhares)						
Cód.	Grupo de Despesa	2006	% Total	2007	% Total	% 2007/2006
1	Pessoal e Encargos Sociais	115.011.918	9,72	126.877.764	10,37	10,32
2	Juros e Encargos da Dívida	151.151.880	12,77	140.311.784	11,47	-7,17
3	Outras Despesas Correntes	372.858.264	31,50	419.918.050	34,31	12,62
Subtotal Despesas Correntes		639.022.062	53,98	687.107.597	56,15	7,52
4	Investimentos	19.606.612	1,66	34.027.116	2,78	73,55
5	Inversões Financeiras	27.320.135	2,31	30.786.459	2,52	12,69
6	Amortização/Refinanciam. da Dívida	497.762.381	42,05	471.876.638	38,56	-5,20
Subtotal Despesas Capital		544.689.128	46,02	536.690.213	43,85	-1,47
Total Geral		1.183.711.190	100,00	1.223.797.811	100,00	3,39

Fonte: Siafi

Merece destaque o aumento de 74,5% no valor realizado no grupo de despesa Investimentos. Esse aumento é explicado pela consignação de dotações do PAC e do incremento de investimentos nos

Ministérios da Educação e da Defesa. As despesas com investimentos serão examinadas com maior detalhe mais adiante.

Já as despesas com “Juros e Encargos da Dívida” e com “Refinanciamento/Amortização” sofreram redução de 7,2% e 5,2%, respectivamente. De consignar que o tema dívida pública será tratado no subtópico 3.3.7 deste Relatório.

Nos subtópicos seguintes, avaliam-se as despesas realizadas nos grupos de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”, “Outras Despesas Correntes” (com destaque para a “Terceirização”) e “Investimentos”.

Despesas com Pessoal

A discriminação dos gastos com pessoal por elemento de despesa, nos exercícios de 2006 e 2007, está demonstrada abaixo:

Despesas realizadas – pessoal e encargos sociais por elemento de despesa exercícios de 2006 e 2007

		(em R\$ milhares)				
Cód.	Elemento de Despesa	2006	% Total	2007	% Total	% 2007/2006
01	Aposentadorias e Reformas	30.183.294	26,24	32.934.879	25,96	9,12
03	Pensões	16.336.950	14,20	18.081.664	14,25	10,68
04	Contratação por Tempo Determinado	421.414	0,37	409.326	0,32	-2,87
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	144.990	0,13	156.559	0,12	7,98
08	Outros Benefícios Assistenciais	97.912	0,09	100.804	0,08	2,95
09	Salário-Família	5.080	0,00	1.162	0,00	-77,13
11	Vencimentos e Vantag. Fixas – Pessoal Civil	40.101.493	34,87	45.713.288	36,03	13,99
12	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pes. Militar	9.634.651	8,38	10.341.287	8,15	7,33
13	Obrigações Patronais	8.211.993	7,14	9.273.235	7,31	12,92
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	637.122	0,55	486.605	0,38	-23,62
17	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar	907.443	0,79	949.046	0,75	4,58
34	Out. Desp. Pes. Dec. de Contr. Terceirização	14.654	0,01	961	0,00	-93,44
41	Contribuições	125.154	0,11	47.516	0,04	-62,03
67	Depósitos Compulsórios	27.048	0,02	43.974	0,03	62,58
91	Sentenças Judiciais	5.469.950	4,76	4.878.362	3,84	-10,82
92	Despesas de Exercícios Anteriores	2.380.370	2,07	3.025.357	2,38	27,10
94	Indenizações Trabalhistas	47.850	0,04	110.029	0,09	129,95
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	264.552	0,23	323.709	0,26	22,36
Total		115.011.918	100,00	126.877.764	100,00	10,32

Fonte: Siafi

Do total de despesas com pessoal da Administração Pública em 2007, 84,4% relacionam-se aos pagamentos de pessoal ativo e inativo, civil e militar, representados pelos elementos 01, 03, 11 e 12, que cresceram, em conjunto, 11,2% em relação a 2006. Os principais itens responsáveis, em termos absolutos, por essa elevação, são “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil” (com aumento de R\$ 5,6 bilhões); “Aposentadorias e Reformas” (aumento de R\$ 2,8 bilhões); “Pensões” (aumento de R\$ 1,7 bilhão) e “Obrigações Patronais” (aumento de R\$ 1,1 bilhão).

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da Administração Pública Federal no biênio 2006/2007 está apresentada a seguir:

Despesas realizadas – pessoal e encargos sociais por órgão – exercícios de 2006 e 2007

(em R\$ milhares)						
Cód.	Órgão	2006	% Total	2007	% Total	% 2007/2006
1000	Câmara dos Deputados	2.398.427	2,09	2.556.455	2,01	6,59
2000	Senado Federal	2.171.192	1,89	2.127.837	1,68	-2,00
3000	Tribunal de Contas da União	898.742	0,78	936.803	0,74	4,23
Subtotal Poder Legislativo		5.468.362	4,75	5.621.095	4,43	2,79
10000	Supremo Tribunal Federal	184.808	0,16	235.990	0,19	27,69
11000	Superior Tribunal de Justiça	519.458	0,45	713.822	0,56	37,42
12000	Justiça Federal	5.671.903	4,93	6.176.502	4,87	8,90
13000	Justiça Militar	194.565	0,17	229.459	0,18	17,93
14000	Justiça Eleitoral	2.077.756	1,81	2.318.924	1,83	11,61
15000	Justiça do Trabalho	7.901.019	6,87	8.287.592	6,53	4,89
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	850.647	0,74	961.565	0,76	13,04
Subtotal Poder Judiciário		17.400.155	15,13	18.923.853	14,92	8,76
20101	Gabinete da Presidência da República	550.813	0,48	812.024	0,64	47,42
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	2.188	0,00	2.785	0,00	27,28
20113	Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.680.916	1,46	2.021.565	1,59	20,27
20114	Advocacia-Geral da União	1.013.342	0,88	1.288.214	1,02	27,13
22000	Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	2.456.458	2,14	2.699.677	2,13	9,90
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	873.536	0,76	904.011	0,71	3,49
25000	Ministério da Fazenda	14.988.661	13,03	18.210.157	14,35	21,49
26000	Ministério da Educação	14.052.122	12,22	15.018.064	11,84	6,87
28000	Minist. do Desenv., Ind. e Comércio	237.792	0,21	302.594	0,24	27,25
30000	Ministério da Justiça	4.042.414	3,51	4.666.317	3,68	15,43
32000	Ministério de Minas e Energia	339.362	0,30	407.042	0,32	19,94
33000	Ministério da Previdência Social	6.649.673	5,78	7.182.536	5,66	8,01
35000	Ministério das Relações Exteriores	617.745	0,54	671.164	0,53	8,65
36000	Ministério da Saúde	7.839.062	6,82	8.240.696	6,49	5,12
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1.494.889	1,30	1.698.538	1,34	13,62
39000	Ministério dos Transportes	1.885.674	1,64	2.066.159	1,63	9,57
41000	Ministério das Comunicações	770.669	0,67	860.973	0,68	11,72
42000	Ministério da Cultura	211.496	0,18	237.011	0,19	12,06
44000	Ministério do Meio Ambiente	756.963	0,66	812.810	0,64	7,38
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	555.171	0,48	610.800	0,48	10,02
51000	Ministério do Esporte	10.517	0,01	14.075	0,01	33,83
52000	Ministério da Defesa	28.533.846	24,81	30.774.907	24,26	7,85
53000	Ministério da Integração Nacional	467.805	0,41	541.459	0,43	15,74
54000	Ministério do Turismo	26.955	0,02	36.303	0,03	34,68
55000	Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome	13.427	0,01	22.091	0,02	64,52
56000	Ministério das Cidades	250.589	0,22	269.675	0,21	7,62
Subtotal Poder Executivo		90.322.086	78,53	100.371.649	79,11	11,13
34000	Ministério Público da União	1.821.315	1,58	1.961.167	1,55	7,68
Total		115.011.918	100,00	126.877.764	100,00	10,32

Fonte: Siafi

O Poder Executivo, que é o principal executor dos serviços públicos, concentra 79,1% dos gastos com pessoal em 2007. O Ministério da Defesa, que concentra todos os militares da União, responde por 24,3% das despesas com pessoal da União.

Destaque, também, para o acréscimo nas despesas com pessoal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Gabinete da Presidência da República, com percentuais de 65,5% e 47,4%, respectivamente. Ressalte-se, mais uma vez, que o IPEA passou a integrar a estrutura da Presidência da República em 2007, o que pode explicar parte desse aumento.

Outras Despesas Correntes

As denominadas “Outras Despesas Correntes” constituem os principais dispêndios dos orçamentos fiscal e da seguridade social depois das despesas relacionadas ao serviço da dívida pública federal. Essas despesas incluem, dentre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), transferências a estados e municípios e custeio.

A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa nos exercícios de 2006 e 2007 encontra-se consolidada no quadro a seguir:

Outras despesas correntes por elemento de despesa – exercícios de 2006 e 2007

Cód.	Elemento de Despesa	2006	(em R\$ milhares)			
			% Total	2007	% Total	% 2007/2006
01	Aposentadorias e reformas	105.133.136.342	28,20	115.278.486.786	27,45	9,65
03	Pensões	38.845.807.659	10,42	43.170.703.087	10,28	11,13
04	Contratação por tempo determinado	251.261.612	0,07	518.296.938	0,12	106,28
05	Outros benefícios previdenciários	17.767.689.683	4,77	19.263.910.849	4,59	8,42
06	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	11.570.491.569	3,10	13.467.863.937	3,21	16,40
08	Outros benefícios assistenciais	199.432.418	0,05	191.093.911	0,05	-4,18
10	Outros benefícios de natureza social	14.563.777.634	3,91	17.924.773.253	4,27	23,08
14	Diárias - pessoal civil	495.583.207	0,13	536.761.498	0,13	8,31
15	Diárias - pessoal militar	86.734.493	0,02	83.712.132	0,02	-3,48
18	Auxílio financeiro a estudantes	1.396.335.809	0,37	1.418.398.894	0,34	1,58
19	Auxílio-fardamento	19.134.230	0,01	21.248.995	0,01	11,05
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	292.038.443	0,08	348.249.463	0,08	19,25
27	Enc.p/ honra de avais, gar., seg. e similares.	20.000.000	0,01	109.605.100	0,03	448,03
28	Remun. de Cotas de Fundos Autárquicos	0	0,00	343.005.227	0,08	-
30	Material de consumo	6.474.985.937	1,74	6.868.247.258	1,64	6,07
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outros	33.366.687	0,01	14.288.055	0,00	-57,18
32	Material de distribuição gratuita	837.232.275	0,22	1.093.736.454	0,26	30,64
33	Passagens e despesas com locomoção	651.877.276	0,17	636.856.703	0,15	-2,30
35	Serviços de consultoria	67.331.246	0,02	100.361.720	0,02	49,06
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	763.494.966	0,20	948.666.900	0,23	24,25
37	Locação de mão-de-obra	2.054.770.758	0,55	2.487.686.915	0,59	21,07
38	Arrendamento mercantil	86.266	0,00	104.539	0,00	21,18

Cód.	Elemento de Despesa	2006	%	2007	%	%
			Total		Total	2007/2006
39	Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	15.604.534.400	4,19	18.813.727.488	4,48	20,57
41	Contribuições	31.602.415.180	8,48	38.210.327.872	9,10	20,91
43	Subvenções sociais	142.894.657	0,04	155.780.888	0,04	9,02
45	Equalização de preços	4.842.813.951	1,30	5.942.422.329	1,42	22,71
46	Auxílio-alimentação	1.635.656.618	0,44	1.725.932.826	0,41	5,52
47	Obrigações tributárias e contributivas	245.853.799	0,07	299.098.914	0,07	21,66
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	7.653.027.359	2,05	9.103.018.258	2,17	18,95
49	Auxílio-transporte	519.152.858	0,14	511.633.504	0,12	-1,45
67	Depósitos compulsórios	2.594.916	0,00	4.902.571	0,00	88,93
81	Distribuição de receitas	94.463.868.895	25,34	106.402.492.288	25,34	12,64
91	Sentenças judiciais	5.380.930.115	1,44	6.565.129.204	1,56	22,01
92	Despesas de exercícios anteriores	3.805.557.035	1,02	3.523.253.567	0,84	-7,42
93	Indenizações e restituições	5.253.810.938	1,41	3.654.396.319	0,87	-30,44
95	Indenização p/execução trab. de campo	180.584.742	0,05	179.875.249	0,04	-0,39
Total		372.858.263.974	100,00	419.918.049.892	100,00	12,62

Fonte: Siafi

De mencionar que os elementos de despesa “01” (aposentadorias e reformas) e “03” (pensões), constantes da tabela anterior, referem-se a benefícios previdenciários pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Esses mesmos elementos, quando se trata de gastos de pessoal da Administração, referem-se a benefícios previdenciários pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Os dispêndios a título de “Outras Despesas Correntes” aumentaram 13% no período. A participação dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, no exercício de 2007, foi de 34%, superior em três pontos percentuais à registrada em 2006. Destacam-se os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais (elementos de despesa 01, 03, 05, 06), que respondem por 46% da despesa. São também significativas a distribuição de receitas a outras esferas de governo (25%), além das despesas com contribuições (9%). Necessário esclarecer que despesas com contribuições referem-se basicamente a transferências voluntárias a estados, municípios e instituições privadas, e não a pagamentos de contribuições sociais, como poderia parecer à primeira vista.

Em termos de crescimento percentual, destacam-se as despesas no elemento “Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares”, com crescimento 448%. Essa despesa fica a cargo do Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O crescimento é explicado pelo crédito extraordinário no valor de R\$ 94,6 milhões abertos pela Medida Provisória n.º 408, de 26 de dezembro de 2007, para pagamento de valores devidos a agentes financeiros operadores do FGPC, relativos à honra de aval decorrente da garantia do risco dos financiamentos a micro, pequenas e médias empresas amparados pelo fundo.

Os gastos realizados a título de “Despesas com Serviços de Terceiros” abrangem, em conjunto, cerca de 5% dos gastos, ou R\$ 22,3 bilhões, daquele grupo de despesa. Esses gastos cresceram 21% em relação a 2006 e compreendem:

- serviços de consultorias;
- outros serviços de terceiros – pessoa física;
- locação de mão-de-obra;
- outros serviços de terceiros – pessoa jurídica.

Terceirização na Administração Pública

As despesas com serviços de terceiros compreendem as despesas com terceirização, que consistem em contratações de terceiros para a realização de atividades fora da área fim do órgão/empresa.

Cumprе ressaltar que, para fins de limite de despesa com pessoal, devem ser computadas, na forma do § 1º do art. 18 da LRF, as despesas com contratos de terceirização para substituição de mão-de-obra, nos termos definidos pelo art. 97 da Lei n.º 11.439/2006 (LDO/2007).

A tabela seguinte demonstra a despesa realizada com o pagamento de serviços terceirizados, por natureza de despesa detalhada, conforme a metodologia que vem sendo utilizada desde as Contas do Governo do Exercício de 2001.

Despesa com terceirização por natureza de despesa detalhada – exercícios de 2006 e 2007

(em R\$ milhares)				
Código	Título	2006	2007	% 2007/2006
33930500	Serviços de Consultoria	39.402	46.105	17,01
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	39.382	46.065	16,97
33903596	Serviços de Consultoria - Pagto Antecipado	20		40
33903600	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	433.028	468.346	8,16
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	120.228	117.575	-2,21
33903607	Estagiários	66.957	87.403	30,54
33903610	Perícias Técnicas – Justiça Gratuita	12.149	32.194	165,00
33903618	Manutenção e Conserv. de Equipamentos	2.384	1.506	-36,84
33903620	Manutenção e Conserv. de Veículos	465	603	29,67
33903621	Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas	892	991	11,09
33903622	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	4.712	5.636	19,59
33903624	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	2.063	2.852	38,27
33903625	Serviços de Limpeza e Conservação	1.434	1.611	12,33
33903626	Serviços Domésticos	239	253	6,24
33903627	Serviços de Comunicação em Geral	451	405	-10,31
33903634	Serviços de Perícias Médicas por Benefícios	8.084	312	-96,14

Código	Título	2006	2007	%
				2007/2006
33903635	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	212.971	217.006	1,89
33903700	Locação de Mão-de-Obra	1.939.814	2.295.139	18,32
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	730.210	861.840	18,03
33903702	Limpeza e Conservação	501.035	573.962	14,56
33903703	Vigilância Ostensiva	541.054	656.843	21,40
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	98.806	123.082	24,57
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	55.189	64.528	16,92
33903706	Manutenção e Conservação de Bens Móveis	13.519	14.884	10,10
33903900	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	5.185.146	6.221.644	19,99
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	752.891	832.106	10,52
33903908	Manutenção de Software	82.596	85.320	3,30
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	400.082	492.329	23,06
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	312.859	311.571	-0,41
33903919	Manutenção e Conserv. de Veículos	76.674	86.948	13,40
33903920	Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas	40.567	49.024	20,85
33903942	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	18.737	19.971	6,59
33903946	Serviços Domésticos	13.035	20.129	54,42
33903954	Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar	1.851	1.467	-20,72
33903956	Serv. de Perícia Médica/Odontolog P/Benefícios	610	603	-1,05
33903957	Serviços de Proc. de Dados	1.772.945	2.341.521	32,07
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	437.133	523.578	19,78
33903973	Transporte de Servidores	83.550	94.360	12,94
33903977	Vigilância Ostensiva	184.263	195.729	6,22
33903978	Limpeza e Conservação	212.184	235.738	11,10
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	756.121	881.087	16,53
33903995	Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados	39.047	50.162	28,46
Total		7.597.390	9.031.234	18,87

Fonte: Siafi

Em 2007, houve um acréscimo de 19% na despesa total com terceirização em relação ao exercício anterior, com destaque para os gastos efetuados com “Serviços de Processamento de Dados” que cresceram 32% e representam, aproximadamente, um quarto do total da despesa com terceirização.

Os maiores aumentos percentuais de despesa ocorreram com “Perícias Técnicas – Justiça Gratuita” (165%) e “Serviços Domésticos” (54%), que compreendem serviços fornecidos por pessoa jurídica relativos a cozinha, lavanderia e similares.

A maior redução percentual ocorreu nos gastos com “Serviços de Perícias Médicas por Benefícios” (96%), em razão da substituição de médicos terceirizados do Instituto Nacional do Seguro Social por servidores concursados.

O quadro a seguir evidencia a evolução da terceirização por órgão superior.

Despesa com terceirização por órgão superior – exercícios de 2006 e 2007

(em R\$ milhares)				
Cód.	Órgão Superior	2006	2007	% 2007/2006
1000	Câmara dos Deputados	75.537	85.956	13,79
2000	Senado Federal	122.996	136.799	11,22
3000	Tribunal de Contas da União	21.311	21.343	0,15
Subtotal do Poder Legislativo		219.845	244.098	11,03
10000	Supremo Tribunal Federal	41.852	54.656	30,59
11000	Superior Tribunal de Justiça	25.236	28.313	12,20
12000	Justiça Federal	189.914	236.187	24,37
13000	Justiça Militar	4.883	5.436	11,32
14000	Justiça Eleitoral	199.605	125.067	-37,34
15000	Justiça do Trabalho	104.464	134.362	28,62
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	30.239	41.938	38,69
Subtotal do Poder Judiciário		596.193	625.959	4,99
20101	Gabinete da Presidência da República	89.288	100.780	12,87
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	245	139	-43,18
20113	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	136.310	157.462	15,52
20114	Advocacia-Geral da União	30.271	48.923	61,62
22000	Minist. da Agricul., Pecuária e Abastecimento	165.591	172.475	4,16
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	231.341	252.329	9,07
25000	Ministério da Fazenda	1.342.076	1.539.719	14,73
26000	Ministério da Educação	1.279.555	1.535.429	20,00
28000	Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio	177.178	184.818	4,31
30000	Ministério da Justiça	195.038	232.023	18,96
32000	Ministério de Minas e Energia	149.426	162.577	8,80
33000	Ministério da Previdência Social	264.492	696.654	163,39
35000	Ministério das Relações Exteriores	188.377	194.611	3,31
36000	Ministério da Saúde	735.028	755.021	2,72
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	198.920	225.907	13,57
39000	Ministério dos Transportes	138.150	171.639	24,24
41000	Ministério das Comunicações	110.785	116.655	5,30
42000	Ministério da Cultura	71.195	78.748	10,61
44000	Ministério do Meio Ambiente	129.069	161.078	24,80
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	67.487	77.009	14,11
51000	Ministério do Esporte	52.773	127.349	141,31
52000	Ministério da Defesa	713.930	807.422	13,10
53000	Ministério da Integração Nacional	65.191	58.155	-10,79
54000	Ministério do Turismo	28.181	27.849	-1,18
55000	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	37.685	38.216	1,41
56000	Ministério das Cidades	96.532	138.461	43,43
Subtotal do Poder Executivo		6.694.112	8.061.450	20,43
34000	Ministério Público da União	87.241	99.728	14,31
Total Geral		7.597.390	9.031.234	18,87

Fonte: Siafi

Os órgãos que apresentaram maior incremento nos gastos com terceirização são os Ministérios da Previdência Social (163%) e do Esporte (141%).

No Ministério da Previdência Social, a variação de 163% é explicada pelo aumento dos gastos com processamento de dados, que passaram de R\$ 48 milhões em 2006 para R\$ 434 milhões em 2007. Já no Ministério do Esporte, o crescimento da despesa com terceirização (assim como as demais) decorre da realização dos Jogos Pan-americanos.

As despesas com terceirização, com pessoal e encargos sociais, por órgão superior, estão consolidadas a seguir:

Terceirização x despesa de pessoal – exercício de 2007

Cód	Órgão Superior	(em R\$ milhares)		
		Terceirização (A)	Desp. Pessoal (B)	% A/B
1000	Câmara dos Deputados	85.956	2.556.455	3,36
2000	Senado Federal	136.799	2.127.837	6,43
3000	Tribunal de Contas da União	21.343	936.803	2,28
Subtotal do Poder Legislativo		244.098	5.621.095	4,34
10000	Supremo Tribunal Federal	54.656	235.990	23,16
11000	Superior Tribunal de Justiça	28.313	713.822	3,97
12000	Justiça Federal	236.187	6.176.502	3,82
13000	Justiça Militar	5.436	229.459	2,37
14000	Justiça Eleitoral	125.067	2.318.924	5,39
15000	Justiça do Trabalho	134.362	8.287.592	1,62
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	41.938	961.565	4,36
Subtotal do Poder Judiciário		625.959	18.923.853	3,31
20101	Gabinete da Presidência da República	100.780	812.024	12,41
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	139	2.785	4,99
20113	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	157.462	2.021.565	7,79
20114	Advocacia-Geral da União	48.923	1.288.214	3,80
22000	Minist. da Agricul., Pecuária e Abastecimento	172.475	2.699.677	6,39
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	252.329	904.011	27,91
25000	Ministério da Fazenda	1.539.719	18.210.157	8,46
26000	Ministério da Educação	1.535.429	15.018.064	10,22
28000	Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio	184.818	302.594	61,08
30000	Ministério da Justiça	232.023	4.666.317	4,97
32000	Ministério de Minas e Energia	162.577	407.042	39,94
33000	Ministério da Previdência Social	696.654	7.182.536	9,70
35000	Ministério das Relações Exteriores	194.611	671.164	29,00
36000	Ministério da Saúde	755.021	8.240.696	9,16
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	225.907	1.698.538	13,30
39000	Ministério dos Transportes	171.639	2.066.159	8,31
41000	Ministério das Comunicações	116.655	860.973	13,55
42000	Ministério da Cultura	78.748	237.011	33,23

Cód	Órgão Superior	Terceirização	Desp. Pessoal	%
		(A)	(B)	A/B
44000	Ministério do Meio Ambiente	161.078	812.810	19,82
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	77.009	610.800	12,61
51000	Ministério do Esporte	127.349	14.075	904,77
52000	Ministério da Defesa	807.422	30.774.907	2,62
53000	Ministério da Integração Nacional	58.155	541.459	10,74
54000	Ministério do Turismo	27.849	36.303	76,71
55000	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	38.216	22.091	172,99
56000	Ministério das Cidades	138.461	269.675	51,34
Subtotal do Poder Executivo		8.061.450	100.371.649	8,03
34000	Ministério Público da União	99.728	1.961.167	5,09
Total Geral		9.031.234	126.877.764	7,12

Fonte: Siafi

A tabela revela que a maior proporção de gastos com terceirização *vis a vis* os gastos com pessoal próprio encontra-se no Poder Executivo, onde essa despesa corresponde a 8% das despesas com pessoal do quadro.

Os gastos com pessoal terceirizado do Ministério do Esporte representou 904,8% do dispêndio com pessoal próprio. No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, essa relação foi de 173,0% em 2007. De ressaltar que parte da despesa com pessoal terceirizado do Ministério dos Esportes em 2007 pode ser atribuída à realização dos Jogos Pan-americanos. Contudo, as despesas com pessoal terceirizado nesse órgão em 2006 já eram de R\$ 52,7 milhões, valor superior às despesas com pessoal próprio efetuadas em 2007, no montante de R\$ 14,1 milhões.

No Poder Judiciário, a relação “despesa com terceirização”/“despesa de pessoal próprio” do Supremo Tribunal Federal é de 23%, ao passo que a média do Poder Judiciário é de 3%.

Investimentos

Os investimentos compreendem as despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Em janeiro de 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que ampliou consideravelmente o valor de investimentos do orçamento fiscal e da seguridade social em relação ao exercício de 2006. Esse ponto será examinado mais detidamente no capítulo 4 deste relatório.

Historicamente, as despesas com investimentos têm sido contingenciadas. Isso decorre da necessidade de gerar **superavit** primário e da impossibilidade de a limitação de empenho e movimentação financeira alcançar despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida. Não obstante o contingenciamento efetuado no exercício, houve elevação do percentual de execução da despesa em comparação com a dotação autorizada em 2007.

Despesas com investimentos (previsão e realização) - exercícios de 2006 e 2007

(em R\$)

	Dotação Autorizada (A)	Despesa Realizada (B)	B/A
Investimentos 2006	26.156.019.850	19.606.611.622	74,96
Investimentos 2007	42.067.842.398	34.027.116.130	80,89
2007/2006	160,83	173,55	-

Fonte: Siafi

O percentual de realização das despesas orçamentárias passou de 75% em 2006 para 81% em 2007. Houve crescimento de 61% nas dotações autorizadas e de 74% no total da despesa realizada (empenhada e não cancelada).

Dos R\$ 34 bilhões realizados em 2007, R\$ 24 bilhões referem-se à inscrição de restos a pagar não-processados, despesas que deverão ser liquidadas no transcorrer de 2008. Caso contrário, serão canceladas.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das despesas de investimentos por órgão em 2007 e 2006:

Despesas com investimentos por poder e órgão superior - exercícios de 2006 e 2007

(em R\$ milhares)

Cód.	Órgão Superior	2006	%		%	
			Total	2007	Total	2007/2006
1000	Câmara dos Deputados	26.863	0,14	42.995	0,13	60,05
2000	Senado Federal	40.624	0,21	46.106	0,14	13,49
3000	Tribunal de Contas da União	8.808	0,04	29.499	0,09	234,91
Subtotal Poder Legislativo		76.295	0,39	118.599	0,35	55,45
10000	Supremo Tribunal Federal	25.940	0,13	78.764	0,23	203,64
11000	Superior Tribunal de Justiça	4.698	0,02	17.596	0,05	274,53
12000	Justiça Federal	174.690	0,89	223.079	0,66	27,70
13000	Justiça Militar	4.045	0,02	4.230	0,01	4,59
14000	Justiça Eleitoral	126.365	0,64	171.930	0,51	36,06
15000	Justiça do Trabalho	183.236	0,93	189.873	0,56	3,62
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	41.202	0,21	52.478	0,15	27,37
Subtotal Poder Judiciário		560.176	2,86	737.950	2,17	31,74
20101	Gabinete da Presidência da República	83.895	0,43	457.328	1,34	445,12
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	0,47	0	81	0,00	17.226,45
20113	Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	157.174	0,8	41.541	0,12	-73,57
20114	Advocacia-Geral da União	9.237	0,05	18.194	0,05	96,97
22000	Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	327.159	1,67	492.525	1,45	50,55
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	819.546	4,18	843.917	2,48	2,97
25000	Ministério da Fazenda	306.757	1,56	192.490	0,57	-37,25
26000	Ministério da Educação	1.141.258	5,82	2.851.068	8,38	149,82
28000	Minist. do Desenvolvimento, Ind. e Comércio	60.220	0,31	187.129	0,55	210,74
30000	Ministério da Justiça	720.019	3,67	872.362	2,56	21,16
32000	Ministério de Minas e Energia	34.523	0,18	32.871	0,10	-4,79
33000	Ministério da Previdência e Assist. Social	114.674	0,58	69.618	0,20	-39,29
35000	Ministério das Relações Exteriores	27.837	0,14	23.079	0,07	-17,09

Cód.	Órgão Superior	2006	%	2007	%	%
			Total		Total	2007/2006
36000	Ministério da Saúde	2.078.790	10,6	2.801.376	8,23	34,76
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	28.133	0,14	44.527	0,13	58,27
39000	Ministério dos Transportes	4.694.705	23,94	9.044.160	26,58	92,65
41000	Ministério das Comunicações	39.472	0,2	162.746	0,48	312,31
42000	Ministério da Cultura	114.520	0,58	140.994	0,41	23,12
44000	Ministério do Meio Ambiente	89.541	0,46	45.598	0,13	-49,08
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	500.760	2,55	719.396	2,11	43,66
51000	Ministério do Esporte	431.718	2,2	577.982	1,70	33,88
52000	Ministério da Defesa	2.185.091	11,14	3.212.477	9,44	47,02
53000	Ministério da Integração Nacional	1.065.579	5,43	3.302.643	9,71	209,94
54000	Ministério do Turismo	1.108.392	5,65	1.274.349	3,75	14,97
55000	Ministério da Assistência Social	167.873	0,86	182.479	0,54	8,70
56000	Ministério das Cidades	2.556.342	13,04	5.395.364	15,86	111,06
Subtotal Poder Executivo		18.863.214	96,21	32.986.294	96,94	74,87
34000	Ministério Público da União	106.926	0,55	184.274	0,54	72,34
Total		19.606.612	100,00	34.027.116	100,00	73,55

Fonte: Siafi

Cerca de 78% dos investimentos, no exercício de 2007, concentraram-se nos Ministérios dos Transportes, das Cidades, da Integração Nacional, da Defesa, da Educação e da Saúde. Além dos investimentos relacionados ao PAC, destacam-se os investimentos nas subfunções “Ensino Superior” e “Ensino Fundamental” no Ministério da Educação, e nas subfunções “Defesa Aérea”, “Defesa Naval”, “Defesa Terrestre” e no programa “Calha Norte”, todos do Ministério da Defesa.

Os maiores incrementos nos investimentos são verificados no Ministério das Comunicações (312%), Superior Tribunal de Justiça (275%), Tribunal de Contas da União (235%), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (211%) e Supremo Tribunal Federal (204%). As maiores reduções de gastos em 2007 foram efetuadas pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (74%) e do Meio Ambiente (49%).

Projeto Piloto de Investimentos – PPI

O “Projeto Piloto de Investimentos” é um conjunto projetos de infra-estrutura com vistas a assegurar o desenvolvimento do País (rodovias, metrô, ferrovias, portos, perímetros de irrigação, prospecção de petróleo, etc.). Os recursos destinados a esses projetos podem ser abatidos do cálculo do resultado primário, conforme autorização legal. Para 2007, a matéria foi disciplinada pelo art. 3º da Lei n.º 11.439/2006 (LDO/2007), com as alterações decorrentes da Lei n.º 11.477/2007:

“Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º será reduzido em até R\$ 11.283.000.000,00 (onze bilhões, duzentos e oitenta e três milhões de reais), para atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI, conforme detalhamento constante de anexo específico da Lei Orçamentária de 2007, devidamente atualizado. (Redação dada pela Lei n.º 11.477, de 2007).

Parágrafo único. O valor de que trata o **caput** deste artigo poderá ser ampliado até o montante:

I - dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja '3'; e

II - da parcela adicional a que se refere os §§ 8º e 9º do art. 2º.”

Cabe esclarecer que, no texto original da LDO/2007, estavam destinados ao PPI até R\$ 4,59 bilhões.

O demonstrativo a seguir apresenta a realização das despesas orçamentárias em 2007 do Projeto Piloto comparada à sua dotação autorizada:

Despesas realizadas do Projeto Piloto de Investimentos – exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Órgão Superior da Unidade Orçamentária	Programa	Dotação Autorizada (A)	Despesa Realizada (B)	% Total B	% Realizado (B/A)
Presidência da República		390.010	387.127	3,60	99,26
	Gestão da Política dos Transportes	15.000	12.117	0,11	80,78
	Corredor Mercosul	22.000	22.000	0,20	100,00
	Corredor Nordeste	19.276	19.276	0,18	100,00
	Corredor Araguaia-Tocantins	124.759	124.759	1,16	100,00
	Operações Especiais: outros encargos especiais	208.974	208.974	1,94	100,00
Ministério da Ciência e Tecnologia	Ciência, Natureza e Sociedade	8.543	8.525	0,08	99,78
Ministério de Minas e Energia		79.936	77.834	0,72	97,37
	Abast. de petróleo, seus derivados, gás nat. e álcool	55.596	55.596	0,52	100,00
	Geologia do Brasil	24.340	22.239	0,21	91,37
Ministério dos Transportes		7.554.675	7.134.975	66,30	94,44
	Manutenção da malha rodoviária federal	2.523.719	2.377.689	22,09	94,21
	Gestão da política dos transportes	111.504	100.447	0,93	90,08
	Corredor São Francisco	176.243	175.888	1,63	99,80
	Corredor Leste	627.015	614.050	5,71	97,93
	Corredor Transmetropolitano	316.882	285.069	2,65	89,96
	Corredor Mercosul	974.494	953.487	8,86	97,84
	Corredor Nordeste	754.466	709.967	6,60	94,10
	Corredor Oeste-Norte	346.349	288.277	2,68	83,23
	Corredor Araguaia-Tocantins	1.546.692	1.452.788	13,50	93,93
	Corredor Fronteira Norte	177.312	177.312	1,65	100,00
Ministério da Defesa	Operações Especiais: outros encargos especiais	565.110	565.110	5,25	100,00
Ministério da Integração Nacional		2.009.519	1.965.765	18,27	97,82
	Desenvolvimento da agricultura irrigada	381.142	369.749	3,44	97,01
	Proágua Infra-Estrutura	577.510	577.154	5,36	99,94
	Integração de bacias hidrográficas	412.259	409.224	3,80	99,26
	Transfer. da gestão perímetros públicos de irrigação	77.258	74.902	0,70	96,95
	Revital. bacias hid. em situação de vulnerabilidade	561.350	534.736	4,97	95,26

Órgão Superior da Unidade Orçamentária	Programa	Dotação Autorizada (A)	Despesa Realizada (B)	% Total B	% Realizado (B/A)
Ministério das Cidades		633.155	622.191	5,78	98,27
	Saneamento ambiental urbano	28.590	28.590	0,27	100,00
	Integração de bacias hidrográficas	11.000	11.000	0,10	100,00
	Urban., regularização e integ. de assent. precários	141.714	132.356	1,23	93,40
	Desc. dos sist. de transp. ferroviário urb. de passag.	277.691	277.685	2,58	100,00
	Resíduos sólidos urbanos	5.000	5.000	0,05	100,00
	Mobilidade Urbana	85.159	85.159	0,79	100,00
	Habitação de interesse social	84.000	82.401	0,77	98,10
Total		11.240.948	10.761.527	100,00	95,74
Outras Despesas Correntes		255.174	239.229	2,22	93,75
Investimentos		10.211.690	9.748.214	90,58	95,46
Inversões Financeiras		774.084	774.084	7,19	100,00
Restos a Pagar Não-processados Inscritos em 2007			6.951.939	64,60	
Despesa Liquidada durante o ano			3.809.589	35,40	

Fonte: Siafi

Como pode ser observado, a realização das despesas do PPI compreende ações voltadas para investimentos (91%), outras despesas correntes (2%) e inversões financeiras (7%). Em sua maioria, os gastos relacionam-se com contratações de obras.

O Ministério dos Transportes responde por 66% das despesas previstas. As despesas realizadas (empenhos não cancelados) pelo órgão representam 94% das despesas autorizadas, com destaque para aquelas do programa “Manutenção da Malha Rodoviária Federal”, que representam 22% das despesas totais realizadas. Cumpre ser observado que despesas de manutenção não deveriam estar consignadas como investimentos, em razão do §1º do art. 12 da Lei n.º 4.320/64, segundo o qual “*classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.*” É possível, porém, que o mencionado programa, a despeito de seu nome, contenha tanto despesas correntes quanto de investimento.

Apesar de o percentual geral de realização da despesa encontrar-se próximo a 96%, há significativo volume de restos a pagar não-processados inscritos ao final do exercício de 2007, da mesma forma como ocorreu no ano anterior. Em 2007, essa cifra alcançou R\$ 6,95 bilhões, ao passo que, em 2006, foram inscritos R\$ 1,84 bilhão. De salientar que aproximadamente 74% do montante inscrito em restos a pagar não-processados em 2006 foi pago em 2007, conforme quadro a seguir:

PPI – Execução dos restos a pagar não-processados inscritos em 2006

(em R\$ milhares)

	Inscritos em 31/12/2006	Pagos em 2007	Cancelados	Saldo a Pagar transferido para 2008
Total	1.839.991	1.365.227	27.517	447.247
%	100,00	74,20	1,50	24,31

Fonte: Siafi

Parcerias Público-Privadas – PPP

As Parcerias Público-Privadas foram instituídas pela Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, conforme disposto no art. 2º do citado diploma legal:

“Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1o Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2o Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.”

Até o momento final de 2007, não havia sido firmada nenhuma PPP no âmbito federal. Em 2007, o Consórcio Datacenter, formado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, divulgou edital tendo como objetivo a realização de parceria público-privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa, de modo a tornar disponível para o Consórcio Datacenter um complexo de processamento de dados destinado aos dois bancos federais. Contudo, a licitação não havia sido concluída até o encerramento do exercício.

O Banco do Brasil informou que a estimativa do Consórcio Datacenter é de um contrato de R\$ 1,2 bilhão no decorrer de 25 anos, ou seja, um dispêndio da ordem de R\$ 50 milhões por ano. Tais dispêndios, entretanto, passarão a ser realizados apenas após a entrega de parcela do objeto da PPP ao Consórcio. Assim, em 2007, não foram consignadas dotações específicas para esse fim. De qualquer sorte, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal integram o orçamento de investimentos das empresas estatais, tais dispêndios, quando ocorrerem, comporão tal orçamento.

RESTOS A PAGAR

O acompanhamento e o controle dos restos a pagar merecem destaque em virtude do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos exercícios. Os restos a pagar são de importância fundamental na análise da execução orçamentária e financeira de cada exercício.

De acordo com a Lei n.º 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente realizadas. Assim, as despesas legalmente realizadas mas não pagas são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não-processados. No último caso, enquadram-se as despesas não liquidadas.

Os restos a pagar processados referem-se a despesas já liquidadas, ou seja, obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não pagas.

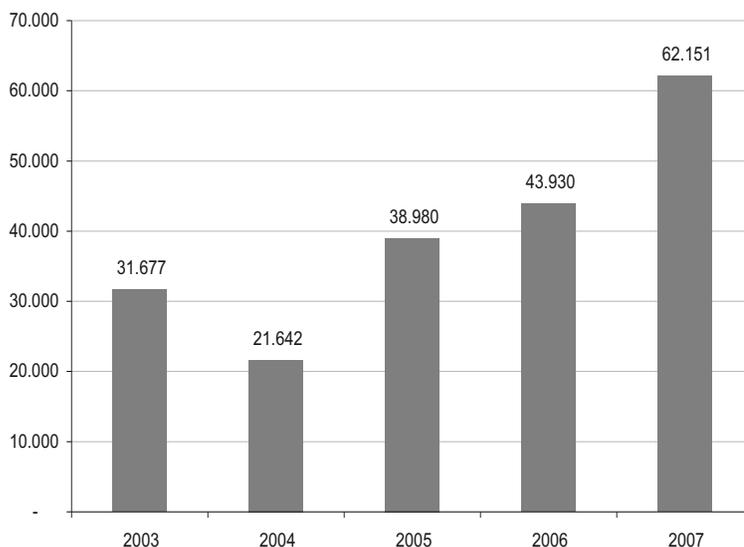
O não implemento dos três estágios da despesa no decorrer do ano para o qual foi consignado o orçamento conduz necessariamente a um acompanhamento que transcende o próprio exercício, já que o volume de despesas correspondente pode ser alterado ao longo do exercício seguinte e sofrer mudanças caso tais despesas sejam futuramente objeto de cancelamento.

Ademais, é importante registrar que o pagamento dessas despesas impacta o cálculo do resultado primário. Assim, a execução orçamentária de determinado exercício acaba por concorrer com a execução orçamentária de despesas de exercícios anteriores, já que o cálculo do resultado primário é feito pelo critério de caixa (despesas pagas no exercício X receitas arrecadadas no exercício). De igual forma, a ausência de pagamento de despesas primárias no exercício de competência impacta positivamente o resultado primário.

O gráfico a seguir demonstra os valores inscritos em restos a pagar nos últimos cinco exercícios financeiros. No valor referente a cada exercício, estão incluídos os restos a pagar processados, não-processados, e os valores referentes a exercícios anteriores que foram prorrogados ao final de cada exercício:

Restos a pagar inscritos – 2003 a 2007

(em R\$ milhões)



Fonte: Siafi

O volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios, sobretudo em 2007. O crescimento em relação a 2006 foi da ordem de 41%. Entre 2003 e 2007, houve incremento de 96%.

O quadro a seguir registra a execução em 2007 dos restos a pagar inscritos ao final de 2006 ou de exercícios anteriores. As informações relativas à inscrição do ano de 2007, cuja execução ocorrerá em 2008, são tratadas no subitem “Gestão Fiscal” (3.3.5).

Restos a pagar por poder e órgão - execução no exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não-Processados ⁽¹⁾			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Câmara dos Deputados	53.322	33.953	19.258	112	214.645	24.312	190.218	115
Senado Federal	0	-	0	0	52.678	13.829	38.849	-
Tribunal de Contas da União	123	23	100	-	26.491	7.637	18.854	-
Legislativo	53.446	33.976	19.358	112	293.814	45.778	247.921	115
Supremo Tribunal Federal	3.515	831	2.684	-	46.527	3.301	36.963	6.263
Superior Tribunal de Justiça	137	-	125	12	25.228	30	21.047	4.152
Justiça Federal	7.565	46	6.902	617	665.897	210.150	446.838	8.910
Justiça Militar	1.071	34	976	60	7.031	290	5.578	1.163
Justiça Eleitoral	15.728	148	15.353	226	211.813	22.360	182.076	7.377
Justiça do Trabalho	15.086	51	13.943	1.091	321.724	49.709	267.907	4.108
Justiça do Distrito Fed.e dos Territórios	5.941	11	5.652	279	60.880	315	56.849	3.716
Judiciário	49.042	1.122	45.635	2.285	1.339.101	286.155	1.017.257	35.690
Gabinete da Presidência da República	19.559	4.742	10.824	3.993	185.187	13.143	113.050	58.994
Ministério do Plan., Orçamento e Gestão	21.546	21	21.507	18	201.655	11.772	174.515	15.367
Advocacia-Geral da União	5.393	142	5.155	96	14.731	178	13.511	1.042
Ministério da Agric., Pecuária e Abast.	131.875	6.327	121.865	3.684	305.827	38.641	256.614	10.571
Ministério da Ciência e Tecnologia	353.520	11.991	301.630	39.899	575.205	36.842	436.848	101.515
Ministério da Fazenda	167.304	1.590	164.479	1.234	10.962.209	5.396.015	4.956.921	609.273
Ministério da Educação	1.592.014	42.933	1.361.945	187.136	2.686.950	332.750	1.491.566	862.634
Ministério do Des, Indústria e Comércio	27.754	696	24.705	2.353	34.045	7.432	24.715	1.898
Ministério da Justiça	65.882	1.193	61.461	3.228	617.904	89.471	498.703	29.730
Ministério de Minas e Energia	10.642	125	9.570	947	1.419.245	10.174	68.660	1.340.411
Ministério Previdência Social	48.602	4.380	35.166	9.056	274.731	55.794	210.601	8.336
Ministério das Relações Exteriores	2.784	0	2.781	3	27.791	4.209	22.498	1.084
Ministério da Saúde	1.652.397	121.813	602.375	928.209	4.103.111	216.351	2.731.509	1.155.252
Ministério do Trabalho e Emprego	911	45	865	1	749.485	131.354	615.699	2.432
Ministério dos Transportes	337.321	11.848	266.064	59.409	3.580.862	117.075	2.359.829	1.103.958
Ministério das Comunicações	3.665	1	3.531	134	47.885	23.572	18.927	5.386
Ministério da Cultura	29.043	75	22.784	6.185	159.785	16.603	118.915	24.267
Ministério do Meio Ambiente	8.807	5.271	3.255	281	107.521	25.604	67.484	14.433
Ministério do Desenvolvimento Agrário	14.831	1.282	12.884	664	1.259.060	79.009	948.311	231.740
Ministério do Esporte	4.443	1.022	3.421	-	561.273	36.338	445.511	79.424
Ministério da Defesa	216.566	15.670	187.081	13.815	1.403.477	25.400	1.226.844	151.163
Ministério da Integração Nacional	144.199	13.352	69.497	61.351	3.415.132	1.074.314	1.405.608	935.210
Ministério do Turismo	20.999	1.269	19.429	301	821.840	44.090	617.865	159.884
Ministério do Des. Soc. e Comb. à Fome	123.549	55.781	30.268	37.500	245.393	43.391	89.730	112.273

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não-Processados ⁽¹⁾			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Ministério das Cidades	126.860	20.265	97.412	9.183	3.159.570	173.106	1.577.196	1.409.269
Executivo	5.130.468	321.834	3.439.954	1.368.679	36.919.873	8.002.626	20.491.631	8.425.547
Ministério Público da União	2.669	224	2.060	385	141.282	5.396	121.818	14.084
Total Geral	5.235.625	357.155	3.507.008	1.371.462	38.694.069	8.339.955	21.878.626	8.475.435
%	100,00	6,82	66,98	26,19	100,00	21,55	56,54	21,90
Total Geral								
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar				
Restos a Pagar – Execução 2007	43.929.694		8.697.110		25.385.633			9.846.897
% 2007	100		20		58			22
Restos a Pagar – Execução 2006	38.980.260		13.030.100		21.110.585			4.839.575
% 2007/2006	13		-33		20			103

Fonte: Siafi

(1) Inclusive valores dos exercícios anteriores.

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2006, para pagamento em 2007, atingiu R\$ 43,9 bilhões, o que representa aumento de 13% em relação ao inscrito em 2005. Do montante inscrito, R\$ 38,7 bilhões, ou 88%, referem-se a restos a pagar não-processados.

Do total inscrito, 58% foram pagos em 2007, 20% foram cancelados. Por conseguinte, o saldo a pagar foi de 22% do total.

O quadro a seguir demonstra o saldo inscrito, a pagar e a participação de cada órgão no montante dos restos a pagar:

Restos a pagar por poder e órgão - participação % no exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não-Processados ⁽¹⁾			
	Inscritos (A)	%	A Pagar (B)	% B/A	Inscritos (A)	%	A Pagar (B)	% B/A
Câmara dos Deputados	53.322	1,02	112	0,21	214.645	0,55	115	0,05
Senado Federal	0	0,00	0	0,37	52.678	0,14	-	-
Tribunal de Contas da União	123	0,00	-	-	26.491	0,07	-	-
Legislativo	53.446	1,02	112	0,21	293.814	0,76	115	0,04
Supremo Tribunal Federal	3.515	0,07	-	-	46.527	0,12	6.263	13,46
Superior Tribunal de Justiça	137	0,00	12	8,90	25.228	0,07	4.152	16,46
Justiça Federal	7.565	0,14	617	8,15	665.897	1,72	8.910	1,34
Justiça Militar	1.071	0,02	60	5,63	7.031	0,02	1.163	16,54
Justiça Eleitoral	15.728	0,30	226	1,44	211.813	0,55	7.377	3,48
Justiça do Trabalho	15.086	0,29	1.091	7,23	321.724	0,83	4.108	1,28
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	5.941	0,11	279	4,69	60.880	0,16	3.716	6,10
Judiciário	49.042	0,94	2.285	4,66	1.339.101	3,46	35.690	2,67
Gabinete da Presidência da República	19.559	0,37	3.993	20,41	185.187	0,48	58.994	31,86
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	21.546	0,41	18	0,08	201.655	0,52	15.367	7,62

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não-Processados ⁽¹⁾			
	Inscritos (A)	%	A Pagar (B)	% B/A	Inscritos (A)	%	A Pagar (B)	% B/A
Advocacia-Geral da União	5.393	0,10	96	1,77	14.731	0,04	1.042	7,07
Ministério da Agric., Pecuária e Abast.	131.875	2,52	3.684	2,79	305.827	0,79	10.571	3,46
Ministério da Ciência e Tecnologia	353.520	6,75	39.899	11,29	575.205	1,49	101.515	17,65
Ministério da Fazenda	167.304	3,20	1.234	0,74	10.962.209	28,33	609.273	5,56
Ministério da Educação	1.592.014	30,41	187.136	11,75	2.686.950	6,94	862.634	32,10
Ministério do Desenv. Indústria e Comércio	27.754	0,53	2.353	8,48	34.045	0,09	1.898	5,57
Ministério da Justiça	65.882	1,26	3.228	4,90	617.904	1,60	29.730	4,81
Ministério de Minas e Energia	10.642	0,20	947	8,90	1.419.245	3,67	1.340.411	94,45
Ministério Previdência Social	48.602	0,93	9.056	18,63	274.731	0,71	8.336	3,03
Ministério das Relações Exteriores	2.784	0,05	3	0,11	27.791	0,07	1.084	3,90
Ministério da Saúde	1.652.397	31,56	928.209	56,17	4.103.111	10,60	1.155.252	28,16
Ministério do Trabalho e Emprego	911	0,02	1	0,07	749.485	1,94	2.432	0,32
Ministério dos Transportes	337.321	6,44	59.409	17,61	3.580.862	9,25	1.103.958	30,83
Ministério das Comunicações	3.665	0,07	134	3,65	47.885	0,12	5.386	11,25
Ministério da Cultura	29.043	0,55	6.185	21,30	159.785	0,41	24.267	15,19
Ministério do Meio Ambiente	8.807	0,17	281	3,19	107.521	0,28	14.433	13,42
Ministério do Desenvolvimento Agrário	14.831	0,28	664	4,48	1.259.060	3,25	231.740	18,41
Ministério do Esporte	4.443	0,08	-	-	561.273	1,45	79.424	14,15
Ministério da Defesa	216.566	4,14	13.815	6,38	1.403.477	3,63	151.163	10,77
Ministério da Integração Nacional	144.199	2,75	61.351	42,55	3.415.132	8,83	935.210	27,38
Ministério do Turismo	20.999	0,40	301	1,44	821.840	2,12	159.884	19,45
Ministério do Desen. Soc. e Comb. à Fome	123.549	2,36	37.500	30,35	245.393	0,63	112.273	45,75
Ministério das Cidades	126.860	2,42	9.183	7,24	3.159.570	8,17	1.409.269	44,60
Executivo	5.130.468	97,99	1.368.679	26,68	36.919.873	95,41	8.425.547	22,82
Ministério Público da União	2.669	0,05	385	14,43	141.282	0,37	14.084	9,97
Total Geral	5.235.625	100,00	1.371.462	26,19	38.694.069	100,00	8.475.435	21,90

Fonte: SIAFI

(1) Inclusive valores dos exercícios anteriores.

No que se refere aos restos a pagar processados inscritos ou prorrogados em 2006, destacam-se as participações dos Ministérios da Saúde e da Educação, que, juntos, representam 62% do montante total. No Ministério da Saúde, o saldo a pagar, em 31/12/2007, representava 56% do total inscrito.

Os Ministérios da Fazenda, da Saúde e dos Transportes concentram 48% do total inscrito em restos a pagar não-processados. Destaque para o Ministério de Minas e Energia, que deixou de pagar, em 2007, 94% do valor inscrito em restos a pagar não-processados, ou R\$ 1,34 bilhão.

A tabela a seguir demonstra as inscrições efetivadas por grupo de despesa:

Restos a pagar por grupo de despesa - inscrição até 2006

(em R\$ milhares)

Grupo de Despesa	Processados		Não-Processados ⁽¹⁾		Total	
	Inscritos	%	Inscritos	%	Inscritos	%
Pessoal e Encargos Sociais	99.829	2	929.350	2	1.029.179	2%
Juros e Encargos da Dívida	37.399	1	83.461	0	120.860	0%
Outras Despesas Correntes	2.393.703	46	16.268.042	42	18.661.745	42%
Investimentos	2.596.446	50	14.080.734	36	16.677.180	38%
Inversões Financeiras	70.963	1	6.975.106	18	7.046.069	16%
Amortização/Refin.da Div.	37.285	1	357.376	1	394.661	1%
Total Geral	5.235.625	100	38.694.069	100	43.929.694	100%

Fonte: Siafi

(1) Inclusive valores dos exercícios anteriores.

Da despesa total inscrita em restos a pagar até o final de 2006, 80% referem-se a despesas dos grupos “Outras Despesas Correntes” (42%) e “Investimentos” (38%). Esses dois grupos representam 96% do total inscrito em restos a pagar processados.

A tabela a seguir demonstra as inscrições e a execução dos restos a pagar segundo o ano no qual a despesa foi empenhada:

Restos a pagar por ano do empenho - execução no exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Ano	RP Processados				RP Não-Processados			
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
1999	29	29	-	-	-	-	-	-
2000	2	1	-	1	-	-	-	-
2001	0	-	-	0	-	-	-	-
2002	28.797	11.879	5.592	11.327	-	-	-	-
2003	131.419	38.094	21.948	71.377	-	-	-	-
2004	520.056	93.240	110.369	316.447	50.057	40.253	1.008	8.796
2005	1.668.933	132.616	782.581	753.736	2.433.275	170.564	1.070.831	1.191.881
2006	2.886.388	81.296	2.586.518	218.574	36.210.737	8.129.138	20.806.787	7.274.758
Total	5.235.625	357.155	3.507.008	1.371.462	38.694.069	8.339.955	21.878.626	8.475.435

Fonte: Siafi

Em 2007, havia saldos em restos a pagar inscritos desde 1999, embora em valores pouco expressivos. Todavia, os valores inscritos a partir de 2002 são superiores a R\$ 11 milhões.

A manutenção de saldos nas contas de restos a pagar contraria o disposto no artigo 68 do Decreto 93.872/86:

“Art. 68. A inscrição de despesas como Restos a Pagar será automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, desde que satisfaça às condições estabelecidas neste Decreto, e terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.”

De mencionar que o Decreto n.º 6.007/2006 prorrogou a validade dos restos a pagar, inscritos em 2005, dos Ministérios da Educação, da Saúde, dos Transportes, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional, do Turismo e das Cidades:

“Art. 1º Fica prorrogado, até 28 de fevereiro de 2007, o prazo de validade dos restos a pagar, inscritos no exercício financeiro de 2005, dos Ministérios da Educação, da Saúde, dos Transportes, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional, do Turismo e das Cidades.

Parágrafo único. Os restos a pagar com validade prorrogada nos termos do **caput**, que não forem liquidados até a referida data, serão automaticamente cancelados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI no primeiro dia útil posterior a essa data.”

Posteriormente, o prazo estipulado no **caput** foi prorrogado para 30/6/2007 pelo Decreto n.º 6.050/2007. O Decreto n.º 6.137/2007 estendeu para 31/12/2007 a validade dos restos a pagar dos referidos ministérios, com exceção do Ministério da Saúde.

Dentre os órgãos que mantiveram saldos de restos a pagar não-processados no SIAFI, embora estes não se encontrassem mais vigentes, os seguintes efetivaram a liquidação ou o pagamento, em 2007, contrariando a legislação vigente:

- Ministério da Integração Nacional e Ministério das Cidades (restos a pagar de 2004);
- Presidência da República, Ministério da Fazenda, (restos a pagar de 2005);
- Ministério da Saúde (restos a pagar de 2005, cuja validade foi prorrogada apenas até 30/06/2007).

O Processo TC n.º 023.590/2006-5 tratou, dentre outros assuntos, da prorrogação extemporânea da vigência de restos a pagar ocorrida com a edição do Decreto n.º 5.729, de 20 de março de 2006. O Acórdão n.º 19/2007-Plenário esclareceu aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República que, mesmo na hipótese de haver razões de interesse público que justifiquem a prorrogação de restos a pagar mediante a edição de decreto, essa prorrogação deve ser feita antes do término da vigência dos restos a pagar. Ou seja, a prorrogação da vigência dos restos a pagar deve ser feita de forma tempestiva, antes que ocorra o cancelamento dessa despesa.

Parte significativa dos valores inscritos em restos a pagar anteriormente ao exercício de 2005 refere-se a despesas já liquidadas. Embora seja indiscutível o direito do credor ao recebimento de pagamentos pelos serviços ou bens entregues, é necessária a observância das normas que norteiam a realização das despesas públicas. Assim, o pagamento dessas obrigações requer dotação específica no orçamento anual, a título de despesas de exercícios anteriores, com base no art. 37 da Lei n.º 4.320/1964 ou no art. 69 do Decreto n.º 93.872/1986. Ou, de forma diversa, a vigência desses restos a pagar deveria, no momento adequado, ter sido prorrogada por decreto presidencial, o que não ocorreu.

A existência de restos a pagar não-processados inscritos em 2004 contraria, ainda, as “Normas de Encerramento do Exercício” expedidas nos últimos anos pela Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da Secretaria do Tesouro Nacional, nos seguinte termos:

“2.1.1 SALDOS DE RESTOS A PAGAR

Os saldos de restos a pagar não processados serão cancelados no encerramento do exercício, conforme art. 68 do Decreto 93.872/86, salvo se prorrogado por instrumento legal que o ampare.

A prorrogação de restos a pagar não processados sem instrumento legal que o ampare constitui infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira e orçamentária de que trata o art. 16, Inciso III, alínea “b” da Lei 8.443/92, sujeitando os infratores à sanção prevista no inciso II do art.58 da mesma Lei.”

Por conseguinte, deverá ser consignada ressalva ao Chefe do Poder Executivo e expedida a competente recomendação, sem prejuízo da apuração de responsabilidades nas tomadas de contas referentes ao exercício de 2007 dos órgãos que executaram despesas a título de restos a pagar não-processados fora de sua vigência.

3.3.4 Renúncia de receitas – benefícios tributários, financeiros e creditícios

O § 6º do art. 165 da Constituição Federal estipula que o “projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”. A Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), no § 1º do art.14 elencou os institutos constitutivos da renúncia de receita como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O Tribunal de Contas da União classifica os benefícios tributário, financeiros e creditícios como renúncia de receita, em que pese o fato de determinados benefícios constituírem subsídios creditícios custeados pelos Orçamento da União. Nessa hipótese, não há perda de receita, mas verdadeira despesa pública.

No ano de 2007, o conjunto das renúncias de receitas federais alcançou o montante estimado de R\$ 92,3 bilhões, sendo R\$ 19,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios, R\$ 59,2 bilhões de benefícios tributários e R\$ 14,0 bilhões com os benefícios tributários-previdenciários.

Os órgãos que administram os recursos oriundos de benefícios financeiros e creditícios não conseguiram apontar o destino, por região do País, de parcela das renúncias equivalente a R\$ 1,9 bilhão. Segundo a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), o problema decorre da atual sistemática de classificação adotada por parte das instituições financeiras. Assim sendo, a tabela seguinte contempla apenas parte desses benefícios (R\$ 17,2 bilhões) concedidos.

Renúncia de receitas federais – regionalização – 2007

(em R\$ 1,00)

Benefícios	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Tributários ⁽¹⁾	4.602.703.434	7.040.933.148	10.619.483.644	28.192.396.495	8.704.255.253	59.159.771.974
Tributários-Previd.	1.103.588.706	1.301.885.300	344.212.113	7.907.119.079	3.346.724.358	14.003.529.556
Fin.e Creditícios ⁽²⁾	4.020.397.057	4.124.327.901	1.468.239.439	5.089.776.108	2.530.143.195	17.232.883.700
Total ⁽³⁾	9.726.689.197	12.467.146.349	12.431.935.196	41.189.291.682	14.581.122.806	90.396.185.230
Participação %	10,8%	13,8%	13,8%	45,6%	16,1%	100%
PIB %	0,4%	0,5%	0,5%	1,6%	0,6%	3,5%

Fonte: SRF-MF,SPS-MPS e SPE-MF

⁽¹⁾ Valores acrescidos com recursos estimados do PAC (R\$ 6,420 bilhões)⁽²⁾ Valores Efetivos que foram desdobrados por região (R\$ 17,2 bilhões) de um total de R\$ 19, 2 bilhões⁽³⁾ Valor total que não inclui R\$ 1,9 bilhão, cuja distribuição regional não foi identificada.

Destaca-se, assim como em todos os exercícios anteriores, a participação da região Sudeste, com 45,6% do total das renúncias em 2007, ou 1,6% do PIB. A região Centro-Oeste, por sua vez, teve a menor participação no total dos benefícios – 10,8% ou 0,4% do PIB.

Deve ser recomendado às instituições financeiras federais que adotem providências com vistas a classificar, por região, a totalidade dos benefícios financeiros e creditícios concedidos, de forma a dar cumprimento ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Os benefícios tributários estimados para 2007 apresentaram crescimento de 2,5%, em comparação com o ano de 2006.

Os valores de 2007 ainda são estimados porque existe defasagem de aproximadamente um ano entre o término do exercício e a obtenção da integralidade dos dados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), em razão do processamento integral das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas.

Destaca-se, em termos proporcionais, o crescimento dos benefícios tributários vinculados à contribuição social sobre o lucro líquido, de 48,6%, e no imposto sobre a importação, de 29,5%. Em termos absolutos, o maior crescimento observado foi o do imposto sobre a renda, de cerca de R\$ 2,2 bilhões. De outro lado, estima-se a redução de 48,6% dos benefícios tributários do imposto sobre produtos industrializados (IPI), ou R\$ 2,7 bilhões.

Renúncia tributária – 2007 – valores efetivos e estimados

(em R\$ 1,00)

Tributo	Ano 2006 ⁽¹⁾	Ano 2007 ⁽²⁾	Var. %
I. Imposto sobre Importação	1.754.865.093	2.272.472.416	29,5
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	22.079.085.440	24.305.109.152	10,1
II.a) - Pessoa Física	7.083.601.182	8.726.016.316	23,2
II.b) - Pessoa Jurídica	14.906.844.380	15.484.537.454	3,9
II.c) - Retido na Fonte	88.639.878	94.555.382	6,7
III. Imposto sobre Produtos Industrializados	11.149.375.045	8.526.569.087	-23,5

Tributo	Ano 2006 ⁽¹⁾	Ano 2007 ⁽²⁾	Var. %
IV. Imposto sobre Operações Financeiras	484.171.291	582.913.214	20,4
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	23.100.000	21.053.836	-8,9
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	3.090.881.286	3.690.254.442	19,4
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	2.898.855.842	4.308.347.747	48,6
VIII. Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	16.105.877.539	15.453.052.077	-4,1
Total	57.586.211.536	59.159.771.971	2,7

Fonte: DGT-SRF

⁽¹⁾ Valores Efetivos

⁽²⁾ Valores Estimados do DGT-2007, acrescidos com recursos estimados do PAC (R\$ 6,420 bilhões)

A SRFB elabora anualmente o “Demonstrativo de Gastos Tributários” (DGT), onde são apresentadas as previsões das renúncias tributárias a serem anexadas ao projeto de lei orçamentária.

A tabela seguinte revela que os valores de renúncia tributária têm sido subestimados pela SRFB ao longo dos três últimos anos.

Renúncia tributária efetiva e estimada

(em R\$ 1,00)			
Ano	Valor Efetivo	Valor Estimado	Varição (%)
2004	34.321.647.524,00	24.211.156.283,00	-29,46
2005	41.010.685.398,00	31.288.196.343,00	-23,71
2006	57.586.211.536,00	42.499.551.763,00	-26,20

Fonte: SRF - DGT - valores efetivos e estimados

A renúncia tributária constitui instrumento de política fiscal de caráter indutor, adotado pelo Estado e direcionado aos diversos sociais e econômicos do País. Os incentivos fiscais ganharam relevância, no passado, em razão da possibilidade de redução das desigualdades regionais. Atualmente, a política de desoneração fiscal tem focado também o crescimento setorial, sobretudo, com a edição do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

A evolução das renúncias efetivas levantadas a partir de 2000, conforme se vê na tabela seguinte, tem revelado o incremento das políticas de desoneração de tributos, sobretudo daqueles administrados pela Receita Federal.

Evolução carga e renúncia tributária

Ano	Carga Federal (% PIB)	Renúncia Federal (% PIB)	Evolução Carga Variação % Acumulada	Evol. Renúncia Variação % Acumulada
2000	20,25	1,26	-	-
2001	21,18	1,40	4,59	11,11
2002	22,16	1,53	9,43	21,43
2003	21,69	1,51	7,11	19,84
2004	22,42	1,77	10,72	40,48
2005	23,44	1,91	15,75	51,59
2006	23,65	2,47	16,79	96,03
2007 ⁽¹⁾	25,33	2,31	25,09	83,33

Fonte : SRF-MF, IBGE e TCU

⁽¹⁾ Valores Estimados

Apesar do crescimento dos valores renunciados das receitas federais ao longo dos anos e do estímulo a determinados setores ou regiões, não tem sido avaliado o impacto social e econômico das políticas públicas que utilizam tal mecanismo, sobretudo quanto aos reais benefícios alcançados frente aos aspectos de progressividade do sistema de tributação.

Tal avaliação torna-se necessária para justificar perante a sociedade os benefícios concedidos a determinado grupo de contribuintes – o que opera em sentido contrário à neutralidade que se espera do sistema tributário. Além disso, o aumento da carga tributária indica que os contribuintes em geral estão arcando com as perdas decorrentes da renúncia tributária.

Entre 2000 e 2007, a relação benefícios tributários/PIB, concernente apenas às receitas administradas pela antiga Secretaria da Receita Federal, aumentou de 1,26% para 2,31% do PIB, ou 83,33%. A carga tributária federal aumentou 25,09% no mesmo período, de 20,25% para 25,33% do PIB. Ou seja, a proporção renúncia tributária/arrecadação de receitas federais cresceu cerca de 47% $[(2,31/25,33)/(1,26/20,25)]$.

A par do conhecido aumento da carga tributária, especialmente dos tributos federais, verifica-se o constante aumento das renúncias tributárias, tanto em números absolutos como em relação ao PIB ou às receitas federais.

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS-PREVIDENCIÁRIOS

Os benefícios previdenciários vem sendo estimados pela Secretária de Políticas de Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social. Essa estimativa foi incluída no anexo do projeto de lei orçamentária pela primeira vez no exercício de 2001, por força da Lei n.º 9.995/2000, que estabeleceu as diretrizes para o Orçamento de 2001.

As informações relativas aos exercícios de 2007 e 2006 foram obtidas a partir do valor atualizado da estimativa feita pela SPS, no segundo semestre de 2007, por não serem conhecidos os valores efetivos dessas renúncias.

Renúncias previdenciárias – valores estimados

	(em R\$ milhões)		
Receitas	Ano 2006	Ano 2007	(%)
Simplex - Contr. Patronal Diferenciada	5.886,62	7.137,23	21,2
Ent. Filantrópicas - Isenção Contr. Patronal	4.140,57	4.298,48	3,8
Exp. Prod. Rural - Isenção Contr. Sobre receitas de exportações do Setor Rural	2.292,51	2.049,92	-10,6
Empregados - Redução de Alíquotas em razão da CPMF.	308,035	517,89	68,1
Total	12.627,74	14.003,53	10,9

Fonte: Ofício n.º 198/SPS/GAB/MPS/2007.

Segundo estimativas do Ministério da Previdência Social, houve crescimento de R\$ 1,38 bilhão na renúncia de receitas previdenciárias em 2007, ou 10,9%.

De ressaltar que essa renúncia de receita pode afetar, além do orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal, caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade social, que abrangem a despesa de previdência social.

BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Os benefícios creditícios e financeiros são considerados renúncia de receita em razão da redução potencial de receitas que deixam de ser obtidas pelo Estado, vis a vis as taxas praticadas pelo mercado. Em geral, esses recursos são destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas para o desenvolvimento regional e social, bem como para apoio a determinados setores da economia a taxa de juros preferenciais.

Algumas vezes o Estado concede crédito ao setor privado até mesmo por taxas inferiores ao custo de captação. Nessa situação, os subsídios concedidos acarretam despesas no orçamento anual, por meio dos programas oficiais de crédito.

Segundo a Portaria GM n.º 379/2006, do Ministério da Fazenda, benefícios financeiros são desembolsos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União. Já os benefícios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação ou oportunidade do Governo Federal.

Os valores dos benefícios financeiros e creditícios, explícitos ou diretos e implícitos ou indiretos, são conhecidos apenas após fechamento dos balancetes das instituições financeiras federais, os quais são recebidos e consolidados pela Secretaria de Política Econômica – SPE do Ministério da Fazenda.

Os valores dos benefícios financeiros e creditícios concedidos em 2007, informados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (Ofício n.º 064/SPE-MF, de 31/3/2008) são os seguintes:

Demonstrativo dos benefícios financeiros e creditícios – 2007

Discriminação	(em R\$ milhares)		
	Ano 2006	Ano 2007	Var. (%)
Agropecuários	4.154.316	6.426.582	54,70
AGF e Estoques Estratégicos	249.973	(124.343)	(149,74)
Garantia e Sustentação de Preços	906.106	1.181.122	30,35
Custeio Agropecuário	341.561	956.679	180,09
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	484.918	27.492	(94,33)
Empréstimos do Governo Federal – EGF	3.289	30.914	839,93
PRONAF	1.233.267	900.494	(26,98)
Equalização	1.088.674	566.319	(47,98)
Financiamento	144.593	334.175	131,11
Securitização Agrícola	486.922	1.497.506	207,55
Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA	197.200	216.358	9,72
Programa de Revitalização de Cooperat. de Prod. Agropecuária – RECOOP	19.407	20.759	6,97
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – Lei n.º 10.823/2003	31.122	60.962	95,88
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFÉ	189.397	175.907	(7,12)
Equalização	-	2.606	-
Financiamento	-	173.301	-

Discriminação	Ano 2006	Ano 2007	Var. (%)
Programa de Recuperação da Lavoura Cacauera Baiana	11.154	1.585	(85,79)
Equalização	1.106	292	(73,60)
Financiamento	10.048	1.293	(87,13)
Créditos para Famílias Assentadas (Incra)	-	1.105.589	-
Proagro	-	50.000	-
Inscrição em Dívida Ativa da União – Securitização e PESA	-	325.557	-
Setor Produtivo	6.902.570	2.447.989	(64,54)
Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND	123.868	98.152	(20,76)
Fundos Constitucionais de Financiamento – FNE, FNO e FCO	4.254.792	4.117.308	(3,23)
Investimentos na Região Centro-Oeste (equalização FAT)	8.447	6.831	(19,13)
Fundo da Marinha Mercante – FMM	553.958	471.613	(14,86)
Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Finan. Nacional – PROER	1.393.937	(2.518.252)	(280,66)
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC	15.298	28.339	85,25
Programa de Financiamento às Exportações – PROEX	552.270	234.139	(57,60)
Equalização	448.810	382.918	(14,68)
Financiamento	103.460	(148.779)	(243,80)
FDA	-	9.859	-
Programas Sociais	12.381.428	10.293.565	(16,86)
Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização – FRD	29.409	24.224	(17,63)
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	9.305.165	5.195.308	(44,17)
Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS	1.028.756	3.514.014	241,58
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES	156.770	304.739	94,39
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	156.932	156.182	(0,48)
Subsídio Habitacional – PSH	284.846	126.769	(55,50)
Subv. a Cons. de Energ. Elétrica da Subclasse de Baixa Renda – Lei nº 10.604/2002	1.400.115	946.829	(32,37)
Subv. Econ. Preço do Óleo Diesel Cons. por Emb. Pesqueiras – Lei nº 9.445/1997	19.435	25.500	31,21
Total	23.438.314	19.168.136	(18,22)

Fonte: SPE-MF – Elaboração Própria

Valores negativos de benefícios significam que alguns programas proporcionaram ganhos para o Governo Federal no exercício de 2007, em que pese não ser essa sua finalidade. É o caso, por exemplo, dos ganhos resultantes da venda de estoques reguladores quando ocorre uma alta do preço dos produtos agrícolas.

Segundo os dados fornecidos pela SPE, houve queda de 18,22% no total de benefícios financeiros e creditícios concedidos em 2007. Tal decréscimo é explicado pelo retorno positivo (subsídio “negativo”), do PROER (retorno de R\$ 2,5 bilhões) e pelo decréscimo de benefícios relativos às operações de investimento rural e agroindustrial (-94,3%), Pronaf (-26,98), Proex (-57,5%), FAT (-44,2%) e ao programa de subvenção ao consumo de energia elétrica para as classes de baixa renda (-32,4%).

Apesar do decréscimo total observado, há que destacar o crescimento dos benefícios concedidos por alguns programas. No setor produtivo, o único item que apresentou evolução positiva em comparação com o exercício de 2006 foi “Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade”, com crescimento de 85,25%. Contudo, em termos absolutos, o incremento foi de apenas R\$ 13,0 milhões, o que é insuficiente para contrabalançar as reduções observadas em outros itens.

Nos programas sociais, o aumento dos benefícios creditícios e financeiros ficou a cargo do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), com crescimento de R\$ 2,2 bilhões, ou 241,6%.

Já o setor agrícola, diferentemente dos demais (setor produtivo e programas sociais), experimentou crescimento no valor dos benefícios creditícios e financeiros de R\$ 2,2 bilhões, ou 54,70%, no ano de 2007. Os maiores responsáveis por esses aumentos foram a securitização da dívida agrícola, com aumento de R\$ 1,0 bilhão e o custeio agrícola, que cresceu R\$ 0,6 bilhão.

A despeito dos elevados valores despendidos com a securitização da dívida agrícola, a Secretaria do Tesouro Nacional não possui controle sobre as informações cadastrais dos mutuários beneficiados. Segundo informado pela SPE/MF, as operações ainda estão sob administração das instituições financeiras credoras. Contudo, a STN informou que os dados têm sido enviados pelas instituições, mas é necessário que o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) desenvolva um módulo no Sistema de Administração da Dívida Pública (SADIP) para esse fim. Assim, deve ser expedida recomendação ao Ministério da Fazenda para acelerar a implementação do citado módulo para fins de fortalecimento do controle das operações de securitização da dívida agrícola.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRANSPARÊNCIA DA RENÚNCIA DE RECEITAS

A estratégia de desenvolvimento econômico e social adotada pelo governo deve observar uma série de princípios e, dentre eles, o da transparência da gestão fiscal. Isto significa que o Estado deve demonstrar as fontes e origens dos recursos governamentais arrecadados e renunciados, bem como avaliar o resultado da aplicação desses recursos.

O Tribunal de Contas da União determinou ao Poder Executivo, por meio do Acórdão n.º 1.718/2005, que adotasse medidas para avaliar periodicamente os programas que envolvem renúncia de receita (incentivos tributários, creditícios e financeiros), com objetivo de assegurar transparência às ações públicas, em linha de coerência com os princípios insculpidos na LRF. Isso é particularmente importante quando se verifica a grandeza dos valores envolvidos.

Em 2007, os valores de renúncia de receita totalizaram R\$ 92,3 bilhões, o que supera despesas realizadas em diversas funções constantes do Orçamento da União, como demonstra o gráfico seguinte:



Fonte: SRF-MF,SPS-MPS, SPE-MF e Siafi.

AValiação DOS RESULTADOS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

O Tribunal de Contas da União determinou ao Ministério da Fazenda (subitem 9.3.2 do Acórdão n.º 1.718/2005-TCU-Plenário) que elaborasse metodologia de avaliação dos programas e projetos que utilizam recursos objeto de renúncia de receita. Tal metodologia deveria incluir o cronograma e a periodicidade das avaliações, discriminadas por tipo de benefícios.

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda encaminhou, por meio do Ofício n.º 37/SPE-MF, avaliação dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO), de 2003 a 2005, efetuada com base em critérios estipulados pela Portaria n.º 379/2006, do Ministério da Fazenda.

Os recursos desses fundos são geridos pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil e Banco do Brasil, sob a supervisão do Ministério da Integração Nacional (MIN). Os fundos têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Seus recursos – 3% do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados – destinam-se à execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Na concessão dos financiamentos, devem ser observadas as seguintes diretrizes básicas: (i) exclusividade para os setores produtivos das regiões; (ii) tratamento preferencial aos pequenos e mini-produtores rurais e às pequenas e microempresas; (iii) preservação do meio-ambiente; (iv) apoio à criação de novos centros, atividades e pólos dinâmicos, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda; (v) aplicação de até 20% dos recursos dos fundos no financiamento da produção e comercialização de bens destinados à exportação.

De acordo com a literatura especializada, as avaliações de programa devem considerar a eficácia, eficiência e efetividade. Eficácia é a capacidade de realizar objetivos. Eficiência é utilização produtiva dos recursos. Efetividade é a capacidade de transformar a situação existente na situação desejada. Esses conceitos são independentes entre si, ou seja, é possível alcançar cada um deles sem alcançar também os outros. O ideal, entretanto, é alcançar os três.

O trabalho realizado pela SPE limita-se a comparar a eficiência e a eficácia do FNE, FNO e FCO e utiliza o método conhecido como *Propensity Score*.

Com base em dois indicadores que contabilizam a evolução do custo médio para gerar empregos e o aumento da produtividade das empresas (que tiveram acesso aos financiamentos), são auferidos os níveis de eficiência dos fundos constitucionais.

O estudo técnico da SPE/MF conclui que nenhum dos fundos constitucionais foi eficaz em aumentar a produtividade dos empreendimentos. Comparativamente, apenas o FNE mostrou-se eficaz em aumentar o número de empregados das empresas tomadoras de empréstimos.

O FNE é apontado, também, como o mais eficiente dos fundos, tanto na geração de empregos quanto no aumento da produtividade das empresas tomadoras de empréstimos.

O Ministério da Integração Nacional (MIN) é o órgão ao qual estão vinculados os fundos constitucionais e que define a política de desenvolvimento regional. Por essas razões, deve adotar as

medidas para corrigir os problemas apontados pela SPE/MF, de modo a melhorar a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais. O ideal seria que o próprio órgão realizasse avaliações periódicas de seus programas, sem prejuízo da competência dos órgãos de controle e das avaliações realizadas pelo Ministério da Fazenda. Isso, contudo, somente será possível quando o MIN estiver devidamente estruturado.

De mencionar que a Portaria n.º 379/2006, do Ministério da Fazenda, editada em cumprimento à determinação contida no Acórdão n.º 1.718/2005-TCU-Plenário, aprovou a metodologia de cálculo para a elaboração do demonstrativo de “Benefícios Financeiros e Creditícios Regionalizados”, de que trata o § 6º do art. 165 da Constituição Federal. O cálculo desses benefícios são necessários também para a avaliação de resultado dos respectivos programas de governo.

O valor dos benefícios referentes aos fundos constitucionais é expresso pela seguinte fórmula, constante do anexo à Portaria MF n.º 379/2006:

$$B_t = PL_t - PL_{t-1} (1 + C_t) + T_t, \text{ onde:}$$

(B_t) = Benefício creditício e financeiro no período t;

(PL_t) = Patrimônio líquido do fundo ao final do período t;

(PL_{t-1}) = Patrimônio líquido do fundo ao final do período anterior;

(C_t) = Custo de oportunidade do Tesouro Nacional;

(T_t) = Transferências do Tesouro Nacional ao fundo;

Contudo, a fórmula transcrita contém uma impropriedade. Se a medida dos benefícios concedidos é a perda verificada na evolução patrimonial dos fundos, considerado como parâmetro o custo de oportunidade do Tesouro, o patrimônio do período atual deveria ser subtraído do patrimônio do período anterior atualizado pelo custo de oportunidade do Tesouro, e não como foi descrito na fórmula. Ou, seja, a fórmula de cálculo dos benefícios concedidos deveria ser:

$$B_t = PL_{t-1} (1 + C_t) - (PL_t - T_t)$$

ou

$$B_t = PL_{t-1} (1 + C_t) - PL_t + T_t$$

De ressaltar que a fórmula de cálculo dos benefícios do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), constante da Portaria MF n.º 379/2006, é similar à fórmula proposta.

Além disso, os dados de patrimônio líquido utilizados pela SPE para o cálculo dos benefícios financeiros concedidos em 2007 são inferiores àqueles registrados no Siafi, enquanto que as transferências são maiores. Esses dados derivam das demonstrações dos fundos feitas a partir da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, alterado pela Lei n.º 11.638, de 28 de dezembro de 2007.

Torna-se necessário, portanto, recomendar a alteração da Portaria n.º 379/2006 e aferir a consistência dos valores dos benefícios financeiros apresentados pela Secretaria de Política Econômica.

3.3.5 Gestão fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe uma série de novos desafios para os gestores públicos no Brasil. Dentre os princípios desta lei, destacam-se o planejamento, a transparência no uso de recursos públicos e a participação popular.

Em suas disposições preliminares, a LRF define a gestão fiscal responsável como sendo o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Considerando esse cenário, procedeu-se à análise da gestão fiscal no âmbito da União, tendo como base as informações que integram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2007 e Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais referentes ao 3º quadrimestre daquele exercício.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A receita corrente líquida (RCL), definida no art. 2º da LRF, representa o total das receitas correntes arrecadadas num período de doze meses, deduzidas algumas parcelas, as quais variam de acordo com a esfera de governo, conforme disposto no referido artigo.

Nos termos delineados na referida lei, a RCL constitui um dos principais parâmetros para balizar a boa gestão fiscal. Relativamente à RCL, são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. A RCL apurada para os exercícios de 2006 e 2007 está demonstrada na tabela a seguir:

**Demonstrativo da receita corrente líquida realizada
exercícios de 2006 e 2007 (LC nº 101/2000 – art. 53, I)**

(em R\$ milhões)

Especificação	Exercício de 2006		Exercício de 2007		% 2007/2006
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	
Receita Corrente (I)	584.067	100,00	658.884	100,00	12,81
Receita Tributária	169.502	29,02	199.601	30,29	17,76
Receita de Contribuições	320.740	54,91	364.728	55,36	13,71
Receita Patrimonial	38.013	6,51	34.851	5,29	-8,32
Receita Agropecuária	27	0,00	20	0,00	-29,63
Receita Industrial	388	0,07	380	0,06	-2,06
Receita de Serviços	25.986	4,45	27.252	4,14	4,87
Transferências Correntes	187	0,03	206	0,03	9,63
Outras Receitas Correntes	29.224	5,00	31.846	4,83	8,97
Deduções (II)	239.336	100,00	272.203	100,00	13,73

Especificação	Exercício de 2006		Exercício de 2007		%
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	
Transf. Constitucionais e Legais	94.912	39,66	108.425	39,83	14,24
Contr. Emp. Trab. p/ Seg. Social	114.425	47,81	130.709	48,02	14,23
Contr. Do Servidor para o Plano S. Soc. Do Servidor Civil	4.907	2,05	5.648	2,07	15,10
Contr. P/ Custeio Pensões Militares	1.276	0,53	1.305	0,48	2,19
Contr. P/ PIS/PASEP	23.815	9,95	26.116	9,59	9,66
- PIS	20.218	8,45	22.097	8,12	9,29
- PASEP	3.597	1,50	4.018	1,48	11,70
Receita Corrente Líquida – RCL (I-II)	344.731	-	386.681	-	12,16

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária – Dez/2006 e Dez/2007

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2006, a receita corrente apresentou crescimento da ordem de R\$ 74,8 bilhões e que as deduções aumentaram em cerca de R\$ 32,9 bilhões. Esta diferença representou aumento da RCL de R\$ 41,9 bilhões em 2007, ou 12%.

As duas categorias de receitas que mais cresceram nominalmente foram a receita de contribuições e a receita tributária, com incremento de cerca de R\$ 43,9 bilhões e R\$ 30,0 bilhões, ou 13,71% e 17,76%, respectivamente. As variações nos itens de receitas serão analisadas de forma detalhada no subitem 3.3.2.

No tocante às deduções das receitas, necessárias à apuração da RCL, os dois itens que tiveram o maior aumento absoluto foram a Contribuição do Empregador e do Trabalhador para a seguridade social (Regime Geral de Previdência) e as Transferências Constitucionais e Legais, que cresceram R\$ 16,3 bilhões e R\$ 13,5 bilhões, representando incremento percentual de 14,23% e 14,24%, respectivamente.

DESPESAS COM PESSOAL

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2006 e 2007, bem como os respectivos percentuais limites de gastos com pessoal previstos na LRF, comparando-se as informações divulgadas nos Relatórios de Gestão Fiscal entre os dois exercícios.

Despesa total com pessoal da união – exercícios de 2006 e 2007

Discriminação	(em R\$ milhões)		
	Despesa Liquidada 2006	Despesa Liquidada 2007	% 2007/2006
Despesa Bruta com Pessoal (I)	115.012	126.878	10
Pessoal Ativo	66.133	73.260	11
Pessoal Inativo e Pensionistas	48.864	53.615	10
Outras despesas de pessoal decorr. de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	15	1	-
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	(18.849)	(23.448)	24
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	(48)	(110)	129
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	(4.863)	(4.170)	-14

Discriminação	Despesa Liquidada 2006	Despesa Liquidada 2007	% 2007/2006	
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(2.191)	(2.537)	16	
(-) Inativos com Recursos Vinculados	(11.690)	(16.631)	42	
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)*	(57)	(0)	-100	
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	96.163	103.429	8	
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	344.731	386.681	12	
% do Total da Despesa Líquida c/Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%	27,66	26,75	-3	
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	50,00%	172.366	193.340	12
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	47,50%	163.747	183.673	12

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal Consolidado - Exercícios 2006 e 2007

*Em razão do § 7º do art. 57 da CF, incluído pela Emenda Constitucional n.º 50/ 2006, está vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação extraordinária.

Dos valores contidos na tabela, verifica-se que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites estabelecidos pelos artigos 20 e 22 da LRF, isto é, Limites Máximo e Prudencial, respectivamente.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta – despesas não computadas) apresentou elevação de R\$ 7,3 bilhões em relação aos gastos em 2006, ou 8%.

Como se observa, houve aumento da ordem de 42% na dedução por Inativos com Recursos Vinculados. Com base na sistemática estabelecida pelas alíneas *a* e *c* do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, as despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos provenientes da arrecadação das contribuições dos segurados e da contribuição patronal não são computadas no total da despesa com pessoal.

Embora as despesas com inativos e pensionistas tenham aumentado em R\$ 4,7 bilhões, as receitas vinculadas a esses pagamentos (contribuições dos servidores e da União para custeio do regime próprio de previdência) aumentaram R\$ 4,9 bilhões, de modo que a despesa líquida com inativos e pensionistas manteve-se em torno de R\$ 37,0 bilhões.

Em razão do impacto na apuração das despesas de pessoal para fins de verificação de atendimento aos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da LRF, da alocação de recursos das contribuições dos segurados e da contribuição patronal a cada Poder e órgão autônomo na Lei Orçamentária Anual – LOA, foi realizado, pelo TCU (TC 027.237/2007-8), em 2007, estudos no qual foi procedida análise dos critérios atualmente aplicados na referida distribuição. Verificou-se que não existem disposições legais sobre a matéria e que a Secretaria de Orçamento Federal vem definindo a forma de alocação de tais recursos.

Em virtude de tal fato e buscando atribuir clareza e estabilidade ao referido procedimento, foi reiterada, no Acórdão nº 393/2008-TCU-Plenário, a necessidade de implementação de medidas com vistas a edição de normativo que institua diretrizes transparentes acerca da repartição na LOA dos recursos vinculados ao regime próprio da previdência da União, de forma a evitar que alterações abruptas

na metodologia possam comprometer o cumprimento dos limites fixados para despesa de pessoal por algum órgão ou Poder.

A relação “total da despesa líquida com pessoal/RCL” para a União, segundo os valores constantes nos Relatórios de Gestão Fiscal, não só observou o limite de 50% estipulado no inciso I do art. 19 da LRF, como registrou redução percentual entre os exercícios de 2004 e 2007, conforme explicitado no quadro seguinte:

Despesa total com pessoal x receita corrente líquida

(em R\$ milhões)

Discriminação	2004	2005	2006	2007
Total da Despesa com Pessoal (A)	77.470	82.977	96.163	103.429
Receita Corrente Líquida (B)	264.353	303.016	344.731	386.681
A/B (%)	29,31%	27,37%	27,90%	26,75%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

A redução na relação entre despesas de pessoal e a RCL, no período (2004 a 2007), deve-se ao crescimento da receita corrente líquida e não à redução da despesa com pessoal. A RCL cresceu cerca de 46% e a despesa de pessoal, 33,5%, no período em exame.

A tabela seguinte apresenta informações do total da despesa com pessoal, bem como os respectivos limites, segregadas pelos Poderes e órgãos federais mencionados no art. 20 da LRF.

**Despesas com pessoal por poder e órgão federal – orçamentos fiscal e da seguridade social
exercício de 2007 (*)**

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 386.681.857 mil

Poder / Órgão	Despesa Líquida c/ Pessoal (DLP)	DLP/RCL (%)	Limite Máximo (%)	Limite Prudencial (2) (%)	Limite Alerta TCU (3) (%)	Realizado/ Limite Máximo (%)	Realizado/ Limite Prudencial (%)	Realizado/ Limite Alerta TCU (%)
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Total do Poder Executivo	85.860.004	22,20431	0,900000	38,855000	36,810000	54,289245	57,146573	60,321383
1.1 Poder Executivo Federal	79.128.840	20,463551	37,900000	36,005000	34,110000	53,993539	56,835304	59,992821
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes (4)	6.731.164	1,740750	3,000000	2,850000	2,700000	58,024994	61,078941	64,472215
1.2.1 Amapá	442.934	0,114547	0,273000	0,259350	0,245700	41,958753	44,167109	46,620837
1.2.2 Roraima	298.652	0,077235	0,160000	0,152000	0,144000	48,271595	50,812205	53,635106
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	5.139.708	1,329183	2,200000	2,090000	1,980000	60,417388	63,597250	67,130431
1.2.4 MPDFT (5)	214.038	0,055352	0,092000	0,087400	0,082800	60,165740	63,332358	66,850822
1.2.5 TJDF (6)	635.832	0,164433	0,275000	0,261250	0,247500	59,793764	62,940804	66,437515
2. Total do Poder Legislativo	4.557.886	1,178717	2,500000	2,375000	2,250000	47,148689	49,630199	52,387433
2.1 Câmara dos Deputados	2.133.964	0,551865	1,210000	1,149500	1,089000	45,608717	48,009176	50,676353
2.2 Senado Federal	1.737.941	0,449450	0,860000	0,817000	0,774000	52,261610	55,012221	58,068455
2.3 Tribunal de Contas da União	685.981	0,177402	0,430000	0,408500	0,387000	41,256258	43,427640	45,840287
3. Total do Poder Judiciário	11.682.526	3,021224	6,000000	5,700000	5,400000	50,353738	53,003935	55,948598
3.1 Conselho Nacional de Justiça	4.826	0,001248	0,006000	0,005700	0,005400	20,800907	21,895692	23,112119
3.2 Supremo Tribunal Federal	127.254	0,032909	0,073726	0,070040	0,066353	44,637203	46,986530	49,596892

Poder / Órgão	Despesa Líquida c/ Pessoal ⁽¹⁾ (DLP)	DLP/RCL (%)	Limite Máximo (%)	Limite Prudencial ⁽²⁾ (%)	Limite Alerta TCU ⁽³⁾ (%)	Realizado/ Limite Máximo (%)	Realizado/ Limite Prudencial (%)	Realizado/ Limite Alerta TCU (%)
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
3.3 Superior Tribunal de Justiça	374.678	0,096896	0,224226	0,213015	0,201803	43,213342	45,487729	48,014825
3.4 Conselho da Justiça Federal	3.513.623	0,908660	1,631968	1,550370	1,468771	55,678787	58,609249	61,865318
3.5 Justiça Militar	111.771	0,028905	0,080726	0,076690	0,072653	35,806503	37,691056	39,785003
3.6 Justiça Eleitoral	1.714.725	0,443446	0,924375	0,878156	0,831938	47,972514	50,497383	53,302793
3.7. Justiça do Trabalho	5.835.650	1,509160	3,058979	2,906030	2,753081	49,335429	51,932031	54,817144
4. Total do Ministério Público	1.385.536	0,358314	0,600000	0,570000	0,540000	59,719033	62,862140	66,354481
Total da União	103.485.952	26,762557	50,000000	47,500000	45,000000	53,525114	56,342225	59,472349

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos Federais

* Com limites de pessoal definidos pela Resolução n° 26/2006 do CNJ e pelo Decreto n° 6.334/2007.

Notas:

⁽¹⁾ Artigo 20 da LC 101/2000;

⁽²⁾ Parágrafo único, artigo 22 da LC 101/2000;

⁽³⁾ Inciso II, § 1°, artigo 59 da LC 101/2000;

⁽⁴⁾ Amapá, Roraima e Distrito Federal;

⁽⁵⁾ Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

⁽⁶⁾ Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Da análise da tabela, constata-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos Poderes e órgãos mencionados no art. 56 da LRF foram cumpridos no período de janeiro a dezembro de 2007.

No que se refere ao limite de alerta previsto no § 1°, inciso II, do art. 59 da LRF, correspondente a 90% do limite máximo de cada Poder e órgão mencionado no art. 20 da LRF, registra-se que no 2° quadrimestre de 2007, o total das despesas com pessoal do MPDFT atingiu **0,059160%** em relação à RCL da União, ou **92,44%** do seu limite máximo, fixado em 0,064% nos termos da alínea “c”, inciso I, do art. 20 do mesmo Diploma, o que ensejou a expedição de alerta, conforme previsto no inciso II do § 1° do art. 59 da Lei Complementar n° 101/2000.

O Decreto n.º 6.334, de 28 de dezembro de 2007, alterou os limites historicamente praticados pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) e pelo grupo de ex-Territórios do Amapá e Roraima. O referido decreto reduziu 0,014 ponto percentual (p.p.) dos limites historicamente destinados às despesas com pessoal dos servidores que desempenham suas funções nos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, cuja totalidade (0,028 p.p.) somou-se ao limite do MPDFT, o qual passou de 0,064% (sessenta e quatro milésimos por cento) da RCL federal para 0,092% (noventa e dois milésimos por cento).

Ocorre que os referidos limites encontram-se bem definidos pela alínea “c”, inciso I do artigo 20 da LC n° 101/2000, que, ao regulamentar a Carta Republicana (art. 169), destacou limite global de 3%

(três por cento) para o custeio das despesas com pessoal referentes a ações atípicas da União. De acordo com o dispositivo citado, tal limite deve englobar o Poder Judiciário (TJDFT), o Ministério Público (MPDFT) e a Defensoria Pública (DPDFT) do Distrito Federal e Territórios, o Fundo do Distrito Federal (FCDF), previsto no inciso XIV do mesmo artigo constitucional e ainda os servidores amparados pelo artigo 31 da Emenda Constitucional nº 19/1998 e que desempenham suas funções nos ex-Territórios do Amapá e de Roraima. Assim, os 3% previstos no dispositivo citado deveria ser repartido entre os citados órgãos, de forma proporcional à média das despesas com pessoal realizadas no triênio 1997/1999.

Essa matéria está sendo examinada no TC n.º 001.404/2008-1.

Nada obstante, os gastos com pessoal na esfera federal não excederam os percentuais previstos no inciso I do art. 20 da LRF.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Em 2007, o Senado Federal aprovou em 21 de dezembro a Resolução n.º 48/2007, que dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal, e sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externa e interna.

Comparativamente aos limites fixados pela Resolução n.º 48/2007, a tabela seguinte demonstra os valores relativos às operações de crédito e às antecipações de receitas nos exercícios de 2006 e 2007, com base no disposto na alínea “d” do inciso I do art. 55 da LRF.

Operações de crédito, inclusive ARO – orçamentos fiscal e da seguridade social exercícios 2006 e 2007

Empréstimos e Financiamentos	(em R\$ milhões)		
	2006	2007	% 2007/2006
Operações de Crédito Internas	523.979.283	528.068.295	1
Refinanciamento da Dívida Interna	388.890.733	372.423.612	-4
Outras Operações de Crédito Interno	135.088.550	155.644.683	15
Operações de Crédito Externas	18.188.958	7.171.297	-61
Refinanciamento da Dívida Externa	10.618.334	6.292.252	-41
Outras Operações de Crédito Externo	7.570.624	879.045	-88
Operações de Crédito por Antecipação de Receita (ARO)	-	-	-
Total das Operações de Crédito (A)	542.168.241	535.239.592	-1
Receita Corrente Líquida – RCL (B)	344.731.433	386.681.857	12
% das Operações de Crédito Internas e Externas sobre a RCL *	41,3%	41,5%	-
Limite Constitucional para Realização de Operações de Crédito = Execução da Despesa de Capital (inciso III do art. 167, CF e §§ 1º e 3º, art. 32 LRF)	544.023.078	536.690.213	-1
Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	-	60%	-

Fonte: Anexo XI do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo.

* Para efeito de apuração do limite para contratação de operações de crédito não é considerado o montante relativo ao refinanciamento da dívida, conf. § 2º da RSF nº 48/2007

Verifica-se que as operações de crédito internas realizadas no exercício 2007, no total de R\$ 528 bilhões, aumentaram cerca de 1% em relação ao exercício anterior. Já as operações de crédito externas realizadas no mesmo período sofreram redução de 61% em relação a 2006. Nota-se, ainda, que, do total das operações de crédito realizadas em 2007, cerca de 70% destinaram-se ao refinanciamento das dívidas interna e externa.

De mencionar que o § 2º do art. 7º da RSF n.º 48/2007 não faz distinção entre operações de crédito para refinanciamento de dívida e operações novas, de modo que o limite fixado deve considerar todas as modalidades de operação de crédito. Assim, com base nas informações divulgadas no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, verifica-se que o limite máximo de 60% foi respeitado, uma vez que as operações de crédito internas e externas alcançaram 41,5% da RCL.

Os dados revelam a observância da norma do inciso III do art. 167 da Constituição – consideradas as disposições do § 3º do art. 32 da LRF –, a qual estabelece que os recursos das operações de crédito ingressados no exercício não podem exceder o montante das despesas de capital nele executadas, ressalvadas as autorizadas por meio de crédito suplementar ou especiais com finalidade precisa, nos termos da Constituição Federal.

Em complemento, ressalta-se que não foram realizadas quaisquer operações de crédito a título de antecipação de receita, tampouco há registros de saldos referentes a tais operações não-liquidadas em exercícios anteriores.

GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS

As tabelas a seguir registram os valores dos avais e fianças concedidos pela União nos exercícios de 2006 e 2007 comparados com o limite da proposta do Poder Executivo ao Senado Federal, em atendimento ao art. 55, inciso I, alínea c, da LRF.

Garantias e contragarantias de valores – orçamentos fiscal e da seguridade social exercícios de 2006 e 2007

Garantias Concedidas	Saldo do Exercício de 2006	Saldo do Exercício de 2007	(em R\$ milhares)
			% 2007/2006
Externas (I)	27.459.165	24.622.249	-10
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	27.459.165	24.622.249	-10
Organismos Multilaterais	23.326.810	20.709.220	-11
Agências Governamentais	3.627.747	3.589.143	-1
Bancos Privados	219.315	199.028	-9
Outros Credores	135.316	124.859	-8
MYDFA - BACEN (Acordo Internacional)	149.977	0	-100
Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	0
Internas (II)	50.293.877	44.709.315	-11
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	15.210.528	11.116.185	-27

Garantias Concedidas	Saldo do Exercício de 2006	Saldo do Exercício de 2007	% 2007/2006
Bancos Estatais	15.210.528	110.464	-99
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	0	11.005.721	-
Outras Garantias nos Termos da LRF	35.083.349	33.593.130	-4
Total das Garantias Concedidas (III) = (I + II)	77.753.042	69.331.565	-11
Receita Corrente Líquida - RCL (IV)	344.731.433	386.681.857	12
% do Total das Garantias sobre a RCL (III / IV)	22,55%	17,93%	-21
Limite – Resolução N° 48/2007	-	60,00%	-

Contragarantias Recebidas	Saldo do Exercício de 2006	Saldo do Exercício de 2007	% 2007/2006
Garantias Externas (V)	20.108.166	16.960.978	-16
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	20.108.166	16.960.978	-16
Organismos Multilaterais	16.157.980	13.476.610	-17
Agências Governamentais	3.595.555	3.160.481	-12
Bancos Privados	219.315	199.028	-9
Outros Credores	135.316	124.859	-8
Garantias Internas (VI)	23.031.296	19.748.044	-14
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	15.210.528	11.116.185	-27
Bancos Estatais	1.268.916	110.464	-91
Eletrobrás – Garantia à Itaipu Binacional	13.941.612	11.005.721	-21
Outras Garantias nos Termos da LRF	7.820.768	8.631.859	10
Total Contragarantias (VII) = (V + VI)	43.139.462	36.709.022	-15

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, referente ao 3º Quadrimestre de 2007

Pode-se observar que a relação entre as garantias concedidas e a receita corrente líquida sofreu redução de 21% no período. Essa redução pode ser explicada pelo aumento de 12% da RCL e pela redução de 11% do saldo das garantias concedidas em 2007.

Em 2007, não houve necessidade da União honrar compromissos em razão de garantias prestadas a outros entes da administração indireta. Isso reflete a inadimplência reduzida dos contratos garantidos pela União, o que decorre da atual disciplina fiscal vigente no País, da análise prévia de capacidade de pagamento do ente garantido, da vinculação de contragarantias e do fato de as operações garantidas serem, em sua maioria, efetuadas junto a organismos internacionais.

A relação entre garantias e a receita corrente líquida apresentou um percentual abaixo do limite de 60% da receita corrente líquida fixado pelo Senado Federal.

INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR

A tabela a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar no exercício de 2007, os saldos do exercício anterior e as disponibilidades financeiras para cobertura desses passivos dos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF:

Restos a pagar inscritos por poder e órgão – exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Total dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício (5) = 2+4	Suficiência antes da Inscrição RP N-Proc. (6)
	Processados		Não Processados			
	Exercícios Anteriores (1)	Do Exercício (2)	Exercícios Anteriores (3)	Do Exercício (4)		
1. Poder Executivo	2.890.548	4.011.605	6.795.083	45.808.113	49.819.718	270.623.944
2. Poder Legislativo	27	85.076	2	485.283	570.358	957.040
2.1 Câmara dos Deputados	27	101	2	364.833	364.933	478.763
2.2 Senado Federal	0	84.973	0	71.366	156.339	406.740
2.3 Tribunal de Contas da União	0	2	0	49.084	49.086	71.537
3. Poder Judiciário	8.479	58.399	24.092	1.742.810	1.801.209	12.199.413
3.1 Conselho Nacional de Justiça	0	8	0	50.814	50.822	50.941
3.2. Supremo Tribunal Federal	52	6.969	6.210	49.531	56.500	82.341
3.3. Superior Tribunal de Justiça	0	2.672	4.152	137.528	140.200	141.817
3.4. Justiça Federal	1.620	5.064	6.714	822.858	827.922	10.931.824
3.5. Superior Tribunal Militar	108	89	1.157	6.835	6.924	19.704
3.6. Justiça Eleitoral	2.192	7.428	5.338	202.259	209.687	293.671
3.7. Justiça Trabalhista	4.255	28.980	520	394.050	423.030	599.330
3.8. Trib. de Justiça do DF e dos Territórios	252	7.189	0	78.936	86.125	79.785
4. Ministério Público da União	2.935	1.190	0	281.203	282.393	543.666
Total Geral	2.901.988	4.156.269	6.819.177	48.317.408	52.473.677	284.324.062

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais e Secretaria do Tesouro Nacional

Da análise conjunta das disponibilidades de caixa e de restos a pagar, conclui-se que todos os Poderes e órgãos federais observaram os limites da LRF quando da inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não-processados.

Contudo, é importante frisar que o valor de R\$ 270,6 bilhões, relativo à disponibilidade do Poder Executivo e constante da sexta coluna, informado pela Secretaria do Tesouro Nacional, não considera a insuficiência de caixa da Previdência Social antes da inscrição em restos a pagar não-processados, no valor de R\$ 8,3 bilhões.

A tabela seguinte demonstra os montantes inscritos em restos a pagar no exercício de 2007, frente ao exercício de 2006:

Varição dos restos a pagar inscritos no exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Exercício	Total das Despesas Empenhadas (exceto refinanciamento da dívida)	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não-Processados	Total dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício
2006	806.878.552	4.575.328	36.293.094	40.868.422
2007	849.015.730	4.156.269	48.317.408	52.473.677
Varição	5,22%	-9,15%	33,13%	28,40%

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2006 e 2007 e Secretaria do Tesouro Nacional.

Observa-se uma diminuição de 9,15% nos valores inscritos em restos a pagar processados no exercício de 2007 e um aumento de 33,13% na inscrição em restos a pagar não-processados. No global, houve crescimento de 28,40% no ano de 2007, em comparação com 2006.

O valor total inscrito em 2007 representa cerca de 6,18% do total da despesa empenhada no exercício, excluídas as despesas de refinanciamento da dívida pública.

Nas Contas de 2006, foi realizada recomendação aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido que fosse regulamentado o empenho de despesas ao longo do exercício orçamentário, de modo a reduzir os elevados montantes inscritos em restos a pagar não-processados, evitando o comprometimento da programação financeira dos exercícios seguintes.

Com efeito em 2007, o Poder Executivo editou o Decreto n.º 6.046, de 22 de fevereiro de 2007, o qual, no parágrafo 1º do art. 14, restringiu o empenho às despesas cujos contratos, convênios ou instrumentos congêneres pudessem ser formalizados até 31 de dezembro de 2007, a exceção das despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais.

Tal disposição, entretanto, aparentemente não teve o condão de reduzir o montante de recursos inscritos em restos a pagar não-processados, o que enseja, inclusive, a realização de trabalho específico visando a verificação do atendimento da referida disposição pelos órgãos.

3.3.6 Orçamento de investimento das empresas estatais

O orçamento de investimento (OI) deve contemplar as empresas em que a União, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto e cujas programações não se insiram integralmente no orçamento fiscal ou no da seguridade social. O OI deve abranger todos os investimentos realizados, inclusive aqueles de que resultem bens incorporados ao patrimônio da União, independentemente da fonte de financiamento utilizada.

No exercício de 2007, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R\$ 39,8 bilhões, correspondentes a cerca de 75% da dotação final autorizada, representando uma diminuição de 6% em relação ao investimento total realizado pelas estatais em 2006.

DESPESAS POR EMPRESA

O orçamento de investimento das empresas estatais consignou inicialmente dotações a 70 empresas estatais federais, tendo sido inseridas, ao longo da execução orçamentária, as programações de mais 2 empresas. Vale destacar que a empresa Petroquímica do Rio de Janeiro S.A. (PetroRio) teve sua dotação global integralmente cancelada, em razão de ter sido incorporada pela Petrobras Química S.A. (Petroquisa), em Assembléia Geral Extraordinária realizada em 31 de outubro de 2006.

Com isso, o orçamento de investimento para 2007 passou a englobar as programações de 72 empresas estatais federais, sendo 63 do setor produtivo e 9 do setor financeiro.

A execução do orçamento de investimento, por empresa, é demonstrado a seguir.

Demonstrativo da execução orçamentária por empresa – exercício de 2007

(em R\$)

Empresa	Dotação Inicial	Créditos Adicionais	Dotação Final	Despesa Realizada	% no Setor	% Executado
	(a)	(b)	(c)	(d)	(d/ Subtot)	(d/c)
Banco da Amazônia S.A. – BASA	138.512.051	-1.969.599	136.542.452	25.959.340	2,3	19,0
Banco do Brasil S.A. – BB	1.556.961.852	-312.617.877	1.244.343.975	688.573.872	61,8	55,3
Bco do Estado de Santa Catarina S.A. – BESC	22.554.390	0	22.554.390	13.762.369	1,2	61,0
Banco do Estado do Piauí S.A. – BEP	3.800.000	0	3.800.000	460.418	0,0	12,1
Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB	105.328.000	0	105.328.000	32.089.837	2,9	30,5
BNDES	54.955.445	-20.149.089	34.806.356	7.967.049	0,7	22,9
Caixa Econômica Federal – CAIXA	805.247.471	110.101.191	915.348.662	337.593.957	30,3	36,9
Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP	7.973.888	0	7.973.888	466.460	0,0	5,8
IRB – Brasil Resseguros S.A.	25.255.858	-7.909.981	17.345.877	7.404.115	0,7	42,7
Subtotal do Setor Financeiro	2.720.588.955	-232.545.355	2.488.043.600	1.114.277.417	100,0	44,8
Boa Vista Energia S.A. – BVENERGIA	27.649.728	-9.676.560	17.973.168	9.895.348	0,3	55,1
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás	130.015.722	0	130.015.722	8.113.620	0,3	6,2
Centrais Elétricas de Rondônia S.A. – Ceron	186.651.479	0	186.651.479	63.387.486	2,0	34,0
Centro de Pesquis. de Energia Elétrica – Cepel	16.200.000	4.400.000	20.600.000	18.043.621	0,6	87,6
Companhia de Eletricid. do Acre – Eletroacre	62.000.000	8.000.000	70.000.000	67.112.785	2,2	95,9
Cia. de Geração Térmica de Energia Elétrica	560.243.248	0	560.243.248	142.763.393	4,6	25,5
Companhia Energética de Alagoas – CEAL	97.450.000	31.000.000	128.450.000	88.992.994	2,9	69,3
Companhia Energética do Amazonas – CEAM	101.000.000	0	101.000.000	49.902.260	1,6	49,4
Companhia Energética do Piauí – CEPISA	190.000.000	0	190.000.000	70.418.801	2,3	37,1
Cia. Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf	802.642.868	0	802.642.868	524.603.222	16,9	65,4
Eletrobrás Termonuclear S.A. – Eletronuclear	504.579.126	0	504.579.126	307.586.404	9,9	61,0
ELETRONORTE	935.100.000	-215.100.000	720.000.000	572.919.170	18,5	79,6
ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	491.265.200	16.206.500	507.471.700	298.464.965	9,6	58,8
FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	1.200.000.000	0	1.200.000.000	822.539.375	26,5	68,5
Light Participações S.A. – LIGHTPAR	30.000	0	30.000	4.595	0,0	15,3
Manaus Energia S.A.	325.500.000	0	325.500.000	59.530.169	1,9	18,3
Subtotal do Setor Eletrobrás	5.630.327.371	-165.170.060	5.465.157.311	3.104.278.208	100,0	56,8
Alberto Pasqualini - REFAP S.A.	221.233.000	102.064.624	323.297.624	263.029.652	0,8	81,4
Braspetro Oil Services Company – BRASOIL	0	96.187.201	96.187.201	104.748.375	0,3	108,9
Fafen Energia S.A.	1.800.000	5.400.008	7.200.008	67.875	0,0	0,9
Fronape International Company – FIC	162.400.000	-118.922.624	43.477.376	0	0,0	0,0

Empresa	Dotação Inicial (a)	Créditos Adicionais (b)	Dotação Final (c)	Despesa Realizada (d)	% no Setor (d/ Subtot)	% Executado (d/c)
Liquigás Distribuidora S.A. – LIQUIGÁS	89.500.908	60.050.093	149.551.001	132.706.067	0,4	88,7
Petrobras Distribuidora S.A. – BR	793.941.369	-303.703.779	490.237.590	401.184.344	1,2	81,8
Petrobras Gás S.A. – GASPETRO	350.135	224.312.496	224.662.631	161.691.968	0,5	72,0
Petrobras Internat. Braspetro B.V. – PIB BV	4.303.580.642	2.913.398.732	7.216.979.374	6.551.439.437	19,0	90,8
Petrobras Internat. Finance Company – PIFCo	2.000.000	0	2.000.000	1.250.634	0,0	62,5
Petrobras Netherlands B.V. – PNBV	3.507.418.349	884.227.470	4.391.645.819	3.806.335.856	11,0	86,7
Petrobras Química S.A. – PETROQUISA	1.144.661	-868.122	276.539	151.254	0,0	54,7
Petrobras Transporte S.A. – TRANSPETRO	465.842.755	-25.274.133	440.568.622	366.834.471	1,1	83,3
Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS	28.199.915.238	-487.981.267	27.711.933.971	22.310.442.611	64,6	80,5
Petroquímica Triunfo S.A. – TRIUNFO	7.259.000	1.615.959	8.874.959	4.441.064	0,0	50,0
PetroRio (Incorporada em 31/10/2006)	28.800	-28.800	0	0	0,0	0,0
SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	46.915.756	-39.737.606	7.178.150	368.450	0,0	5,1
Termoceaná Ltda.	49.564.691	-49.264.671	300.020	237.160	0,0	79,0
Termorio S.A.	121.415.963	-82.883.763	38.532.200	29.525.978	0,1	76,6
Transportadora Amazonense de Gás S.A.	18.295.523	23.619.951	41.915.474	7.033.435	0,0	16,8
Transp. Brasileira Gasod. Bolívia-Brasil S.A.	186.883.021	0	186.883.021	135.576.041	0,4	72,5
Transportadora Capixaba de Gás S.A.	45.000.000	26.325.380	71.325.380	66.746.027	0,2	93,6
Transportadora do Nordeste e Sudeste S.A.	778.864.010	427.484.907	1.206.348.917	186.415.407	0,5	15,5
Subtotal do Setor Petrobras	39.003.353.821	3.656.022.056	42.659.375.877	34.530.226.106	100,0	80,9
Ativos S.A.- Securitizadora de Créd. Financ.	450.000	-312.080	137.920	105.206	0,0	76,3
BBTur-Viagens e Turismo Ltda.-BB Turismo	2.450.000	0	2.450.000	242.438	0,0	9,9
Casa da Moeda do Brasil – CMB	118.164.027	-65.555.996	52.608.031	37.996.082	3,7	72,2
CASEMG	1.200.000	-419.700	780.300	442.580	0,0	56,7
CEAGESP	14.584.943	-12.384.943	2.200.000	2.344.883	0,2	106,6
CEASAMINAS	2.850.000	-502.000	2.348.000	1.807.312	0,2	77,0
COBRA Tecnologia S.A.	10.550.000	5.450.000	16.000.000	9.322.381	0,9	58,3
Cia. das Docas do Estado da Bahia – Codeba	9.644.519	47.277.036	56.921.555	25.964.784	2,5	45,6
Companhia Docas do Ceará – CDC	7.250.000	4.580.501	11.830.501	4.315.440	0,4	36,5
Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa	13.641.918	29.635.583	43.277.501	7.305.210	0,7	16,9
Cia. Docas do Estado de São Paulo – Codesp	113.004.632	23.175.963	136.180.595	20.522.133	2,0	15,1
Companhia Docas do Maranhão – Codomar	400.000	0	400.000	23.722	0,0	5,9
Companhia Docas do Pará – CDP	20.825.000	17.593.977	38.418.977	1.438.841	0,1	3,7
Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ	97.059.466	162.512.635	259.572.101	20.622.843	2,0	7,9

Empresa	Dotação Inicial	Créditos Adicionais	Dotação Final	Despesa Realizada	% no Setor	% Executado
	(a)	(b)	(c)	(d)	(d/ Subtot)	(d/c)
Cia. Docas do Rio Grande do Norte – Codern	17.488.567	37.857.676	55.346.243	26.009.146	2,5	47,0
Dataflux - Serviços de Telecomunicações S.A.	11.136.000	-7.136.000	4.000.000	3.667.936	0,4	91,7
DATAPREV	55.828.000	-20.828.000	35.000.000	8.204.280	0,8	23,4
Empresa Bras.de Correios e Telégrafos – ECT	637.900.000	-141.815.000	496.085.000	206.923.501	20,1	41,7
Empresa de Pesquisa Energética – EPE	2.028.888	0	2.028.888	1.573.531	0,2	77,6
Empresa Gestora de Ativos – EMGEA	1.147.000	0	1.147.000	727.751	0,1	63,4
HEMOBRÁS	24.408.110	0	24.408.110	467.532	0,0	1,9
Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel	8.020.000	0	8.020.000	4.773.395	0,5	59,5
INFRAERO	1.002.938.377	205.121.704	1.208.060.081	524.338.867	50,8	43,4
SERPRO	210.000.000	0	210.000.000	121.943.793	11,8	58,1
Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás	0	350.000	350.000	301.029	0,0	86,0
Subtotal dos Demais Setores Produtivos	2.382.969.447	284.601.356	2.667.570.803	1.031.384.616	100,0	38,7
Total	49.737.239.594	3.542.907.997	53.280.147.591	39.780.166.347	-	74,7

Fonte: Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – Dest

Observa-se, da tabela, que 33 empresas executaram menos que 50% da programação orçamentária estabelecida. Além da PetroRio, citada anteriormente, destaca-se a empresa *Fronape International Company* (FIC), que não apresentou gastos no período.

AÇÕES SEM COBERTURA ORÇAMENTÁRIA

Não obstante a vedação constitucional de não realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, conforme o inciso II do art. 167, verifica-se que 10 empresas apresentaram ações com nível de realização superior à dotação aprovada, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Execução de ações sem cobertura orçamentária – exercício de 2007

(em R\$ 1,00)

Empresa	Dotação Final	Despesa Realizada	% Excesso (b/a-1)
	(a)	(b)	
ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros			
4102 Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	3.920	7.902	101,6
Braspetro Oil Services Company – BRASOIL			
12BF Adaptação de Plataformas de Produção	96.187.201	104.748.375	8,9
CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo			
4105 Manutenção e Adequação da Infra-Estrutura Operacional	2.100.000	2.293.843	9,2

Empresa		Dotação Final (a)	Despesa Realizada (b)	% Excesso (b/a-1)
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – CEASAMINAS				
4103	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	125.000	150.167	20,1
COBRA Tecnologia S.A.				
4102	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	1.050.000	3.071.109	192,5
Companhia de Eletricidade do Acre – ELETROACRE				
11X8	Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica - Luz para Todos (Acre)	54.908.813	57.176.516	4,1
Empresa de Pesquisa Energética – EPE				
4102	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	390.000	1.064.198	172,9
Petrobras Distribuidora S.A. – BR				
4102	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	2.093.340	2.892.896	38,2
Petrobras Transporte S.A. – TRANSPETRO				
4107	Manutenção da Infra-Estrutura de Transporte Dutoviário de Petróleo e Derivados	31.618.231	149.084.927	371,5
Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS				
7048	Implantação do Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste - Imobilizações Petrobras	2.116.247	4.493.992	112,4

Fonte: Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – Dest

A realização de despesa superior à dotação final constitui prática sem respaldo legal. Nessa esteira, as empresas Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Cobra Tecnologia S.A. são reincidentes na execução incorreta do seu orçamento, visto que tal situação também ocorreu em 2006, sendo que a Petrobras também excedeu sua dotação em 2004 e 2005. No tópico 7 deste relatório, encontra-se, inclusive, a análise das respostas apresentadas às recomendações apresentadas quando do Relatório das Contas relativas a 2006.

Necessário, portanto, recomendar aos Ministérios da Fazenda, das Minas e Energia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, supervisores das empresas apresentadas no quadro anterior, que adotem medidas no sentido de promover, por parte de suas supervisionadas, na execução do Orçamento de Investimento, a observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal. A impropriedade deverá, ainda, ser considerada quando da análise das prestações de contas das empresas infratoras referentes ao exercício de 2007.

3.3.7 Dívida pública

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP)

No Brasil, os dados sobre o endividamento líquido interno e externo do setor público consolidado são calculados e publicados mensalmente pelo Banco Central. O conceito de setor público utilizado abrange o setor público não-financeiro mais o Banco Central. Considera-se como setor público não-financeiro as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema

público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além da empresa Itaipu Binacional.

A tabela abaixo mostra, em valores absolutos e em percentual do PIB, os saldos da dívida líquida do setor público (DLSP), interna e externa, ao final de dezembro dos anos de 2006 e de 2007.

Dívida líquida do setor público (DLSP)

	Dez/2006		Dez/2007		Variação	
	R\$ milhões	% do PIB ⁽¹⁾	R\$ milhões	% do PIB ⁽¹⁾	R\$ milhões	% do PIB ⁽¹⁾
Dívida líquida total	1.067.363	44,72	1.150.357	42,67	82.994	-2,04
Governo Federal	727.319	30,47	808.095	29,98	80.776	-0,49
Banco Central do Brasil	8.481	0,36	8.585	0,32	104	-0,04
Estatais federais	-62.531	-2,62	-71.450	-2,65	-8.919	-0,03
Demais entes	394.094	16,51	405.126	15,03	11.032	-1,48
Dívida líquida interna	1.130.902	47,38	1.393.139	51,68	262.237	4,30
Governo Federal	591.211	24,77	703.662	26,10	112.451	1,33
Banco Central do Brasil	191.592	8,03	327.801	12,16	136.209	4,13
Estatais federais	-26.936	-1,13	-27.279	-1,01	-343	0,12
Demais entes	375.035	15,71	388.954	14,43	13.919	-1,28
Dívida líquida externa	-63.538	-2,66	-242.782	-9,01	-179.244	-6,34
Governo Federal	136.108	5,70	104.433	3,87	-31.675	-1,83
Banco Central do Brasil	-183.111	-7,67	-319.216	-11,84	-136.105	-4,17
Estatais federais	-35.595	-1,49	-44.170	-1,64	-8.575	-0,15
Demais entes	19.060	0,80	16.172	0,60	-2.888	-0,20
PIB ⁽¹⁾	2.386.999	-	2.695.757	-	-	-

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Março/2008

Notas: ⁽¹⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês assinalado – Deflator IGP-DI centrado

(+) obrigações líquidas (-) haveres líquidos

A DLSP passou de R\$ 1.067 bilhões em 2006 para R\$ 1.150 bilhões ao final de 2007, o que representou aumento nominal de R\$ 83 bilhões. Tomando-se tais valores em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do respectivo exercício, verifica-se que houve redução do endividamento líquido, de 44,72% em dezembro de 2006 para 42,67% do PIB ao final de 2007.

O Governo Federal e o Banco Central do Brasil (Bacen) apresentaram redução do endividamento líquido em relação ao PIB de 0,49% e 0,04% respectivamente. As empresas estatais federais reduziram o endividamento líquido em 0,03% do PIB e os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais), em 1,48% do PIB.

Em 2007, o endividamento externo líquido do setor público brasileiro apresentou saldo negativo, o que significa dizer que o montante dos haveres externos superou o montante das dívidas externas. O saldo da dívida externa líquida era R\$ 63,5 bilhões negativos em 2006 – ou seja, créditos líquidos. Em 2007, foi reduzido em R\$ 179,2 bilhões e passou a ser de R\$ 242,7 bilhões negativos em dezembro de 2007. Contribuíram para a redução da dívida externa líquida o pagamento de dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional, a variação negativa da taxa de câmbio (R\$ 2,1372/US\$ em

31/12/2006 para R\$ 1,7705/US\$ em 31/12/2007) e o aumento, em dólares, do saldo das reservas internacionais depositadas no Banco Central do Brasil.

A redução do endividamento externo foi compensada pelo aumento da dívida interna líquida, no valor de R\$ 262,2 bilhões. O Governo Federal e o Banco Central do Brasil responderam por R\$ 248,6 bilhões desse aumento.

Os itens que mais contribuíram para o aumento do endividamento interno foram a dívida mobiliária do Tesouro Nacional (aumento de R\$ 129,0 bilhões), a base monetária (expansão de R\$ 25,5 bilhões) e o aumento do saldo das operações compromissadas do Banco Central do Brasil (R\$ 110,0 bilhões).

De forma global, os condicionantes da variação da relação DLSP/PIB estão evidenciados na tabela abaixo, que os agrupa em fatores relacionados à variação do estoque da dívida líquida e fatores relacionados ao crescimento do próprio PIB.

Fatores condicionantes da variação da DLSP/PIB em 2007

	R\$ milhões	% PIB ⁽¹⁾
Dívida líquida – variação acumulada no ano	82.994	-2,04
Fatores relacionados à variação da DLSP	82.994	3,08
Juros nominais	159.532	5,92
Reconhecimento de dívidas	-630	-0,02
Resultado primário	-101.606	-3,77
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	-2.432	-0,09
Dívida externa – ajuste cambial – metodológico	31.701	1,18
Dívida externa – outros ajustes	-2.305	-0,09
Privatizações	-1.265	-0,05
Fatores relacionados à variação do PIB	-	-5,12
PIB acumulado doze meses – valorizado	2.695.757	-

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Janeiro/2008

Notas: ⁽¹⁾ PIB acumulado 12 meses - valorizado

A tabela anterior demonstra que a queda da relação DLSP/PIB é explicada pelo aumento do PIB, uma vez que os “fatores relacionados à variação do saldo da DLSP” (juros, entre outros) contribuíram, de forma global, para a elevação dessa relação. A conjunção dos dois fatores proporcionou redução da relação DLSP/PIB em 2,04 pontos percentuais.

O resultado primário foi o segundo principal fator para a redução da relação DLSP/PIB, além do já mencionado crescimento do PIB.

De outro, contribuíram para o aumento da relação DLSP/PIB os juros nominais e o ajuste cambial (metodológico) da dívida externa.

OPERAÇÕES DO SETOR EXTERNO E O EFEITO SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA

A tabela seguinte mostra os fatores condicionantes da variação da base monetária no ano de 2007, divididos em operações do setor externo, operações com títulos públicos, operações do Tesouro Nacional e demais operações.

Fatores condicionantes da base monetária

(em R\$ milhões)

Período	Operações do Setor Externo	Operações com Títulos Públicos	Operações do Tesouro Nacional	Demais operações	Varição da Base Monetária
Total	155.390,63	- 73.974,53	-55.600,88	-300,35	25.514,87

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Monetária – Março/2008.

(+) expansão da base monetária / (-) retração da base monetária.

As operações do Tesouro Nacional, responsáveis pela redução da base monetária no montante de R\$ 55,6 bilhões, referem-se aos saques e depósitos na conta única do Tesouro junto ao Bacen, incluídas as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e não incluídas as operações com títulos da dívida mobiliária e aquelas entre o Tesouro e a autoridade monetária. As operações do setor externo - que expressam as transações de compra e venda de moeda estrangeira realizadas pelo Banco Central do Brasil no mercado interbancário de câmbio - foram responsáveis pela expansão da base monetária no montante de R\$ 155,4 bilhões. Esse é o montante, em reais, de moedas estrangeiras adquirido pelo Banco Central do Brasil durante o ano de 2007.

As operações com títulos públicos – emissões menos resgates - reduziram o saldo da base monetária em R\$ 73,9 bilhões.

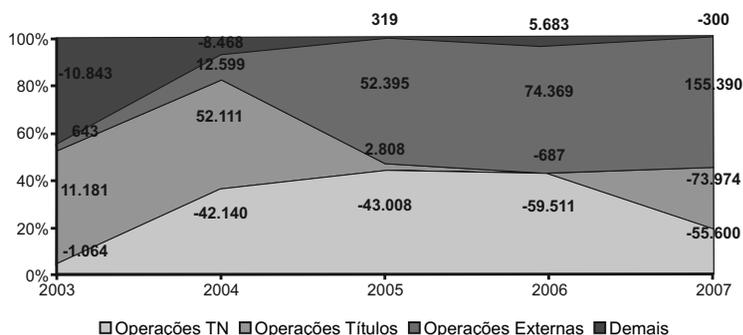
No que se refere à dívida mobiliária do Tesouro Nacional, a tabela a seguir indica que ocorreram resgates líquidos (resgates maiores que emissões) dessas dívidas, o que contribui para o aumento da base monetária no valor de R\$ 11,6 bilhões. Porém, esse aumento foi compensado pelas emissões líquidas (emissões maiores que resgates) das operações compromissadas do Banco Central do Brasil, no valor de R\$ 91,3 bilhões.

Resultado primário – itens da dívida líquida do governo central

(em R\$ milhões)

Período	Dívida Mobiliária do TN	Operações Compromissadas	Total
Total	-11.642,06	91.334,91	79.692,85

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Janeiro/2008.

(+) **deficit** ou emissões líquidas / (-) **superavit** ou resgates líquidos.**Fatores condicionantes da base monetária**

Fonte: Banco Central do Brasil

O gráfico anterior revela que, entre 2003 e 2007, o resgate líquido da dívida pública pelo Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil foi restrito, sempre que as operações do setor externo resultavam no aumento da base monetária.

Em 2004, as operações do setor externo aumentaram a base monetária em R\$ 12,6 bilhões e o resgate líquido da dívida pelo Tesouro Nacional e Bacen foi de R\$ 52,1 bilhões. Em 2005, o efeito sobre a base monetária das operações externas foi de R\$ 52,4 bilhões e o resgate líquido da dívida foi de R\$ 2,8 bilhões. Já em 2006, o impacto das operações externas sobre a base monetária foi de R\$ 74,4 bilhões e houve emissão líquida de títulos da dívida pública no total de R\$ 0,7 bilhão. Em 2007, as operações externas expandiram a base monetária em R\$ 155,4 bilhões e houve emissão líquida de títulos da dívida pública no valor R\$ 74,0 bilhões de dívida mobiliária e de operações compromissadas.

PLANO ANUAL DE FINANCIAMENTO

O Plano Anual de Financiamento (PAF 2007) estabeleceu as diretrizes a serem seguidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, em 2007, no gerenciamento da dívida pública federal (DPF), que engloba a dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) e a dívida pública federal externa (DPFe). O cenário considerado foi o seguinte: ausência de choques externos e domésticos significativos; ambiente de responsabilidade fiscal e monetária; estabilidade cambial; aprimoramento estrutural da economia; queda gradual das taxas de juros; manutenção da trajetória de crescimento sustentado favorável dos indicadores de solvência fiscal e externa.

Na execução do gerenciamento, o PAF 2007 estabeleceu as seguintes diretrizes: alongamento do prazo médio da DPF; redução do percentual da DPF a vencer em 12 meses; substituição gradual dos títulos remunerados à taxa Selic, bem como dos indexados à variação cambial, por títulos prefixados e vinculados a índices de preços; emissões qualitativas de títulos em moeda estrangeira, observadas as condições de mercado; incentivo ao desenvolvimento das estruturas a termo das taxas de juros para títulos públicos federais nos mercados interno e externo e ampliação da base de investidores domésticos e externos.

As tabelas seguintes comparam os resultados projetados no PAF 2007 relativos à DPF e à DPMFi, com os valores observados ao final do ano de 2007:

Dívida pública federal – DPF

Indicadores DPF	Dezembro de 2006	PAF 2007 Mínimo – Máximo	Dezembro de 2007
Estoque em mercado (em R\$ bilhões)	1.237,0	1.370 – 1.450	1.333,8
Prazo médio (meses)	35,5	37 – 42	39,2
% vencimento em 12 meses	32,4	27 – 31	28,2
Prefixado (%)	31,9	33 – 39	35,1
SELIC (%)	33,4	26 – 32	30,7
Câmbio (%)	12,7	10 – 12	8,2
Índice de preços (%)	19,9	20 – 24	24,1
TR e outros (%)	2,0	1 – 3	1,9

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2007 – STN

O estoque da DPF cresceu nominalmente 7,8% e passou de R\$ 1.237,0 bilhões em dezembro de 2006 para R\$ 1.333,8 bilhões em dezembro de 2007. Esse resultado é inferior ao limite mínimo estabelecido pelo PAF 2007. A DPMFi passou de R\$ 1.093,5 bilhões em dezembro de 2006 para R\$ 1.224,9 bilhões em dezembro de 2007 (crescimento nominal de 12,0%). Tal crescimento deve-se, principalmente, à incorporação de juros ao principal da dívida pública. O valor do estoque em mercado também ficou abaixo das estimativas.

Dívida pública mobiliária federal interna – DPMFi

Indicadores DPMFi	Dezembro de 2006	PAF 2007	Dezembro de 2007
		Mínimo – Máximo	
Estoque em mercado (em R\$ bilhões)	1.093,5	1.230 – 1.300	1.224,9
Prazo médio (meses)	31,1	32 – 36	36,5
% vincendo em 12 meses	35,7	29 – 33	30,2
Prefixado (%)	36,1	37 – 43	37,3
SELIC (%)	37,8	29 – 36	33,4
Câmbio (%)	1,3	1 – 2	0,9
Índice de preços (%)	22,5	23 – 27	26,3
TR e outros (%)	2,2	2 – 4	2,1

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2007 – STN

O endividamento indexado à taxa Selic foi reduzido em 2007. A parcela da DPF indexada à Selic passou de 33,4% em 2006 para 30,7% em 2007. Para a DPMFi, o percentual foi reduzido em de 37,8% em 2006 para 33,4% ao final de 2007. Em contrapartida, houve, entre 2006 e 2007, aumento da participação dos títulos prefixados, que passaram de 31,9% da DPF para 35,1% e de 36,1% da DPMFi para 37,3%.

O aumento da participação dos títulos prefixados proporciona maior previsibilidade à gestão da dívida pública e resguarda o Tesouro de eventuais aumentos da taxa de juros. De outro lado, em um cenário de taxas de juros decrescentes, o Tesouro arca com encargos superiores àqueles devidos se os títulos fossem pós-fixados.

Assim, a diretriz estabelecida no Plano Anual de Financiamento para a composição dos estoques da DPF e da DPMFi, de substituição gradual dos títulos remunerados à taxa Selic e dos denominados e indexados à variação cambial por títulos vinculados a índices de preços e por títulos prefixados foi executada com êxito.

SALDOS E PRAZOS DAS OPERAÇÕES COMPROMISSADAS

Operações compromissadas são compras de títulos com compromisso de revenda ou vendas de títulos com compromisso de recompra, realizadas pela autoridade monetária. Sua principal função é possibilitar o ajuste fino de liquidez da economia (dinheiro em circulação), mas também podem contribuir para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros, o que auxilia o Tesouro Nacional a recusar propostas de compra de seus papéis no mercado primário que não estejam de acordo com as expectativas de custo do dinheiro, dentre outras hipóteses.

A tabela e o gráfico seguintes mostram que, ao final do ano de 2007, o saldo das operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil estava dividido em dois grandes grupos: operações de até três meses (curtíssimo prazo e 2 semanas a 3 meses) e operações com vencimentos acima de três meses (longo prazo). As operações de longo prazo englobam as operações de venda com compromisso de recompra efetuadas através de leilão informal, com remuneração prefixada e de livre movimentação no mercado.

Saldo das operações compromissadas

(em R\$ milhões)

Período	Curtíssimo prazo	2 semanas a 3 meses	Acima de 3 meses	Total
Dez/2005	-24.430	0	47.286	22.856
Jan/2006	4.400	0	52.856	57.257
Fev/2006	-19.205	0	58.325	39.121
Mar/2006	-8.399	0	54.395	45.996
Abr/2006	5.530	0	66.162	71.692
Mai/2006	26.486	0	62.915	89.401
Jun/2006	7.241	0	62.821	70.062
Jul/2006	29.599	0	66.174	95.773
Ago/2006	20.310	0	58.146	78.456
Set/2006	19.120	0	52.779	71.899
Out/2006	28.429	0	58.312	86.741
Nov/2006	14.680	0	57.932	72.613
Dez/2006	5.800	0	54.231	60.030
Jan/2007	46.943	0	52.882	99.825
Fev/2007	41.464	0	56.883	98.347
Mar/2007	-612	42.268	64.281	105.937
Abr/2007	-5.028	48.171	72.555	115.698
Mai/2007	12.947	48.667	76.218	137.832
Jun/2007	10.198	48.767	77.795	136.760
Jul/2007	17.782	81.335	91.202	190.320
Ago/2007	26.708	70.109	87.732	184.548
Set/2007	7.561	75.913	92.612	176.086
Out/2007	20.723	80.841	89.271	190.835
Nov/2007	5.452	81.525	86.030	173.008
Dez/2007	-1.460	82.781	84.493	165.813

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota pra Imprensa de Política Fiscal – Março/2008

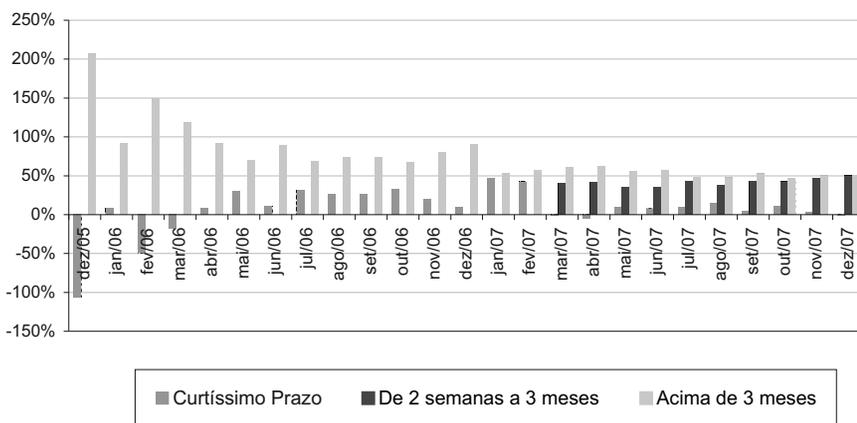
(+) obrigações líquidas / (-) haveres líquidos

Como pode ser observado, ao final de 2007, o sinal negativo no saldo das operações compromissadas evidenciava que, no curtíssimo prazo, o Banco Central do Brasil era credor do mercado. Tal situação deve-se ao fato de que, a partir de março de 2007, os saldos das operações compromissadas de curtíssimo prazo passaram a ser alongados para operações cujo vencimento situavam-se entre duas semanas a três

meses, ao mesmo tempo em que as operações com vencimento superior a três meses continuavam a aumentar seus montantes.

Dois fatores podem explicar o aumento dos saldos e a ampliação do prazo médio das operações com prazo de vencimento acima de 3 meses: o aumento da liquidez da economia e a política de estímulo ao mercado secundário de títulos públicos. O aumento da liquidez da economia é provocado, em grande parte, pela expansão da base monetária ocorrida em função das sucessivas compras de moeda estrangeira pelo Banco Central do Brasil. Já o estímulo ao mercado secundário decorre da possibilidade de negociação dos títulos no mercado secundário.

Operações compromissadas – prazos de vencimento



Fonte: Banco Central do Brasil

SALDO DAS OPERAÇÕES COMPROMISSADAS EM RELAÇÃO AO MONTANTE DA DÍVIDA MOBILIÁRIA NA CARTEIRA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

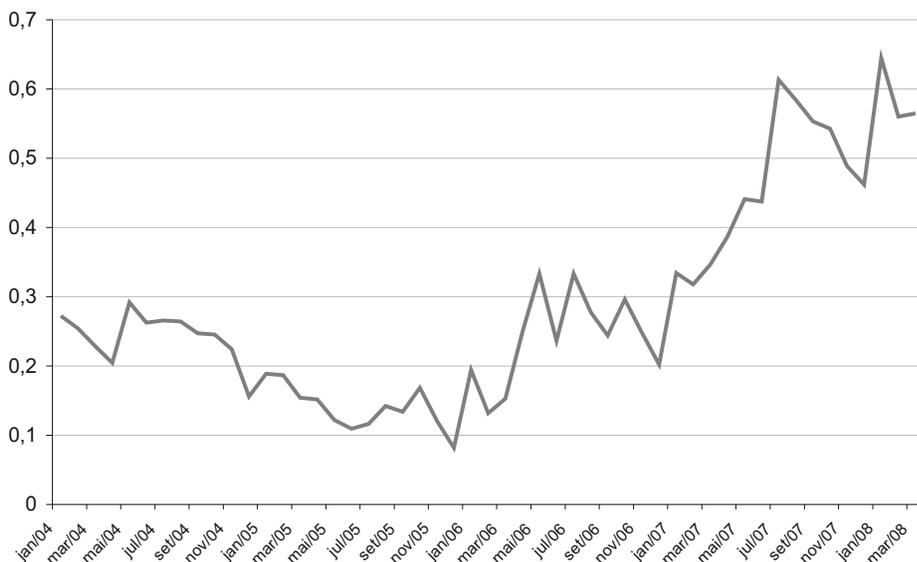
A partir do mês de maio de 2002, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Banco Central do Brasil deixou de emitir títulos de sua responsabilidade para a operacionalização da política monetária. Para tanto, passou a contratar as chamadas operações compromissadas, lastreadas e limitadas pelo montante dos títulos do Tesouro Nacional registrados no ativo da autoridade monetária.

O percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen comprometido com contratos de operações compromissadas tem trajetória ascendente desde o mês de janeiro de 2006, conforme revelado no gráfico seguinte. Em janeiro de 2008, atingiu a marca de 64,5%. Isso decorre do aumento das operações compromissadas em função da necessidade de reduzir o excesso de liquidez da economia.

Mantidos os fatores que condicionaram o aumento de liquidez da economia nos anos de 2006 e 2007, será preciso que o Tesouro Nacional aumente o montante dos títulos públicos em

poder da autoridade monetária, de modo a não limitar a capacidade de operacionalização da política monetária.

Operações compromissadas - dívida mobiliária no Bacen



Fonte: Banco Central do Brasil

ALTERAÇÕES METODOLÓGICAS NO CÁLCULO DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL

O Banco Central do Brasil divulga indicadores fiscais de estoque e fluxo com o objetivo de permitir acompanhamento da situação fiscal do País. Dentre os indicadores de estoque, encontram-se o da dívida líquida do setor público (DLSP) e o da dívida bruta do “Governo Geral” (DBGG). Este último evidencia os débitos do governo federal, estadual e municipal e da Previdência Social. Até o mês de dezembro de 2007, o indicador da DBGG apresentava como um de seus itens o saldo da dívida mobiliária do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central.

A partir de janeiro de 2008, entretanto, o DBGG passa a considerar o montante das operações compromissadas contratadas pela autoridade monetária e não mais o estoque de títulos do Tesouro em poder do Bacen, já que a dívida junto ao mercado ocorre apenas quando há operações compromissadas.

Com a alteração metodológica, caso o Tesouro Nacional sinta-se forçado a emitir montante considerável de dívida mobiliária para reforçar o saldo da carteira do Banco Central, não haverá efeito sobre o estoque da DBGG. Tal efeito somente será percebido quando tais títulos forem utilizados como lastro em contratações de novas operações compromissadas. Pela metodologia anterior, eventual duplicação do montante de títulos em carteira do Bacen (R\$ 363 bilhões) implicaria elevação instantânea da DBGG em relação ao PIB em cerca de 13%.

DPFE – DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL EXTERNA

Em 2007, conforme consta do Plano Anual de Financiamento (PAF), a Secretaria do Tesouro Nacional optou por executar operações que proporcionassem mudanças qualitativas na dívida externa, de modo a:

- a) manter o programa de resgate antecipado de títulos para a correção de distorções na curva de juros externa;
- b) criar e aperfeiçoar pontos de referência (*benchmarks*) na estrutura a termo da taxa de juros em dólares;
- c) desenvolver estrutura a termo da taxa de juros em reais no mercado externo.

O programa de resgate antecipado de títulos da dívida pública mobiliária federal externa foi implantado em 2006. Inicialmente, buscava reduzir a concentração de vencimentos de curto prazo, de modo a reduzir o risco de refinanciamento. Já em 2007, o objetivo foi alterar o perfil da curva de juros, por meio da redução do estoque de títulos cujo vencimento distorcia essa curva, o que permitiu ao Tesouro Nacional estabelecer os chamados *benchmarks* (pontos de referência) desejados.

Foram recomprados, em 2007, títulos da dívida externa no valor total de face de US\$ 5,4 bilhões, o que equivalia a 12,2% do estoque total de títulos globais existente em dezembro de 2006. Essa operação teve custo financeiro de US\$ 7,0 bilhões e a economia esperada pelo Governo com o pagamento de juros até o ano de 2040 é de US\$ 9,4 bilhões, em valores correntes.

Também para consolidar a curva de juros desejada pelo Tesouro, foram efetuadas emissões de novos títulos no mercado internacional, no montante de US\$ 2,9 bilhões. Desse total, US\$ 1,9 bilhão refere-se aos bônus Global BRL 2028. Esse título é cotado em moeda nacional e possui prazo de resgate em 20 anos. A longo do ano, as taxas de juros de colocação foram reduzidas de 10,680% (na emissão, em 7/2/2007) para 8,626% (na 3ª reabertura, em 19/6/2007).

Foram também emitidos US\$ 500 milhões do Global 2037 e US\$ 525 milhões do Global 2017, fato que, juntamente com a execução do programa de resgate antecipado, contribuiu para a melhora do perfil da curva em dólares.

A atuação da STN visa alterar qualitativamente o perfil da dívida externa, de acordo com as diretrizes do PAF 2007 para a gestão da DPFe para o biênio 2007-2008.

Emissões realizadas relacionadas à programação de 2006-2007-2008

Títulos	Lançamento	US\$ milhões	Prazo	Yield ⁽¹⁾	Spread ⁽²⁾
Programa 2006/2007/2008					
Global 2025*	06/09/2005	1.000	20 anos	8,52%	417
Global BRL 2016	19/09/2005	1.479	10 anos	12,75%	-
Global 2015*	09/11/2005	500	10 anos	7,77%	312
Global 2034*	29/11/2005	500	28 anos	8,31%	363
Global 2037	10/01/2006	1.000	30 anos	7,57%	295
Euro 2015*	30/01/2006	362	9 anos	5,45%	185 ⁽³⁾
Global 2037*	16/03/2006	500	31 anos	6,83%	204
Global BRL 2022	06/09/2006	743	15 anos	12,88%	-

Títulos	Lançamento	US\$ milhões	Prazo	Yield ⁽¹⁾	Spread ⁽²⁾
Global BRL 2022*	05/10/2006	301	15 anos	12,47%	-
Global 2017	11/07/2006	1.500	10 anos	6,25%	159
Global BRL 2022*	04/12/2006	346	15 anos	11,66%	-
Global 2037	23/01/2007	500	30 anos	6,64%	173
Global BRL 2028	07/02/2007	715	20 anos	10,68%	-
Global BRL 2028*	20/03/2007	361	20 anos	10,28%	-
Global 2017*	03/04/2007	525	10 anos	5,89%	122
Global BRL 2028*	10/05/2007	389	20 anos	8,94%	-
Global BRL 2028*	19/06/2007	393	20 anos	8,63%	-
Total 2006		11.115			

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2007 – STN

⁽¹⁾ **Yield**: curva de rendimento

⁽²⁾ Em pontos-base (moeda local), apurados na data do lançamento

⁽³⁾ **Spread** sobre Deutsche Premier Bond 2015

* Emissão por reabertura

** Emissões qualitativas

CONTABILIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DA DÍVIDA PÚBLICA

O Tribunal de Contas da União determinou ao Banco Central do Brasil, por meio do Acórdão n.º 324/2006 - Plenário, que evidenciasse, nas notas de imprensa referentes à política fiscal, os dados de estoques e fluxos dos ativos financeiros e das obrigações que compõem a dívida líquida do setor público. Com isso, buscou-se conferir aos indicadores fiscais maior transparência e consistência.

A tabela seguinte contém os dados sobre endividamento público apresentados sob a nova forma.

Dívida líquida do setor público (DLSP) – fatores condicionantes – fluxos acumulados

Discriminação	2006			2007 Dezembro						Saldos
	Dezembro	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos						
		Saldos	Primário	Juros Nominais	Metodológico interno	Metodológico externo	Paridade	Caixa e competência	Rec. de dívidas	
Governo Federal	591.211	-32.458	96.278	-2.432	0	0	0	51.064	0	703.662
Div. Mobiliária TN	1.070.187	-11.642	143.122	-2.432	0	0	0	4.448	0	1.199.235
Dívidas securitizadas e TDA	23.309	-3.859	1.738	0	0	0	0	0	0	25.636
Dívida bancária federal	1.705	-93	199	0	0	0	0	0	0	1.811
Arrecadação a recolher	-324	209	0	0	0	0	0	0	0	-115
Depósitos à vista	-734	-428	0	0	0	0	0	0	0	-1.162
Carteira de fundos	-66.799	5.004	-6.415	0	0	0	0	0	0	-65.820
Recursos do FAT	-130.807	-2.836	-4.749	0	0	0	0	0	0	-138.392
Previdência social	154	-24	-9	0	0	0	0	0	0	121
Renegoc. (Lei 9.496/97)	-306.932	17.316	-39.748	0	0	0	0	0	0	-329.364
Renegociação (Lei 8.727/1993)	-21.531	2.748	-2.458	0	0	0	0	0	0	-21.240
Dívidas reestruturadas	-12.245	2.201	1.300	0	0	0	0	0	0	-8.744

Discriminação	2006			2007 Dezembro						Saldos
	Dezembro	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos						
		Saldos	Primário	Juros Nominais	Metodológico interno	Metodológico externo	Paridade	Caixa e competência	Rec. de dívidas	
Créditos à Inst. Financ. Oficiais	-2.389	-4.665	-450	0	0	0	0	0	0	-7.504
Outros créditos do Gov. Federal	-35.922	6.050	-4.083	0	0	0	0	0	0	-33.955
Relacionamento c/ Bacen	71.151	-42.438	7.829	0	0	0	0	46.615	0	83.158
Banco Central do Brasil	191.592	164.818	23.084	0	0	0	0	-51.693	0	327.801
Base monetária	121.102	25.515	0	0	0	0	0	0	0	146.617
Dívida mobiliária do Bacen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Operações compromissadas	77.367	91.335	18.714	0	0	0	0	0	0	187.416
Outros depósitos no Bacen	83.165	10.599	8.481	0	0	0	0	0	0	102.245
Créditos do Bacen Inst. Financ.	-19.916	48	-48	0	0	0	0	-3.857	0	-23.773
Demais contas do Bacen	1.025	-5.117	3.766	0	0	0	0	-1.221	0	-1.546
Relacionamento c/Gov. Federal	-71.151	42.438	-7.829	0	0	0	0	-46.615	0	-83.158
Governos estaduais	304.318	-25.478	35.892	0	0	0	0	0	-1.265	313.467
Dívida mobiliária líquida	135	0	16	0	0	0	0	0	0	151
Renegoc. (Lei 9.496/97 e Proes)	265.603	-14.437	34.079	0	0	0	0	0	0	285.245
Renegociação (Lei 8.727/1993)	27.025	-3.720	2.278	0	0	0	0	0	0	25.583
Dívidas reestruturadas	7.382	-1.354	-792	0	0	0	0	0	0	5.236
Dívida bancária estadual	6.339	-494	581	0	0	0	0	0	0	6.425
Outros débitos	23.102	-3.870	2.911	0	0	0	0	0	0	22.143
Arrecadação a recolher	-700	3	0	0	0	0	0	0	0	-697
Depósitos à vista	-1.904	-665	0	0	0	0	0	0	0	-2.570
Outros créditos	-22.664	-941	-3.180	0	0	0	0	0	-1.265	-28.050
Governos municipais	45.139	-3.850	6.235	0	0	0	0	0	0	47.525
Dívida mobiliária líquida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Renegociação (MP 2.118/2000)	41.329	-2.879	5.669	0	0	0	0	0	0	44.120
Renegociação (Lei 8.727/1993)	2.252	-381	238	0	0	0	0	0	0	2.109
Dívidas reestruturadas	661	-146	-70	0	0	0	0	0	0	445
Dívida bancária municipal	3.967	26	398	0	0	0	0	0	0	4.391
Arrecadação a recolher	-180	-18	0	0	0	0	0	0	0	-199
Depósitos à vista	-2.889	-451	0	0	0	0	0	0	0	-3.341
Empresas estatais	-1.359	3.015	-973	0	0	0	0	0	0	684
Federais	-26.936	3.012	-2.930	0	0	0	0	-426	0	-27.279
Dívidas reestruturadas	1.501	-221	-158	0	0	0	0	0	0	1.122
Dívida bancária	3.974	-2.190	191	0	0	0	0	0	0	1.976
Outros débitos	24.219	-3.501	1.919	0	0	0	0	0	0	22.637

Discriminação	2006			2007 Dezembro						Saldos
	Dezembro	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos						
	Saldos	Primário	Juros Nominais	Metodológico interno	Metodológico externo	Paridade	Caixa e competência	Rec. de dívidas	Privatizações	
Renegociação (Lei 8.727/1993)	-641	-85	20	0	0	0	0	-426	0	-1.132
Carteira de tit. Emp. Estatais	-28.108	4.419	-2.697	0	0	0	0	0	0	-26.386
Depósitos à vista	-835	-445	0	0	0	0	0	0	0	-1.279
Outros créditos	-27.047	5.035	-2.205	0	0	0	0	0	0	-24.217
Estaduais	22.132	70	1.738	0	0	0	0	426	0	24.366
Dívidas reestruturadas	1.784	-361	-181	0	0	0	0	0	0	1.243
Dívida bancária	7.933	-1.368	860	0	0	0	0	0	0	7.425
Debêntures	1.007	2.699	289	0	0	0	0	0	0	4.395
Renegociação (Lei 8.727/1993)	11.881	-1.086	866	0	0	0	0	426	0	12.087
Carteira de tit. Emp. estatais	-62	479	-96	0	0	0	0	0	0	-79
Depósitos à vista	-412	-292	0	0	0	0	0	0	0	-704
Municipais	3.445	-68	219	0	0	0	0	0	0	3.596
Dívidas reestruturadas	87	-12	-9	0	0	0	0	0	0	65
Dívida bancária	144	21	15	0	0	0	0	0	0	180
Renegociação (Lei 8.727/1993)	3.290	-58	213	0	0	0	0	0	0	3.446
Depósitos à vista	-76	-19	0	0	0	0	0	0	0	-95
Dívida externa líquida	-63.538	-207.654	-984	0	31.701	-4.399	2.093	0	0	-242.782
Governo federal	136.108	-27.626	11.804	0	-22.548	4.810	1.884	0	0	104.433
Banco Central do Brasil	-183.111	-164.174	-12.120	0	49.716	-9.535	8	0	0	-319.216
Governos estaduais	12.545	-520	441	0	-2.139	174	140	0	0	10.641
Governos municipais	1.934	-86	70	0	-342	107	8	0	0	1.691
Empresas estatais	-31.015	-15.249	-1.179	0	7.014	45	53	0	0	-40.330
Federais	-35.595	-14.921	-1.408	0	7.806	-49	-5	0	0	-44.170
Estaduais	4.580	-328	229	0	-792	94	58	0	0	3.840
Municipais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Janeiro/2008

Nota: (+) obrigações líquidas (-) haveres

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA NO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

A Secretaria do Tesouro Nacional publica, quadrimestralmente, no âmbito do relatório de gestão fiscal, demonstrativo das dívidas consolidada e mobiliária, em obediência ao disposto na alínea “b” do inciso I do art. 55 da Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000. Nesse demonstrativo, fica evidenciada a relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida, bem assim o limite de endividamento proposto pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, uma vez que os limites de endividamento ainda não foram definidos.

Algumas considerações acerca da contabilização da dívida pública são necessárias.

O Tesouro Nacional não vem contabilizando tempestivamente a dívida da União para com o Banco Central, oriunda dos resultados negativos da autarquia, muito embora a autarquia contabilize o crédito

a receber. No segundo semestre de 2007, o Bacen apresentou prejuízo de R\$ 47,5 bilhões, dentre outros motivos, pelo efeito negativo da apreciação do real sobre as reservas internacionais. Desse montante, a União ainda deve repassar R\$ 17,3 bilhões. Todavia, tal valor não foi registrado como obrigação da União, o que prova subestimação da dívida pública federal.

A publicação do demonstrativo das dívidas consolidada e mobiliária tem sido feita pela STN com base no quadro analítico consolidado pelo Bacen, muito embora 98% das informações tenham origem na própria STN e nas instituições financeiras oficiais. A sistemática atualmente adotada não é correta, já que o conjunto de normas que rege a contabilidade pública federal exige que os ativos e passivos da União devam ser registrados no Siafi (arts. 87, 88 e 98 da Lei n.º 4.320/1964, incisos I, III e § 3º do art. 29, o inciso III do art. 50 e art. 54 da LC n.º 101/2000, 11 da Lei n.º 10.180/2001, IN STN/MF n.º 3/2001 e a Norma de Execução STN/MF n.º 1/2001). Assim, as informações oficiais devem constar do Siafi.

Ademais, a Secretaria do Tesouro Nacional torna-se indevidamente dependente de outro órgão/entidade, o que eleva o risco da não publicação tempestiva do demonstrativo pelo Tesouro Nacional. Esse fato ocorreu no 1º quadrimestre de 2007 e gerou a representação resultante no Acórdão n.º 1285/2007 - Plenário. O Tribunal determinou estudos com vistas a permitir a elaboração do demonstrativo da dívida a partir dos dados do Siafi. O estudo foi concluído, mas o demonstrativo publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria Federal de Controle continua a usar o quadro analítico consolidado pelo Bacen. Além de não obedecer os normativos, a precisão dos dados constantes dos demonstrativos publicados pela STN pode estar comprometida, uma vez que levantamento de auditoria realizado pelo Tribunal (Acórdão n.º 415/2007-Plenário) e o estudo realizado pela STN detectaram diferenças de valores entre os registros do Siafi e aqueles do quadro consolidado elaborado pelo Bacen próximas a R\$ 50 bilhões.

Essa matéria – não utilização dos dados do Siafi para fins de elaboração do demonstrativo das dívidas consolidada e mobiliária - é objeto do monitoramento determinado no Acórdão n.º 1.285/2007–Plenário, razão pela qual não será proposta nenhuma recomendação.

Outro ponto importante, revelador de que a dívida pública não vem sendo contabilizada integralmente, refere-se à ausência de registro das obrigações decorrentes de despesas liquidadas e não pagas, inscritas em restos a pagar (restos a pagar processados). No início de 2008, o montante de restos a pagar processados (acumulados de 2007 e anos anteriores), originários de 2007 e exercícios anteriores e não contabilizado, atingiu R\$ 7,1 bilhões (Balanço Geral da União). De mencionar que as disponibilidades financeiras, que dão lastro a tais despesas, foram consideradas no cálculo do **superavit** primário dos exercícios anteriores e reduzem o saldo da dívida bruta para o cálculo da dívida líquida do setor público.

Esse erro resulta da utilização, por parte da STN, do quadro analítico consolidado elaborado pelo Banco Central, que não capta esses valores. E não capta porque a inscrição em restos a pagar não envolve intermediação de instituições financeiras, que são as fontes de informação do Banco Central. Ademais, em atendimento à legislação, as informações da contabilidade pública, como dito anteriormente, devem originar-se do Siafi e são de responsabilidade do órgão central, a Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, há que se ressaltar a grande participação das dívidas dos estados e municípios no total dos ativos da União, como pode ser visto no demonstrativo de dezembro de 2007. Dos R\$ 890,8 bilhões de ativos dedutíveis da dívida consolidada da União, R\$ 405,9 bilhões referem-se à renegociação de dívidas de entes da federação. Destes, 75% são de responsabilidade de apenas quatro estados da federação e um grande município. Nessa situação, é questionável a solidez do indicador fiscal dívida líquida/PIB, uma vez que não há suficiente provisão para devedores duvidosos. Eventual descumprimento do pagamento de dívidas pelos entes da federação teria impacto imediato sobre a trajetória da dívida líquida da União. Por essa razão, faz-se, a seguir, um estudo sobre a solvabilidade de dívidas desses estados, com base em dados de painel do período que vai de janeiro de 1998 até dezembro de 2007.

**Relatório de Gestão Fiscal – detalhamento do demonstrativo da dívida consolidada
líquida orçamentos fiscal e da seguridade social – janeiro a dezembro de 2007**

RGF - Anexo II (LRF, art. 55, inciso I, alínea “b”)

(em R\$ milhares)

Especificação	Saldo do Exercício Anterior	Saldo do Exercício de 2007		
		Até o 1º Quadrimestre	Até o 2º Quadrimestre	Até o 3º Quadrimestre
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	1.540.903.480	1.586.828.364	1.632.018.672	1.698.851.866
Dívida Mobiliária	1.488.111.559	1.539.274.518	1.581.652.129	1.651.531.846
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	1.070.186.698	1.125.773.557	1.162.878.132	1.199.234.614
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-11.575.152	-14.804.459	-15.171.275	-13.864.034
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira BCB)	297.198.488	299.078.812	315.772.156	359.000.858
Dívida Securitizada	23.308.599	25.693.022	26.208.526	25.635.966
Dívida Mobiliária Externa	108.992.926	103.533.584	91.964.590	81.524.443
Títulos do Banco Central (em mercado)	0	0	0	0
Dívida Contratual	27.114.656	22.246.180	25.407.346	22.908.500
Dívida Contratual de PPP	0	0	0	0
Demais Dívidas Contratuais	27.114.656	22.246.180	25.407.346	22.908.500
Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	1.989	36.500	34.060	1.793
Dívida Assumida pela União (Lei n.º 8.727/93)	23.585.424	23.119.758	22.726.832	22.194.073
Outras Dívidas	2.089.851	2.151.407	2.198.304	2.215.655
DEDUÇÕES (II)	813.582.937	840.864.659	866.527.928	890.754.752
Ativo Disponível	227.105.190	251.488.562	266.593.074	277.119.916
Depósitos do TN no BCB	226.047.319	238.377.553	256.549.061	275.843.164
Depósitos à Vista	733.871	653.572	699.010	1.161.752
Arrecadação a Recolher	324.000	12.457.437	9.345.003	115.000
Haveres Financeiros	586.477.746	589.376.097	599.934.854	613.634.836
Aplicações Financeiras	186.031.299	187.369.058	196.018.414	197.853.136
Disponibilidades do FAT	122.650.093	123.434.725	126.041.384	128.416.978
Aplicações de Fundos Diversos Junto ao Setor Privado	63.314.431	63.957.305	69.990.246	69.353.247
Recursos da Reserva Monetária	66.775	-22.972	-13.216	82.911

Especificação	Saldo do Exercício Anterior	Saldo do Exercício de 2007		
		Até o 1º Quadrimestre	Até o 2º Quadrimestre	Até o 3º Quadrimestre
Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	389.604.791	390.786.314	392.627.284	405.923.168
Dívida Renegociada Estados e Municípios (Lei n.º 9.496/97 e MP n.º 2.185/01)	306.932.128	310.484.548	314.649.052	329.364.495
Créditos da Lei n.º 8.727/93	45.116.232	44.507.693	43.963.220	43.434.173
Dívida Externa Renegociada (Aviso MF n.º 30 e outros)	12.245.452	11.164.333	10.373.684	8.744.149
Demais	25.310.978	24.629.739	23.641.328	24.380.351
Demais Ativos Financeiros	10.841.656	11.220.726	11.289.156	9.858.532
Haveres Externos (Garantias)	0	0	0	0
Outros Créditos Bancários	10.841.656	11.220.726	11.289.156	9.858.532
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL (III) = (I - II)	727.320.544	745.963.705	765.490.744	808.097.114
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	344.731.433	357.359.177	362.612.840	386.681.857
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	446,99%	444,04%	450,07%	439,34%
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	210,98%	208,74%	211,10%	208,98%
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL - <9%> ⁽¹⁾	-	-	-	-

Fonte: Banco Central do Brasil.

⁽¹⁾ Limite em regulamentação. O Poder Executivo encaminhou proposta de limite de endividamento da União para regulamentação pelo Senado Federal.

AValiação da Solvabilidade dos Ativos da União com os Estados de SP, MG, RS e RJ

Foram realizados levantamentos de auditoria na Secretaria do Tesouro Nacional com o objetivo de verificar o tratamento dado aos haveres da União junto aos governos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (TC n.º 027.264/2006-7, TC n.º 020.281/2007-4, TC n.º 011.808/2006-0 e TC n.º 025.800/2006-3, respectivamente). Foram realizados testes para verificar a solvabilidade desses créditos.

Para avaliar em que medida a concepção da negociação produzirá os efeitos desejados, de quitação do saldo devedor ao final do prazo, formularam-se as seguintes questões: 1) Qual o tratamento dado pela STN aos haveres da União com o governo do respectivo estado? 2) A dívida do respectivo estado com a União é solvente?

A equipe de auditoria avaliou, com base na tabela *price*, os fluxos de receita e de despesa dos entes federados. Chegou-se à conclusão de que, observado o limite de comprometimento de 13% da receita líquida real para pagamento da dívida financeira, é pouco provável que os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul consigam quitar o saldo devedor ao final do contrato. Apenas o Rio de Janeiro teria condições para quitação do saldo devedor ao final do contrato.

Foram também elaborados testes econométricos de séries temporais para avaliar o equilíbrio intertemporal entre arrecadações e gastos dos governos dos entes. Os resultados empíricos demonstram não haver equilíbrio orçamentário de longo prazo para os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio

Grande do Sul. A equação da receita real como função da despesa real não apresenta uma relação entre as duas variáveis de 1 para 1, ou seja, R\$ 1,00 arrecadado para cada R\$ 1,00 gasto, o que indicaria a insolvência da dívida desses estados. Novamente, apenas o Rio de Janeiro mostrou condições de solvência entre os fluxos reais de receitas totais e despesas totais no período (mensal) de 1998 a 2005.

Portanto, os resultados das séries temporais apontam na mesma linha, ou seja, para a possibilidade de os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo não conseguirem quitar suas dívidas ao final dos contratos de refinanciamento.

Foi também utilizado o método de Panel Data para testar se a receita total e a despesa total deflacionadas pelo IGP-DI apresentam uma relação de 1 para 1 entre essas duas variáveis. Como resultado, concluiu-se que a arrecadação não cresce na mesma proporção dos gastos, o que corrobora as conclusões anteriores.

A despeito das evidências estatísticas, é possível que os entes adotem medidas eficazes para conter os gastos públicos ou aumentar a eficiência da arrecadação. Ainda assim, deve a União manter sob constante monitoramento o cumprimento das cláusulas contratuais dos respectivos estados, no intuito de evitar movimentos indesejáveis na trajetória da dívida líquida para os próximos anos.

4

Ação Setorial do Governo

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

4.1 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Poder Executivo, em 22 de janeiro de 2007, compreende conjunto de ações com vistas a promover o crescimento econômico brasileiro. Planejado para vigor no período 2007/2010, os objetivos traçados para o PAC consubstanciam-se em: a) investimentos na expansão da infra-estrutura brasileira; b) estímulo ao crédito e financiamento; c) melhora do ambiente de investimento; d) desoneração e aperfeiçoamento da administração tributária; e) adoção de medidas fiscais de longo prazo.

Entre as medidas institucionais compreendidas pelo PAC destacam-se: a criação do Comitê Gestor e do Grupo Executivo do PAC (Decreto n.º 6.025/2007); a criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura (Lei n.º 11.478/2007) e do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Lei n.º 11.491/2007); a criação do regime especial de incentivos para o desenvolvimento (Lei n.º 11.488/2007); a criação da transferência obrigatória de recursos do PAC (Lei n.º 11.578/2007); a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. (Lei n.º 11.483/2007); a criação da Receita Federal do Brasil (Lei n.º 11.457/2007); a instituição do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária (Lei n.º 11.610/2007) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Lei n.º 11.484/2007); a implementação de medidas tributárias (Lei n.º 11.482/2007) e a instituição do Fórum Nacional de Previdência Social (Decreto n.º 6.019/2007).

4.1.1 Investimento em infra-estrutura

Foram previstos investimentos em infra-estrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, divididos em R\$ 67,8 bilhões do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), e R\$ 436,1 bilhões do orçamento de investimentos das estatais e do setor privado, ao longo dos quatro anos de vigência do PAC.

A previsão de despesa do PAC montou a R\$ 16.596.207.090,00, oriundos do OFSS/2007, e R\$ 3.716.856.647,00 de restos a pagar não-processados de exercícios anteriores, no total aproximado de R\$ 20,3 bilhões. Do OFSS, cerca de R\$ 14,67 bilhões foram destinados a investimentos; R\$ 1,15 bilhão, a custeio; R\$ 770 milhões, para inversões financeiras.

O quadro seguinte apresenta resumo da execução orçamentária do PAC:

Quadro síntese do PAC

PAC – Abrangência	(em R\$ milhares)				
	Dotação (a)	Empenhado (b)	Pago + RP Processado (c)	Execução (d=c/a)	RP Não Processado (e)
Total (Custeio, Investimento e Inversão)	20.313.063	16.015.707	7.470.868	36,8%	12.261.695
▪ OFSS	16.596.207	16.015.707	4.904.382	29,6%	11.111.325
▪ RP não Processados de Exercíc. Anteriores	3.716.856	Não se aplica	2.566.486	69,0%	1.150.370
Investimento	18.073.243	14.116.399	5.967.006	33,0%	11.550.939

PAC – Abrangência	Dotação (a)	Empenhado (b)	Pago + RP Processado (c)	Execução (d=c/a)	RP Não Processado (e)
▪ OFSS	14.671.697	14.116.399	3.630.113	24,7%	10.486.286
▪ RP não Processados de Exercíc. Anteriores	3.401.546	Não se aplica	2.336.893	68,7%	1.064.653

Fonte: SIAFI – Gerencial

As informações referentes à execução da despesa do OFSS e dos restos a pagar não-processados de exercícios anteriores são apresentadas separadamente.

Execução orçamentária do PAC – OFSS/2007

(em R\$ milhares)

Órgão	Dotação (a)	Despesa						
		Empenhado (b)	% (c=b/a)	Pago (d)	Restos a Pagar Processados (e)	Pago + RP Processados (f)	% (g=f/a)	RP Não- Processados (h)
Presidência da República	468.953	466.071	99,39	168.733	138.400	307.133	65,5	158.938
Ministér. da Ciência e Tecnologia	8.543	8.525	99,78	1.866	822	2.687	31,5	5.837
Ministério de Minas e Energia	79.936	77.834	97,37	16.457	252	16.709	20,9	61.125
Ministério da Saúde	995.846	952.881	95,69	16.549	1.891	18.440	1,9	934.441
Ministério dos Transportes	8.118.333	7.674.425	94,53	2.825.237	99.430	2.924.668	36,0	4.749.758
Ministério do Meio Ambiente	40.100	40.100	100,00	40.100	-	40.100	100,0	-
Ministério da Defesa	565.110	565.110	100,00	565.110	-	565.110	100,0	-
Ministério da Integração Nacional	2.309.036	2.260.228	97,89	290.528	25.368	315.896	13,7	1.944.332
Ministério das Cidades	3.710.350	3.673.859	99,02	603.350	110.289	713.639	19,2	2.960.220
Operações Oficiais de Crédito	300.000	296.674	98,89	0	-	-	0,0	296.674
Total	16.596.207	16.015.707	96,50	4.527.930	376.452	4.904.382	29,6	11.111.325

Fonte: SIAFI – Gerencial

Considerado o conceito de despesa da Lei n.º 4.320/1964, i.e., a despesa empenhada e não cancelada ao término do exercício, a execução em 2007 das ações do PAC atingiu o montante de cerca de R\$ 16,0 bilhões, ou 96,5% do total previsto. Dos valores empenhados, R\$ 4,5 bilhões foram pagos, R\$ 376 milhões foram inscritos em restos a pagar processados e R\$ 11,1 bilhões em restos a pagar não-processados. As despesas liquidadas (montante pago ou inscrito em restos a pagar processados) foi de R\$ 4,9 bilhões, ou 29,6% da dotação autorizada.

O quadro seguinte compara os dados da execução dos investimentos previstos para as ações do PAC com os demais investimentos públicos, sem considerar os valores pagos a título de restos a pagar não-processados de exercícios anteriores.

Investimentos do OFSS – PAC x demais

(em R\$ milhares)

	Dotação (a)	Empenhado (b)	Pago + RP Proc. (c)	% (d=c/a)
Total	42.067.842	34.027.116	10.012.275	23,8
▪ PAC	14.671.697	14.116.399	3.630.113	24,7
▪ Demais Investimentos	27.396.146	19.910.717	6.382.162	23,3

Fonte: SIAFI – Gerencial

O OFSS/2007 destinou R\$ 42,1 bilhões aos investimentos, sendo R\$ 14,7 bilhões alocados para o PAC e R\$27,4 bilhões para os demais programas de governo. O valor empenhado nos investimentos PAC atingiu o montante de R\$ 14,1 bilhões, o que representa 96,2% do autorizado; os valores liquidados atingiram R\$ 3,6 bilhões, cerca de 24,7% da dotação prevista. Já o valor empenhado em todos os demais investimentos do OFSS atingiu a cifra de R\$ 19,9 bilhões, ou 72,7% do autorizado. A liquidação atingiu cerca de R\$ 6,4 bilhões, ou 23,3% da dotação autorizada.

Comparando ambos os percentuais de liquidação da despesa, nota-se que não há significativa diferença entre o percentual executado relativamente aos investimentos do PAC e o percentual dos demais investimentos do OFSS/2007. Contudo, a proporção de despesa de investimento do PAC empenhada superou a proporção dos demais investimentos do OFSS.

Investimentos do PAC no OFSS

Órgão (Investimentos)	Dotação (a)	Particip. no Total (b)	Empenhado (c)	Pago + RP Processados (d)	Participação da Despesa (e)	(em R\$ milhares)	
						% Execução (f=d/a)	RP Não- Processados (g)
Presidência da República	244.979	1,67%	244.979	205.670	5,67%	84,0	39.309
Min. da Ciência e Tecnologia	8.543	0,06%	8.525	2.687	0,07%	31,5	5.837
Ministério de Minas e Energia	5.687	0,04%	4.904	1.974	0,05%	34,7	2.930
Ministério da Saúde	995.846	6,79%	952.881	18.440	0,51%	1,9	934.441
Ministério dos Transportes	8.003.229	54,55%	7.573.163	2.896.048	79,78%	36,2	4.677.116
Minist. da Integração Nacional	2.279.472	15,54%	2.234.443	311.872	8,59%	13,7	1.922.570
Ministério das Cidades	3.133.941	21,36%	3.097.504	193.421	5,33%	6,2	2.904.082
Total	14.671.697	100%	14.116.399	3.630.113	100%	24,7	10.486.286

Fonte: Siafi – Gerencial

O quadro anterior contém informações sobre a execução orçamentária apenas dos investimentos incluídos no PAC. A coluna *b* mostra a participação percentual de cada órgão na dotação total. Coube ao Ministério dos Transportes cerca de 55% da dotação dos investimentos do PAC, ou R\$ 8,0 bilhões; ao Ministério das Cidades, 21%, ou R\$ 3,1 bilhões; ao Ministério da Integração Nacional, 16%, ou R\$ 2,8 bilhões. Os três Ministérios compreendem cerca de 91% da despesa com investimentos do PAC prevista no OFSS/2007. A dotação do Ministério da Saúde possui também participação expressiva do total, cerca de 7% daquele valor. A dotação alocada aos Ministérios da Ciência e Tecnologia, de Minas e Energia, além da Presidência da República, responde por menos de 2% do total dos investimentos do PAC.

Na coluna *d* são apresentados os valores pagos e inscritos em restos a pagar processados, ou seja, valores liquidados no exercício de 2007, que totalizaram R\$ 3,6 bilhões. As despesas com investimentos do Ministério dos Transportes alcançaram aproximadamente R\$ 2,9 bilhões, ou 80% dos investimentos totais realizados; as do Ministério da Integração Nacional, R\$ 312 milhões, ou 9% do total. A terceira maior liquidação de despesas de investimentos coube à Presidência da República, com cerca de R\$ 206 milhões em 2007, ou 6% dos investimentos totais. O Ministério das Cidades liquidou despesas no montante de R\$193 milhões, ou 5% do total investido.

O maior percentual de liquidação dos órgãos (coluna *f*) ficou por conta da Presidência da República, com 84%. O segundo maior percentual foi o do Ministério dos Transportes, com 36% da previsão inicial.

Os Ministérios de Minas e Energia e da Ciência e Tecnologia apresentaram percentuais de liquidação de 35% e 31%, respectivamente. Como, no entanto, as dotações desses Ministérios eram relativamente pequenas, os montantes efetivamente investidos não possuem grande significação no universo de despesas. O Ministério das Cidades liquidou cerca de 6% das despesas e o Ministério da Integração Nacional, 14%. Por fim, destaca-se o baixo percentual de liquidação do Ministério da Saúde, com apenas 1,9% do total autorizado.

Muitas ações orçamentárias do PAC possuíam valores inscritos em restos a pagar, de exercícios anteriores a 2007. O quadro a seguir apresenta os dados referentes à execução dos restos a pagar não-processados, que pela sistemática de apuração da formação bruta de capital representa a melhor aproximação da execução física do processamento dos restos a pagar.

O total de restos a pagar não-processados vigentes em 2007, alocado em investimentos, foi de R\$ 3,4 bilhões. Desse montante, R\$ 2,3 bilhões foram pagos no exercício e R\$ 1,1 bilhão foi prorrogado para o exercício de 2008.

Investimentos – restos a pagar não-processados de exercícios anteriores

Órgão	(em R\$ milhares)			
	RP Não-Processado de Exercícios Anteriores	Pagamento	%	Prorrogado de Exercícios Anteriores
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.786	1.786	100	-
Ministério da Saúde	132.070	71.092	54	60.979
Ministério dos Transportes	2.351.314	1.678.700	71	672.614
Ministério da Integração Nacional	441.492	260.785	59	180.708
Ministério do Turismo	50.000	50.000	100	-
Ministério das Cidades	424.883	274.530	65	150.353
Total	3.401.546	2.336.893	69	1.064.653

Fonte: Siafi – Gerencial

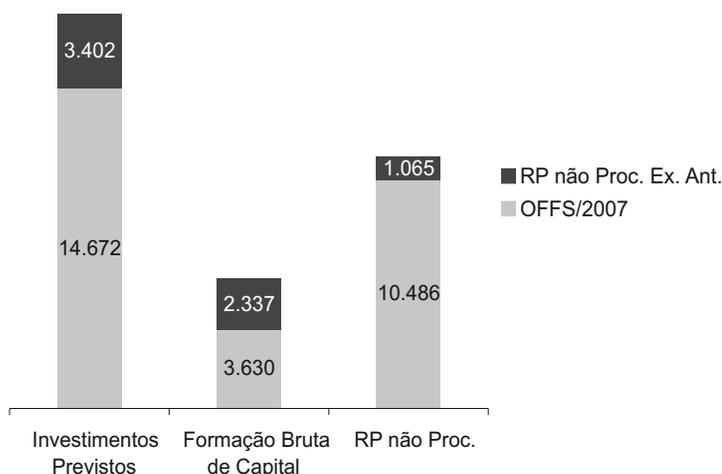
Tendo em vista que o objetivo primordial do PAC é o crescimento econômico, os investimentos devem ser examinados sob a ótica econômica da formação bruta de capital fixo. O objetivo é avaliar, com base na informação financeira, o quanto de fato foi investido. Com isso, busca-se medir a contribuição do Estado ao crescimento da infra-estrutura existente.

O aumento da formação bruta de capital fixo em razão da atuação da União decorre das seguintes despesas com investimento: a) despesas efetivamente pagas, oriundas do OFSS/2007; b) inscrições em restos a pagar processados no exercício de 2007; c) pagamento, em 2007, de restos a pagar não-processados de exercícios anteriores.

O gráfico de barras mostra os investimentos previstos no OFSS/2007 e restos a pagar não-processados de exercícios anteriores, e suas respectivas liquidações. A previsão total de investimentos foi de R\$ 18,1 bilhões e a formação bruta de capital fixo atingiu a cifra de R\$ 6,0 bilhões, ou 33% do total. Este valor representa os investimentos do Governo Federal em infra-estrutura no exercício de 2007 com ações do PAC, sendo que 60% originaram-se do OFSS e 40% da liquidação de restos a pagar não-processados de exercícios anteriores. Os restos a pagar não-processados, relativos ao orçamento de 2007 e de exercícios anteriores (transferidos), foram de R\$ 11,5 bilhões.

Investimentos PAC – OFSS e RP não-processados de exercícios anteriores

(milhões de reais)



Fonte: Siafi

Em seguida, são analisadas com maior detalhe as despesas de investimentos dos Ministérios dos Transportes, das Cidades e da Integração Nacional. O quadro seguinte apresenta a dotação por subfunção de governo nos dois primeiros Ministérios e função de governo no último.

Investimentos do PAC – Ministérios selecionados

(em R\$ milhares)

Ministério / Subfunção ou Função de Governo	Dotação (a)	Empenhado (b)	Pago + RP Processados (c)	RP Não-Processados (d)	% (e=c/a)
Ministério dos Transportes	8.003.229	7.573.163	2.896.048	4.677.116	36,19
Administração Geral	30.300	24.121	10.222	13.898	33,74
Transporte Rodoviário	6.289.427	6.015.920	2.506.211	3.509.709	39,85
Transporte Ferroviário	1.418.833	1.324.732	333.872	990.860	23,53
Transporte Hidroviário	264.669	208.391	45.743	162.648	17,28
Ministério da Integração Nacional	2.254.988	2.234.443	311.872	1.922.570	13,83
Saneamento Básico Urbano	408.713	408.713	4.500	404.213	1,10
Recup. Áreas Degradadas	99.488	97.365	3.750	93.615	3,77
Recursos Hídricos	1.168.184	1.161.445	219.909	941.536	18,82
Transporte Hidroviário	27.000	26.993	3.864	23.129	14,31
Irrigação	551.602	539.926	79.849	460.077	14,48
Ministério das Cidades	3.133.941	3.097.503	193.421	2.904.082	6,17
Urbanismo	1.471.035	1.467.431	174.043	1.293.388	11,83
Habitação	191.000	186.846	130	186.716	0,07
Saneamento	1.471.906	1.443.226	19.248	1.423.978	1,31

Fonte: Siafi – Gerencial

No Ministério dos Transportes, a subfunção “Transporte Rodoviário” foi a que mais dotação recebeu: R\$ 6,3 bilhões. Individualmente, ela representou cerca de 43% dos investimentos totais alocados para o

PAC em 2007. Considerando a liquidação da despesa no OFSS/2007 de R\$ 2,5 bilhões, essa subfunção representou 69% do total de investimento liquidado no PAC. Esses números expressam a importância do sistema rodoviário, ao absorver parcela significativa dos investimentos públicos federais.

As subfunções “Transporte Ferroviário” e “Transporte Hidroviário” tiveram R\$ 1,4 bilhão e R\$ 265 milhões de dotação orçamentária. Desses totais, foram liquidados os valores de R\$ 334 milhões e R\$ 46 milhões, respectivamente.

A liquidação dos investimentos do Ministério da Integração Nacional atingiu R\$ 311 milhões, sendo que a maior parcela coube à subfunção “Recursos Hídricos”, com R\$ 219 milhões. Esta subfunção é a mais importante no âmbito do Ministério e teve crédito autorizado de R\$ 1,2 bilhão em 2007. A subfunção “Irrigação” recebeu a segunda maior dotação orçamentária (R\$ 552 milhões) e respondeu também pelo segundo maior volume de liquidação de despesa no Ministério, com cerca de R\$ 80 milhões, ou 14,5% do previsto. A subfunção “Saneamento Básico Urbano”, cuja dotação foi de R\$ 409 milhões, liquidou apenas 1,1% do orçamento previsto, ou R\$ 4,5 milhões.

As funções “Urbanismo” e “Saneamento” desenvolvidas pelo Ministério das Cidades, no âmbito do PAC, receberam dotação de cerca de R\$ 1,5 bilhão cada uma. A dotação da função “Habitação” foi de R\$ 191 milhões, mas foram liquidados apenas R\$ 130 mil, menos de 0,1% do autorizado. Apesar de as despesas empenhadas e não canceladas, em 31 de dezembro, terem atingido R\$ 3,1 bilhões, os valores efetivamente pagos e inscritos em restos a pagar processados somaram apenas R\$ 193 milhões, ou 6% da previsão orçamentária do Ministério. Os restantes R\$ 2,9 bilhões foram inscritos em restos a pagar não-processados. A função “Urbanismo” foi a que apresentou o maior percentual de liquidação: 12% do total autorizado. O percentual de liquidação de despesas na função “Saneamento” foi de apenas 1,3%; da “Habitação”, 0,07%.

O quadro seguinte apresenta os valores dos investimentos do PAC pela modalidade de aplicação, i.e., execução direta ou descentralizada. Observa-se, na última linha, que 40% dos investimentos, ou R\$ 5,9 bilhões, deveriam ser realizados de forma descentralizada, sendo R\$ 3,4 bilhões (23%) pelos estados e Distrito Federal, R\$ 2,4 bilhões (16%) pelos municípios e R\$ 0,1 bilhão (1%) por meio de outras modalidades de transferência, inclusive intragovernamental (órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social). Para execução direta, coube dotação de R\$ 8,8 bilhões, equivalente a 60% do total.

Investimentos do PAC – modalidade de aplicação

(em R\$ milhares)

Total	Aplicação Direta		Aplicação Indireta (Descentralização)						
	União		Estados e DF		Municípios		Outras Transferências ⁽¹⁾		
	Dotação	% no Total	Dotação	% no Total	Dotação	% no Total	Dotação	% no Total	
Saúde	995.845	53.003	5	224.731	23	706.279	71	11.832	1
Urbanismo	1.471.036	270.032	18	382.759	26	818.245	56	0	0
Habitação	191.000	191	0	35.936	19	154.873	81	0	0
Saneamento	1.471.905	2.822	0	862.619	59	606.464	41	0	0
Gestão Ambiental	1.727.869	853.520	49	740.148	43	74.292	4	59.909	3

	Aplicação Direta			Aplicação Indireta (Descentralização)					
	Total	União		Estados e DF		Municípios		Outras Transferências ⁽¹⁾	
		Dotação	% no Total	Dotação	% no Total	Dotação	% no Total	Dotação	% no Total
Ciência e Tecnologia	8.543	6.727	79	0	0	0	0	1.816	21
Agricultura	551.602	260.779	47	271.400	49	2.163	0	17.260	3
Indústria	5.632	5.632	100	0	0	0	0	0	0
Energia	56	56	100	0	0	0	0	0	0
Transporte	8.248.208	7.321.192	89	850.707	10	69.208	1	7.101	0
Total	14.671.696	8.773.954	60	3.368.300	23	2.431.524	17	97.918	1

Fonte: Siafi – Gerencial

⁽¹⁾ Em “Outras Transferências” encontram-se as seguintes modalidades: Transferência a Instituições Privadas; Transferências ao Exterior e Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e Seguridade Social.

Os dados estão discriminados por função de governo. As seis principais funções representaram 8% do orçado no OFSS/2007. Apenas na função “Transporte”, a dotação orçamentária para aplicação direta é superior ao somatório das demais dotações, previstas para execução descentralizada. Na função “Gestão Ambiental”, cuja dotação foi de R\$ 1,7 bilhão, a previsão para aplicação direta pela União foi de 49%; na função “Saneamento”, com dotação de R\$ 1,5 bilhão, sua parcela foi inferior a 1%; na função “Urbanismo”, a dotação alocada para aplicação direta representou 18% do total de R\$ 1,5 bilhão; na função “Saúde”, couberam à aplicação direta apenas 5% da dotação de R\$ 996 milhões; a dotação da função “Agricultura” foi de R\$ 552 milhões, dos quais 47% por meio de aplicação direta. De outro lado, a dotação para aplicação direta pela União foi superior nas funções “Ciência e Tecnologia”, “Indústria” e “Energia”, cujas dotações totais não alcança 1% do total alocado aos investimentos no PAC.

Verifica-se que a função “Transporte” no PAC, além da elevada dotação, comparativamente às demais funções, possui o maior percentual de aplicação direta dentre as funções beneficiadas por investimentos do PAC, cerca de 89%. Considerado o montante a ser aplicado diretamente, R\$ 8,2 bilhões, a função responde por 83%.

Já para as funções “Saneamento”, “Urbanismo” e “Saúde”, as parcerias celebradas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios são de grande importância. Na função “Saneamento”, as transferências para esses entes responde por 100% das aplicações. Nas duas outras, 82% e 95%, respectivamente.

Valores liquidados: investimentos do PAC – modalidade de aplicação

Ente	(em R\$ milhares)		
	Dotação (a)	Liquidação (b)	Participação (c=b/a)
União	8.773.953	2.739.302	31%
Estados e DF	3.368.301	781.393	23%
Municípios	2.431.524	97.030	4%
Outras Transferências	97.919	12.387	13%
Total	14.671.697	3.630.113	25%

Fonte: Siafi – Gerencial

Comparando o valor liquidado com a dotação prevista, a descentralização ocorreu da seguinte forma: i) R\$781 milhões, ou 23%, a estados e Distrito Federal; ii) R\$ 97 milhões ou 4%, a municípios; iii) R\$ 12,4 milhões ou 13%, mediante outras formas de descentralização. O percentual de execução atingido pelos programas conduzidos diretamente pela União foi de 31%, equivalente a R\$ 2,7 bilhões.

Por fim, ressalta-se o consistente crescimento nas dotações dos investimentos constantes do OFSS, ao longo dos últimos exercícios. O quadro a seguir demonstra valores orçados para os investimentos no período 2004/2007. Em 2007, houve incremento de 60,1% em relação ao do exercício de 2006.

Dotação de investimento no OFSS

	(em R\$ milhares)			
	2004	2005	2006	2007
OFSS	15.246.448	23.374.545	26.156.019	42.067.842

Fonte: Siafi – Gerencial

4.1.2 Estímulo ao crédito e ao financiamento

As novas ações de estímulo ao crédito e ao financiamento compreendem: a) concessão de crédito pela União à Caixa Econômica Federal (CEF) para aplicação em habitação e saneamento, no montante de até R\$ 5,2 bilhões (Lei n.º 11.485/2007); b) ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em habitação e saneamento, no montante de R\$ 7,0 bilhões (Resoluções CMN n.º 3.437 e 3.438, de 22/1/2007); c) criação do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS) com recursos estimados inicialmente em R\$ 5,0 bilhões, (Lei n.º 11.491/2007) e d) elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR - Lei n.º 11.474/2007).

A concessão de crédito à CEF ocorreu pela utilização de “instrumento híbrido de capital e dívida”, nos termos definidos pelo Conselho Monetário Nacional. A utilização desse instrumento, que possui a característica de não afetar o **superavit** primário, permitiu o aumento do patrimônio de referência da CEF, que serve de parâmetro para a concessão de novos empréstimos ao setor público.

Os resultados da concessão de crédito foram analisados em conjunto com a ampliação de crédito do setor público (alíneas *a* e *b*, do parágrafo anterior). Verificou-se que houve elevação do volume de crédito ao setor público, o que possibilitou a concessão de novos empréstimos para saneamento básico contratados por estados e municípios, no valor de R\$ 3,7 bilhões. Desse montante, R\$ 2,4 bilhões originaram-se do programa “Saneamento para todos”, por meio da CEF. Esse valor financiado pela CEF é 118% superior aos financiamentos para saneamento concedidos pela instituição em 2006.

Considerada, ainda, a lista de projetos já aprovados, aguardando a assinatura contratual, o volume de recursos envolvido em saneamento básico sobe a R\$ 11,8 bilhões, investimento esperado para ocorrer no período 2008/2010.

Em razão das medidas adotadas, foram assinados contratos de financiamento na área de habitação popular. Já existem projetos selecionados com valores estimados em R\$ 2,5 bilhões, sendo que R\$ 879 milhões foram contratados em 2007, dos quais R\$ 510 milhões por intermédio da CEF.

Não se verificaram, entretanto, impactos em 2007 decorrentes da criação do FI-FGTS nem do aumento de liquidez do FAR (alínea c). Isso é explicado pela necessidade de adoção de ações preparatórias para a implementação das medidas.

A par das medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento no âmbito do PAC, as modalidades de financiamento podem conter subsídios financeiros e creditícios, a maior parte dos quais antecede a criação do PAC.

De acordo com a tabela seguinte, o valor dos subsídios financeiros e creditícios, por fonte de recurso utilizado, concedidos nas operações de financiamento dos programas e projetos do PAC, alcançou R\$ 2,1 bilhões, ou 34,5% do valor total desembolsado.

Orçamento de renúncia creditícia – PAC 2007

(em R\$ milhares)		
Fonte de Recurso	Valor Desembolsado	Benefício Creditícios
FAT	3.892.605	1.089.525
BNDES	915.873	227.512
CEF	491.712	490.834
FAR	351.661	161.412
FDA	294.498	112.847
BNDES PAR	138.050	40.027
FNO	122.493	(1.375)
FNE	106.371	12.787
FCO	48.950	(1.375)
FDS	31.595	10.642
Total	6.393.808	2.142.835

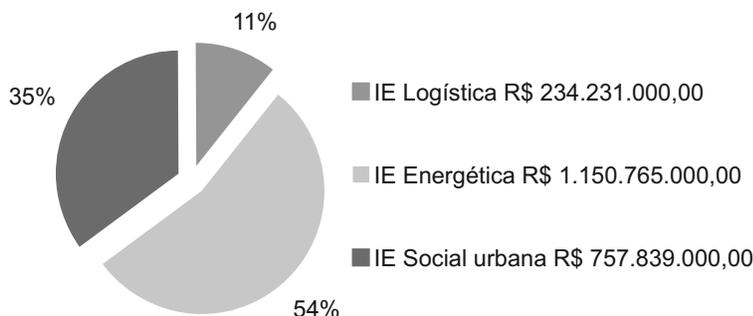
Fonte: SPE

Os valores negativos refletem uma taxa média efetiva concedida nos financiamentos superior à taxa de juros implícita nos preços de negociação das Notas do Tesouro (NTN-F). Nos casos do FCO e FNO, os percentuais aplicados nos financiamentos foram de, respectivamente, 12,1% e 11,8%, superiores, portanto, à taxa das NTN-F de 11,6%.

A tabela revela que os recursos do FAT são a maior fonte de financiamento dentre aquelas abrangidas pelo PAC. Esses recursos representam 60,9% do total.

Acresce-se que, na apuração da desoneração, não foram inseridas as operações cujas fontes de recurso são o FGTS e o SBPE, pois a Secretaria de Política Econômica considera que essas fontes não geram subsídios por serem recursos privados, pertencentes, respectivamente, aos cotistas do FGTS e aos titulares de depósitos de poupança. Quanto às operações concedidas com recursos próprios das instituições financeiras (CEF, BNDES e BNDES – PAR), que totalizaram R\$ 1,5 bilhão, desembolsado no ano de 2007, estas foram consideradas no cálculo dos subsídios, na medida em que os encargos financeiros cobrados são menores que o custo de financiamento do acionista controlador, o Tesouro Nacional.

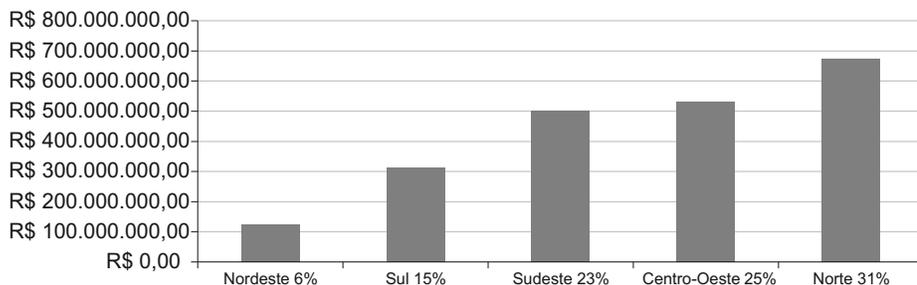
Subsídio concedido por eixo de atuação do PAC



Fonte: SPE

O gráfico anterior revela a predominância de investimentos do PAC no setor de energia, que usufruiu 54% dos benefícios concedidos nos financiamentos, o que corresponde a R\$ 1,15 bilhão do total de subsídio creditício implícito de R\$ 2,14 bilhões.

PAC – subsídios creditícios concedidos por região



Fonte: SPE, execução própria

Quanto à análise espacial, a região Norte abarcou a maior parte dos subsídios creditícios implícitos, cerca de R\$ 674 milhões, o equivalente a 31% do total subsidiado, conforme gráfico anterior. Desse montante, a maior parte do subsídio concedido foi oriunda do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

MATRIZ DE RISCO

No cálculo do subsídio creditício concedido em 2007, utilizou-se como parâmetro o valor desembolsado do financiamento, por corresponder ao valor realizado. Nesta avaliação de risco, usou-se como referência o total da operação contratada. Essa diferença de apuração ocorre porque, quando da contratação do financiamento, todo o valor contratado será liberado, mesmo que em parcelas. Logo, os riscos envolvidos recairão sobre o montante da contratação.

Na apuração do valor subsidiado nas operações de crédito concedidas, tomando-se por base o valor desembolsado no ano de 2007, chegou-se a uma renúncia de R\$ 2,14 bilhões. Quando se considerou como base de cálculo o montante contratado, esse valor subiu para cerca de R\$ 7,7 bilhões.

As análises foram ponderadas na possibilidade de que um evento ocorra e afete negativamente a realização dos objetivos. Na avaliação buscou-se identificar e analisar os riscos relevantes para a consecução das operações envolvidas.

Riscos operacionais

Especificação dos Riscos	R\$	Impacto			Probabilidade de Ocorrência		
		Baixo	Médio	Alto	Baixa	Média	Alta
Subsídio Financeira e Creditícia							
1. Risco de não haver acompanhamento e não consolidação das renúncias financeiras e creditícias .	7,7 bi		X				X
2. Risco de inadimplência : quando o risco pertencer à instituição financeira.	71 bi		X			X	
: quando o risco pertencer ao Fundo.	1 bi		X				X
Desoneração Tributária							
1. Risco de não haver acompanhamento e não consolidação dos valores desonerados	6,4 bi		X			X	

Elaboração própria

Na análise dos riscos envolvidos nas operações de financiamento do PAC, considerou-se todo o valor contratado de R\$ 72 bilhões junto às instituições financeiras federais. Porém, na análise do risco de não haver acompanhamento nem consolidação das renúncias por parte do governo, trabalhou-se com o valor desonerado de R\$ 7,7 bilhões de subsídio financeiro e creditício e R\$ 6,4 bilhões de renúncia tributária.

O risco do não acompanhamento nem consolidação dos valores renunciados corresponde à possibilidade de desconsiderar, por desconhecimento dos valores ou descentralização da informação, nos demonstrativo de investimentos dos projetos do PAC, os valores da desoneração tributária e do subsídio financeiro e creditício, implícito ou explícito. Esses benefícios juntos representam R\$ 14,1 bilhões.

A falta de informação sobre o montante desonerado acarreta divulgação de valores incompletos do efetivo direcionado ao PAC e impede a análise do quantitativo renunciado e do direcionamento dado a essas renúncias.

Esse risco se acentua pelo fato de os projetos serem operacionalizados por diversos órgãos setoriais e de não existir controle, pelo governo federal, dos valores das renúncias concedidas.

O risco de inadimplência consiste na possibilidade de o recurso direcionado para o financiamento não retornar à fonte de origem por conta do não pagamento da dívida pelos tomadores do crédito.

A questão da inadimplência está intrínseca à fonte de recurso utilizada. Essa pode assumir o risco da inadimplência, compartilhá-lo ou direcioná-lo para a instituição financeira.

Quando se financiam projetos com recursos do FNO, por exemplo, os bancos se responsabilizam por 50% da inadimplência ocorrida. O FDA e FDNE assumem o risco de até 97,5% de sua participação em cada projeto. Os agentes operadores assumem o risco de apenas 2,5%.

Verifica-se que os fundos financiadores que assumem boa parte do risco tiveram, em regra, um maior percentual de inadimplência nos últimos 3 anos:

Percentuais de inadimplência			
Ano	FCO	FNO	FNE
2004	3,1%	22,0%	36,7%
2005	4,8%	26,0%	33,7%
2006	4,9%	3,9%	5,0%
Média	4,3%	17,3%	25,1%

Fonte: www.integracao.gov.br

O FNO e o FNE, que arcam com 50% do risco, tiveram uma média de inadimplência no último triênio de, respectivamente, 17,3% e 25%. Quanto ao FCO, observa-se que, diferentemente dos fundos citados, a assunção do risco cabe integralmente ao Banco do Brasil, agente financeiro do fundo. A taxa média de inadimplência do FCO nos últimos 3 anos foi 4,3%, bem inferior aos fundos que assumem parte do risco de inadimplência.

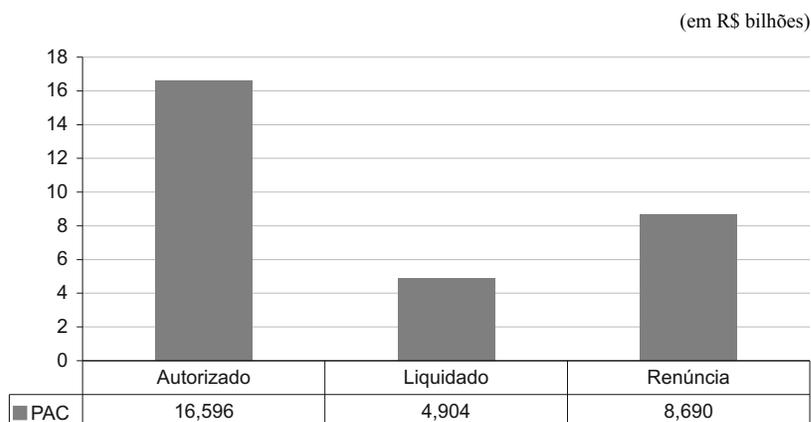
No Banco da Amazônia (Basa), das operações financiadas a projetos ligados ao PAC, 78% da assunção do risco recaiu sobre o fundo, ou seja, R\$ 656 milhões. No Banco do Nordeste (BNB), 50% dos financiamentos contratados foram com risco para o banco. Nas demais instituições financeiras envolvidas, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a totalidade dos financiamentos concedidos foi com risco para o próprio banco.

4.1.3 Obras

Em 2007, foram fiscalizadas 128 obras constantes do PAC. Dessas, em 20 casos o Tribunal identificou algum tipo de irregularidade grave. O Congresso Nacional incluiu 11 delas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2008 (Lei n.º 11.647/2008), que relaciona as obras, contratos, convênios, etc., cuja execução física, financeira, orçamentária, inclusive de restos a pagar, permanece bloqueada até que seja emitido Decreto Legislativo liberando o empreendimento.

4.1.4 Desoneração tributária, financeira e creditícia

A análise da desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário recaiu sobre as renúncias tributárias concedidas aos investimentos inseridos no PAC.

Orçamento PAC

Fonte: Siafi gerencial e Demonstrativo das desonerações tributárias

O gráfico anterior compara o valor autorizado com o valor liquidado no orçamento e demonstra o impacto quantitativo da desoneração concedida.

Com relação ao valor renunciado em 2007, que totalizou R\$ 8,7 bilhões, consideraram-se tanto os subsídios creditícios e financeiros implícitos e explícitos (que somaram R\$ 2,14 bilhões com operações de crédito e R\$ 127,77 milhões com despesa de complementação do “Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social”) quanto as renúncias tributárias, cuja previsão é de R\$ 6,4 bilhões.

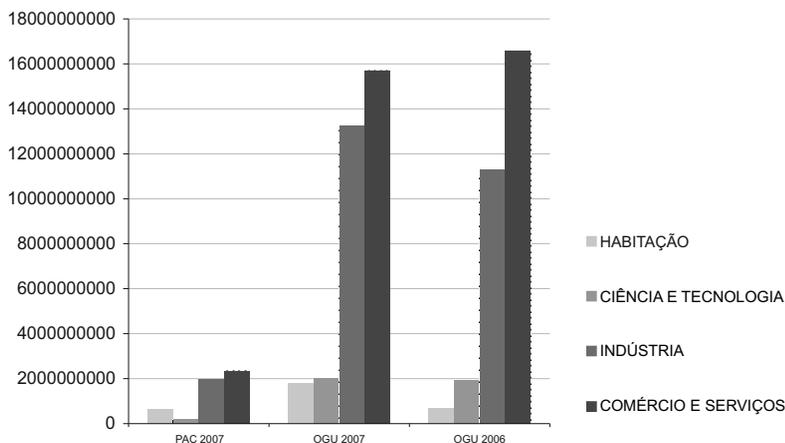
No ano de 2007, o PAC obteve autorização de gasto no orçamento de R\$ 16,6 bilhões. No entanto, liquidou apenas 30% desse valor, ou seja, R\$ 4,9 bilhões. Percebe-se, com isso, a importância da desoneração em relação ao total liquidado, pois as renúncias concedidas, que totalizaram R\$ 8,7 bilhões, equivalem a quase duas vezes o valor liquidado.

São consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária.

O demonstrativo das desonerações tributárias do PAC, elaborado pela Receita Federal do Brasil, ainda não é definitivo, já que os valores renunciados no exercício de 2007, no total de R\$ 6,4 bilhões, são estimados.

Acompanhamento da desoneração tributária

(em R\$ 1,00)



Fonte: Receita Federal do Brasil

No gráfico anterior, consideraram-se apenas as funções orçamentárias nas quais houve atuação de programas e projetos ligados ao PAC que obtiveram benefícios tributários. Fez-se uma análise comparativa entre o total renunciado nesses setores nos anos de 2006 e 2007 e os valores específicos do PAC.

Não foram computadas as desonerações concedidas com o imposto de renda pessoa física (IRPF), correspondentes a R\$ 1,26 bilhão, pois, segundo a Receita Federal do Brasil, não foi possível correlacioná-las a uma função orçamentária por não haver nenhum gasto direto do governo no orçamento que possa ser associado a ações incentivadas pelo programa prioritário.

As funções orçamentárias que se relacionaram a programas e projetos com desoneração tributária priorizadas pelo PAC foram habitação, ciência e tecnologia, comércio e serviço e indústria.

A RFB estima, para o ano de 2007, R\$ 32,7 bilhões de desoneração tributária relacionadas aos setores mencionados. Desse total, R\$ 5,1 bilhões foram direcionados a atuações específicas do PAC. De outro lado, os créditos orçamentários de 2007 para essas funções somaram R\$ 13,02 bilhões, sendo R\$ 569 milhões do PAC. Logo, a proporção renúncia/crédito autorizado para as funções habitação, ciência e tecnologia, comércio e serviço e indústria foi de 2,51. Considerados apenas as renúncias e créditos que envolvam ações do PAC, a proporção sobe para 8,96

As desonerações tributárias correlacionadas às funções indústria, comércio e serviço, ciência e tecnologia e habitação estimadas para 2007 (R\$ 32,7 bilhões), representam 251,1% dos créditos autorizados no orçamento para essas funções (R\$ 13,02 bilhões). As desonerações dessas funções concedidas no âmbito do PAC totalizaram R\$ 5,1 bilhões (estimativa), ao passo que créditos autorizados para realizar ações do PAC nas mencionadas funções foi de R\$ 569 milhões. Ou seja, as desonerações representaram 896,3% do crédito autorizado.

Conforme informado pela Receita Federal, as funções orçamentárias de transporte, energia e saneamento não estão computadas na desoneração do PAC porque as renúncias a elas associadas não

foram utilizadas em 2007. Esses setores estão associados ao Fundo de Investimentos em Infra-Estrutura (FIP-IE) e ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura (REIDI). Neste, precisa-se de habilitação pela RFB, e em 2007 não houve adesão dos contribuintes. Quanto ao FIP-IE, este foi regulado pela Comissão de Valores Mobiliários apenas em outubro, e a renúncia ocorre quando da distribuição de rendimentos para investidores pessoa física após transcorridos cinco anos da aquisição da quota.

No setor da ciência e tecnologia, só houve concessão de benefício tributário no tocante à comercialização de microcomputadores (Decreto n.º 6.023/2007). Não houve usufruto do benefício tributário pelo setor de semicondutor digital.

A tabela seguinte demonstra a distribuição regional dos benefícios tributários concedidos no âmbito do PAC.

Regionalização da desoneração tributária no PAC em 2007

(em R\$ 1,00)						
Desoneração	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Valores PAC	180.810.507	572.478.100	631.575.758	4.006.256.938	1.028.878.698	6.420.000.000
Percentuais PAC	3%	9%	10%	62%	16%	100%

Fonte: Receita Federal do Brasil

Consoante os dados da tabela, existe concentração dos investimentos na região sudeste do País, uma vez que essa consome 62% de toda a renúncia tributária concedida. Desse percentual, que equivale a pouco mais de R\$ 4 bilhões, 32% foi direcionado às pequenas e médias empresas. A desoneração ocorreu por meio da prorrogação da depreciação acelerada, envolvendo a contribuição social sobre o lucro líquido, equivalente a R\$ 701 milhões, e da recuperação acelerada dos créditos do PIS e Cofins, responsável por R\$ 792 milhões da renúncia tributária.

4.2 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DO PPA 2004-2007

Dentre as atribuições cometidas ao Tribunal de Contas da União, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000 – LRF), está “alertar aos Poderes ou órgãos da administração pública federal quando constatar a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas”, na forma do inciso V, §1º do art. 59 da LRF.

Para fins de elaboração da análise setorial das Contas de Governo, o Tribunal fundamentou-se em informações do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, posição de 31.03.2008, data que, consoante os arts. 10 e 11 da Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004, Lei do PPA 2004-2007, representaria o prazo limite para os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário registrarem a execução física das ações no sistema. De qualquer sorte, o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004/2007, que contém, entre outros aspectos, as informações relativas à execução física e orçamentária e os indicadores dos programas para o exercício de 2007, somente será enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo até o dia 15 de setembro do ano corrente, conforme previsto no art. 9º da sobredita lei, com alterações posteriores.

4.2.1 Análise geral dos programas e funções do PPA 2004-2007

Antes de passar às análises dos dados orçamentários e físicos relativos aos programas, vale esclarecer questão relevante a respeito da metodologia adotada nos subitens 4.2 e 4.3, a exceção da análise referente às funções legislativa e judiciária.

Ao analisar os programas em 2007 sob a ótica de função de governo, fez-se necessário atribuir cada programa a apenas uma função, de modo a permitir melhor análise setorial. Ocorre que, alguns programas são multisetoriais, executados por diversos órgãos, os quais correlacionam a função a diferentes programas, de acordo com as atuações típicas da unidade. Assim, com o intuito de visualizar cada programa como integrante de apenas um setor, considerou-se como sua função aquela executada no orçamento do órgão responsável pelo programa. Caso o órgão responsável tenha atribuído no orçamento mais de uma função diferente ao programa, considerou-se a de maior peso orçamentário.

EXECUÇÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária das ações no SIGPlan é alimentada periodicamente com dados do Siafi, ou seja, é automática. A execução física, entretanto, depende de preenchimento manual. A obrigatoriedade em relação a consignação de tais registros no sistema (execução física e orçamentária) aplica-se aos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme mandamento prescrito no parágrafo único do art. 11 da Lei n.º 10.933, de 11/8/2004, que instituiu o PPA 2004-2007, combinado com o art. 1º da Portaria nº 198, de 18 de julho de 2005, do MPOG.

Em 2007, o sistema de informações gerenciais e de planejamento do Governo Federal (SIGPlan) atingiu percentual de 90% de preenchimento de dados físicos por programa. A distribuição do percentual de preenchimento da execução física e orçamentária no âmbito da administração pública federal está consolidada abaixo:

Comparação de preenchimento da execução física e financeira por órgão (1) em 2006 e 2007

Órgão	% de Preenchimento		Variação %
	2006 (a)	2007 (b)	(b/a-1)
Advocacia-Geral da União	100	100	0
Controladoria-Geral da União	100	100	0
Justiça Federal	100	100	0
Ministério das Comunicações	100	100	0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	100	100	0
Ministério Público da União	0	100	-
Ministério da Defesa	100	99	-1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	92	99	8
Ministério das Cidades	85	99	16
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	45	98	120
Ministério do Turismo	94	98	4
Ministério das Relações Exteriores	100	98	-2
Ministério do Trabalho e Emprego	78	97	25
Ministério do Meio Ambiente	100	96	-4
Ministério da Cultura	100	96	-4

Órgão	% de Preenchimento		Variação %
	2006 (a)	2007 (b)	(b/a-1)
Ministério da Justiça	94	96	2
Justiça do Trabalho	97	94	-3
Ministério da Educação	95	94	-1
Ministério do Esporte	98	93	-5
Ministério da Fazenda	94	93	-2
Ministério do Desenvolvimento Agrário	94	92	-2
Ministério da Saúde	70	92	32
Câmara dos Deputados	100	92	-8
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	92	91	-1
Superior Tribunal de Justiça	100	90	-10
Tribunal de Contas da União	89	90	1
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	0	89	-
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	77	88	14
Ministério de Minas e Energia	94	88	-6
Senado Federal	88	82	-6
Justiça Eleitoral	92	80	-14
Ministério da Ciência e Tecnologia	85	79	-7
Presidência da República	94	78	-16
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	90	77	-14
Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca	100	72	-28
Ministério da Integração Nacional	77	71	-8
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	100	67	-33
Ministério dos Transportes	54	67	23
Ministério da Previdência Social	49	63	29
Supremo Tribunal Federal	86	50	-42
Justiça Militar da União	50	38	-25
Total	83	90	9

Fonte: MPOG, posição de 31/3/2008

Nota: 1) Visão Órgão do Programa - Este relatório apresenta estatísticas de preenchimento dos localizadores de gasto das ações orçamentárias, com produto e unidade de medida, agrupados por órgão responsável pelo programa. São considerados o total de localizadores de ações que tiveram execução financeira e que tiveram também preenchimento físico.

Como pode ser verificado, todos os órgãos inseriram pelo menos uma informação no SIGPlan, não obstante vários órgãos terem apresentado variação negativa em relação ao nível de preenchimento observado em 2006. O menor percentual de informação foi registrado na Justiça Militar da União, equivalente a 38%. Observa-se significativa alteração na posição de alguns órgãos, que pouca ou nenhuma informação registraram em 2006 no SIGPlan e que alcançaram percentuais elevados em 2007. São eles: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Ministério Público da União.

Com efeito, atestou-se que o MPOG tem adotado procedimentos sistemáticos de divulgação e de demonstração dos índices de preenchimento da execução física no SIGPlan pelos órgãos setoriais, mediante avisos e relatórios publicados na *internet*.

Em se tratando de fechamento de ciclo do PPA 2004-2007, buscou-se fazer análise diferenciada em relação à realizada em anos anteriores. Foram examinados todos os 355 programas orçamentários constantes do SIGPlan, desdobrados em 15.624 subtítulos ou localizadores de gasto. Foram calculados os percentuais de execução orçamentário e físico para cada um desses subtítulos e foram excluídos da base aqueles subtítulos sem produto definido, ou cuja definição seja dispensável. Chegou-se assim ao total de 13.067 subtítulos. A tabela a seguir mostra a distribuição dos percentuais de execução orçamentária e física em faixas:

Execuções orçamentária e física dos programas governamentais por subtítulo em 2007

Faixa de Execução	Execução Orçamentária		Execução Física	
	Nº de subtítulos	%	Nº de subtítulos	%
0-25%	4.034	30,9%	7.368	56,4%
26-50%	607	4,6%	676	5,2%
51-75%	826	6,3%	588	4,5%
76-100%	7.579	58,0%	2.723	20,8%
Acima de 100%	21	0,2%	1.712	13,1%
Total	13.067	100,0%	13.067	100,0%

Fonte: SIGPlan, posição 31/3/2008

Há descasamento entre as execuções orçamentária e física. Enquanto 31% dos subtítulos analisados têm execução orçamentária entre 0 e 25%, 56% têm execução física na mesma faixa. Quando analisada a execução entre 76 e 100%, o oposto ocorre, evidenciando o descasamento. Chama atenção, ainda, o percentual de subtítulos com execução física superior a 100%, que representa 13,1% do total.

Em relação a este último aspecto, há que se ter cautela. Em 2007, observou-se pelo menos uma ação com execução física superior a 100% em 240 programas (68% do total). A superação da meta física prevista pode representar, em alguns casos, maior eficiência e efetividade na condução da ação. Não obstante, não raras vezes, verificam-se falhas na definição das metas. Nestes casos a superação da meta decorre unicamente de falhas no planejamento. A seguir são apresentados alguns casos e suas respectivas justificativas para ilustração:

Exemplos de ações com execução de meta física superior a 100% em 2007

Órgão 24000 – Ministério da Ciência e Tecnologia						
Programa 0461 – Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico						
Cod Ação	Título da Ação	Produto	Unidade de Medida	Previsto Atual (A)	Realizado (B)	B/A
4132	Pesquisa e Desenvolvimento no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia	Informação disseminada	UNIDADE	10	43.436.565	434.365.650%

Comentário do Gestor: “O Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia tem em sua missão, duas grandes vertentes de atuação: 1) pesquisa, formação e capacitação de mão-de-mão de obra de alto nível em ciência da informação; 2) fornecimento de produtos e serviços de informação em ciência e tecnologia. Portanto, o ideal seria que o IBICT tivesse duas ações de forma a explicitar claramente a sua atuação. No entanto, como o instituto só pode ter uma única ação no PPA, a definição de uma meta física é praticamente impossível. Nesse sentido, existem duas unidades de medidas que são imiscíveis: número de pesquisas realizadas e quantidade de usuários atendidos. No que se refere à pesquisa e capacitação, existem outras medidas que poderiam ser utilizadas, que é a produção científica e a quantidade de alunos capacitados.

Assim, de forma a melhor explicitar as atividades do IBICT, optamos por apresentar no cronograma de execução física, a quantidade de usuários atendidos pelo portal do IBICT, e ali foi colocado o número de usuários que tiveram acesso ao portal do Instituto, no qual estão disponíveis todos os produtos e serviços do instituto. A meta física 10 refere-se à quantidade de pesquisa realizada pelo Ibict.”

Órgão 56000 – Ministério das Cidades						
--------------------------------------	--	--	--	--	--	--

Programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Cod Ação	Título da Ação	Produto	Unidade de Medida	Previsto Atual (A)	Realizado (B)	B/A
2905	Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas	Carga poluidora abatida	kg de dbo/dia	3	46.444	1.548.133%

Comentário do Gestor: “(...) Ressalta-se, por fim, que o valor da meta física inicialmente prevista na LOA (3 kg DBO/dia) ficou inconsistente com o nível de investimento posteriormente estabelecido para o PRODES (R\$ 40,1 milhões), o que exigiu sua correção conforme apresentado na coluna “previsão corrigida”. Todavia, o percentual de execução física permaneceu inconsistente uma vez que é calculado com base na meta da LOA em vez da previsão corrigida.”

Órgão 52000 – Ministério da Defesa

Programa 0622 – Preparo e Emprego do Poder Naval

Cod Ação	Título da Ação	Produto	Unidade de Medida	Previsto Atual (A)	Realizado (B)	B/A
2857	Manutenção e Suprimento de Munições	organização militar mantida	UNIDADE	329	3.836.165	1.166.008%

Comentário do Gestor: “Mediante a supervisão das atividades desenvolvidas pelo Coordenador da Ação, foram reavaliadas as previsões de metas físicas a serem executadas no corrente exercício.

Os registros da previsão inicial não possuem números representativos das metas físicas que permitam quantificar e retratar o resultado na aplicação dos recursos financeiros. Foi considerada como quantitativo de referência a quota de munição adequada (nº de tiros) ao aprestamento das unidades operativas, adestramento das Organização Militares de terra, formação militar (tiro de carreira para militares do CFN) e tiro de esporte. Desta forma, o número correto a ser registrado no campo Previsão Inicial é de 9.095.337 tiros realizados. (...) A Previsão corrigida representa a capacidade de atribuição de quotas anuais, também totalizada pela quantidade agregada de tiros, que equivale a 6.339.687 tiros, garantindo o suprimento anual de munições para instrução, defesa do aquartelamento e para o pronto emprego de 329 Organizações Militares.

O campo Realizado será registrado com as informações oriundas do Sistema de Controle de Armas e Munições (SISAM).”

Órgão 49000 – Ministério do Desenvolvimento Agrário

Programa 0351 – Agricultura Familiar – PRONAF

Cod Ação	Título da Ação	Produto	Unidade de Medida	Previsto Atual (A)	Realizado (B)	B/A
2B54	Fomento à Participação da Agricultura Familiar na Cadeia do Biodiesel	produtor beneficiado	UNIDADE	16	25.304	158.150%

Comentário do Gestor: “Houve um equívoco no lançamento da previsão, pois não se atentou que o produto em questão é produtor beneficiado e não projeto apoiado.”

Órgão 42000 – Ministério da Cultura

Programa 0167 - Brasil Patrimônio Cultural

Cod Ação	Título da Ação	Produto	Unidade de Medida	Previsto Atual (A)	Realizado (B)	B/A
4013	Preservação de Acervos Administrativos e Artísticos	Históricos, ACERVO PRESERVADO	UNIDADE	117	118.390	101.188%

Comentário do Gestor: “(...) A Meta Física nesta ação da Fundaj é de 117.000 acervos preservados, constante na PLOA 2007. No entanto na LOA 2007 foi registrado equivocadamente 117. (...)”

Fonte: SIGPlan, posição 31/3/2008

Como se verifica, a partir dos comentários dos gestores, nos casos registrados, a inconsistência das metas físicas decorreu de falhas na definição da unidade de medida; ou ainda, da falta de critérios na sua elaboração. De qualquer sorte, é importante consignar que a lei do PPA 2004-2007 consigna, no art. 3º, que as metas físicas dos projetos de grande vulto, estabelecidas no plano plurianual, constituem-se em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais, estando condicionada a continuidade da execução física de tais projetos à alteração da meta prevista no plano plurianual.

Voltando ao exame das execuções orçamentária e física constantes do SIGPlan, a fim de se representar graficamente e em números a situação encontrada, buscou-se auxílio no uso de parâmetro

estatístico para se associar os efeitos da execução orçamentária à execução física. Com isso, pretendeu-se demonstrar o “*afastamento*” incorrido na execução física em comparação ao valor esperado, entendido este como o percentual de execução orçamentária. Para tanto, foram utilizados os parâmetros conhecidos por erro percentual (E%) e erro médio absoluto percentual (EMA%).

O erro percentual é definido como o valor da diferença entre o percentual de execução física registrado e o percentual de execução financeira, dividido por este mesmo percentual de execução financeira. No erro médio absoluto, usa-se a média dos erros absolutos verificados em cada observação, de modo que, ao calcular-se o módulo de cada erro, não tenha importância se a medição foi maior ou menor que a previsão, mas apenas o erro em si. A fim de utilizar os referidos parâmetros ao caso presente, é necessário antes fazer breve exposição sobre como foi considerada a influência da execução orçamentária na previsão das metas físicas.

No decorrer do exercício, a execução física pode não ser diretamente proporcional à execução orçamentária. Uma ação voltada para construção de escolas, por exemplo, cuja unidade de medida da meta física seja “n” escolas construídas, pode apresentar uma significativa execução orçamentária, até que tais dispêndios sejam materializados em unidades construídas. Ademais, deve ser considerada a possibilidade de existência de despesas preliminares, que impactam a execução orçamentária sem o correspondente impacto na meta física. Quando se analisa, entretanto, o universo das ações constantes da lei orçamentária, em um prazo relativamente longo, como um exercício financeiro, espera-se que exista uma certa proporcionalidade entre as execuções física e orçamentária.

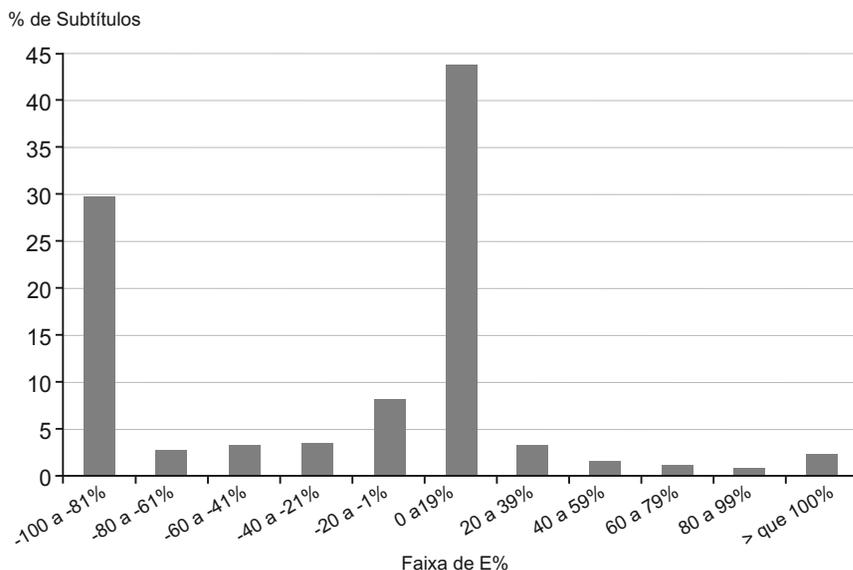
Assim, supondo que determinado subtítulo tenha execução de 100% de seu orçamento previsto, é de se esperar que sua meta física também seja 100% executada, considerando um planejamento adequado das metas estimadas. No entanto, se, por alguma razão, a execução orçamentária no referido subtítulo for de 80%, não é razoável esperar que toda a meta física tenha sido alcançada. Assim, caso a execução orçamentária no subtítulo seja de 80%, espera-se que o mesmo percentual de execução física seja alcançado.

Esse raciocínio é necessário, uma vez que, para calcular o “erro percentual”, é imprescindível a existência do percentual de execução física esperado – obtido por meio do percentual de execução orçamentária – e do alcançado. Como se percebe a partir da explanação, não se trata exatamente da identificação de erros em si, mas usa-se o indicador estatístico de erro para mensurar o quão distantes estão as execuções físicas efetivamente observadas daquelas esperadas.

Feitas essas considerações, há ainda que se destacar o grande volume de inconsistências existentes na base de dados do SIGPlan. Com o propósito de utilizar dados minimamente consistentes, além dos subtítulos sem definição de produto e unidade, outros foram excluídos da base de dados para fins da análise empreendida com auxílio dos erros médios percentuais, quais sejam os subtítulos sem preenchimento de meta física, os com percentual de meta física executada maior que 200%, bem como os que registraram alguma execução física sem qualquer execução orçamentária. Foram usados para os cálculos 12.389 subtítulos, ou 79%, dos 15.624 presentes na base completa de dados.

O histograma a seguir mostra a distribuição de frequência do “erro percentual” de todos os subtítulos da administração pública, separados em faixas de erro:

**Distribuição de frequência do
erro percentual (E%) em faixas em 2007**



Fonte: SIGPlan, posição 31/3/2008

Nota:

$$E\% = \frac{Fr - Fp}{Fp}$$
, onde Fr é o percentual físico realizado e Fp é o percentual físico previsto, derivado do percentual financeiro realizado.

Novamente chama-se atenção para o fato de que o erro percentual aponta para os erros registrados em cada subtítulo, comparando-se as execuções percentuais física e orçamentária verificadas, sendo que esta, de acordo com o já exposto anteriormente, revela o percentual de execução física previsto. Desconsiderando a existência de distorções, como os casos ilustrados anteriormente, os dados negativos representariam, em suma, que o desempenho do subtítulo ficou abaixo do esperado, tendo-se gasto mais do que o efetivamente alcançado, enquanto os positivos, ao contrário, que os resultados físicos superaram os inicialmente previstos com o uso dos recursos financeiros.

Do gráfico, retira-se que cerca de 52% dos subtítulos analisados apresentam erro entre -20 e 20%, dentro de uma margem considerada como aceitável, sem ruídos consideráveis. Entretanto, o fato de 48% dos subtítulos mostrarem erros fora dessa faixa, revela necessidade de conferir mais importância ao preenchimento do sistema, tendo em vista ser ele a maior fonte de dados orçamentários e físicos agregados.

Adentrando na análise setorial, o EMA % melhor traduz a diferença entre o percentual de execução física esperado e o efetivamente realizado exatamente por não diferenciar se o realizado foi além ou aquém do esperado. A igualdade dada a ambos os erros, por assim dizer, é interessante para esta análise, já que se pode chegar a um número representativo do desvio (erro), sem que os valores positivos anulem

os negativos, o que ocorreria se fosse usado o erro médio percentual, definido como a média dos erros percentuais comentados anteriormente. O quadro a seguir apresenta o cenário do erro médio absoluto percentual, feitas as restrições comentadas anteriormente, para cada função de governo:

Erro médio absoluto percentual (EMA%) por função de governo em 2007

Função	EMA%
Energia	327
Relações Exteriores	133
Legislativa	103
Encargos Especiais	100
Comunicações	86
Administração	77
Defesa Nacional	73
Urbanismo	67
Gestão Ambiental	67
Habitação	63
Saúde	61
Direitos da Cidadania	60
Indústria	58
Ciência e Tecnologia	52
Transporte	51
Previdência Social	49
Agricultura	49
Comércio e Serviços	48
Assistência Social	46
Saneamento	45
Trabalho	43
Essencial à Justiça	40
Educação	39
Judiciária	38
Organização Agrária	38
Segurança Pública	35
Cultura	32
Desporto e Lazer	19
Total	57

Fonte: SIGPlan, posição 31/3/2008

$$EMA\% = \frac{\sum_{s=1}^n |Fr_s - Fp_s|}{n} \cdot Fp_s$$

onde Fr é o percentual físico realizado e Fp é o percentual físico previsto, derivado do percentual financeiro realizado e n é o número de subtítulos integrantes de cada função de governo.

Considerando ter sido feito um enxugamento na base de dados para excluir as grandes impropriedades encontradas, um percentual de descasamento aceitável giraria em torno de 20%. Isso seria válido na hipótese ideal de planejamento das metas e controle dos resultados por meio do sistema informatizado.

Dos dados mostrados no quadro, apenas a função desporto e lazer se enquadra na margem mencionada, com 19% de erro, enquanto mais da metade dos setores incorreram em erros maiores que 50%. O caso da função energia merece olhar aprofundado, dado o altíssimo índice de erro. Analisando melhor o referido setor, percebe-se ter sido pontual a grande discrepância, concentrada no programa *Brasil com Todo Gás*, que indicou erro de 3.373%, mais especificamente na ação *Implantação do Gasoduto Urucu-Coari-Manaus – Imobilizações Petrobrás*, que apresentou erro de 55.676%, com execução orçamentária de 0,05% e física de 27,12%.

Apesar de ser necessário considerar que parte dos erros se deve a alterações de metas durante o exercício sem correspondente mudança no sistema, não podem ser esquecidos o descaso no preenchimento do sistema, bem como a falta de planejamento cuidadoso na definição das metas a serem alcançadas no exercício ou mesmo o mau desempenho de alguns programas.

Em que pese todo o exposto, é importante que seja consignado que os valores constantes no SIGPlan como concernentes à execução orçamentária da ação referem-se a valores empenhados, os quais incluem, conseqüentemente, os valores inscritos em restos a pagar não-processados. Apesar de tais valores representarem despesas no exercício, trata-se de despesas que não alcançaram o estágio da liquidação. Ou seja, possivelmente nenhum bem ou serviço foi ofertado ao ente em razão de sua realização. Tal fato provoca distorções entre a execução orçamentária e física, já que esta última não sofrerá qualquer impacto ao final do exercício com a inscrição dos referidos valores, o que pode explicar parte das distorções identificadas na análise empreendida neste tópico.

INDICADORES DOS PROGRAMAS

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) empreendeu, no ano de 2007, em conjunto com os demais órgãos, melhorias no processo de acompanhamento de programas. Considerando o universo dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais, verificou-se a existência de indicadores em 294 programas, em relação ao universo total de 355 programas (83%), um percentual 9% superior ao ano de 2006. Há que se ressaltar que nem todos os programas, por natureza, apresentam necessariamente indicadores, quais sejam, os programas de *Gestão de Políticas Públicas* e de *Apoio Administrativo*, não obstante ter sido encontrado um indicador definido em 2007. Considerados apenas o universo dos programas finalísticos e de serviços ao Estado, os quais, por definição, devem apresentar indicadores, há 293 programas com indicadores definidos, no universo de 300, ou 98%. Outros 7 programas governamentais (2%) não apresentaram indicadores ou estão incompletos.

Para indicar o desempenho desses 294 programas, encontram-se definidos 800 indicadores. Desse total, 221 indicadores, ou 28%, não apresentaram qualquer registro em 2007, número mais expressivo se considerado que 204 (92%) deles têm apuração anual, razão pela qual deveriam possuir informação relativa a 2007. Dentre os órgãos que não forneceram os dados ao SIGPlan, destacam-se Controladoria-Geral da União, Ministério Público da União, Justiça Eleitoral e Federal e Supremo Tribunal Federal, que não preencheram nenhum de seus indicadores. Chamam atenção ainda os Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional, com preenchimento de indicadores respectivamente de 1 em um total de 32, e de 4, em 33. O quadro a seguir mostra o cenário resumido sobre o alcance dos indicadores, por função:

Alcance dos indicadores de programas por função em 2007

Função	Atingiram ou superaram o objetivo (%)	Não atingiram o objetivo (%)	Sem possibilidade de verificação¹ (%)	Total de Indicadores analisados
Legislativa	100	0	0	1
Defesa Nacional	54	36	10	39
Relações Exteriores	50	50	0	8
Trabalho	42	36	21	33
Saúde	41	45	14	80
Essencial à Justiça	40	20	40	5
Ciência e Tecnologia	39	29	32	28
Agricultura	35	48	16	79
Administração	33	18	49	57
Previdência Social	33	53	13	15
Indústria	25	55	20	40
Direitos da Cidadania	24	24	51	41
Energia	23	44	32	77
Gestão Ambiental	20	44	36	45
Urbanismo	17	52	30	23
Segurança Pública	17	33	50	12
Educação	15	30	55	47
Desporto e Lazer	13	40	47	15
Comunicações	13	50	38	8
Saneamento	13	0	88	8
Organização Agrária	11	23	66	35
Comércio e Serviços	8	33	58	12
Judiciária	8	42	50	12
Assistência Social	8	0	92	26
Cultura	6	17	78	18
Transporte	3	3	94	33
Habitação	0	100	0	3
Total	27	35	38	800

Fonte: SIGPlan, posição 31/3/2008

Nota: 1) Os indicadores sem possibilidade de aferição de desempenho são aqueles que não tiveram preenchimento de apuração em 2007, apuração do valor de referência, definição do valor a ser alcançado ao final do PPA, bem como os que registraram valor 0 (zero) na apuração de 2007.

Da tabela, destaca-se o grande percentual de indicadores sem possibilidade de verificação, mais de um terço do total. Na função transporte, por exemplo, 94% dos indicadores não puderam ter seu desempenho aferido. Não se pode deixar de observar também que a menor parte dos indicadores (27%) atingiu seus objetivos, o que surpreende se levado em conta ser 2007 o último ano do PPA 2004-2007.

É importante ainda observar que o quadro anterior não considera possíveis inconsistências que porventura sejam identificadas numa análise mais acurada dos indicadores, restringindo-se apenas ao tratamento estatístico dos dados informados oriundos do SIGPlan.

4.3 AÇÕES SETORIAIS

Cuida este tópico da análise da execução governamental das funções de Estado. Serão comentadas inicialmente, para cada uma das funções, a competência estabelecida pela Constituição Federal e a correspondente dotação na lei orçamentária.

Em seguida, apresentam-se, em tabelas, as execuções orçamentárias dos programas associados à função, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2. Com base nesta tabela, com vistas à análise do grau de efetividade de alcance do índice definido no indicador do programa governamental, foram selecionados os maiores programas com indicadores que, em número mínimo de 3, respondam por no mínimo 50% da dotação autorizada, limitado a 5 programas.

Limitou-se, ainda, ao número de 5 a quantidade de indicadores analisados em cada programa, cuja seleção contemplou exclusivamente aqueles em que haja todos os dados registrados no SIGPlan, de forma que seja possível fazer inferência sobre o resultado alcançado.

Assim, elaboram-se tabelas onde constam os programas e respectivos indicadores selecionados, nas quais estão registrados a unidade de medida, fórmula de cálculo do indicador, valor de referência, valor previsto e valor alcançado.

Observe-se que, de acordo com o objetivo do programa, a meta do indicador pode ser tanto a diminuição do valor inicial (referência) como o seu aumento. Há, assim, duas ocorrências gerais possíveis: a melhora do valor do índice de referência ou a sua piora. No primeiro caso, o resultado final é parcialmente alcançado, alcançado ou superado; no segundo, o valor alcançado tem sentido oposto ao objetivo pretendido, ou seja, quer-se aumentar o valor de referência, mas, ao contrário, o resultado é um valor ainda menor, ou, da mesma forma, embora se queira diminuir o valor de referência obtém-se um resultado maior.

Passou-se, em seguida, à análise dos resultados alcançados em relação à previsão, mediante comentários sucintos, vez que os valores apurados por si, em alguma medida, já informam sobre o grau de atendimento aos objetivos. Importa considerar que, nesta oportunidade, não se aprofunda em críticas à qualidade do indicador, a merecer específica fiscalização. Da mesma forma, os valores informados não foram objeto de auditoria, ou seja, utilizam-se, também sem crítica, os valores registrados pelos responsáveis pelo preenchimento do sistema SIGPlan.

O resultado consolidado dos indicadores está abordado no item 4.2, onde foram feitas comparações entre os resultados gerais alcançados em relação a cada função de Estado, bem como verificado o grau de adequação do preenchimento dos registros no SIGPlan.

Por fim é importante ressaltar que a abordagem apresentada nas funções legislativa e judiciária diverge da registrada nas demais funções. Nessas funções são tecidas considerações sobre a execução dos principais programas e correspondentes ações implementadas por cada órgão em 2007, com base nos relatórios encaminhados pelos órgãos integrantes do Poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público da União.

4.3.1 Financiamento da seguridade social

Nos termos da Constituição Federal de 1988, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Conforme o art. 195 da Constituição Federal, a seguridade social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições incidentes sobre: folha de salários e demais rendimentos do trabalho, aposentadorias e pensões pagas pelos regimes próprios de previdência (RPPS), faturamento, lucro e receita de concursos de prognósticos.

O orçamento da seguridade social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Em relação a tais despesas, o Tribunal de Contas da União, com base nos princípios constitucionais, por meio da Decisão n.º 1.511/2002–Plenário, entendeu que, para pertencer à seguridade social, a despesa deve atender a pelo menos um dos seguintes requisitos:

- a) seja executada por órgão ou entidade vinculado à seguridade social (na esfera institucional da saúde, da previdência social ou da assistência social, ou seja, vinculado aos ministérios correspondentes a essas áreas, independentemente da natureza da despesa), com fundamento no inciso III do § 5º do art. 165 e no § 2º do art. 195, todos da Constituição Federal;
- b) possa ser caracterizada como uma ação de saúde, previdência social ou assistência social, ainda que executada em órgão ou entidade não-vinculado institucionalmente à seguridade social;
- c) vise à proteção do trabalhador em caso de desemprego involuntário e/ou à promoção da integração ao mercado de trabalho, objetivos previstos para a previdência social e para a assistência social no inciso III do art. 201 e no inciso III do art. 203, ambos do texto constitucional.

Atendida uma dessas condições, a despesa deverá, ainda, obedecer aos princípios regentes da seguridade social, estabelecidos nos incisos I a VII do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal.

Não obstante o orçamento da seguridade social ser apresentado em conjunto com o orçamento Fiscal, as despesas vinculadas à seguridade social são identificadas na lei orçamentária com o identificador “S”, o que permite a segregação das demais.

No que se refere às receitas, verifica-se que as classificações orçamentárias atualmente existentes, seja por natureza ou por fonte de recursos, não permitem a identificação imediata dos recursos que, por comando constitucional ou legal, seriam vinculadas à seguridade social. Com efeito, desde 2002, no âmbito dos trabalhos que resultaram na já citada Decisão n.º 1.511/2002-Plenário, esta Corte de Contas apontou a necessidade de, com base no arcabouço legal existente, identificar as receitas da seguridade social.

A Secretaria de Orçamento Federal realizou alguns trabalhos com vistas a implementar a decisão do Tribunal. Porém, apenas no exercício de 2007, em razão de monitoramento realizado na Secretaria

de Macroavaliação Governamental (TC 021.612/2007-3), as receitas vinculadas à seguridade social passaram a ser identificadas no “Ementário das Receitas da União”, documento aprovado por portaria, que discrimina as classificações da receita. Com efeito, houve importante avanço em 2007 na identificação de tais receitas também no âmbito do Siafi, sendo atualmente possível a identificação dos montantes arrecadados nas receitas diretamente vinculadas à seguridade social. De fato, a realização da referida pesquisa no Siafi, no seu módulo gerencial, já era possível em exercícios anteriores, porém haviam sido identificadas inconsistências na base, as quais foram sanadas em 2007.

Feitas essas considerações, procedeu-se à apuração das receitas e despesas típicas da seguridade social, de modo a apurar o resultado da seguridade social no exercício de 2007, conforme a tabela seguinte:

Receitas e despesas da seguridade social (*)

Itens	(em R\$ milhares)
	Exercício de 2007
1. Receitas Correntes	313.600.953,1
1.1. Receita Tributária	286.255,5
1.2. Receita de Contribuições ⁽¹⁾	297.149.322,6
1.3. Receita Patrimonial	5.659.124,8
1.4. Receita Agropecuária	113,8
1.5. Receita Industrial	2.378,6
1.6. Receita de Serviços	4.359.643,1
1.7. Transferências Correntes	539,0
1.8. Outras Receitas Correntes	6.143.575,8
2. Receitas de Capital	15.076,2
2.1 Alienação de Bens	15.076,2
3. Receita Total da Seguridade Social (1 + 2)	313.616.029,4
4. Despesas da Seguridade Social	336.381.541,0
5. Ajuste da Despesa	-797.734,6
6. Despesa Total da Seguridade Social Ajustada (4 + 5)	335.583.806,4
7. Resultado da Seguridade Social (3 - 4)	-22.765.511,6
8. Resultado da Seguridade Ajustado (3 - 6)	-21.967.777,0
9. Desvinculação de Receitas da União (DRU) ⁽¹⁾	39.030.570,0
9.1. Contribuições Sociais	38.606.995,0
9.2. Outras Receitas Correntes	423.575,0
10. Resultado da Seguridade Ajustado + DRU (8 + 9)	17.062.793,0

Fonte: Siafi.

(*) Excluídas as receitas e despesas intra-orçamentárias, exceto a receita com a Contribuição Patronal do Servidor Ativo Civil no valor de R\$ 8,0 bilhões.

Nota:

⁽¹⁾ Contribuições sociais, exceto contribuições previdenciárias, contribuição do salário educação e parcela da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - FCEP e Multas e juros de mora referentes à receita de contribuições e à respectiva dívida ativa.

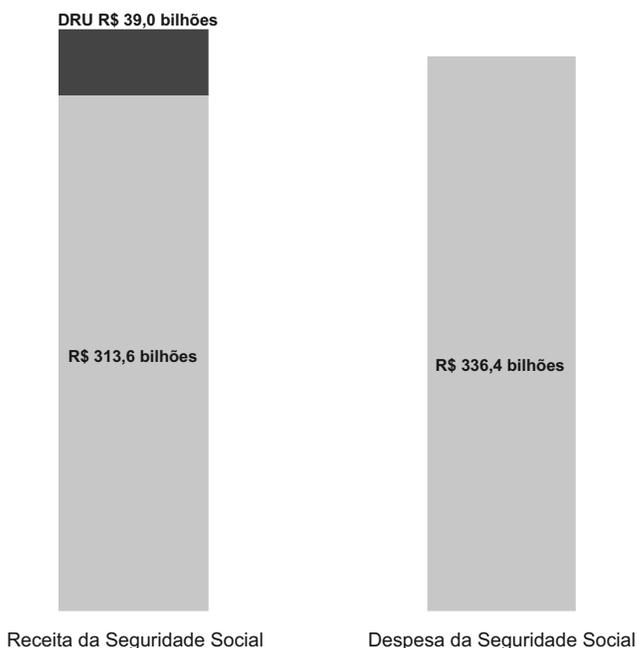
É de relevo registrar que o ajuste procedido na despesa mencionada no item 5 da tabela supra refere-se a ações consideradas não-características da seguridade, ainda que tais despesas tenham constado do

orçamento da seguridade. É o caso, por exemplo, das despesas classificadas como 2004 – assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes” e 6011 – assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes dos extintos Estados e Territórios, nos valores de R\$ 0,8 bilhão e R\$ 5,5 milhões respectivamente. Segundo metodologia adotada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 1.511/2002-Plenário, esses benefícios não deveriam ser classificados como ações de seguridade, por não obedecerem ao princípio da universalidade, insculpido no inciso I do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal, conforme recomendado pelo Tribunal aos órgãos competentes na citada decisão. Contudo, a metodologia adotada pelo Tribunal nos cálculos em análise permite que se compute esse tipo de despesa quando realizada por órgãos/entidades vinculados à seguridade. Nesta hipótese, tratar-se-ia de custos de manutenção do próprio sistema de seguridade.

Sendo assim, a receita total da seguridade social (item 3 da tabela) compreende as receitas correntes e de capital vinculadas a essa esfera orçamentária, a qual atingiu em 2007 o montante de R\$ 313,6 bilhões. Já as despesas da seguridade social (item 6 da tabela) atingiram o valor de R\$ 335,6 bilhões. O confronto entre receitas e despesas apontou para um resultado negativo da seguridade social no exercício de 2007 (item 8 da tabela) no valor de R\$ 22,0 bilhões.

Contudo, caso não fosse aplicada a desvinculação das receitas da União (DRU), instituída pela EC n.º 27/2000 e alterada pela EC n.º 56/2007, as receitas vinculadas à seguridade social, o resultado seria positivo em R\$ 16,2 bilhões, conforme demonstra o quadro a seguir:

Financiamento da seguridade social (*)



Fonte: Siafi

(*) Não considera nenhuma exclusão no âmbito da despesa

Devido à atual sistemática de contabilização dos recursos da DRU junto à fonte de recursos “00 – Recursos Ordinários”, não é possível determinar qual montante exato desses recursos desvinculados da seguridade estaria financiando o orçamento fiscal, ou retornando à própria esfera.

4.3.2 Função saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS) é constituído pelo conjunto de ações, bens e serviços de saúde proporcionado pelo poder público de forma descentralizada, com direção única em cada esfera de governo, e está organizado em redes hierarquizadas e regionalizadas de atenção, que abrangem todo o território nacional. Cada esfera de governo possui responsabilidades específicas e comuns. Cabe aos municípios, dentre outras atribuições, garantir a integralidade das ações de atenção à saúde de sua população. Os estados, Distrito Federal (DF) e a União, por sua vez, respondem solidariamente com os municípios pela integralidade dessas ações. No governo federal, a direção do SUS cabe ao Ministério da Saúde, no qual foi integralmente alocado o orçamento da função saúde em 2007.

FUNDAMENTOS LEGAIS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

A base legal do SUS é a Constituição Federal e as Leis n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, e n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

A Constituição Federal estabelece que o SUS será financiado com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e será orientado pelos princípios da **universalidade** (todas as pessoas têm direito à saúde), **integralidade** (todas as necessidades de saúde das pessoas devem ser atendidas), **equidade** (aplicação dos recursos adequada às desigualdades existentes), **descentralização** (as ações devem ser pactuadas e executadas pelos entes políticos de forma a aumentar a eficiência) e **participação e controle social** (a população participa da elaboração da política de saúde e controla a execução das ações e aplicação dos recursos).

A Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, promoveu alteração art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ficou estabelecida a obrigação de os entes da federação realizarem aplicações mínimas anuais de recursos orçamentários em ações, bens e serviços públicos de saúde.

No nível infraconstitucional, a Lei n.º 8.080/1990, denominada Lei Orgânica da Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde; a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Essa norma estabelece como atribuição do Ministério da Saúde, dentre outras, a elaboração do planejamento estratégico em âmbito nacional em cooperação com os estados, DF e municípios. Estabelece o art. 36 da lei que o processo de planejamento e orçamento do SUS será ascendente, do nível local até o federal, e que os *planos de saúde* serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do SUS. *Plano de saúde* é o instrumento que, a partir de análise situacional, apresenta as intenções e os resultados a serem buscados em um determinado período, expressos em objetivos, diretrizes e metas.

Por sua vez, a Lei n.º 8.142/1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Essa norma

regulamentou a participação comunitária por meio dos conselhos de saúde e das conferências de saúde. Os incisos III e IV do art. 4º da lei exigem que estados, DF e municípios possuam plano de saúde e relatório de gestão para recebimento dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

COMPOSIÇÃO DO GASTO

Há dois aspectos a se considerar na análise dos gastos com saúde. O primeiro respeita à aplicação mínima em ações, bens e serviços públicos de saúde, exigida pela Constituição Federal (ADCT, art. 77), cujos critérios de apuração, na União, estão especificados nas diversas leis de diretrizes orçamentárias (LDO). O segundo refere-se à execução orçamentária da função saúde como um todo.

Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde

Dispõe o art. 77 do ADCT que a União deve aplicar anualmente em ações, bens e serviços públicos de saúde o equivalente ao valor apurado no exercício anterior corrigido pela variação nominal do PIB. De acordo com o §2º do art. 58 da LDO para 2007 (Lei n.º 11.439/2006), são considerados como tais aplicações a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, a transferência de renda a famílias e as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Ações e serviços públicos de saúde – apuração do mínimo constitucional

(em R\$ milhares)

Grupo de Despesa	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Inscrita em Restos a Pagar não Processados
Despesas com Ações e Serviços Públicos em Saúde em 2007	44.303.491	38.817.465	5.486.026
Pessoal e Encargos Sociais	4.776.782	4.763.824	12.958
Outras Despesas Correntes	36.610.291	33.795.724	2.814.567
Investimentos	2.872.624	214.127	2.658.498
Inversões Financeiras	43.793	43.790	3

Especificação	Valor
Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Públicos em Saúde - 2006	40.750.155
Variação Nominal do PIB - %	8,65
Valor Mínimo para 2007	44.275.043
Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Públicos em Saúde - 2007	44.303.491
Diferença	28.448
Variação da Aplicação (2007/2006) - %	8,72

Fonte: Siafi

Em conformidade com a Decisão n.º 143/2002-TCU-Plenário, a apuração do cumprimento do valor mínimo a ser aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde deve ter como parâmetro

o valor empenhado no ano anterior acrescido da variação nominal do PIB. Considerando-se o montante empenhado em ambos os exercícios, verifica-se que a aplicação da União em 2007 superou o valor mínimo constitucionalmente estabelecido em R\$ 28 milhões.

É importante ressaltar que, do montante empenhado em 2007, R\$ 5,5 bilhões referem-se a restos a pagar não-processados, que podem vir a ser cancelados no exercício de 2008 e seguintes.

Orçamento executado na função saúde

O montante da despesa empenhada na função saúde alcançou R\$ 45,7 bilhões. Em atendimento ao princípio da descentralização das ações, a União transferiu de seu orçamento executado em 2007, 45,4% para os municípios e 25,1% para os estados e DF e executou diretamente 27,1% em ações, bens e serviços de saúde. O restante (2,4%) refere-se a transferências ao exterior e a entidades sem fins lucrativos. A distribuição das transferências totais da União aos demais entes federados em 2007 foi a seguinte:

Orçamento executado – função saúde transferências da União para estados, DF e municípios – 2007

UF	Valor Empenhado (a)	Valor Pago ⁽¹⁾	População ⁽²⁾ (b)	(em R\$ 1,00)
				Transferência per capita (a / b)
Rondônia	288.328.373	219.579.522	1.453.756	198,33
Acre	178.870.612	115.058.933	655.385	272,92
Amazonas	499.039.846	452.697.025	3.221.940	154,89
Roraima	116.111.843	64.399.791	395.725	293,42
Pará	960.774.831	868.048.741	7.065.573	135,98
Amapá	156.119.268	88.500.722	587.311	265,82
Tocantins	309.118.946	249.648.136	1.243.627	248,56
Maranhão	1.035.922.419	934.766.109	6.118.995	169,30
Piauí	599.506.076	541.368.463	3.032.435	197,70
Ceará	1.534.962.973	1.256.025.195	8.185.250	187,53
Rio Grande do Norte	573.793.260	500.896.998	3.013.740	190,39
Paraíba	711.348.567	616.114.095	3.641.397	195,35
Pernambuco	1.628.135.953	1.394.383.192	8.486.638	191,85
Alagoas	678.691.638	495.072.847	3.037.231	223,46
Sergipe	412.211.576	338.731.263	1.939.426	212,54
Bahia	2.338.657.467	2.097.915.443	14.080.670	166,09
Minas Gerais	3.114.564.006	2.839.078.660	19.273.533	161,60
Espírito Santo	577.015.027	516.918.299	3.351.669	172,16
Rio de Janeiro	2.501.458.599	2.356.183.734	15.420.450	162,22
São Paulo	7.140.126.287	6.816.226.791	39.827.690	179,28
Paraná	1.856.846.256	1.741.955.190	10.284.503	180,55

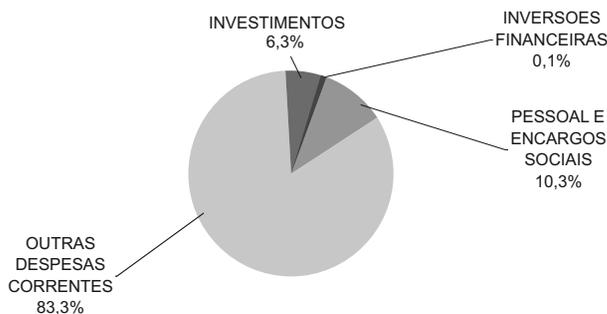
UF	Valor Empenhado (a)	Valor Pago ⁽¹⁾	População ⁽²⁾ (b)	Transferência per capita (a / b)
Santa Catarina	987.480.446	912.572.979	5.866.487	168,33
Rio Grande do Sul	1.680.837.490	1.570.604.512	10.582.887	158,83
Mato Grosso do Sul	478.825.745	424.995.425	2.265.813	211,33
Mato Grosso	563.445.951	448.392.333	2.854.642	197,38
Goiás	961.257.305	860.674.150	5.647.035	170,22
Distrito Federal	340.917.194	318.041.084	2.455.903	138,82
Total	32.224.367.956	29.038.849.632	183.989.711	-
Média	1.193.495.109	1.075.512.949	6.814.433,74	192,77
Desvio-Padrão	1.393.676.016	1.331.117.565	8.028.852,99	38,75

⁽¹⁾ Valor financeiro efetivamente transferido aos entes da Federação até 31/12/2007.

⁽²⁾ Estimativa IBGE publicada no DOU de 05/10/2007.

Numa análise por grupo de natureza da despesa, dos empenhos emitidos para *Pessoal e Encargos Sociais* (R\$ 4.698 milhões), o Ministério da Saúde foi responsável por R\$ 2.351 milhões; a Funasa, por R\$ 1.306 milhões; a Fundação Oswaldo Cruz, por R\$ 379 milhões; os demais órgãos, por R\$ 662 milhões. O expressivo montante de *Outras Despesas Correntes*, que representa 84,6% das despesas, refere-se a transferências a estados, DF e municípios. O gráfico a seguir apresenta a montante da Função Saúde por Grupo de Natureza da Despesa.

Função saúde – grupo de natureza da despesa empenhada



Fonte: Siafi

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária nas subfunções que compõem a função saúde:

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾

Subfunções ⁽²⁾	Autorizado (R\$)	% Total	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	39.996.747.098	81,3	37.728.273.024	94,3
Atenção Básica	8.411.604.945	17,1	7.823.247.867	93,0
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	24.340.673.455	49,5	23.070.044.031	94,8
Suporte Profilático e Terapêutico	4.538.966.435	9,2	4.304.532.699	94,8
Vigilância Sanitária	270.464.050	0,5	250.046.583	92,5

Subfunções ⁽²⁾	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Vigilância Epidemiológica	2.210.151.085	4,5	2.075.147.478	93,9
Alimentação e Nutrição	224.887.128	0,5	205.254.366	91,3
Subfunções Atípicas	9.200.553.533	18,7	7.995.209.828	86,9
Total	49.197.300.631	100,0	45.723.482.852	92,9

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ A função Saúde consta do OFSS (R\$ 49.172.892.521) e do Orçamento de Investimento (R\$ 24.408.110).

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Excluindo o programa 0750 – *Apoio Administrativo*, que se refere basicamente a pagamento de pessoal e encargos sociais, os três programas que apresentaram os maiores volumes de recursos alocados de 2004 a 2007 foram, nesta ordem: 1220 - *Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde*, 1214 – *Atenção Básica em Saúde* e 1293 – *Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos*. Em 2007, esses três programas totalizaram o montante de R\$ 32,9 bilhões empenhados.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos principais programas associados à função saúde, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	22.658.480.497	54,8	22.166.333.459	97,8
Atenção Básica em Saúde	7.906.673.580	19,1	7.380.728.687	93,3
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	3.460.092.643	8,4	3.352.806.608	96,9
Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis	1.332.329.235	3,2	1.247.273.917	93,6
Atenção Especializada em Saúde	1.239.728.033	3,0	566.513.673	45,7
Vigil., Prev. e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexual. Transmissíveis	1.088.562.728	2,6	1.034.931.065	95,1
Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	830.267.500	2,0	785.023.440	94,6
Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	420.215.150	1,0	384.553.760	91,5
Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	380.888.569	0,9	249.228.367	65,4
At. à Saúde da Pop. em Sit. de Urgências, Violências e outras Causas Externas	314.339.800	0,8	226.187.395	72,0
Saneamento Rural	301.014.656	0,7	259.182.278	86,1
Gestão da Política de Saúde	284.967.582	0,7	193.426.202	67,9
Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	256.776.000	0,6	237.928.885	92,7
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	241.755.488	0,6	229.673.929	95,0
Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	166.978.333	0,4	126.183.355	75,6
Assistência Suplementar à Saúde	149.841.217	0,4	113.649.143	75,8

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Espec. de Agravos	101.226.730	0,2	75.764.395	74,8
Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	68.131.950	0,2	54.606.126	80,1
Alimentação Saudável	47.852.470	0,1	41.435.773	86,6
Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	47.740.600	0,1	38.521.077	80,7
Partic. Popular e Intersetorialidade na Ref. Sanitária e no Sist. Único de Saúde	44.804.014	0,1	41.559.254	92,8
Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis	12.850.000	0,0	4.280.602	33,3
Vigilância Ambiental em Saúde	12.048.750	0,0	8.964.709	74,4
Gestão do Trabalho no Sistema Único de Saúde	4.600.000	0,0	4.600.000	100,0
Total	41.372.165.525	100,0	38.823.356.099	93,8

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Ressalta-se que o programa *Saneamento Ambiental Urbano*, cuja execução está sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), e o programa *Atenção Especializada em Saúde*, alocado quase totalmente no Fundo Nacional de Saúde (FNS), apresentavam baixíssimos percentuais de execução até novembro de 2007 (2,8% e 5,4%, respectivamente). Essa prática de empenhar apenas para garantir o orçamento contribui para a contínua elevação dos valores inscritos em restos a pagar que tem sido observada ano após ano.

Dos R\$ 45,7 bilhões empenhados em 2007, R\$ 5,6 bilhões foram inscritos em restos a pagar. Desse montante, 68% foram inscritos pelo FNS e 28% pela Funasa. Proporcionalmente, contudo, a Funasa foi a unidade que mais inscreveu valores empenhados em restos a pagar, 42,3% de seu orçamento empenhado.

Função saúde – execução orçamentária por UO

(em R\$ milhares)

Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada	Crédito Utilizado Crédito Liquidado	Empenhos inscritos em Restos a Pagar	% inscrito em RP
Fundação Oswaldo Cruz	785.843	776.872	97.352	12,53
Hospital Cristo Redentor S/A	90.076	89.196	7.912	8,87
Hospital Femina S/A	49.402	48.648	907	1,86
Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A	337.400	334.910	19.154	5,72
Fundação Nacional de Saúde	4.550.909	3.743.877	1.584.873	42,33
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	410.274	383.513	69.784	18,20
Agência Nacional de Saúde Suplementar	139.541	107.306	8.586	8,00
Fundo Nacional de Saúde	42.799.147	40.232.351	3.842.653	9,55
Recursos sob Supervisão da ANS	10.300	6.343	3	0,05
Total	49.172.893	45.723.015	5.631.222	

Fonte: SIAFI

ANÁLISE DE INDICADORES

São analisados a seguir os indicadores dos três programas mais relevantes, que representaram 82% da dotação autorizada, e tecidos breves comentários à respeito do desempenho alcançado.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1220: Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde			
Coefficiente de Leitos Disponibilizados (1/1.000)	2,2	2,6	2,6
Fórmula de cálculo: ISD = Número de leitos públicos e privados disponibilizados no SUS para cada 1.000 habitantes.			
Índice de Consulta por Habitante (Consulta per capita)	1,6	2	2
Fórmula de cálculo: ISD = Relação entre o número de consultas médicas – básicas e especializadas – no SUS e o total da população.			
Taxa de Cobertura de Internação Hospitalar no Sistema Único de Saúde (%)	6,6	7	7
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o número de internações hospitalares realizadas no SUS no ano corrente e a população do país.			
Comentário: As metas foram plenamente alcançadas.			
Programa 1214: Atenção Básica em Saúde			
Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde Bucal (percentagem)	15,2	60	40,9
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o número de habitantes com atendimento por equipe de saúde bucal vinculada ao programa e a população total do país.			
Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família (percentagem)	31,9	53	46,6
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o número de habitantes com atendimento por equipe de Saúde da Família e a população total do país.			
Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família em municípios com mais de 100.000 Habitantes (percentagem)	19	41	31,4
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o número de habitantes dos municípios com população maior que 100.000 habitantes atendidos pelo programa e a população total dos municípios com população maior que 100.000 habitantes.			
Comentário: As metas não foram alcançadas, embora as taxas atuais sejam bem superiores às de referência.			
Programa 1293: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos			
Taxa de Esquemas Terapêuticos para o Tratamento da Diabetes Disponibilizados pelo SUS (percentagem)	50	70	60
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual de esquemas terapêuticos para o tratamento da diabetes disponibilizados e a quantidade de esquemas terapêuticos que a população específica necessita.			
Comentário: A meta não foi alcançada.			
Taxa de Esquemas Terapêuticos para o Tratamento da Hanseníase Disponibilizados pelo SUS (percentagem)	85	85	85
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual de esquemas terapêuticos para o tratamento da hanseníase disponibilizados e a quantidade de esquemas terapêuticos que a população específica necessita.			
Comentário: Foi alcançada a meta, correspondente à manutenção da taxa de referência.			
Taxa de Esquemas Terapêuticos para o Tratamento da Hipertensão Disponibilizados pelo SUS (percentagem)	50	70	70
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual de esquemas terapêuticos para o tratamento da hipertensão disponibilizados e a quantidade de esquemas terapêuticos que a população específica necessita.			
Comentário: A meta foi plenamente alcançada.			

Programas/Indicadores

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Taxa de Esquemas Terapêuticos para o Tratamento da Tuberculose Disponibilizados pelo SUS (percentagem)	80	90	90

Fórmula de cálculo: Relação percentual de esquemas terapêuticos para o tratamento da tuberculose disponibilizados e a quantidade de esquemas terapêuticos que a população específica necessita.

Comentário: A meta foi plenamente alcançada.

Fonte: SIGPlan

Nota:

(1) Dados não auditados.

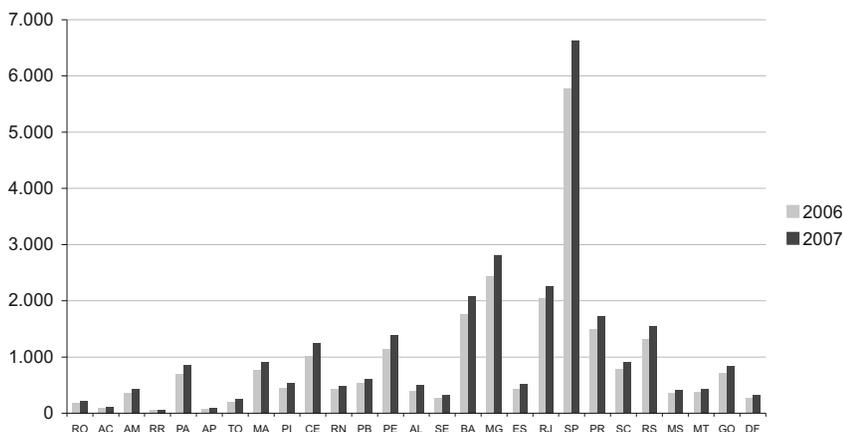
TRANSFERÊNCIAS NO ÂMBITO DOS TRÊS PRINCIPAIS PROGRAMAS

O montante empenhado no âmbito dos três programas em 2007, R\$ 28,5 bilhões, representa 88,4% de todo o valor transferido pela União aos demais entes da Federação.

Os recursos transferidos pela União no âmbito desses três programas aos demais entes apresentou a seguinte distribuição:

Transferências realizadas nos programas Atenção Básica, Atenção Hospitalar e Ambulatorial, Assistência Farmacêutica

(em R\$ milhões)



Fonte: Siafi

GASTO DO GOVERNO GERAL NA FUNÇÃO SAÚDE

De acordo com dados coletados pela Secretaria do Tesouro Nacional, os estados e o Distrito Federal executaram em 2006 o montante de R\$ 34.214 milhões na função saúde e os municípios, R\$ 37.970 milhões (dados disponíveis de 86,5% dos municípios, com 92,5% da população). Os dados de 2007 só estarão disponíveis a partir do 2º semestre de 2008.

Se atualizadas pela variação do IGP-M (2007/2006), as despesas na função saúde dos estados, DF e municípios executadas no exercício de 2006 alcançam o montante de R\$ 77.781 milhões. Somados aos R\$ 45.723 milhões da União, o total dos gastos do setor público no Brasil na área de saúde alcançou em 2007, R\$ 123.504 milhões, o que representa 4,8% do PIB.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), os países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são, em média, os que apresentam a mais alta proporção de gastos com saúde em razão do PIB (*World Health Statistics, WHO 2007*). Apesar de possuírem menos de 20% da população do mundo, respondem por 90% dos recursos gastos em saúde no mundo.

De acordo com os últimos dados disponíveis da OMS, países como a Austrália, Canadá, Reino Unido e Suécia que, assim como o Brasil, mantêm sistema de saúde de acesso universal, apresentavam em 2004 percentuais de gastos do setor público em relação ao PIB de, respectivamente, 6,5%, 6,8%, 7,0% e 7,7% (*World Health Statistics, WHO 2007*). Naquele ano, o Brasil já apresentava o percentual de 4,8%. Naquele mesmo ano, ainda segundo dados da OMS, comparado com outros países da América do Sul, o gasto do setor público brasileiro em saúde em proporção do PIB é inferior ao da Colômbia, que apresentava um percentual de 6,7%, mas superior ao da Argentina (4,3%), Bolívia (4,1%), Uruguai (3,6%), Chile (2,9%), Paraguai (2,6%) e Venezuela (2,0%).

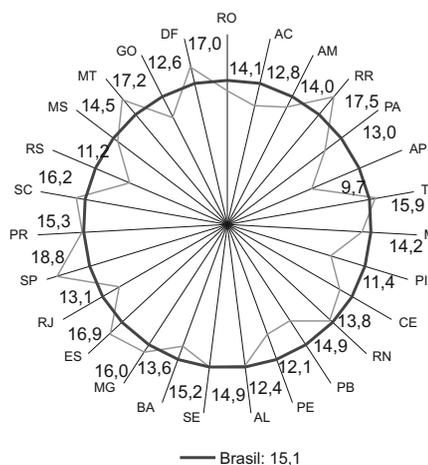
A despesa pública com saúde *per capita* no Brasil alcançou o patamar de US\$ 344,53 (considerada a cotação média do ano de R\$ 1,9483/US\$, informada pelo Boletim Bacen de fevereiro de 2008) em 2007. Esse gasto mais que dobrou em relação aos valores de 2005, que, segundo a revista *Conjuntura Econômica*, da Fundação Getúlio Vargas (abril 2006, p. 20), eram de US\$ 152,97. Se for utilizada, em 2007, a mesma cotação do câmbio de 2005, de modo a desconsiderar o efeito da variação cambial dos últimos dois anos, os gastos brasileiros com saúde em 2007 seriam de US\$ 275,77, ou seja, aumento de 82% em relação a 2005. Os gastos públicos com saúde dos Estados Unidos da América foram de US\$ 2.887 em 2005, segundo a OCDE (*Health at a Glance 2007, OECD 2007*). Também despenderam acima de 2 mil dólares *per capita* (setor público), Canadá, Suécia, Reino Unido.

Há que se ressaltar que aumentar os gastos governamentais na área de saúde não significa necessariamente que haverá melhora dos indicadores de avaliação de saúde da população a curto prazo. Em certos casos, paradoxalmente, pode até ser que os indicadores piorem. Isso pode ocorrer, por exemplo, a partir de investimentos que tenham finalidade aumentar a qualidade e a quantidade dos diagnósticos e da coleta de informações de saúde. Nesse caso, a melhor qualidade dos dados estatísticos passará a evidenciar situações que já existiam, porém antes não reveladas. Além disso, ações em outras áreas sociais diversas impactam a saúde da população, tais como as relacionadas a saneamento básico, renda e meio-ambiente.

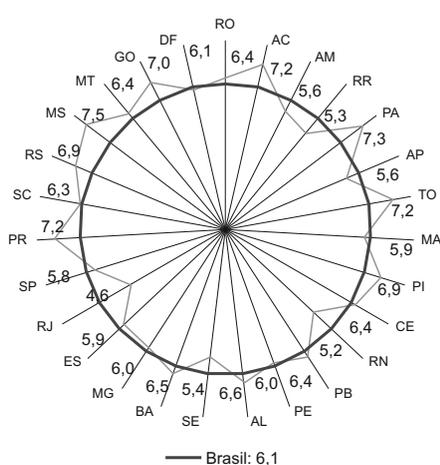
PRODUÇÃO DO SUS

Os gráficos a seguir demonstram a produção ambulatorial por habitante **residente** e internações hospitalares do SUS de residentes em relação à população residente. Consultas e administração de medicamentos integram os números tanto do atendimento básico quanto do não-básico. O programa *Saúde da Família* compõe o atendimento básico.

Procedimentos Ambulatoriais (a residentes e não residentes) por Habitante – 2007



Internações Hospitalares de Habitantes residentes em relação à População (%) – 2007



Em algumas unidades da federação (UF), a oferta de serviços hospitalares para a população residente sofre impacto da demanda por internações a não-residentes na UF. O exemplo que mais chama a atenção nesse caso é o do Distrito Federal, em que o atendimento à população do entorno chega a representar cerca de 20% dos atendimentos realizados, segundo dados do Ministério da Saúde e da Secretaria de Saúde do DF. Até setembro de 2007, dos procedimentos de internação à população não-residente no DF, 87% são oriundos do estado de Goiás. É tão expressivo esse percentual que se a taxa de internação fosse calculada pelo número de atendimento total (residentes e não-residentes), o percentual de Goiás cairia para 6,5% e o do DF aumentaria para 7,5%.

O Brasil alcançou em 2007 o coeficiente de 15,1 procedimentos ambulatoriais (básicos e não-básicos) por habitante. Dentre as Unidades da Federação destacam-se no extremo inferior os estados do Amapá (9,7), seguido pelo Rio Grande do Sul (11,2) e no superior, o estado de São Paulo, com coeficiente de 18,8 de procedimentos realizados por habitante.

O fortalecimento da atenção básica é uma das prioridades constantes no atual conjunto de reformas institucionais do SUS pactuados entre União, estados e municípios (*Pacto pela Saúde*). Estudos demonstram que a priorização da atenção primária (atenção básica) como “porta de entrada” no sistema de saúde de um país tem por consequência, dentre outras vantagens, a redução do número de hospitalizações, de consultas a especialistas e de procedimentos especializados (CONASS, Coleção Progestores – Vol. 8, 2007).

Segundo dados do Datasus, de 2000 a 2007, os números de internações hospitalares no Brasil diminuíram 5,3%. O mesmo ocorreu com o número de leitos ocupados de 2005 a 2007, apesar do aumento da ocupação de leitos privados. Já os dados de procedimentos ambulatoriais (atendimentos básicos e não-básicos) demonstram uma tendência inversa: o número de atendimentos básicos aumentou 21,5% e o número de atendimentos não-básicos aumentou 117,8%.

Em 2007, pela primeira vez nos últimos 13 anos, o número atendimentos não-básicos superou o número de atendimentos básicos.

Produção ambulatorial e internações hospitalares do SUS – Brasil
período: 2000 - 2007

Ano	Atendimento Básico	Atendimento não Básico	Internações Hospitalares	Leitos SUS	Leitos Privados
2000	1.107.931.237	656.296.344	11.937.323	-	-
2001	1.220.111.187	734.543.067	11.756.354	-	-
2002	1.284.261.960	812.944.149	11.713.749	-	-
2003	1.295.766.925	876.241.812	11.638.194	-	-
2004	1.231.701.762	969.770.031	11.492.883	-	-
2005	1.257.691.671	1.132.460.255	11.429.133	375.738	123.828
2006	1.294.709.299	1.288.330.858	11.338.039	374.302	128.751
2007	1.345.821.755	1.429.406.439	11.299.863	367.397	133.055

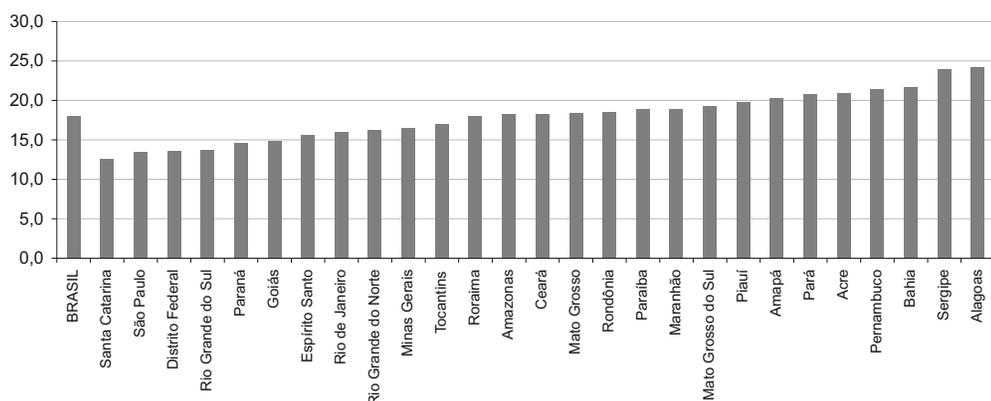
Fonte: Ministério da Saúde - Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS – 11/3/2008)

MORTALIDADE INFANTIL

As taxas de mortalidade infantil no Brasil têm decrescido ano a ano. Conforme dados do Ministério da Saúde, em 1997, o número de óbitos infantis menores de 1 ano, por 1.000 nascidos vivos, era 31,9. Em 2005, último dado disponível, era de 18,0. Apesar disso, o Brasil, segundo a *World Health Statistics* (WHO 2007) ainda apresentava taxa de mortalidade infantil superior à da Argentina (14), Chile (8), Uruguai (13) e Colômbia (17), mas inferior à do Paraguai (20), Equador (22) e Peru (23). Em 2007, países como Austrália, Alemanha, Espanha e Reino Unido apresentaram taxas menores de 5,1 (*Health at a Glance*, OECD 2007).

A mortalidade no Brasil em 2005 apresentava a seguinte distribuição:

Taxa mortalidade infantil por 1000 nascidos vivos – 2005



Fonte: Datasus / MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos SINASC

4.3.3 Função previdência social

COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

Segundo o art. 201 da Constituição Federal, a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

De acordo com o inciso II do art. 195 da Constituição Federal, a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das contribuições sociais de empregadores, trabalhadores e receitas de concursos de prognósticos.

As receitas da seguridade podem ser utilizadas para financiar despesas de previdência, saúde ou assistência. Contudo, há determinadas receitas que são constitucionalmente vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários, na forma do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal. São elas as contribuições devidas por empregadores e trabalhadores incidentes sobre a folha de salários. Assim, o cálculo do resultado da previdência social considera apenas as receitas vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários, muito embora não haja óbices à utilização das outras fontes de recursos da seguridade social.

EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) é o principal responsável pela execução dos programas vinculados à função previdência social. No entanto, todos os órgãos autônomos executam ações da previdência social a título de pagamento de aposentadorias e pensões.

A execução orçamentária referente às subfunções típicas da função previdência social, previstas na Portaria MPOG n.º 42/1999, correspondem a cerca de 98,36% da dotação total da função. Dentre as subfunções atípicas, destaca-se a de administração geral.

Execução das subfunções de previdência social ⁽¹⁾

Subfunção ⁽²⁾	Autorizado	(%)	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	231.164.995.553	98,26	230.529.834.559	98,36
Previdência Básica	178.825.892.114	76,01	178.402.064.529	99,76
Previd. do Regime Estatutário	50.483.066.614	21,46	50.278.893.915	99,59
Previdência Complementar	1.750.312	0,02	0	-
Previdência Especial	1.854.286.513	0,78	1.848.876.115	99,71
Subfunções Atípicas	4.072.332.915	1,73	3.853.004.493	94,61
Total	235.237.328.468	100,00	234.382.839.052	99,64

Fonte: SIGPlan.

Notas:

⁽¹⁾ A função Previdência consta do OFSS, com dotação no valor de R\$ 235.202.328.468 e do Orçamento de Investimento, com dotação no valor de R\$ 35.000.000.

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do Ministério da Previdência e Assistência Social, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2:

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Previdência Social Básica	179.448.760.597	77,51	178.995.234.820	99,75
Arrecadação de Receitas Previdenciárias	373.442.275	0,16	335.014.652	89,71
Qualidade dos Serviços Previdenciários	157.783.382	0,07	93.319.757	59,14
Previdência Complementar	15.795.611	0,01	1.578.635	9,99
Gestão da Política de Previdência Social	60.883.625	0,03	33.254.768	54,62
Indenizações e Pensões Especiais de Responsab. da União	898.974.609	0,39	898.719.058	99,97
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	50.553.707.363	21,83	50.352.982.415	99,60
Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	17.514.032	0,01	10.468.938	59,77
Educação Previdenciária	1.050.350	0,00	400.533	38,13
Total	231.527.911.844	100,00	230.720.973.576	99,65

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

ANÁLISE DE INDICADORES

Para analisar o grau de efetividade de alcance do índice definido no indicador, foram selecionados dois programas da função previdência social, que respondem por 77,6% do orçamento autorizado e para os quais constam indicadores preenchidos no SIGPlan (vide comentários sobre os indicadores e o desempenho alcançado ao final das tabelas).

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0083: Previdência Social Básica			
Taxa de Solução de Demandas (percentagem)	70	78	70,54
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre a quantidade total de benefícios despachados no mês e a quantidade de benefícios represados no mês anterior mais os pré-habilitados no mês.			
Comentário: O desempenho do Programa ficou abaixo da meta prevista. Obteve um crescimento de apenas 7,25% em relação ao índice de referência (R) e alcançou apenas 90,4% da meta prevista.			
Programa 0085: Qualidade dos Serviços Previdenciários			
Idade Média do Acervo de Solicitações de Benefícios (dias)	59	55	91
Fórmula de cálculo: Tempo médio de espera dos benefícios em estoque.			
Comentário: O resultado alcançado ficou muito abaixo da meta esperada, tendo, inclusive superado a referência de 59 dias, ou seja, enquanto a meta era reduzir o tempo médio de espera para análise/coessão de benefícios, ao final do exercício percebe-se que este tempo aumentou.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ Dados não auditados

RESULTADO FINANCEIRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os regimes que integram o sistema previdenciário brasileiro são: regime geral de previdência social (RGPS), regime próprio de previdência social (RPPS) e regime de previdência complementar. Merecem destaque os dois primeiros, em virtude da materialidade dos recursos envolvidos e do impacto sobre a despesa corrente e as contas públicas.

Regime geral da previdência social

Em 2007, o fluxo de caixa do RGPS apresentou resultado negativo de R\$ 44,9 bilhões, obtido a partir da comparação entre a arrecadação líquida das contribuições previdenciárias, de R\$ 140,4 bilhões, e a despesa com benefícios previdenciários, no valor de R\$ 185,3 bilhões (conforme informações apresentadas pelo MPAS no sítio oficial do órgão na *internet*).

O quadro a seguir demonstra a composição do resultado do Regime Geral da Previdência Social em 2007, comparado ao de 2006.

Resultado do RGPS – exercícios de 2006 e 2007

	(em R\$ milhões)		
	2006	2007	Var. %
1. Arrecadação Líquida (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4)	123.520,2	140.411,8	13,7%
1.1 Receitas Correntes	125.575,3	145.831,0	16,1%
1.2 Recuperação de Créditos	7.729,6	8.183,1	5,9%
1.3 Restituições de Contribuições	(289,6)	(225,7)	-22,1%
1.4 Transferência a Terceiros	(9.495,1)	(13.376,6)	40,9%
2. Despesas com Benefícios Previdenciários	165.585,4	185.293,4	11,9%
2.1 Pagos pelo INSS	161.273,7	180.161,6	11,7%
2.2 Sentenças Judiciais - TRF	3.986,6	4.718,0	18,3%
2.3 Sentenças Judiciais - INSS	325,1	413,8	27,3%
3. Resultado Previdenciário (1-2)	(42.065,2)	(44.881,6)	6,7%

Fonte: SPS/MPS; SPOA/MPS; INSS; DATAPREV

A situação deficitária possui diversas causas, que se acumularam ao longo dos anos. Dentre elas, destaca-se a insuficiência de contribuição do setor rural, no montante de R\$ 32,4 bilhões. Também pode ser apontado o elevado grau de informalidade existente nas relações de trabalho. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 21, n° 12, publicado em dezembro de 2007, apenas 28,3 milhões de trabalhadores, de um total de 44,1 milhões, possuem carteira de trabalho assinada. A situação é mais grave ainda no tocante ao trabalhador doméstico, pois apenas 1,8 milhão de trabalhadores, de um total de 6,8 milhões, têm carteira assinada.

Acrescente-se a esses números as renúncias previdenciárias, que no exercício de 2007 alcançaram cerca de R\$ 14,0 bilhões. As renúncias abrangem a concessão de isenções para entidades beneficentes, no montante de R\$ 4,3 bilhões, e os benefícios instituídos pelo SIMPLES, que totalizaram R\$ 7,1 bilhões.

Com o objetivo de tornar mais clara a estrutura de financiamento e gastos do RGPS, o Fórum Nacional da Previdência Social, em reunião no dia 31 de outubro de 2007, aprovou a adoção de nova forma de apresentação do resultado da Previdência. A nova metodologia contém duas inovações. A primeira é o exame em separado da previdência do setor urbano e do setor rural. A segunda é a inclusão de uma estimativa de receita que simule a recomposição da arrecadação, reduzida em virtude de renúncias de receitas instituídas com vistas à implementação de determinada política de governo.

Dessa maneira, os resultados apresentados na tabela seguinte consideram a arrecadação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) legalmente vinculada à previdência e as renúncias previdenciárias:

Resultado do RGPS – exercício 2007 – ajustado

Item	Urbano	Rural	Total
1. Arrecadação Líquida	136.166,5	4.245,3	140.411,8
2. Arrecadação CPMF*	-	9.638,6	9.638,6
3. Renúncias Previdenciárias	11.953,6	2.049,9	14.003,5
Simples**	7.137,2	-	7.137,2
Entidades Filantrópicas***	4.298,5	-	4.298,5
Exportação da Produção Rural - EC n.º 33****	-	2.049,9	2.049,9
Redução Alíquota Contribuição - CPMF***	517,9	-	517,9
4. Despesa com Benefícios Previdenciários	148.610,6	36.682,9	185.293,5
5. Resultado Previ. Incluindo CPMF e Renúncias (1+2+3) - (4)	(490,5)	(20.749,0)	(21.239,5)
6. Resultado Previ. Excluindo CPMF e Renúncias (1-4)	(12.444,1)	(32.437,6)	(44.881,7)

Fonte: Ministério da Previdência Social

*Para o cálculo do percentual da CPMF que deveria ser destinado à Previdência Social foi considerado 0,10% do total arrecadado com a CPMF no mês. O restante, pela Constituição, se divide em 0,08% destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e 0,20% destinado à saúde, totalizando assim 0,38%.

O valor da arrecadação da CPMF no demonstrativo poderia ser atribuído ao setor rural ou ao urbano. Não há critério que fundamente seu registro no setor rural.

** Valores de massa salarial realizados até 2005, projetados para 2007 de acordo com a grade de parâmetros SPE/MF; valores de repasse da STN realizados até 2006 e projetados para 2007 com base no crescimento dos impostos sobre faturamento (PIB+IER). O valor de 2007 ainda não consideram os efeitos da LC n.º 123 (vigência a partir de 1/7/2007).

*** Valores realizados até 2005 e projetados para 2007 de acordo com o crescimento da massa salarial (grade de parâmetros SPE/MF).

****Valores realizados até 2006 e projetados para 2007 de acordo com o crescimento estimado das exportações (MDIC).

Pela nova metodologia, o resultado negativo do RGPS seria de R\$ 21,2 bilhões, sendo R\$ 0,5 bilhão na clientela urbana e R\$ 20,7 bilhões na clientela rural. É importante registrar, entretanto, que as receitas de arrecadação de CPMF deixaram de existir a partir de janeiro de 2008.

Regime próprio de previdência dos servidores – RPPS

O RPPS encontra-se regulado por dispositivos constitucionais e legais fixados, entre outras, pelas Emendas Constitucionais n.ºs. 3, 20 e 41 e pelas Leis n.ºs. 8.112/1990, 8.212/1991 e 9.717/1998. Destaque-se que a Emenda Constitucional n.º 41, de 31/12/2003, alterou as regras referentes à base de cálculo dos benefícios, à elegibilidade, às fórmulas de cálculo de pensões e à sistemática de indexação dos proventos de aposentadoria, acompanhadas de alterações estruturais, como a previsão de instituição de regime previdenciário misto, por meio da implementação de previdência complementar.

Atualmente, a previdência do setor público federal abrange 652.123 servidores civis e 325.885 militares inativos.

No exercício de 2007, o fluxo de caixa do RPPS apresentou resultado negativo de R\$ 37,4 bilhões, obtido a partir da comparação entre a arrecadação líquida de R\$ 15,2 bilhões e a despesa com benefícios previdenciários no valor de R\$ 52,6 bilhões, conforme informações extraídas do módulo gerencial do Sistema Integrado de Administração Financeira e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2007.

Resultado do RPPS – Exercícios de 2006 e 2007

	(em R\$ milhares)	
Receitas Previdenciárias	2006	2007
Pessoal Civil (I)	11.996.344	5.833.180
Contribuição Patronal Ativo Civil	7.088.865	184.723
Contribuição do Servidor Ativo Civil	3.667.483	4.224.553
Contribuição do Servidor Inativo Civil	928.612	1.059.888
Contribuição do Pensionista Civil	311.384	364.017
Pessoal Militar (II)	1.276.456	1.304.283
Contribuição para Custeio das Pensões Militares	1.276.456	1.304.283
Receitas Previdenciárias -Intra-orçamentárias (III) ⁽¹⁾	-	8.078.914
Total das Receitas Previdenciárias – RPPS (IV) = (I + II+ III)	13.272.800	15.216.378
Despesas Previdenciárias ^{(2) (3)}		
Pessoal Civil (V)	32.308.727	34.933.705
Aposentadorias	20.115.611	21.778.320
Pensões	9.324.992	10.581.342
Outros Benefícios Previdenciários	2.868.124	2.574.043
Pessoal Militar (VI)	16.357.514	17.658.171
Reformas	9.247.565	10.116.666
Pensões	6.963.387	7.426.765
Outros Benefícios Previdenciários	146.562	114.740
Total das Despesas Previdenciárias – RPPS (VII) = (V + VI)	48.666.241	52.591.877
Resultado Previdenciário – Pessoal Civil (VIII) = (I - V)	(20.312.383)	(21.021.610)
Resultado Previdenciário – Pessoal Militar (IX) = (II - VI)	(15.081.058)	(16.353.889)
Resultado Previdenciário – RPPS (X) = (IV - VII)	(35.393.441)	(37.375.499)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Poder Executivo referente ao 6º Bimestre de 2007

Notas:

⁽¹⁾ As receitas intra-orçamentárias realizadas em 2007 correspondem integralmente à Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil.

⁽²⁾ Foram consideradas como despesas previdenciárias as subfunções Previdência do Regime Estatutário, Complementar e Especial, bem como Transferências e Outros Encargos Especiais.

⁽³⁾ As despesas previdenciárias obedecem ao regime de competência.

Com o advento da Lei n.º 8.112/1990, cerca de 650 mil servidores celetistas foram transformados em estatutários, com direito à aposentadoria integral paga pelo Tesouro Nacional. O art. 247 da Lei n.º 8.112/1990 previu um ajuste de contas entre a previdência social (regime geral) e o Tesouro Nacional. Isso porque o RGPS recebeu, ao longo dos anos, as contribuições desses trabalhadores e de seus empregadores, a União, autarquias e fundações federais.

Contudo, não houve, ainda, acerto de contas integral entre o RPPS da União e o RGPS. Atualmente, a compensação financeira entre o RPPS dos servidores da União e o RGPS é regulada pela Lei n.º 9.796/1999. Essa lei não cuida da compensação entre os diversos RPPS (federal, estaduais e municipais).

4.3.4 Função assistência social

A assistência social, juntamente com a saúde e a previdência social, integram a seguridade social. A Constituição Federal estabelece as bases da seguridade social no capítulo II do título VII, denominado “Da Ordem Social”. A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, estabeleceu que a gestão da seguridade social será quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

A assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. A principal diferença entre os benefícios assistenciais e os benefícios previdenciários é justamente o fato daqueles dependerem de contribuição, enquanto se exige destes a contribuição por parte do beneficiário. Os objetivos da assistência social são proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

No âmbito legal, a assistência social regula-se pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária nas subfunções da função assistência social:

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾

Subfunções ⁽²⁾	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	15.393.902.985	61,9	15.251.802.878	99,1
Assistência ao Idoso	6.133.035.456	24,7	6.132.968.806	100,0
Assistência ao Portador de Deficiência	7.335.550.810	29,5	7.335.322.494	100,0
Assistência à Criança e ao Adolescente	451.196.094	1,8	425.695.585	94,3
Assistência Comunitária	1.474.120.625	5,9	1.357.815.993	92,1
Subfunções Atípicas	9.470.414.253	38,1	9.461.769.367	99,9
Total	24.864.317.238	100,0	24.713.572.245	99,4

Fonte: SIGPlan

⁽¹⁾ A função Assistência Social consta apenas dos OFSS.

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos principais programas associados à função assistência social, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Proteção Social Básica	14.326.563.031	57,9	14.254.810.036	99,5
Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	9.207.844.141	37,2	9.207.821.873	100,0
Acesso à Alimentação	626.288.346	2,5	619.230.894	98,9
Eradicação do Trabalho Infantil	297.126.761	1,2	273.724.046	92,1
Proteção Social Especial	216.741.997	0,9	163.115.808	75,3
Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	52.962.038	0,2	49.167.951	92,8
Total	24.727.526.314	100,0	24.567.870.608	99,4

Fonte: SIGPlan

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

A seguir, são analisados os únicos indicadores definidos e apurados, cujos programas representaram 38% da dotação autorizada, e tecidos breves comentários à respeito do desempenho alcançado.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1335: Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família			
Taxa de Atendimento às Famílias Pobres (porcentual)	32,14	100	100
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o número de famílias atendidas pelo Programa e o número total de famílias pobres estimadas.			
Comentário: A meta foi alcançada. A estimativa de pobres no País, segundo metodologia desenvolvida pelo IPEA, considera dados do Censo de 2000 e da PNAD de 2004. De acordo com essa metodologia, estabeleceu-se como meta o atendimento a 11,1 milhões de famílias, como consta do Sigplan.			
Programa 0068: Erradicação do Trabalho Infantil			
Taxa de Trabalho Infantil (percentagem)	8	7	6,45
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de crianças entre 5 e 15 anos que se encontram em situação de trabalho e o total da população entre 5 e 15 anos.			
Comentário: A meta foi superada.			

Fonte: SIGPlan

(1) Dados não auditados.

O programa *Proteção Social Básica* possui treze indicadores previstos no plano plurianual de 2004 a 2007 (PPA 2004/2007). Desses indicadores, onze não tiveram seus valores previstos e estimados e dois, apesar de terem sido previstos e estimados, não foram apurados em nenhum dos anos de vigência do PPA. Já o Programa *Proteção Social Especial* possui oito indicadores que durante o PPA 2004/2007 não foram apurados, estimados nem previstos. A justificativa, constante no Sigplan, da não apuração é que a concepção desses indicadores não expressa coerentemente o resultado do Programa e suas variáveis não possuem fontes de dados adequadas, razão pela qual foram excluídos do PPA 2008/2011.

O programa *Acesso à Alimentação* apresenta dois indicadores estabelecidos no PPA 2004/2007. O indicador **taxa de segurança alimentar** é a relação entre o número de famílias carentes (renda inferior a meio salário mínimo) atendidas por ações do programa e o conjunto total dessas famílias carentes. Esse indicador é utilizado nas seguintes ações: construção de cisternas para armazenamento de água, aquisição de alimentos da agricultura familiar, distribuição de alimentos à população em insegurança alimentar, apoio a projetos de segurança alimentar e nutricional voltados a comunidades indígenas e apoio à agricultura urbana. Tal indicador foi apurado no início do PPA, em 31/12/2002, em zero por cento e foi estabelecida a meta a taxa de 3,3% ao final do PPA. Esse indicador não foi apurado durante a execução do PPA, segundo informações constantes no Sigplan.

O segundo indicador do programa *Acesso à Alimentação* é a taxa de participação dos produtos da agricultura familiar nas aquisições do governo federal, que consiste na relação entre a quantidade adquirida de produtos agropecuários provenientes da agricultura familiar e o total de aquisições do Governo Federal. Apurou-se, em 31/12/2003, esse indicador no valor de 0,48% e estabeleceu-se a meta de 8,38% para o final do PPA. Conforme dados do Sigplan, não houve registro durante o período do PPA, com a exceção do exercício de 2006 quando a taxa foi de 3,79%.

A assistência social é estruturada em três políticas básicas, que serão examinadas a seguir.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) detém a competência de coordenar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. O CNAS é órgão de deliberação colegiada de caráter permanente vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

Integram a PNAS os programas *Proteção Social Básica* (PSB) e *Proteção Social Especial* (PSE).

Proteção social básica

Conforme estabelecido na PNAS, a *Proteção Social Básica* tem por objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se, portanto, à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos familiares e sociais.

A Proteção Social Básica é operada, conforme o NOB-SUAS, por intermédio dos benefícios de prestação continuada, benefícios eventuais, serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva, centros de referência de assistência social (CRAS) e rede de serviços socioeducativos.

Benefício de prestação continuada

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da Assistência Social, assegurou, no inciso V do art. 203 “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Para regular esse dispositivo constitucional de eficácia

limitada, foi instituído o benefício de prestação continuada (BPC), previsto nos artigos 20 e 21 da LOAS.

Para ser elegível ao BPC, a família da pessoa portadora de deficiência ou do idoso deve possuir renda **per capita** inferior a um quarto de salário mínimo. Exclui-se do cálculo da renda **per capita** o benefício já concedido ao idoso, na forma da Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso).

Além do BPC, continuam sendo pagos valores a título de renda mensal vitalícia (RMV), cuja legislação de regência vigeu até 1996.

Benefícios eventuais

A LOAS, no art. 22, estabelece que são benefícios eventuais aqueles que visam pagamento de auxílio natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal **per capita** seja inferior a um quarto do salário mínimo. Além disso, podem ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de emergência e vulnerabilidade temporária. O custeio desses benefícios não é de competência da União.

Dados orçamentários do Programa Proteção Social Básica

A execução do programa *Proteção Social Básica* em 2007 é apresentada na tabela a seguir.

Principais ações do programa **Proteção Social Básica**

Ação (Projeto ou Atividade)	Dotação Autorizada	Despesa Liquidada		Nível de Execução
		Valor	Part. %	
Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência – LOAS	6.011.110	6.010.882	42,2	100,0%
Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa – LOAS	5.555.691	5.555.625	39,0	100,0%
Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	1.324.441	1.324.440	9,3	100,0%
Renda Mensal Vitalícia por Idade	577.344	577.344	4,1	100,0%

(em R\$ milhares)

Fonte: Siafi Gerencial

O programa *Proteção Social Básica* destinou R\$ 6,0 bilhões de reais, ou 42,2%, da despesa liquidada para o pagamento do BPC à pessoa portadora de deficiência e R\$ 5,6 bilhões, ou 39,0%, para pagamento de BPC à pessoa idosa. O extinto RMV continua a ser pago aos indivíduos que adquiriram o direito ao benefício quando da sua vigência. O RMV destinado a pessoas com invalidez alcançou R\$ 1,3 bilhão; o RMV destinado aos idosos, R\$ 823 milhões. Assim, considerando o BPC e o RMV, as despesas liquidadas com benefícios assistenciais aos idosos atingiram R\$ 6,1 bilhões e com benefícios assistenciais às pessoas portadoras de necessidades especiais atingiram R\$ 7,3 bilhões.

Proteção Social Especial

A Proteção Social Especial, nos termos da PNAS, é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social.

Dados orçamentários do programa Proteção Social Especial

O Programa Proteção Social Especial abrange as ações orçamentárias descritas na tabela seguinte.

Principais ações do programa Proteção Social Especial

Ação (Projeto ou Atividade)	Dotação Autorizada	Despesa Liquidada		Nível de Execução
		Valor	Part. %	
Serviços Específicos de Proteção Social Especial	83.352	83.327	52,6	100,0%
Serviços de Proteção Social Especial à Família	45.435	41.593	26,3	91,5%
Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial	78.455	33.288	21,0	42,4%

(em R\$ milhares)

Fonte: Siafi Gerencial

Além desse programa, são executados no orçamento federal serviços especiais no âmbito do programa *Erradicação do Trabalho Infantil* e do programa *Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*.

POLÍTICA NACIONAL DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A *Política Nacional de Transferência de Renda* desenvolve o *Programa de Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família*. O programa *Bolsa Família* (PBF) é disciplinado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O programa unificou diversas ações de transferências de rendas do governo federal então existentes.

O programa consiste na transferência de benefício financeiro básico e variável.

O programa *Bolsa Família* teve dotação autorizada de R\$ 9.207 milhões, sendo que, desse montante, R\$ 9.205 milhões foram liquidados, incluídos, nesses valores, a transferência de renda diretamente às famílias, bem como outras ações destinadas à gestão, manutenção e administração do programa.

A tabela seguinte revela as transferências realizadas pelo PBF por região e unidade da federação e as compara com o volume de benefícios de prestação continuada.

Valores transferidos pelo programa Bolsa Família e pelos BPC

Região/UF	Bolsa Família		BPC-Pessoas com Deficiência		BPC-Idosos	
	Nº de Famílias	Valor	Nº de Pessoas	Valor	Nº de Pessoas	Valor
		Transferido		Transferido		Transferido
Centro-Oeste	583.672	429,4	112.673	491,9	133.362	575,4
DF	78.294	59,5	16.126	70,6	14.983	65,1
GO	260.368	186,4	46.449	202,1	52.753	225,9
MS	112.212	83,5	19.640	85,0	32.370	140,0
MT	132.798	99,9	30.458	134,2	33.256	144,4
Nordeste	5.573.605	4.735,1	545.845	2.363,9	414.051	1.773,0
AL	351.402	289,2	39.151	159,9	28.326	118,9
BA	1.411.662	1.204,4	134.439	584,9	127.510	551,1
CE	891.418	749,6	80.973	352,2	53.321	228,9

(em R\$ milhões)

Região/UF	Bolsa Família		BPC-Pessoas com Deficiência		BPC-Idosos	
	Nº de Famílias	Valor Transferido	Nº de Pessoas	Valor Transferido	Nº de Pessoas	Valor Transferido
MA	737.539	664,5	63.273	276,8	66.347	282,7
PB	416.863	354,8	41.111	179,3	22.916	98,3
PE	905.919	744,5	109.911	475,8	82.070	351,7
PI	368.612	320,2	24.413	106,2	10.652	44,3
RN	302.720	243,6	31.884	140,6	12.247	51,7
SE	187.470	164,2	20.690	88,3	10.662	45,5
Norte	1.081.636	948,5	150.576	652,8	118.985	507,1
AC	57.354	47,4	9.389	40,2	3.848	16,3
AM	216.487	192,9	34.290	150,6	24.062	103,2
AP	38.505	29,6	6.214	26,5	7.311	32,0
PA	532.755	482,9	67.304	292,9	56.522	237,9
RO	97.270	80,5	15.417	65,2	12.124	52,3
RR	32.344	28,8	4.001	16,4	2.119	9,1
TO	106.921	86,3	13.961	61,0	12.999	56,4
Sudeste	2.848.034	2.123,5	420.584	1.815,1	500.145	2.152,0
ES	187.927	140,8	21.539	92,4	18.502	78,5
MG	1.080.823	828,6	153.723	671,9	124.534	540,4
RJ	494.051	361,0	57.178	238,7	107.773	455,1
SP	1.085.233	793,2	188.144	812,0	249.336	1.078,1
Sul	956.129	729,1	155.429	663,3	129.173	553,8
PR	410.885	308,8	69.594	297,7	62.651	269,5
RS	410.540	320,2	61.739	263,4	52.074	222,5
SC	134.704	100,1	24.096	102,3	14.448	61,7
Total	11.043.076	8.965,5	1.385.107	5.987,0	1.295.716	5.561,3

Fonte: MDS/SAGI

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (Sisan), que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada.

As principais ações dessa política foram reunidas em 2006 no programa *Acesso à Alimentação*, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Principais ações do programa Acesso a Alimentação – 2007

(em R\$ milhares)

Ações (Projetos ou Atividades)	Dotação Autorizada	Despesa Liquidada		Nível de Execução
		Valor	Part. %	
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar – PAA	394.120	386.257	67,2	98,0%
Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	65.997	55.522	9,7	84,1%
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	46.000	43.696	7,6	95,0%
Apoio a Proj de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias	44.710	31.559	5,5	70,6%
Apoio a Instalação de Restaurantes Populares Públicos	31.950	25.964	4,5	81,3%
Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar	10.600	8.885	1,5	83,8%
Apoio a Agricultura Urbana	10.500	7.000	1,2	66,7%

Ações (Projetos ou Atividades)	Dotação	Despesa	Nível de	
	Autorizada	Liquidada	Valor	Part. %
Apoio a Instalação de Cozinhas Comunitárias	6.342	3.220	0,6	50,8%
Apoio a Proj. de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas	6.000	5.751	1,0	95,8%
Educação Alimentar e Nutricional	6.000	4.766	0,8	79,4%
Apoio a Instalação de Bancos de Alimentos	4.070	2.421	0,4	59,5%

Fonte: Siafi Gerencial

A ação *Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (PAA)* e a ação *Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar* tiveram dotação (conjunta) de R\$ 404.720 mil, sendo que R\$ 395.142 mil foram liquidadas. Responderam, portanto, a 68,7% das despesas liquidadas do programa. O PAA destina-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e é executado pelo MDS e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no âmbito da função Organização Agrária, dentre as ações do programa Abastecimento Agroalimentar.

A ação *Construção de Cisternas para Armazenamento de Água* teve dotação orçamentária de R\$ 65.997 mil no exercício de 2007. Desse valor, foram liquidados R\$ 55.522 mil, o que representou 9,7% do total liquidado pelo programa *Acesso à Alimentação*. Segundo consta da BGU, foram construídas em torno de 43,1 mil cisternas em 2007 a um custo médio de aproximadamente R\$ 1.288,00.

A ação *Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos* teve dotação orçamentária de R\$ 46 milhões, dos quais R\$ 43.696 mil foram liquidados, o que representa 7,6% do total liquidado no programa *Acesso à Alimentação*. Essa ação realiza-se por intermédio de convênio firmado entre o MDS e a Companhia Nacional de Abastecimento e tem por objetivo a distribuição de cestas de alimentos às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. A prioridade da distribuição é conferida às comunidades indígena, quilombola, de atingidos por barragens, de terreiros, e às populações residentes em municípios em estado de calamidade pública. De janeiro a novembro de 2007, 402.726 famílias receberam cestas de alimentos, totalizando 44.621 toneladas de alimentos distribuídos.

4.3.5 Função educação

Enquanto dever do Estado e realidade social, o tema educação sempre esteve presente nos textos constitucionais. A Constituição Imperial de 1824 insere a educação no conjunto de artigos que tratam dos direitos e deveres dos cidadãos. Nesse contexto, a Carta disciplina a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, além de incluir a criação de colégios e universidades no rol dos direitos civis e políticos (artigo 179). As Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 também dispensam atenção ao tema educação, com maior ou menor amplitude, de acordo com a ideologia da época.

Na Constituição de 1988, o tema é tratado no Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto) do Título VIII (Da Ordem Social) e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Para fins da atuação do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da República, importa destacar os arts. 212 do texto constitucional e o art. 60 do ADCT, que cuida do Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional n.º 53/2006 em substituição ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996.

A União é obrigada, pelo art. 212 da Constituição, a aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 18% da receita líquida dos impostos; estados, Distrito Federal e municípios, 25%, somadas as transferências constitucionais decorrentes da repartição de receita dos impostos previstas nos artigos 153 (§ 5º) e 157 a 159 da Constituição, deduzidas transferências realizadas a título de repartição tributária.

O art. 60 do ADCT estipula a obrigação da União de complementar os recursos do Fundeb sempre que o valor mínimo por aluno de determinada unidade da federação não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Para tanto, não podem ser usados os recursos de que trata o art. 212 do texto constitucional. Os valores da complementação da União são definidos no inciso VII do ar. 60 do ADCT e podem ser computados, até o limite de 30%, como despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. Para 2007, o valor de complementação mínima da União é de R\$ 2 bilhões (alínea *a* do inciso VII do art. 60 do ADCT).

De forma diversa, a contribuição do salário-educação não pode ser usada para fins de cômputo dos 18% estabelecidos no art. 212 e para custear a complementação da União no Fundeb (§ 5º do art. 212 da Constituição e § 1º do art. 5º da Lei n.º 11.494/2007).

A Lei n.º 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB) define quais ações na área de educação podem ser consideradas para fins de aplicação dos mínimos constitucionais de que trata o art. 212.

Em 2007, as despesas realizadas com educação (empenhos não cancelados) atingiram o montante de R\$ 24,3 bilhões, de um orçamento de R\$ 25 bilhões. A função respondeu pela sexta maior despesa do Governo Federal, considerados todos os orçamentos, inclusive o de investimento das estatais. As despesas realizadas com educação foram inferiores às realizadas com encargos especiais (R\$ 756,8 bilhões), previdência social (R\$ 234,3 bilhões), saúde (45,7 bilhões), energia (R\$ 38,1 bilhões) e assistência social (24,7 bilhões).

As despesas da União com o Fundeb em 2007 foram direcionadas para os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, na região Nordeste, e Pará, na região Norte.

A análise do cumprimento dos mínimos constitucionais na função educação é realizada mais adiante neste relatório.

Os programas associados à Função Educação, conforme metodologia apresentada no item 4.3, totalizam R\$ 23,6 bilhões, dos quais 60,33% destinados ao ensino superior (R\$ 14,2 bilhões), 39,33% à educação básica (R\$ 9,3 bilhões) e 0,33% à Gestão de Política de Educação (R\$ 78,7 milhões).

No que se refere ao ensino superior, a atuação da União se dá a partir da implementação de dois programas básicos: a) *Universidade do Século XXI*, que conta com aporte de 95% dos recursos executados; b) *Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica*, no qual é executado o restante do orçamento destinado ao ensino superior.

Os programas e principais ações que merecem destaque são os seguintes:

Programas ensino superior

Programa/Ação	Autorizado (R\$)	% Ensino Superior	Realizado (R\$)	% Realizado	
				Físico (²)	Finan- ceiro (³)
Ensino Superior	14.549.940.267	100,0	14.234.162.952		
P1073 Universidade do Século XXI	13.705.374.117	94,2	13.431.288.375	-	98,0
A4009 Manutenção Curso de Graduação	8.661.990.764	59,5	8.591.643.566	97,8	99,2
A0579 Financ. a Estudante do Ensino Superior Não-gratuito – (Fies)	858.427.066	5,9	858.427.067	72,4	100,0
A8551 Complementação Funcionamento das IFES	657.875.416	4,5	656.704.636	50,4	99,8
A4086 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	377.462.452	2,6	349.661.930	52,4	92,6
A4005 Residência Médica	123.723.062	0,9	122.001.926	103,3	98,6
A4556 Administração do Financiamento concedido a Estudante do Ensino Superior Não-gratuito (Fies)	121.835.721	0,8	111.651.721	*	91,6
A6379 Complementação Funcionamento Hospitais Universitários	83.450.000	0,6	81.746.172	100,0	98,0
A0A30 Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação Professor para Educação Básica	46.763.000	0,3	19.965.200	59,4	42,7
A0A12 Concessão de Bolsa de Permanência no Ensino Superior	7.938.000	0,1	7.776.300	53,8	98,0
A9A00 Universidade Para Todos - Prouni	0	0,0	0	-	-
- Outras Ações do Programa 1073	2.765.908.636	19,0	2.631.709.857	-	95,1
P1375 Desenv. do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	844.566.150	5,8	802.874.577	-	95,1
A0487 Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudo no País	475.798.051	3,3	474.406.198	107,4	99,7
A0935 Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudo no Exterior	126.911.072	0,9	107.430.692	83,8	84,7
A2317 Acesso à Informação Científica e Tecnológica	75.512.935	0,5	67.350.835	144,2	89,2
- Outras ações do Programa 1375	166.344.092	1,1	153.686.852	-	92,4

Fonte: SIGPlan/MPOG (consulta em 07/04/2008).

* Sem informação de meta na LOA/2007.

Notas:

(¹) P = Programa; A = Ação.

(²) Meta física restrita à ação.

(³) % Realizado Financeiro = Realizado / Autorizado x 100

O primeiro programa (1073) possui como ação principal a manutenção do curso de graduação, na qual são alocados, mediante aplicação direta, mais de 70% dos recursos destinados ao ensino superior, incluídos os hospitais universitários e os gastos com residentes médicos. Não é possível avaliar o cumprimento da meta fixada para os indicadores desse programa, visto que as informações registradas no campo destinado ao exercício de 2007 referem-se, na verdade, ao ano-base 2006, cujos valores não guardam correlação com a execução orçamentário-financeira do exercício de 2007, objeto desta análise. Segundo informações prestadas pela Secretaria de Ensino Superior do MEC,

o calendário de preenchimento do Sigplan não é compatível com a disponibilização dos dados do censo do ano-base 2007.

Os financiamentos por meio do Fies respondem por 6% dos gastos no referido programa. Por meio do Prouni, o Governo Federal incentiva a concessão de bolsa por parte das instituições de ensino superior sem fins lucrativos, as quais contam com benefícios fiscais referentes a isenções do imposto de renda pessoa jurídica (IR), da contribuição para financiamento da seguridade social (Cofins), da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) e da contribuição social para o PIS/Pasep. Os valores dessas renúncias de receita, estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, para 2007, totalizam R\$ 126 milhões. Do montante renunciado, apenas 24,19% (ou R\$ 30,4 milhões) decorrem do IRPJ. Assim sendo, é possível concluir que boa parte das bolsas concedidas no âmbito da referida ação é custeada, indiretamente, por recursos vinculados à seguridade social.

Já o segundo programa do ensino superior visa à especialização por meio da pós-graduação e da pesquisa científica (1375). Dentre as principais ações, está a concessão e a manutenção de bolsas de estudo no País (59%), seguida da concessão de bolsa para estudo no exterior (13%). Ao término do PPA/2007, os indicadores formulados para o referido programa alcançaram os seguintes percentuais em relação à meta fixada, cujas informações referenciais foram calculadas a partir de projeções com base na evolução dos exercícios anteriores, de acordo com as declarações encaminhadas pelo MEC:

Análise dos indicadores relativos ao programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1375 – Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica			
Índice de Doutores Titulados no País (1/100.000)	4,01	5,48	5,10
Fórmula de cálculo: Relação entre o somatório do número de alunos titulados anualmente nos cursos de doutorado no País em relação à população residente expressa em 100 mil habitantes			
Comentário: As medidas voltadas para formação de doutores no País apresentaram resultado próximo da meta fixada.			
Índice de Mestres Titulados no País (1/100.000)	13,41	18,44	17,50
Fórmula de cálculo: Relação entre o somatório do número de alunos titulados anualmente nos cursos de mestrado no País em relação à população residente expressa em 100 mil habitantes			
Comentário: As medidas voltadas para formação de mestres no País apresentaram resultado próximo à meta fixada.			
Índice de Qualidade da Pós-Graduação Nacional (nota)	4,00	4,07	4,10
Fórmula de cálculo: Média aritmética dos conceitos (3 a 7) dos programas reconhecidos de pós-graduação. A média aritmética é igual ao somatório dos conceitos dos programas reconhecidos dividido pelo número total dos programas reconhecidos			
Comentário: Os cursos de pós-graduação oferecidos em instituições do País atingiram a meta fixada no PPA.			
Índice de Qualificação do Corpo Docente com Título de Doutor das Instituições de Ensino Superior (%)	21,60	25,30	25,50
Fórmula de cálculo: Relação Percentual entre o somatório de docentes em exercício que atuam na educação superior cujo grau de formação é doutorado e o total de docentes das IES brasileiras			
Comentário: O índice de qualificação dos doutores que atuam nas IFES apresentou valor ligeiramente acima da meta fixada no PPA.			
Índice de Qualificação do Corpo Docente com Título de Mestre das Instituições de Ensino Superior (%)	34,00	37,30	36,00

Programas/Indicadores

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
-------------------------------	-------------------	-----------------	----------------

Fórmula de cálculo: Relação Percentual entre o somatório de docentes em exercício que atuam na educação superior cujo grau de formação é mestrado e o total de docentes das IES brasileiras

Comentário: O índice de qualificação de mestres que atuam nas IFES apresentou valor próximo à meta fixada no PPA.

Fonte: SIGPlan/MPOG (consulta em 7/4/2008); Informações MEC de 29/4/2008.

Notas:

(1) Dados não auditados.

A seguir, são apresentados os programas e ações federais relativos à educação básica.

Programas – educação básica – 2007

Programa/Ação		Autorizado (R\$)	% Educação Básica	Realizado (R\$)	% Realizado	
					Físico (2)	Finan- ceiro (3)
Educação Básica		8.042.167.411	100,0	7.785.032.666	-	96,8
P1061	Brasil Escolarizado	3.801.890.104	47,3	3.693.055.458	-	97,1
A0513	Apoio à Alimentação Escolar – Educação Básica	1.528.918.556	19,0	1.520.679.666	97,8	99,5
A0509	Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	1.886.522.924	23,5	1.810.647.636	50,0	96,0
-	Outras Ações do Programa 1061	386.448.624	4,8	361.728.156	-	93,6
P1065	Desenvolvimento da Educação Infantil	82.270.000	1,0	54.170.425	-	65,8
P1376	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.627.032.582	20,2	1.579.459.467	-	97,1
P1378	Desenvolvimento do Ensino Médio	146.074.741	1,8	141.653.780	-	97,0
P1374	Desenvolvimento da Educação Especial	87.035.636	1,1	79.102.889	-	90,9
P1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	174.685.424	2,2	143.040.758	-	81,9
P1072	Valoriz. e Formação de Profess. e Trabalhadores da Ed. Básica	2.123.178.924	26,4	2.094.549.889	-	98,7
A0E36	Complementação ao Fundeb/2007	2.012.400.000	25,0	2.012.400.000	*	100,0
A0304	Complementação ao Fundef/2006 (determinação judicial)	6.899.257	0,1	6.899.257	*	100,0
-	Outras Ações do Programa 1072	103.879.667	1,3	75.250.632	-	72,4

Fonte: SIGPlan/MPOG (consulta em 07/04/2008).

* Sem informação de meta na LOA/2007.

Notas:

(1) P = Programa; A = Ação.

(2) Meta física restrita à ação.

(3) % Realizado Financeiro = Realizado / Autorizado x 100

Dentre os programas federais referentes ao nível de ensino educação básica, merece destaque o *Brasil Escolarizado* (1061), no qual foram aportados pouco mais de 47% do total dos gastos (R\$ 3,7

bilhões). Esse programa é dividido em duas ações básicas: apoio à alimentação escolar (0513) e apoio ao desenvolvimento da educação básica (0509). O programa refere-se ao financiamento federal da educação básica mediante transferências voluntárias realizadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

A ação 0509 especificamente objetiva viabilizar o plano de metas *Compromisso Todos pela Educação*, lançado formalmente com a edição do Decreto nº 6.094/2007. Dentre as medidas de assistência técnica e financeira, destaca-se o *Plano de Ação Articulada* (PAR), o qual possui como foco cerca de 1.200 municípios, apontados pelo último PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) como prioritários, por apresentarem os menores índices da educação básica. Inicialmente, foi fixada a dotação de R\$ 69,9 milhões para a referida ação, passando a cerca de R\$ 1,9 bilhão por meio da abertura de créditos suplementares (Lei nº 11.608/2007) e extraordinários (Medidas Provisórias nº 344, 364, 395, 405 e 408 de 2007). Nada obstante os expressivos volumes de recursos, não há no SIGPlan informações sobre o produto da ação, a unidade de medida e a fixação da nova meta. Segundo o sistema, existe descompasso entre as metas física e financeira da ação em foco.

Foram aportados recursos da ordem de R\$ 1,6 bilhão para o programa *Ensino Fundamental* (1376). A complementação da União ao Fundeb, no total de 2 bilhões, está alocada no programa *Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica* (1072).

Além dos programas voltados ao ensino básico e ao ensino superior, existem os programas *Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica* (1062) e *Educação para a Diversidade e Cidadania* (1377), cujas ações são voltadas tanto para o ensino superior como para a educação básica. Em 2007, esses programas apresentaram a seguinte execução:

**Programas desenvolvimento da educação profissional e tecnológica
e educação para a diversidade e cidadania**

Programa/Ação	Autorizado (R\$)	% Educação Básica	Realizado (R\$)	% Realizado	
				Físico (2)	Finan- ceiro (3)
Ensino Superior e Educação Básica	1.560.021.546	100,0	1.495.401.298	-	95,9
P1062 Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	1.530.697.080	98,1	1.471.584.312	-	96,1
P1377 Educação para a Diversidade e Cidadania	29.324.466	1,9	23.816.986	-	81,2

Fonte: SIGPlan/MPOG (consulta em 07/04/2008).

* Sem informação de meta na LOA/2007.

Notas:

(1) P = Programa; A = Ação.

(2) Meta física restrita à ação.

(3) % Realizado Financeiro = Realizado / Autorizado x 100

Esses programas federais possuem 295 metas. Contudo, examinaram-se apenas os indicadores relativos aos programas de educação profissional e tecnológica, cujas informações registradas no Sigplan refletem as projeções para 2007 realizadas pelo MEC, conforme informações prestadas:

Análise dos indicadores relativos ao programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica ⁽¹⁾**Programas/Indicadores**

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1062 – Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica			
Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Técnico (índice numérico)	100,00	121,50	132,37
Fórmula de cálculo: Relação entre o número de matrículas iniciais na educação profissional de nível técnico no ano e o número de matrículas efetuadas no ano base (2003), multiplicado por 100			
Comentário: verifica-se aumento significativo do índice de matrículas iniciais na educação profissionalizante de nível técnico, bem superior à meta fixada no PPA.			
Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Tecnológico (índice numérico)	100,00	225,00	202,66
Fórmula de cálculo: Relação entre o número de matrículas iniciais na educação profissional de nível tecnológico no ano e o número de matrículas desse nível efetuadas no ano base (2003), multiplicado por 100			
Comentário: verifica-se aumento do índice de matrículas iniciais na educação profissionalizante de nível tecnológico, embora a meta não tenha sido atingida em sua plenitude.			

Fonte: SIGPlan/MPOG (consulta em 07/04/2008); informações MEC de 28/04/2008.

Notas:

⁽¹⁾ Dados não auditados.

De mencionar que o PPA 2008/2011 coloca a educação como um dos eixos determinantes dos objetivos de longo prazo a partir das prioridades apontadas no PDE. Com a denominação “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, o PPA procura ampliar o papel da educação ao inserir entre os objetivos de governo propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade.

Por fim, cumpre mencionar que, dada a relevância da função educação para a promoção da cidadania e o desenvolvimento econômico e social do País, o Tribunal de Contas da União elegeu a educação como um dos Temas de Maior Significância. A auditoria de natureza operacional foi realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) no âmbito do TC nº 023.195/2007-8, ainda sem apreciação plenária.

Segundo o relatório produzido pela Seprog, embora as metas do PNE 2001/2011 tenham como foco os principais problemas educacionais encontrados na literatura de órgãos federais especializados em educação (Ipea, Cades, etc), o alcance de boa parte dessas metas não vem se concretizando com o passar do tempo. Exemplo desse fato é a taxa de frequência líquida no nível superior, para a faixa etária de 18 a 24 anos, que deveria ser de 30% e ficou girou em torno de 11% em 2005.

LIMITE DE GASTOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Conforme previsto no **caput** do art. 212 da Constituição Federal, a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Ressalta-se que, de acordo com o estabelecido no parágrafo primeiro do referido artigo, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito

Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

O quadro seguinte demonstra o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), segundo dados levantados pelo Tribunal no sistema Siafi. Esses dados são comparados com os números constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

**Receitas e despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino
exercício de 2007**

Especificação	SIAFI ⁽¹⁾	(em R\$ milhares)
		Relatório da STN ⁽²⁾
(A) Receita de Impostos	200.518.435	200.518.435
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios	68.992.104	65.714.598
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	131.526.331	134.803.837
(D) Desvinculação de Receita da União ⁽³⁾	40.098.973	40.098.973
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	91.427.358	94.704.864
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	17.357.643	17.513.875
Partic. da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F/E)	18,99%	18,49%

⁽¹⁾ Fonte: Siafi Gerencial

⁽²⁾ Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2007 – Secretaria do Tesouro Nacional

⁽³⁾ De acordo com o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos da Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000

Conforme se observa, a União cumpriu o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando tanto o percentual levantado pelo Tribunal (18,99%), quanto o demonstrado no relatório da STN (18,49%).

Convém consignar que os resultados diversos encontrados decorrem de diferenças da metodologia utilizada para apuração dos resultados. Alguns procedimentos adotados equivocadamente pela STN contribuíram para elevar o montante de despesas considerado, ao passo que outros contribuíram para reduzir as despesas contabilizadas. No geral, os procedimentos da STN implicaram numa ligeira superestimativa (R\$ 156 milhões) da despesa com manutenção e desenvolvimento da educação. Contudo, a STN também apurou uma base de cálculo superior àquela considerada pelo Tribunal, de forma que, ao final, o percentual apurado pela STN de gastos em MDE foi inferior ao apurado pelo Tribunal.

A diferença observada decorre, em primeiro lugar, da não-consideração, pela STN, dos valores referentes aos restos a pagar não-processados, inscritos ao final de 2007, no cálculo do montante das transferências para estados, DF e municípios. Isso contraria o art. 35 da Lei n.º 4.320/64, que dispõe que as despesas legalmente empenhadas pertencem ao exercício financeiro a que se referem.

Em segundo lugar, a diferença resulta da inclusão, por parte da STN, como despesa com MDE de cerca de R\$ 48 milhões concernentes a aposentadorias, reformas e pensões, à revelia do entendimento contido na metodologia aprovada pela própria Secretaria, constante da Portaria/STN n.º 559/2007, que altera a elaboração do demonstrativo das receitas e despesas com MDE.

Outra incongruência na contabilização das despesas com MDE pela STN está no registro do valor de R\$ 2.012,4 milhões, referente à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Segundo o inciso VIII do art. 60 do ADCT, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, devem ser considerados como despesa para MDE (estabelecida no art. 212 da CF) o máximo 30% do valor da complementação da União. Assim, a STN deveria ter registrado apenas o valor de R\$ 603,7 milhões.

Cabe consignar que as impropriedades no cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino, relacionadas com as inclusões indevidas de valores correspondentes a aposentadorias, reformas e pensões, bem como, dos montantes que excederam ao limite máximo de 30% da complementação ao Fundeb, já haviam sido identificadas por este Tribunal no âmbito do Relatório de Acompanhamento (TC nº 022.913/2007-1), que objetivava analisar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em cujas propostas de encaminhamento constam recomendações à STN.

Os diferentes resultados mencionados no quadro anterior decorrem da exclusão, por parte da STN, dos recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), consignados à ação orçamentária “0312 – Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Saúde e Educação do Distrito Federal”, dos quais R\$ 1.247,6 milhões foram executados pela Secretaria de Educação do Governo Distrital (excetuando-se os gastos com aposentadorias, reformas e pensões).

Ressalta-se que, em recomendação proferida no Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas de Governo da República relativos ao exercício de 2006, o Tribunal de Contas da União assinalou a necessidade de individualização das despesas com manutenção do ensino consignadas à supramencionada ação orçamentária “0312”. Para o exercício de 2007, os gastos com saúde e educação no Distrito Federal ainda estão computados conjuntamente, porém, na Lei Orçamentária para 2008 (Lei nº 11.647/08) tais despesas já foram segregadas em duas ações: “009T – Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal” e “0312 – Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal”.

Além disso, a STN deduziu os valores referentes ao cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino (R\$ 52,9 milhões), cuja competência pertencia ao exercício anterior, do montante das despesas com MDE. Essa dedução foi indevida, pois não observou o art. 35 da Lei nº 4.320/64.

Cabe destacar que no montante total das despesas com MDE (R\$ 17.357.643 mil), apuradas no SIAFI, estão incluídos os valores referentes aos restos a pagar não-processados, inscritos ao final de 2007, da ordem de **R\$ 1.879.076 mil**.

Registre-se, ainda, que, com o advento da Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o Fundeb, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foi revogado o § 6º do art. 60 do ADCT, extinguindo-se a partir do exercício de 2007 a obrigatoriedade de aplicação do equivalente a 30% dos recursos previstos no **caput** do art. 212 da Constituição no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo.

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB

O *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. O fundo foi inicialmente regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, convertida posteriormente na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Conforme o art. 60, inciso I, do ADCT, trata-se de fundo de natureza contábil, com vigência fixada em 14 anos, cuja criação deve se dar no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de modo a garantir a distribuição de recursos e responsabilidades entre os entes federados.

O Fundeb substituiu o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (Fundef) criado pela Emenda Constitucional nº 14/96, o qual era voltado apenas para o atendimento do ensino fundamental, enquanto que o novo Fundo alcança toda a educação básica, em suas diversas etapas e modalidades (ADCT, art. 60, inciso III, alínea “c”)

O Fundeb possui, ainda, base de cálculo maior que a do Fundef, pois abarca tributos outros além dos previstos para este fundo. Ademais disso, a alíquota de retenção do Fundef era de 15%, ao passo que, no Fundeb, é de 20%. Tal percentual, entretanto, só será alcançado a partir do terceiro ano de implantação do Fundo, já que a legislação previu uma elevação gradual da alíquota nos dois primeiros anos, conforme demonstra o quadro a seguir:

Percentuais Fundeb

Origem dos recursos	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
Recursos que já integravam o Fundef:			
Fundo de Participação dos Estados – FPE			
Fundo de Participação dos Municípios – FPM			
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS	16,66%	18,33%	20%
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp			
Desoneração de Exportações (LC nº 87/96)			
Recursos novos:			
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD			
Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA	6,66%	13,33%	20%
Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR			

Fonte: Lei nº 11.494/2007

Merecem destaque, ainda, os valores previstos a título de complementação da União ao Fundeb, os quais variam de R\$ 2,0 bilhões a R\$ 4,5 bilhões nos três primeiros anos, alcançando 10% do total de recursos do Fundo a partir do 4º ano. Tal complementação tem por objetivo garantir o alcance do valor mínimo por aluno definido nacionalmente, o qual correspondeu, em 2007, a R\$ 947,24.

A distribuição dos recursos da referida complementação foi objeto de trabalho de acompanhamento no exercício de 2007, TC nº 027.978/2007-9, Acórdão nº 501/2008-TCU-Plenário, o qual asseverou a legalidade dos procedimentos adotados pelo Governo Federal.

O quadro a seguir mostra o montante total dos recursos distribuídos em 2006 e 2007:

Recursos distribuídos no âmbito do Fundef, em 2006, e do Fundeb⁽¹⁾, em 2007

(em R\$ milhares)

UF	2006 (Fundef)			2007 (Fundeb)			Variação Total % g=(f/c-1) x100
	Estados e Municípios ² (a)	Complementação (b)	Total (c=a+b)	Estados e Municípios ⁽²⁾ (d)	Complementação ⁽³⁾ (e)	Total (f=d+e)	
AC	253.350	0	253.350	318.034	0	318.034	26
AL	501.887	0	501.887	665.245	97.085	762.330	52
AM	730.238	0	730.238	895.050	0	895.050	23
AP	233.839	0	233.839	296.992	0	296.992	27
BA	2.132.064	715	2.132.064	2.608.724	395.146	3.003.870	41
CE	1.174.727	0	1.174.727	1.422.138	282.560	1.704.698	45
DF	47.847	0	47.847	61.008	0	61.008	28
ES	829.766	0	829.766	1.060.113	0	1.060.113	28
GO	991.753	0	991.753	1.328.424	0	1.328.424	34
MA	845.534	202.562	1.006.434	1.081.995	577.097	1.659.092	65
MG	3.563.851	0	3.563.851	4.607.903	0	4.607.903	29
MS	582.063	0	582.063	776.826	0	776.826	33
MT	693.027	0	693.027	859.290	0	859.290	24
PA	1.039.166	111.267	1.127.232	1.257.863	493.690	1.751.553	55
PB	639.607	0	639.607	811.463	27.786	839.250	31
PE	1.325.488	0	1.325.488	1.681.493	38.357	1.719.849	30
PI	507.813	706	507.813	650.022	100.679	750.702	48
PR	1.987.499	0	1.987.499	2.476.143	0	2.476.143	25
RJ	2.476.348	0	2.476.348	2.986.826	0	2.986.826	21
RN	638.613	0	638.613	772.017	0	772.017	21
RO	386.579	0	386.579	506.588	0	506.588	31
RR	182.336	0	182.336	240.745	0	240.745	32
RS	2.298.969	0	2.298.969	2.756.400	0	2.756.400	20
SC	1.237.731	0	1.237.731	1.571.992	0	1.571.992	27
SE	454.063	0	454.063	565.461	0	565.461	25
SP	9.507.233	0	9.507.233	12.136.621	0	12.136.621	28
TO	405.430	0	405.430	515.778	0	515.778	27
Total	35.666.824	315.251	35.915.790	44.911.154	2.012.400	46.923.554	31

Fonte: Siafi

Notas:

⁽¹⁾ Não foram contabilizadas as matrículas relativas a creches, pré-escolas e instituições com atuação exclusiva na educação especial, que sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, conforme prescrito no Decreto nº 6.253, de 13/11/2007.

⁽²⁾ Recursos distribuídos a estados e municípios oriundos das fontes que compõem o Fundeb, excetuando-se a complementação.

⁽³⁾ Montante de R\$ 12.400 mil referente ao reajuste previsto pela Lei nº 11.494/07.

Observa-se, em 2007, um incremento de 31% no montante total dos recursos destinados ao Fundeb, quando comparado ao montante do Fundef em 2006. Cumpre ressaltar a variação individual da complementação devida pela União, que aumentou 538%. Não obstante tal incremento, deve ser consignado que apenas 30% de tais recursos podem ser contabilizados para fins do cumprimento do mínimo previsto no art. 212 da Carta Magna (ADCT, art. 60, inciso VIII, alínea “c”).

ENSINO SUPERIOR

A partir do exercício de 2003, o Tribunal tem incluído a análise dos indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) no Relatório Anual das Contas do Governo, com vistas a acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor, conforme Decisão n.º 408/2002-TCU-Plenário.

Os indicadores relativos a 2007 foram informados por 54 Ifes, por meio eletrônico, em formulário específico disponibilizado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), bem como, auditados pela Controladoria Geral da União (CGU). Não obstante, como na análise tais dados são comparados com os verificados em 2006, limitou-se o universo sob análise a 51 Ifes, uma vez que três novas universidades apresentam indicadores somente para 2007. Os indicadores referentes ao conjunto total das Ifes existentes em 2007 estão apresentados, de forma global, em tabela específica constante no final deste tópico.

Outra questão metodológica digna de destaque refere-se ao tratamento dado, a partir do exercício de 2005, aos indicadores de aproximadamente 30 universidades que mantêm hospital, com vistas a tornar transparente o impacto das atividades dos hospitais universitários (HU) sobre o funcionamento das instituições. Dessa forma, os indicadores I – Custo Corrente / Aluno Equivalente, III – Aluno Tempo Integral / Funcionário e IV – Funcionário / Professor, passaram a ser calculados em duas vertentes, uma excluindo e outra incluindo o HU.

O quadro a seguir apresenta a configuração dos indicadores para 2007.

Indicadores de desempenho das IFES para 2007

Indicador	Título	Descrição
IA	Custo Corrente/ Aluno Equivalente (incluindo custo com Hospital Universitário)	Despesas correntes de todas as unidades gestoras menos as despesas com sentenças judiciais, aposentadorias, reformas e pensões, pessoal afastado ou cedido e, também, 35% das despesas correntes dos hospitais universitários e maternidade.
		Aluno equivalente – número de alunos da graduação, mais o número de alunos tempo integral de pós-graduação e de residência médica .
IB	Custo Corrente/ Aluno Equivalente (excluindo custo com Hospital Universitário)	Mesma descrição do indicador anterior, excluindo 100% das despesas correntes dos hospitais universitários e maternidade do Custo Corrente.
II	Aluno Tempo Integral/ Professor	Número de alunos tempo integral / número de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica.

Indicador	Título	Descrição
III.A	Aluno Tempo Integral/ Funcionário (incluindo Universitário)	Número de alunos tempo integral / número total de funcionários de tempo integral. São considerados também os servidores e prestadores de serviço não vinculados, direta ou indiretamente, às atividades de ensino e pesquisa, bem como os servidores vinculados a hospitais universitários e maternidade.
III.B	Aluno Tempo Integral/ Funcionário (excluindo Universitário)	Mesma descrição do indicador anterior, excluindo os servidores vinculados exclusivamente a hospitais universitários e maternidade.
IV.A	Funcionário/Professor (incluindo Universitário)	Número total de funcionários de tempo integral, inclusive os servidores lotados nos hospitais universitários. / número total de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica.
IV.B	Funcionário/Professor (excluindo Universitário)	Mesma descrição do indicador anterior, excluindo os servidores lotados nos hospitais universitários.
V	Grau de Participação Estudantil (GPE)	Número de alunos de graduação de tempo integral / número total de alunos ativos na graduação.
VI	Grau de Envolvimento com a pós-graduação	Número de alunos vinculados a programas de mestrado e doutorado / número total de alunos da graduação, mestrado e doutorado.
VII	Conceito CAPES	Média das notas de avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de todos os cursos de mestrado e doutorado.
VIII	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	São atribuídas as seguintes ponderações aos professores: docentes doutores (peso 5), docentes mestres (peso 3), docentes com especialização (peso 2) e docentes graduados (peso 1). Divide-se então o resultado obtido pelo número total de professores. O índice máximo alcançável é 5 (cinco).
IX	Taxa de Sucesso na Graduação	Relação entre o número de diplomados e o número total de ingressantes.

Análise dos indicadores

A tabela seguinte demonstra a variação das medidas estatísticas média e desvio-padrão relativas aos indicadores de desempenho das Ifes no período 2006 a 2007.

Evolução dos indicadores de gestão das IFES – 2006/2007

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2006	2007	Variação (%)	2006	2007	Variação (%)
IA	11.692,41	12.784,99	9,34	5.598,56	6.175,01	10,30
IB	10.070,14	11.230,25	11,52	3.967,43	4.570,41	15,20
II	11,97	12,15	1,50	2,60	2,58	-0,77
III.A	5,71	5,98	4,73	1,52	1,71	12,50
III.B	8,78	8,96	2,05	3,1	3,18	2,58
IV.A	2,53	2,46	-2,77	1,62	1,39	-14,20
IV.B	1,53	1,50	-1,96	0,64	0,59	-7,81
V	0,84	0,83	-1,19	0,18	0,16	-11,11
VI	0,12	0,12	0,00	0,10	0,09	-10,00

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2006	2007	Varição (%)	2006	2007	Varição (%)
VII	3,77	3,84	1,86	0,53	0,58	9,43
VIII	3,71	3,80	2,43	0,49	0,51	4,08
IX	0,66	0,66	0,00	0,14	0,17	21,43

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

Da comparação entre os exercícios de 2006 e 2007, verifica-se, em média, pouca variação significativa dos respectivos indicadores. Ainda assim, convém consignar o acréscimo do custo corrente por aluno equivalente (9,34 % e 11,52 % para instituições com e sem hospital universitário, respectivamente). Paralelamente, verifica-se a variação positiva de 4,73% da quantidade de alunos em tempo integral por funcionário (Indicador III.A), assim como, a redução (-2,77%) da quantidade de funcionários por professores (Indicador IV.A), nas Ifes com hospital universitário.

As medidas de dispersão (desvio-padrão) dos indicadores, em ambos os exercícios apresentados, continuam apontando para expressiva heterogeneidade entre as instituições.

Especificamente quanto aos indicadores VI (grau de envolvimento com a pós-graduação), VII (conceito Capes), VIII (índice de qualificação do corpo docente) e IX (taxa de sucesso na graduação), os quais se relacionam com aspectos qualitativos das instituições de ensino superior, percebe-se significativa disparidade na situação do ensino superior entre as diferentes regiões do País, conforme tabela a seguir:

Média dos indicadores das IFES por região do País – 2006/2007

Indic.	Sudeste		Sul		Nordeste		Centro-Oeste		Norte		Média Nacional	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
VI	0,17	0,15	0,15	0,15	0,09	0,09	0,11	0,10	0,04	0,05	0,12	0,12
VII	4,04	4,03	3,96	4,17	3,67	3,69	3,62	3,71	3,15	3,28	3,77	3,84
VIII	4,05	4,10	3,83	3,91	3,52	3,67	3,74	3,79	3,13	3,23	3,71	3,80
IX	0,72	0,71	0,69	0,67	0,60	0,60	0,70	0,66	0,65	0,59	0,66	0,66

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

O comportamento dos indicadores selecionados nos anos de 2006 e 2007 revela que, no geral, a média dos indicadores das regiões Sul e Sudeste está acima da média nacional, ao contrário do que ocorre com as demais regiões, cuja grande maioria dos indicadores se encontra abaixo da média. Esses resultados apontam para a necessidade de se investir em políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional, de sorte a minimizar as desigualdades refletidas nos indicadores.

A tabela revela, ainda, que apesar da melhora da média dos indicadores de 2007 em relação ao exercício anterior, a região Norte continua apresentando índices menores do que as demais. Já as regiões Nordeste e Centro-Oeste encontram-se em posição intermediária, embora praticamente todos os seus respectivos indicadores estejam, em média, em nível menor do que os das regiões Sul e Sudeste.

Por fim, a tabela a seguir apresenta a configuração dos indicadores para 2007, considerando os dados de 3 (três) novas Ifes criadas em 2007, no total de 54 universidades.

Indicadores de gestão das IFES 2007 considerando todas as universidades

Indicador	Média	Desvio-Padrão
I.A	11.630,65	5.201,27
I.B	11.151,89	4.512,08
II	11,97	2,79
III.A	6,96	3,59
III.B	9,13	3,91
IV.A	2,07	1,23
IV.B	1,46	0,59
V	0,83	0,17
VI	0,11	0,09
VII	3,81	0,57
VIII	3,81	0,53
IX	0,66	0,17

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

Cabe consignar, ainda, que o Governo Federal, por meio do Decreto n° 6.096, de 24 de abril de 2007, instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, com o objetivo de dotar as universidades federais, que aderirem ao Programa, de condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior. Considerando que a meta global do programa é alcançar, gradualmente, ao final de cinco anos, a taxa de conclusão média de noventa por cento nos cursos de graduação presenciais, bem como, a relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais, infere-se que o Programa poderá trazer repercussões significativas no desempenho das universidades nos próximos exercícios.

4.3.6 Função cultura

A Constituição Federal cuida da cultura em seção própria do Capítulo III do Título VIII, que dispõe sobre a Ordem Social

A Emenda Constitucional n.º 48, de 2005, estabeleceu que a lei disporá sobre *o Plano Nacional de Cultura* (PNC), de duração plurianual, com vistas ao desenvolvimento cultural do Brasil e à integração das ações do poder público que conduzam à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, à produção, promoção e difusão de bens culturais, à formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; à democratização do acesso aos bens de cultura e à valorização da diversidade étnica e regional (§ 3º). Atualmente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei n.º 6.835, de 2006, para a criação do PNC.

No que tange à repartição de competência legislativa entre os entes da Federação autônomos (artigo 18), cabe à União legislar concorrentemente sobre cultura (artigo 24, inciso IX). Já no que diz respeito à competência material comum, o artigo 23, incisos III, IV e V, insere a promoção da cultura no rol de

atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, os quais podem atuar, inclusive, em cooperação com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar em âmbito nacional. Aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios é facultada a vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida a fundo estadual de fomento à cultura (artigo 216, § 6º da Constituição).

A Lei nº 8.313/1991, institui o *Programa Nacional de Apoio à Cultura* (Pronac), visando à captação e canalização de recursos para o setor cultural (artigo 1º). Tal programa é implementado mediante os seguintes mecanismos previstos no art. 2º da lei em foco: a) Fundo Nacional da Cultura (FNC); b) Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e c) incentivo a projetos culturais.

No exercício objeto desta análise, a cultura contou com um orçamento de R\$ 1 bilhão, dos quais foram realizados (empenhos não cancelados) R\$ 757,7 milhões (75,45%).

Os programas associados à função cultura, selecionados a partir da metodologia apresentada no item 4.2, totalizam R\$ 780 milhões, dos quais foram efetivamente realizados R\$ 551 milhões, a saber:

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado (R\$)	% Total	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽¹⁾
Engenho das Artes	192.789.350	24,7	82.176.122	42,6
Cultura, Educação e Cidadania	158.585.301	20,3	126.550.091	79,8
Brasil, Som e Imagem	148.301.770	19,0	105.908.039	71,4
Monumenta	76.000.000	9,7	69.415.663	91,3
Brasil Patrimônio Cultural	55.131.202	7,1	45.166.113	81,9
Livro Aberto	41.303.296	5,3	28.212.460	68,3
Gestão da Política de Cultura	34.567.501	4,4	28.862.858	83,5
Museu Memória e Cidadania	30.033.447	3,8	28.830.656	96,0
Cultura Afro-Brasileira	21.878.120	2,8	20.423.674	93,4
Desenvolvimento da Economia da Cultura - Prodec	14.700.000	1,9	9.511.873	64,7
Identidade e Diversidade Cultural- Brasil Plural	7.020.000	0,9	6.021.009	85,8
Total	780.309.987	100,0	551.078.558	70,6

Fonte: Sigplan (OFSS e Investimentos)

Nota:

(1) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Dentre as alocações em cultura, destacam-se os programas *Cultura, Educação e Cidadania* (1141), *Brasil, Som e Imagem* (0169), *Engenho das Artes* (1142) e *Monumenta* (0813), correspondentes a 23%, 19%, 15% e 13% do valor global realizado, respectivamente, conforme evidenciado no quadro anterior.

Todavia, não é possível aferir o alcance da meta fixada para os indicadores desses programas, devido à falta de informações consistentes no SIGPlan ou de registros referentes ao exercício de 2007, o que

requer correção de rumo, mediante ações articuladas entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os gestores responsáveis nos demais ministérios.

Apesar da denominação do programa 1141, as ações próprias de cultura não se confundem com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) de que trata o artigo 212 da Constituição, razão pela qual aquelas despesas não podem ser consideradas para fins de cálculo do mínimo constitucional de educação imposto à União (18%), matéria essa exaustivamente contextualizada no Voto que fundamentou o Acórdão n 1.631/2006-TCU-Plenário.

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS NO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO A CULTURA

O Governo Federal dispõe de três fontes de recursos para promover a cultura: o orçamento anual, a Lei Rouanet (Lei n.º 8.313/1991) e a Lei do Audiovisual (Lei n.º 8.685/1993). As duas últimas, denominadas leis de incentivo à cultura, possibilitam a obtenção de recursos por meio de renúncia fiscal de imposto de renda (IR)

Os recursos captados pelas leis de incentivos são direcionados exclusivamente aos projetos culturais aprovados, enquanto que as despesas orçamentárias do Ministério da Cultura e de suas entidades vinculadas incluem despesas finalísticas e não-finalísticas, bem como financiam a estrutura administrativa e operacional dos projetos culturais decorrentes da renúncia.

A estrutura administrativa que gerencia os recursos e os projetos culturais na esfera federal é composta não só pela administração direta do Ministério da Cultura (Minc), mas, também, por diversas entidades vinculadas a este como: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Agência Nacional de Cinema, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Artes e Biblioteca Nacional.

A tabela seguinte apresenta o valor de R\$ 850,8 milhões captado pelos projetos culturais incentivados com renúncia fiscal, assim como o orçamento executado nos exercícios de 2006 e 2007 no setor cultural. Verifica-se que, dos recursos investidos em projetos culturais, cerca de 57,9% provém das renúncias e 42,1% do orçamento da União. Em relação às leis de incentivo à cultura, grande parte (50,6%) é relativa aos recursos captados por meio da Lei n.º 8.313/1991. Estes percentuais demonstram a relevância da renúncia fiscal para o setor cultural, em especial aqueles da Lei Rouanet.

Recursos destinados ao setor cultural

(em R\$ milhões)							
Ano	Lei Rouanet (a)	% a/d	Lei Audio- visual (b)	% b/d	Orçamento (c)	% c/d	Total d=a+b+c
2006	746,2	51,5	120,0	8,3	581,0	40,1	1.447,2
2007	850,8	49,6	107,2	6,2	757,7	44,1	1.715,7
Média		50,6		7,3		42,1	-

Fonte: Siafi, Ofício 098 e 105/2008-AECI/CM/MinC e site do Ministério da Cultura

Em 2007, a captação de recursos por meio das leis de incentivo atingiu a cifra de R\$ 958,0 milhões. Isso significou crescimento de 10,6% em relação ao ano de 2006, devido, principalmente, aos incentivos da Lei Rouanet.

A Lei Rouanet, Lei n.º 8.313/1991, ao instituir o Pronac, além de implementar o Fundo Nacional da Cultura, criou também o mecanismo de incentivo fiscal a projetos culturais conhecido como mecenato.

O art. 18 da norma possibilita o abatimento integral no IR do incentivo realizado em segmentos culturais determinados, como artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita e instrumental; preservação do patrimônio cultural material e imaterial, dentre outros. O art. 26, possibilita apenas renúncia parcial do incentivo, com abatimento no montante de IR, no caso das pessoas jurídicas (IRPJ), de 30% do patrocínio ou 40% da doação, e também a dedução do incentivo como despesa operacional. Para as pessoas físicas os percentuais são dobrados.

O valor total da dedução é limitado a 4% do IRPJ devido e a 6% do IRPF. A pessoa jurídica poderá, ainda, deduzir a despesa da base de cálculo.

Desta forma, nem todo o valor captado pelos projetos culturais constitui renúncia fiscal, ou seja, um gasto tributário (gasto governamental indireto de natureza tributária). A tabela a seguir demonstra a proporção entre o financiamento estatal (renúncia efetiva) e o financiamento privado (diferença entre o valor investido pelo incentivador e o renunciado pela União).

Sistema de financiamento

(em R\$ milhões)										
Ano	Captação Art. 18 (a)	% a/c	Captação Art. 26 (b)	% b/c	Captação Total c=a+b	% Cres. Nom	Renúncia Efetiva d	% d/c	Finan. Privado e= c-d	% e/c
2006	699,0	93,7	47,2	6,3	746,2	-	656,2	87,9	90,0	12,1
2007	801,2	94,2	49,6	5,8	850,8	14	661,2	77,7	189,6	22,3

Fonte: Ofício n.º 105/2008-AECI/GM/MinC, de 02.05.2008 e DGT- SRF 2006 e 2007(dado estimado)

Observa-se que a renúncia efetiva cresceu 0,7% em 2007; a captação total, 14,0%. A participação relativa da renúncia efetiva na composição dos recursos captados caiu 11,6%, ao passo que a participação dos recursos privados subiu 84,3%.

De mencionar que, até a alteração do art. 18 da Lei Rouanet, promovida pela Medida Provisória n.º 1.589, de 24/9/1997, a participação do setor privado era significativamente superior à que ocorre no presente, em razão dos limites de dedução do IR. Esse foi o motivo pelo qual o benefício ficou conhecido como “mecenato”.

O inciso II do art. 1.º da Lei n.º 8.313/1991 estabelece que o Pronac tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor, de modo a promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais. Desta forma, é finalidade do Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a alocação equitativa dos recursos.

A tabela seguinte mostra que a captação de recursos por região não está uniformemente distribuída. No exercício de 2007, a região Sudeste foi a que captou mais recursos, com 80,2% do total. Tal fato explica-se, em parte, pelo fato de ser a região a de maior concentração de atividade econômica e arrecadação tributária. Desse modo, torna-se mais fácil para o setor cultural buscar patrocínio junto ao setor privado. Contudo, cabe ao Ministério da Cultura buscar reduzir essa distorção quando da aprovação dos projetos encaminhados.

Verifica-se ainda que, em 2007, à exceção da região Centro-Oeste, todas as demais tiveram crescimento, especialmente a região Sul.

Captação de recursos por região

Região	2006	Part. %	2007	Part. %	Variação %
Sudeste	585.075.999,00	78,49	674.238.614,00	80,18	15,24
Sul	77.130.046,00	10,35	90.783.634,00	10,80	17,70
Nordeste	52.553.471,00	7,05	54.959.449,00	6,54	4,58
C. Oeste	25.326.116,00	3,40	15.395.637,00	1,83	-39,21
Norte	5.343.993,00	0,72	5.483.353,00	0,65	2,61
Total	745.429.625,00	100,00	840.860.687,00	100,00	12,80

Fonte: Ofício 105/2008-AECI/GM/Minc, de 2/5/2008

Do total de recursos captados pelos beneficiários da renúncia, no setor cultural, no valor de R\$ 840.860.687,00 em 2007, as empresas estatais contribuíram com R\$ 244.162.080,80, sendo 25,5% do valor total.

Observa-se que a atuação do Minc não está contribuindo para reduzir as desigualdades regionais, nem mesmo se for considerado o critério populacional previsto no § 7º do art. 165 da Constituição Federal.

Esse ponto foi objeto de recomendação nas Contas de Governo do exercício de 2006, ao Minc, “ex-vi”: *Adote providências no sentido de reduzir as desigualdades regionais mediante a aplicação do montante de recursos captados por meio da renúncia fiscal (Mecenato) de forma desconcentrada e proporcional à população, em atendimento aos artigos 3º, inciso III, e 165, §§ 6º e 7º, da Constituição Federal e artigo 1º, inciso II, da Lei n.º 8.313/1991.*

O órgão atribui (Nota Técnica Conjunta SAV/SEFIC e do Ofício n.º 45 SE/Minc) a distorção à pequena demanda proveniente das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é influenciado pela pouca demanda originária dessas regiões, que decorre da falta de informação sobre os procedimentos e possibilidades de apoio. Para reduzir esses problemas, foi lançado o programa de capacitação em projetos culturais, dentre outras medidas.

A tabela seguinte contém informações sobre a quantidade e o montante de projetos culturais concluídos e a situação das prestações de contas, bem assim o montante de recursos recuperados administrativamente.

Prestações de contas – renúncia de receitas para o setor cultural

(em R\$)

Situação	2006		2007		Variação %	
	Quant.	Montante captado	Quant.	Montante captado	Quant.	Montante captado
PC Não Apresentada	96	56.450.272,64	178	109.926.466,47	85,42	94,73
PC Aguardando Análise	924	725.986.588,67	1.216	1.332.747.344,11	31,60	83,58
PC Em Análise	38	118.462.859,18	63	78.593.882,67	65,79	(33,66)
PC Não Aprovadas	16	6.054.121,97	6	10.269.717,60	(62,50)	69,63
PC Aprovadas	86	74.387.899,49	7	4.780.156,66	(91,86)	(93,57)
Total Geral	1.160	981.341.741,95	1.470	1.536.317.567,51	26,72	56,55

Fonte: Ofício 105/2008-AECI/GM/Minc de 02.05.2008

Além dos processos pendentes de análise para os anos de 2006 e 2007, cujo volume total captado é de R\$ 2.058.733.932,78, existem mais 1.826 processos em estoque até 31/12/2005, equivalentes a R\$ 1.528.921.726,28. No total, encontram-se no Ministério da Cultura pendentes de análise 3.966 processos, correspondendo a R\$ 3.587.655.659,06, posição acumulada até 31/12/2007.

Tomadas de contas especiais – renúncia de receitas para o setor cultural

Situação	(em R\$)					
	2006		2007		Variação %	
	Quant.	Montante captado	Quant.	Montante captado	Quant.	Montante captado
Em fase de instauração	31	2.519.637,72	49	42.679.470,05	58,06	1.593,87
Instauradas	-	-	54	7.148.208,69	-	-
Concluídas	22	9.636.072,79	8	15.815.636,22	(63,64)	64,13
Total Geral	53	12.155.710,51	111	65.643.314,96	109,43	440,02

Fonte: Ofício 105/2008-AECI/GM/Minc de 2//5/2008

Verifica-se que o valor médio das captações dos projetos que são objeto de TCE subiu significativamente em 2007 em relação ao ano anterior. As TCE em fase de instauração em 2007 envolviam montantes médios de R\$ 871,0 mil, contra R\$ 81,3 mil em 2006. As TCE concluídas em 2007 envolviam captações de R\$ 1.977,0 mil, contra R\$ 438,0 em 2006.

Portanto, apesar da queda no número de tomada de contas especiais concluídas, verifica-se que o MinC está conferindo prioridade aos processos de maior expressão financeira.

Além disso, foram recuperados recursos no montante de R\$ 1.014.355,69 e R\$ 2.714.372,40, em 2006 e 2007, respectivamente, referentes à devolução de valores captados mas não utilizados nos projetos, saldos remanescentes, valores captados além do autorizado ou fora do período de captação, além de valores relativos a despesas impugnadas. A documentação comprobatória dessas recuperações encontra-se encartada nos respectivos processos vinculados a projetos culturais, segundo o Ministério da Cultura.

A Lei n.º 8.313/91, em seu § 1º, artigo 20, estabelece que, ao término da execução, o MinC deverá, no prazo de seis meses, avaliar os projetos culturais incentivados, podendo inabilitar os responsáveis por até três anos.

Com relação à inabilitação dos responsáveis pelos projetos, consta da Prestação de Contas do Presidente do exercício de 2006 que havia 4.055 proponentes na situação inabilitados, sendo 1.801 pessoas jurídicas. Todavia, a mesma informação é repetida no exercício de 2007, o que levaria à conclusão de não ter havido inabilitação em 2007. Contudo, a Coordenação-Geral de Avaliação de Prestação de Contas do Ministério informou que a Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura/Minc teria inabilitado em 2007 todos os proponentes que não haviam atendido às diligências, no total de 63.

Considerando que a situação de inabilitação pode ser apenas uma condição transitória, é possível que as inabilitações ocorridas em 2007 tenham sido compensadas pela mudança no **status** de alguns dos proponentes inabilitados em 2006.

Nas Contas de Governo do exercício de 2006, as questões referentes a processos pendentes de análise tempestiva, do estoque de prestação de contas e da inabilitação dos responsáveis foram tratadas, o que motivou por parte do Tribunal recomendação ao MinC para que: “*Analise tempestivamente as*

prestações de contas dos projetos culturais incentivados em atendimento ao prazo de avaliação previsto no Art. 20, § 1º da Lei n.º 8.313/91, buscando reduzir o estoque de prestação de contas sem análise conclusiva (aprovação/rejeição) e inabilite os responsáveis por até três anos no caso de rejeição, conforme dispõe o mesmo instrumento legal”.

Em atendimento à recomendação efetuada, o MinC encaminhou nota técnica na qual explica as providências adotadas em 2007. Isso será examinado no Capítulo 7.

Em relação à inabilitação dos responsáveis por projetos culturais que tiveram as contas rejeitadas e informado que se encontra em fase de apreciação jurídica minuta de portaria a ser editada pelo MinC.

O § 2º do art 26 da Lei n.º 8.313/1991 prevê a definição anual, por meio de decreto, o valor máximo das deduções de IR relativas a incentivos à cultura. O assunto foi examinado nas Contas de Governo de 2006 e ensejou recomendação para que o MinC subsidiasse a Presidência da República na definição dos valores máximo de deduções previstas na lei ou que propusesse alteração desse dispositivo legal, caso o considerasse inadequado.

O Secretário-Executivo do Ministério da Cultura esclareceu, por meio do Ofício 054/SE/MinC, de 24/5/2007, e embasado na Nota Técnica EVBD N.º 01/2007, que o entendimento dos Ministério da Fazenda e da Cultura é no sentido de que o limite máximo a ser definido mediante decreto já estaria efetivamente determinado, a cada exercício, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual. Contudo, ainda assim foi instaurado processo administrativo para que fosse dada tramitação à última minuta de decreto enviada pelo Ministério da Fazenda ao MinC, sob a forma e Exposição de Motivos Interministerial n.º 127/2006-MF/MinC, com vista à apresentação da proposta à Presidência da República e posterior edição do Decreto.

A ausência de publicação, até o dia 28 de fevereiro de cada ano, do volume de renúncia fiscal concedida no ano anterior por beneficiário foi objeto de ressalva e recomendação específicas nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2006. O Ministério da Cultura esclareceu ser factível publicar, na forma estabelecida na lei, os dados relativos à captação autorizada, mas não os volumes de renúncia efetiva, em razão dos procedimentos fiscais pertinentes (declaração de ajuste anual, dentre outros) e seu tempo de processamento. Esse ponto será examinado no Capítulo 7.

4.3.7 Função desporto e lazer

O Desporto é tratado no Capítulo III do Título VIII da Constituição Federal, mais especificamente no art. 217. Além dessa missão, deve o poder público incentivar o lazer, como forma de promoção social (§ 3º do mesmo dispositivo).

Com esse sustentáculo, foi editada a Lei nº 9.615, de 1998, por meio da qual a União estabelece as normas gerais sobre desporto, definindo que o Sistema Brasileiro do Desporto compreende: a) Ministério do Esporte; b) Conselho Nacional do Esporte (CNE) e c) Sistema Nacional do Desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração (art. 4º).

Verifica-se, no ano de 2007, significativo aumento das alocações orçamentárias para a função desporto e lazer, que passou de R\$ 790 milhões em 2006 para R\$ 1,6 bilhão.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função desporto e lazer, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado		Realizado	
	(R\$)	% Total	(R\$)	% Realizado ⁽¹⁾
Rumo ao Pan 2007	775.280.000	50,3	757.676.164	97,7
Esporte e Lazer da Cidade	532.405.000	34,5	407.434.762	77,0
Segundo Tempo	132.928.075	8,6	123.382.205	93,0
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	72.340.319	4,7	64.780.326	90,0
Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	20.550.000	1,3	20.372.252	99,0
Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	8.920.000	0,6	6.719.467	75,0
Total	1.542.423.394	100,0	1.380.365.176	89,0

Fonte: Sigplan (OFSS e Investimentos)

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Dentre os dispêndios do desporto, destacam-se os programas *Rumo ao Pan 2007* (1246), *Esporte e Lazer da Cidade* (1250) e *Segundo Tempo* (8028). Contudo, a falta ou inconsistência das informações registradas no SIGPlan acerca dos indicadores desses programas inviabiliza a sua divulgação. No que diz respeito ao Programa *Rumo ao Pan 2007*, observa-se que os indicadores não são sequer formulados, o que compromete a avaliação transparente do desempenho do Programa pelos diversos órgãos de controle.

Diante da importância e magnitude do Pan 2007, esta Corte acompanhou a execução do referido programa de forma simultânea à execução das ações, cuja avaliação final é tratada no TC nº 014.800/2007-7, ainda sem decisão definitiva.

Diferentes Ministérios participaram da organização e execução das ações com vistas a preparar a cidade do Rio de Janeiro para o Pan 2007. Os Ministérios do Esporte e da Justiça concentraram grande parte das ações.

Segundo relatório preliminar constante do TC nº 014.800/2007-7, de acordo com os termos do Convênio MET/COB nº 27/2001, celebrado entre o então Ministério do Esporte e Turismo e o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), e a matriz de responsabilidade pactuada em fevereiro de 2007, os orçamentos da pré-candidatura em 2001 e os valores atualizados em 2007 são da seguinte ordem:

Previsão de despesas – PAN 2007

Fonte do Recurso	Valores do Convênio MET/ COB nº 27/2001 Pré- Candidatura		Matriz de Responsabilidade Acordada em Fev/2007		Alteração
	Valores em R\$	Participação	Valores em R\$	Participação	
	União	95.309.072,98	24,43%	1.813.102.000,00	
Estado do Rio de Janeiro	21.581.356,03	5,53%	492.594.000,00	13,75%	2.182%
Município do Rio de Janeiro	165.021.149,90	42,30%	1.205.902.000,00	33,65%	631%
Participação Conjunta entre o Município e o Estado do Rio de Janeiro	-	-	49.531.000,00	1,38%	-

Fonte do Recurso	Valores do Convênio MET/ COB n° 27/2001 Pré- Candidatura		Matriz de Responsabilidade Acordada em Fev/2007		Alteração
	Valores em R\$	Participação	Valores em R\$	Participação	
	Recursos Privados	108.245.898,00	27,74%	-	
Comitê Organizador (CO-RIO)	-	-	22.398.000,00	0,62%	-
Total	390.157.476,90	100,00%	3.583.527.000,00	100,00%	-

Fonte: TC n° 014.800/2007-7

Impende esclarecer que o aumento considerável do montante sob a responsabilidade da União deve-se, em especial, aos seguintes fatores: a) inclusão de ações não previstas inicialmente no rol de atribuições fixadas para a União; b) ampliação do escopo do programa, como a inclusão de ações voltadas para os Jogos Parapan-americanos; c) avocação, pela União, de ações que deveriam ser implementadas pelos demais responsáveis e d) subavaliação dos custos de ações originalmente previstas no âmbito do Convênio MET/COB 27/2001, por ocasião da pré-candidatura.

No âmbito do Ministério do Esporte, foram alocados no programa *Rumo ao Pan 2007* os seguintes montantes no período 2004/2007:

Recursos direcionados ao PAN – Ministério do Esporte

Ano	Autorizado (R\$)	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽¹⁾
2004	48.780.000	43.372.997	88,9
2005	57.390.000	6.400.933	11,2
2006	423.957.488	265.565.332	62,6
2007	775.280.000	757.676.164	97,7
Total	1.305.407.488	1.073.015.426	82,2

Fonte: Sigplan/MPOG (consulta em 24/04/2008).

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Para executar o programa *Rumo ao Pan 2007*, dentre outros, o Ministério do Esporte contou com uma estrutura de pessoal que totalizou gastos da ordem de R\$ 14 milhões em 2007, contra R\$ 10 milhões em 2006. Já os gastos com terceirização do Ministério atingiram R\$ 127,3 milhões em 2007, contra R\$ 52,8 em 2006, o que representa crescimento da ordem de 141%.

4.3.8 Segurança pública

A matéria é tratada no art. 144 da Constituição Federal. Além disso, o inciso III do art. 34 prevê as hipóteses nas quais a União poderá intervir nos estados e no Distrito Federal.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

A função segurança pública, que responde por R\$ 5,97 bilhões de dotação orçamentária autorizada, tem como executores dos programas a ela vinculados o Ministério da Justiça, a Presidência da República e o Ministério da Integração Nacional.

As unidades orçamentárias que mais executaram ações foram o Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, ambos subordinadas ao Ministério da Justiça, com atuação sobre R\$ 3,5 bilhões, 58,5% da dotação autorizada.

Apresenta-se a seguir a execução orçamentária referente às subfunções típicas da função segurança pública, que correspondem a cerca de 38,42 % da citada dotação. Dentre as subfunções atípicas, destaca-se a subfunção administração geral, que responde por R\$ 3,44 bilhões (58%) da mesma dotação, à qual estão associadas predominantemente ações do programa apoio administrativo, ou seja, não relacionadas diretamente às atividades fins.

Execução orçamentária nas subfunções (1)

Subfunção ⁽²⁾	Autorizado	(%)	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	2.294.934.734	38,42	1.744.129.521	76
Policiamento	1.316.741.428	22,04	1.107.587.899	84
Defesa Civil	814.172.972	13,63	505.893.453	62
Informação e Inteligência	164.020.334	2,75	130.648.169	80
Subfunções Atípicas	3.678.289.079	61,58	3.549.026.131	96
Total	5.973.223.813	100,00	5.293.155.652	89

Fonte: SIGPlan .

Notas:

⁽¹⁾ A função "Segurança Pública" consta apenas dos OFSS.

⁽²⁾ Segundo nomenclatura estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função segurança pública, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	984.128.949	38,37	844.654.207	86
Resposta aos Desastres	554.292.972	21,61	370.371.467	67
Modernização da Polícia Federal	304.696.386	11,88	229.294.145	75
Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	262.880.000	10,25	136.209.700	52
Segurança Pública nas Rodovias Federais	219.113.000	8,54	215.491.085	98
Combate à Criminalidade	152.934.098	5,96	134.616.523	88
Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	67.111.493	2,62	54.886.682	82
Gestão da Política na Área da Justiça	17.187.835	0,67	12.947.601	75
Combate ao Crime Transnacional	2.773.000	0,11	1.151.680	42
Total	2.565.117.733	100,00	1.999.623.090	78

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

De acordo com o critério estabelecido no item 4.3, com base no quadro anterior, foram selecionados os programas, que respondem a 71,8% do orçamento autorizado, e os indicadores correspondentes, conforme tabela abaixo.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1127: Sistema Único de Segurança Pública – SUSP			
Índice Sintético de Desempenho – ISD (percentagem)	0	100	74
Fórmula de cálculo: ISD = média (indicadores conclusão de metas) X fator de correção			
Comentário: Houve moderado alcance do índice previsto. Verifica-se, entretanto, que como o indicador remete a uma média de outros indicadores, não permite em si uma visualização mais acurada dos impactos do programa. Informou o MPOG que o não atingimento da meta ocorreu em função do contingenciamento das verbas do Fundo Nacional de Segurança, porém a previsão da SENASP/MJ é aumentar o índice sintético de desempenho para os próximos exercícios financeiros.			
Programa 1029: Resposta aos Desastres			
Taxa de Resposta aos Desabrigados e Desalojados nos Municípios em Emergência ou Estado de Calamidade Pública (%)	40	41	40
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o n.º de desabrigados e desalojados atendidos pelo programa nos desastres em municípios na situação de emergência e/ou de estado de calamidade pública reconhecidos pelo Governo Federal e n.º total de desalojados e desabrigados em desastres nesses municípios.			
Comentário: Manteve-se o índice referencial, ou seja, não houve aumento relativo dos atendimentos.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ Dados não auditados.

Em função da ausência de registro do resultado alcançado, não foi possível fazer inferência sobre o indicador “taxa de modernização das unidades operacionais da Polícia Federal”, pertencente ao programa *Modernização da Polícia Federal*.

Ações do controle externo

Em vista da preocupação dos governos quanto aos altos índices de criminalidade e violência urbanas, a segurança pública foi selecionada por este Tribunal como um dos temas de maior significância (TMS) para as fiscalizações de 2007. Foram realizadas duas auditorias de natureza operacional na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp), órgão central de planejamento e execução das ações de segurança pública. Os trabalhos ainda não foram apreciados por esta Corte.

A primeira auditoria versou sobre o financiamento da segurança pública (TC n 019.269/2007-7), com destaque, no âmbito federal, para as despesas realizadas com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e

de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal. Teve por objeto avaliar o volume de investimentos da União, dos estados e dos municípios na área; os critérios de distribuição dos recursos do FNSP; a natureza das ações financiadas e os mecanismos de controle adotados pela Senasp para fiscalizar a utilização dos bens e valores transferidos aos estados e municípios. Seu escopo abrangeu o período de 1995 a 2006.

A segunda auditoria, sobre os mecanismos de gestão das informações criminais (TC nº 022.180/2007-0), teve por objetivo avaliar se os mecanismos adotados pelos estados estão contribuindo para o planejamento e a atuação integrada das polícias, conforme as diretrizes do *Sistema Único de Segurança Pública* (Susp).

As fiscalizações demonstram que a criação do FNSP não reduziu os investimentos próprios dos entes federados com segurança pública. Nada obstante, restou demonstrado que os estados mais pobres dependem das transferências da União para a execução de ações ligadas à segurança pública.

Os gastos com segurança, segundo as fiscalizações, concentram-se, como era de se esperar, em pessoal (cerca de 74%). Além disso, os trabalhos verificaram a ocorrência de aumento de despesas com o sistema penitenciário e redução significativa com policiamento.

Ficou evidenciado que o planejamento estratégico das políticas nacionais de segurança é prejudicado pela falta de dados estatísticos. De outro lado, a metodologia de distribuição de recursos do FNSP adotada pela Senasp, com base em índices estatísticos, foi importante para a melhoria da coleta e sistematização de dados, e tornou mais transparente o processo de alocação desses recursos.

4.3.9 Defesa nacional

A competência da União está prevista no texto constitucional, arts. 21, III, e 142.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES DE DEFESA NACIONAL

A função defesa nacional, à qual foi autorizada dotação de R\$ 20,19 bilhões, teve como executores dos programas a ela vinculados o Ministério da Defesa e Ministério da Integração Nacional.

As unidades orçamentárias que mais executaram ações foram os Comandos do Exército, Aeronáutica e Marinha, todos subordinados ao Ministério da Defesa, que realizaram despesas (empenhos não cancelados) de R\$ 15,9 bilhões, 78,6% da dotação autorizada.

Apresenta-se a seguir a execução orçamentária referente às subfunções típicas da função defesa nacional, que correspondem a cerca de 19,85% da citada dotação. Dentre as subfunções atípicas, destaca-se a subfunção administração geral, à qual estão associadas predominantemente ações do programa apoio administrativo, responsável por 12,6 bilhões da dotação global (62%).

Execução orçamentária nas subfunções ⁽¹⁾

Subfunção ⁽²⁾	Autorizado	(%)	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	4.008.378.027	19,85	3.832.312.067	94
Defesa Aérea	2.446.295.116	12,11	2.375.954.049	97
Defesa Naval	920.955.712	4,56	878.661.448	95
Defesa Terrestre	641.127.199	3,17	577.696.570	90
Subfunções Atípicas	16.189.005.152	80,15	15.736.080.894	97
Total	20.197.383.179	100,00	19.568.392.961	97

Fonte: SIGPlan .

Notas:

⁽¹⁾ A função "Defesa Nacional" consta apenas dos OFSS.⁽²⁾ Segundo nomenclatura estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função defesa nacional, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Serviço de Saúde das Forças Armadas	953.767.269	14,33	945.723.751	99
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	935.430.340	14,06	900.992.235	96
Preparo e Emprego da Força Aérea	928.431.870	13,95	907.666.747	98
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	675.400.923	10,15	658.499.165	97
Preparo e Emprego do Poder Naval	663.859.457	9,98	630.591.468	95
Preparo e Emprego da Força Terrestre	652.623.176	9,81	594.310.667	91
Calha Norte	455.021.000	6,84	273.360.679	60
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	350.170.860	5,26	340.991.014	97
Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas	171.924.358	2,58	169.337.573	98
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	171.004.191	2,57	169.665.273	99
Desenvolvimento da Aviação Civil	145.979.104	2,19	113.700.959	78
Segurança da Navegação Aquaviária	140.311.311	2,11	140.270.877	100
Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade	96.808.415	1,45	90.354.104	93
Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	62.661.225	0,94	51.492.480	82
Tecnologia de Uso Naval	44.712.455	0,67	44.632.199	100
Tecnologia de Uso Terrestre	43.840.832	0,66	33.809.549	77
Tecnologia de Uso Aeroespacial	43.742.260	0,66	41.268.616	94
Comunicações Comando, Controle e Intelig. nas Forças Armadas	25.313.552	0,38	23.222.752	92
Proantar	18.229.000	0,27	17.446.211	96
Ensino Profissional do Exército	16.900.000	0,25	16.900.007	100
Controle de Armamentos, Munições e Explosivos	16.254.764	0,24	16.239.128	100
Gestão da Política de Defesa Nacional	12.878.000	0,19	11.404.707	89
Ensino Profissional da Marinha	10.045.537	0,15	9.997.118	100
Ensino Profissional da Aeronáutica	8.550.000	0,13	8.541.938	100
Mobilização para Defesa Nacional	6.212.716	0,09	5.765.388	93
Recursos do Mar	4.747.200	0,07	4.732.518	100
Total/Média	6.654.819.815	100,00	6.220.917.123	93

Fonte: SIGPlan

Nota:

(1) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Análise de indicadores

De acordo com o critério formulado no item 4.3, com base nos programas apresentados no quadro anterior, foram selecionados os indicadores anotados na tabela seguinte.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0632: Reparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira			
Indicador Aeronaves (%)	64,75	80	97,52
Fórmula de cálculo: Representa o percentual de aeronaves adquiridas ou modernizadas no ano, em relação ao que estava previsto na LOA do ano em curso. Emprega dados das ações 3113 e 3128.			
Comentário: Resultado alcançado e significativamente suplantado.			
Indicador Infra-Estrutura (%)	70	70	57,99
Fórmula de cálculo: Representa o percentual de próprios residências adquiridos, o percentual de instalações militares adquiridas ou modernizadas, o percentual de sistemas de simulações implantados e o percentual de sistemas de telemática implantados no exercício financeiro, em relação ao que estava previsto para o ano. Emprega dados das ações 7861, 5261, 3108, 1493 e 3120.			
Comentário: Houve diminuição do valor do índice inicial que esperava-se fosse mantido.			
Indicador Logístico (%)	80	80	11,99
Fórmula de cálculo: Representa o percentual de viaturas de superfície adquiridas, o percentual de equipamentos de eletrônica de comunicações adquiridos ou modernizados e o percentual de sistemas de material bélico implantados no exercício financeiro, em relação ao que estava previsto na LOA do ano em curso. Emprega dados das ações 3105, 3116 e 3123.			
Comentário: Houve elevada diminuição do valor do índice inicial que se esperava fosse mantido. Cumpre ser observado, entretanto, que esse indicador como os demais deste programa não remetem à aferição dos resultados alcançados pelo programa, mas à correlação entre o que estava previsto na LOA e o que de fato foi realizado no âmbito do mesmo no exercício.			
Programa 0621: Preparo e Emprego da Força Aérea			
Taxa de Esforço Aéreo (%)	75	96	92,7
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de horas voadas e o número necessário de horas de voo para manter a operacionalidade da Força Aérea Brasileira.			
Comentário: Embora não se tenha atingido o valor projetado, houve aumento relativo de horas de voo, tendo em vista o valor de referência.			
Programa 0623: Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro			
Espaço Aéreo Monitorado (%)	85	94	95
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o espaço aéreo monitorado e o espaço aéreo brasileiro, tomando-se por referência a altitude de 20.000 pés.			
Comentário: Resultado alcançado e suplantado com pequena margem.			
Índice de Acidentes Aeronáuticos (%)	0,58	0,56	0,80
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de acidentes ocorridos no ano e o número de aeronaves registradas: (ACD/ANV) x 100.			
Comentário: O resultado alcançado, significativamente negativo, indica a necessidade de aprimoramento das ações voltadas à prevenção de acidentes. Informa o MP que o valor alcançado de 0,8 representa o número de acidentes ocorridos na aviação civil dividido pelo número de aeronaves registradas no RAB-DAC, multiplicado por 100, e que seu crescimento, em comparação com o valor de 2006, foi 31,15%.			

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0622: Preparo e Emprego do Poder Naval			
Taxa de Aprestamento da Força de Fuzileiros da Esquadra para Composição da Força de Emprego Rápida (%)	55	38	29
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre os meios da Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE) com aprestamento suficiente para atender a Força de Emprego Rápido e o total de meios da FFE.			
Comentário: A princípio, cabe registrar que causa espécie que a previsão seja de diminuição do valor de referência, ou seja, diminuição da quantidade de meios capazes de manter preparados os meios navais para operações da Força de Emprego Rápido.			
Taxa de Aprestamento de Navios Distritais para Composição da Força de Emprego Rápido (%)	53	54	75
Fórmula de cálculo: Relação entre os meios distritais com aprestamento suficiente para compor a Força de Emprego Rápido e o total de meios distritais.			
Comentário: Este indicador e o seguinte, diferentes do anterior, estão coerentes quanto à definição da meta, isto é, aumento dos meios suficientes para compor a Força de Emprego Rápido. Neste caso, inclusive, houve superação em 39% do valor da meta.			
Taxa de Aprestamento de Navios e Submarinos subordinados à Esquadra para Composição da Força de Emprego Rápido (%)	48	64	65
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre os meios navais subordinados à Esquadra com aprestamento suficiente para compor a Força de Emprego Rápido e o total dos meios navais subordinados à esquadra.			
Comentário: A meta foi alcançada com precisão.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

(1) Dados não auditados.

4.3.10 Função trabalho

A Constituição Federal, nos termos do art. 1º, IV, estabelece como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Além disso, cabe à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (inciso XXIV do art. 21 da Constituição).

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS À FUNÇÃO TRABALHO

A função trabalho, à qual foi autorizada dotação de R\$ 19,9 bilhões, teve como executores dos programas a ela vinculados o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Integração Nacional e a Presidência da República.

Destaca-se como unidade orçamentária o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujas ações são de responsabilidade direta do Ministério do Trabalho e Emprego, com atuação sobre R\$ 18,8 bilhões, 94,5% da dotação autorizada.

Apresenta-se a seguir, em destaque, a execução orçamentária referente às subfunções típicas da função trabalho, que corresponde a cerca de 92,53% da citada dotação. Ressalta a subfunção proteção

e benefícios ao trabalhador (90,44%), haja vista compreender as ações para pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

Execução orçamentária nas subfunções ⁽¹⁾

Subfunção ⁽²⁾	Autorizado	(%)	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	18.479.518.638	92,53	18.332.817.912	99
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	18.061.461.461	90,44	17.989.348.924	99
Empregabilidade	347.677.681	1,74	288.493.980	83
Fomento ao Trabalho	55.424.259	0,28	42.091.971	76
Relações de Trabalho	14.955.237	0,07	12.883.037	86
Subfunções Atípicas	1.490.856.776	7,47	1.419.621.431	95
Total	19.970.375.414	100,00	19.752.439.343	99

Fonte: SIGPlan .

Notas:

- (1) A função "Trabalho" consta apenas dos OFSS.
 (2) Segundo nomenclatura estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.
 (3) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função trabalho, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	17.921.917.138	96,82	17.893.908.292	100
Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	177.273.772	0,96	159.801.075	71
Primeiro Emprego	120.996.000	0,65	100.692.478	76
Qualificação Social e Profissional	120.609.509	0,65	86.156.819	48
Economia Solidária em Desenvolvimento	63.501.000	0,34	53.496.489	90
Segurança e Saúde no Trabalho	45.457.439	0,25	43.640.314	84
Rede de Proteção ao Trabalho	25.395.984	0,14	19.391.642	31
Erradicação do Trabalho Escravo	13.870.182	0,07	11.602.955	74
Incentivo à Autonomia Econ. das Mulheres no Mundo do Trabalho	11.728.000	0,06	3.683.314	84
Organização Produtiva de Comunidades – Produzir	4.273.256	0,02	2.740.797	96
Democratização das Relações de Trabalho	2.709.961	0,01	2.005.509	83
Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trab. e Renda	2.018.488	0,01	974.753	75
Microcrédito Produtivo Orientado	1.500.000	0,01	1.127.000	64
Total/Média	18.511.250.729	100,00	18.379.221.437	99

Fonte: SIGPlan

Nota:

- (1) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

De acordo com o critério estabelecido no item 4.3, com base no quadro anterior, foram selecionados os programas e os indicadores correspondentes, conforme tabela seguinte.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ^(A)

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0099: Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda			
Taxa de Aproveitamento de Vagas (%)	54,20	54,23	48,00
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de trabalhadores colocados pelo Sistema Nacional de Emprego - SINE e o número de vagas captadas pelo SINE.			
Comentário: A expectativa era de praticamente manter o nível inicial, porém houve uma queda significativa da quantidade relativa de trabalhadores colocados nas vagas captadas pelo SINE. Segundo informações do MPOG, no período compreendido entre 2003 a 2007, o denominador do índice (número de vagas captadas pelos postos de atendimento do SINE) aumentou 32%, enquanto o numerador (número de colocados) aumentou apenas 16%, resultando, dessa forma, na queda do índice do indicador em análise.			
Taxa de Captação de Vagas (%)	15,90	14,86	14,43
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de vagas captadas pelo Sistema Nacional de Emprego - SINE e o total de admissões registradas pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED no ano.			
Comentário: A expectativa era de uma pequena diminuição do valor de referência do índice, de certa forma uma incoerência com o objetivo do programa, ou seja, aumentar o valor da taxa. Além de não haver mantido o nível inicial, houve diminuição relativa das vagas captadas pelo SINE. Segundo informações do MPOG, o indicador evidencia o grau de atratividade do SINE para os empregadores. A quantidade de vagas captadas pelo Sistema cresceu em aproximadamente 32% (1,56 milhão/2003 para 2,06 milhão/2007). Entretanto, o esforço do Sistema em obter melhores resultados não foi suficiente para acompanhar o crescimento das colocações no mercado formal.			
Taxa de Cobertura do Abono Salarial (%)	95,00	96,00	96,43
Fórmula de cálculo: Relação percentual observada entre o número de Trabalhadores Beneficiados pelo Abono Salarial e o número de trabalhadores identificados na Relação Anual de Informações Sociais - RAIS com direito ao benefício.			
Comentário: O resultado foi alcançado e superado, o que significa maior alcance de cobertura do abono salarial.			
Taxa de Cobertura do Seguro Desemprego (%)	60,87	62,00	74,99
Fórmula de cálculo: Relação percentual observada entre o número de trabalhadores segurados e o número de trabalhadores demitidos sem justa causa, informados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED/MTE.			
Comentário: O resultado foi alcançado e superado, ou seja, houve aumento relativo da quantidade de segurados.,			
Taxa de Cobertura do SINE na (Re)Inserção no Mercado de Trab. Formal (%)	8,60	8,06	7,00
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre os trabalhadores colocados ou recolocados pelo Sistema Nacional de Emprego – SINE e o total das admissões registradas pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED.			
Comentário: A princípio, observou-se a incoerência em se definir como meta final um valor menor que o inicial, haja vista o que objetiva o programa. Entretanto, segundo informado pelo MPOG, o índice previsto é, na verdade, de 8,60%, ou seja, o mesmo valor do índice de referência, de forma que teria havido equívoco quando da inserção no SIGPlan. Sobre a queda em relação ao índice de referência, reconhecem que o esforço do Sistema Público de Emprego não foi suficientemente capaz de acompanhar o crescimento das colocações no mercado formal em igual proporção, mas pondera que “nem todas as vagas que surgem no mercado de trabalho são disponibilizadas ao SINE”, e que “as vagas que são captadas pelo Sistema não lhes são exclusivas, existindo, assim, outros mecanismos de intermediação entre demandantes e ofertantes no mercado de trabalho”.			
Programa 1329: Primeiro Emprego			
Participação relativa de jovens do Programa Primeiro Emprego - PNPE no total de admissões (%)	8,98	19,80	8,04
Fórmula de cálculo: Numero total de jovens, na faixa etária de 16 a 24 anos, colocados pelo Programa sobre número total de jovens admitidos no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED.			

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Comentário: A expectativa era de um aumento de 220% do valor do índice de referência. Não só o valor não foi atingido como foi inferior ao valor de referência. Segundo informações do MPOG, “na elaboração do PPA o índice previsto para o final do Plano foi superestimado, pois contava-se com a execução total da ação 0688 “Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego Destinado a Jovens”. Entretanto, percebeu-se que o principal problema para a inserção dos jovens no mundo do trabalho não era a falta de incentivo às empresas para a sua contratação, mas a falta de requisitos de qualificação apresentados pelos jovens. De fato, tal ação obteve ao longo do período baixa adesão por parte dos empresários, reduzindo sensivelmente as expectativas iniciais de inserção. A execução física deveu-se em grande parte às ações de qualificação mediante os Consórcios Sociais da Juventude, Juventude Cidadã e Empreendedorismo Juvenil.”			
Programa 0101: Qualificação Social e Profissional			
Carga Horária Média por Pessoa Qualificada (hora)	104,00	200,00	197,54
Fórmula de cálculo: Média do número de horas despendidas para qualificação da atividade por pessoa.			
Comentário: O resultado foi alcançado.			
Número Índice de Cobertura Relativa da População de Baixa Escolaridade (número índice)	91,00	95,00	92,31
Fórmula de cálculo: Participação relativa da população de baixa escolaridade dentro do total de beneficiários do programa sobre a participação relativa da população de baixa escolaridade dentro da População Economicamente Ativa - PEA no ano base multiplicado por 100.			
Comentário: Embora tenha havido superação do valor do índice de referência, não foi atingida a meta do programa no que tange à participação relativa da população de baixa escolaridade dentro do total de beneficiários do programa. Segundo o MPOG, “o índice do indicador não teve a evolução esperada pois, historicamente, existe uma dificuldade de voltar o atendimento das políticas públicas a essas pessoas. A gerência do programa informou que irá estabelecer parcerias para a questão da elevação de escolaridade dos educandos participantes dos cursos de qualificação, bem como tratar a questão de priorização dessa população em termo de referência a ser desenvolvido no primeiro semestre de 2008, de forma a apresentar estratégias para maior incorporação de pessoas com baixa escolaridade em cursos de qualificação”.			
Número Índice de Cobertura Relativa da População de Jovens (16 a 24 anos) (número índice)	150,00	200,00	219,38
Fórmula de cálculo: Participação relativa da população de jovens (16 a 24 anos) dentro do total de beneficiários do programa sobre a participação relativa da população de jovens (16 a 24 anos) dentro da População Economicamente Ativa -PEA no ano base multiplicado por 100.			
Comentário: Resultado alcançado. A previsão da ampliação da cobertura foi realizada e suplantada.			
Número Índice de Cobertura Relativa da População de Mulheres (número índice)	120,00	135,00	140,86
Fórmula de cálculo: Participação relativa da população de mulheres dentro do total de beneficiários do programa sobre a participação relativa da população de mulheres dentro da População Economicamente Ativa – PEA no ano base multiplicado por 100.			
Comentário: Resultado alcançado. A previsão da ampliação da cobertura foi realizada e suplantada.			
Número Índice de Cobertura Relativa da População de Não Brancos (número índice)	150,00	165,00	104,30
Fórmula de cálculo: Participação relativa da população de não brancos dentro do total de beneficiários do programa sobre a participação relativa da população de não brancos dentro da População Economicamente Ativa – PEA no ano base multiplicado por 100.			
Comentário: O índice de referência, além de não ter sido suplantado, sofreu drástica redução, ou seja, houve diminuição da participação relativa da população de não brancos no programa. Entretanto, informa o MPOG que, “em decorrência da prorrogação das ações de qualificação até abril de 2008, os resultados para este indicador referente às ações desenvolvidas em 2007 são ainda parciais. Assim, apesar de o índice do indicador demonstrar a superação em 4,30% dos beneficiários do programa sobre a participação de não-brancos na PEA, decaiu quase 30% quando comparado ao índice de referência”.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

(1) Dados não auditados.

4.3.11 Função direitos da cidadania

Os direitos da cidadania são tratados basicamente no Título II (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”) da Constituição Federal. São os direitos relacionados à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade; e, no plano social, à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS AOS DIREITOS DA CIDADANIA

Foi concedida a essa função dotação de R\$ 1,31 bilhão, dividida entre os executores dos programas a ela vinculados: o Ministério da Justiça e a Presidência da República.

O Ministério da Justiça foi responsável pelo gerenciamento de 66% da dotação executada pelos programas no âmbito dessa função. As unidades orçamentárias que mais executaram ações foram o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a Presidência da República e o Ministério da Justiça, com despesas realizadas (empenhos não cancelados) de R\$ 815,5 milhões, 62,2% da dotação autorizada.

A seguir, apresenta-se destacadamente a execução orçamentária referente às subfunções típicas da função direitos da cidadania, que corresponde a cerca de 43,66% da citada dotação. Observa-se a baixa execução da subfunção assistência aos povos indígenas, apenas 19% da dotação fixada. Dentre as subfunções atípicas, destaca-se a subfunção administração geral, que responde por R\$ 395 milhões (30,1%) da dotação, à qual estão associadas predominantemente ações do programa apoio administrativo, ou seja, ações da área meio.

Execução orçamentária nas subfunções ⁽¹⁾

Subfunção ⁽²⁾	Autorizado (R\$)	(%) Total	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	572.138.085	43,66	343.468.988	60
Custódia e Reintegração Social	415.052.807	31,67	288.493.980	70
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	90.815.078	6,93	42.091.971	46
Assistência aos Povos Indígenas	66.270.200	5,06	12.883.037	19
Subfunções Atípicas	738.302.326	56,34	603.576.411	82
Total	1.310.440.411	100,00	947.045.399	72

Fonte: SIGPlan .

(1) A função “Direitos da Cidadania” consta apenas dos OFSS.

(2) Segundo nomenclatura estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

(3) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função direitos da cidadania, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Direitos Humanos, Direitos de Todos	899.373.794	39,56	884.438.565	98,34
Aprimoramento da Execução Penal	429.672.807	18,90	200.435.307	46,65
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	374.501.800	16,47	354.280.980	94,60
Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem	208.844.000	9,19	148.179.107	70,95
Combate ao Abuso e à Explor. Sexual de Crianças e Adolescentes	75.118.334	3,30	72.749.072	96,85
Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territ. e Etnodesenvolvim.	61.343.935	2,70	53.187.681	86,70
Atendim. Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei	48.226.462	2,12	47.837.790	99,19
Brasil Quilombola	45.397.474	2,00	14.539.875	32,03
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	24.154.351	1,06	22.528.801	93,27
Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres	23.545.281	1,04	17.702.228	75,18
Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial	20.597.463	0,91	18.128.016	88,01
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	15.572.000	0,68	15.085.054	96,87
Defesa Econômica e da Concorrência	12.417.840	0,55	10.581.024	85,21
Defesa do Consumidor	12.061.000	0,53	6.703.575	55,58
Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	8.813.170	0,39	7.583.130	86,04
Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	7.820.000	0,34	4.572.693	58,47
Nacional de Acessibilidade	2.730.000	0,12	1.663.985	60,95
Gestão da Política de Direitos Humanos	2.022.518	0,09	2.021.776	99,96
Migração e Acordos Internacionais	1.210.000	0,05	641.458	53,01
Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional	200.000	0,01	0	00,00
Total/Média	6.654.819.815	100,00	6.220.917.123	93

Fonte: SIGPlan

Nota:

(1) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Análise de indicadores

Segundo critério estabelecido no item 4.3, com base no quadro anterior, foram selecionados os programas e os indicadores correspondentes, conforme tabela a seguir.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0154: Direitos Humanos, Direitos de Todos			
Taxa de Estados com Conselhos de Direitos Humanos (%)	18,50	100,00	74,07

Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de estados com conselhos estaduais de direitos humanos e o total dos estados brasileiros.

Programas/Indicadores

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
-------------------------------	-------------------	-----------------	----------------

Comentário: Não obstante tenha havido ampliação da quantidade de conselhos, o resultado foi apenas parcialmente alcançado.

Programa 0661: Aprimoramento da Execução Penal

Deficit de Vagas no Sistema Prisional (%)	134	130	146
---	-----	-----	-----

Fórmula de cálculo: Relação percentual entre a população do sistema penitenciário e a lotação padrão do sistema.

Comentário: O valor alcançado demonstra um resultado negativo do programa, porque, além de não ocorrer a esperada diminuição do deficit, houve, na verdade, aumento. Segundo informações do MPOG, este “indicador decorre de uma relação entre duas variáveis - lotação padrão e população prisional. A primeira delas (denominador da relação) possui comportamento estável, previsível e diretamente proporcional ao volume de recursos investidos na construção e ampliação de estabelecimentos penais. A segunda, possui comportamento instável, que depende muito mais da eficiência de políticas públicas (diretas ou indiretas) do que exclusivamente do volume de investimentos. Até aspectos legais e normativos influenciam essa variável. Progressões de regime, assistência jurídica, aplicação de penas substitutivas às restritivas de liberdade, profissionalização do preso, elevação de escolaridade, bom atendimento à saúde, etc., são aspectos que contribuem para frear o vertiginoso crescimento populacional nas prisões brasileiras, seja de forma direta, seja combatendo o índice de reincidência criminal. Evidentemente, não fosse a implementação do programa, o cenário do sistema penitenciário nacional teria extrapolado os contornos do tolerável. Para o PPA 2008-2011, a fórmula de cálculo foi alterada mas continua medindo o comportamento da população dos presídios relativamente às vagas”.

Fonte: SIGPlan

Notas:

(1) Dados não auditados.

Não foram apresentados os indicadores do programa *Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas* e o indicador “taxa de evolução do atendimento dos balcões de direito (Fornecimento de Doc. Civil Básica e Orientação Jurídica Gratuita)” do programa *Direitos Humanos, Direitos de Todos*, em razão da ausência de registro do resultado alcançado.

4.3.12 Funções habitação, urbanismo e saneamento

Segundo o inciso XX do art. 21 da Constituição Federal, compete União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS À HABITAÇÃO, URBANISMO, E SANEAMENTO

Em vista da inter-relação dessas funções de Estado, como pode ser verificado do próprio texto constitucional, serão tratadas conjuntamente neste tópico. Foi autorizada dotação de R\$ 8,15 bilhões às funções habitação, urbanismo, e saneamento, as quais tiveram como executores dos programas a elas vinculados o Ministério das Cidades, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Minas e Energia.

O Ministério das Cidades foi responsável por R\$ 7,73 bilhões da dotação dos programas dessas funções de Estado. A tabela seguinte apresenta a execução orçamentária (despesa empenhada e não cancelada) referente às respectivas subfunções típicas.

Execução orçamentária nas subfunções ⁽¹⁾

Função	Subfunção ⁽²⁾	Autorizado	(%)	Realizado	%
		(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Urbanismo	Subfunções Típicas	5.074.681.481	94,69	4.198.393.802	83
	Infra-Estrutura Urbana	3.814.734.941	71,18	2.996.952.945	79
	Serviços Urbanos	1.090.037.200	20,34	1.038.736.227	95
	Transportes Coletivos Urbanos	169.909.340	3,17	162.704.630	96
	Subfunções Atípicas	284.801.111	5,31	231.401.030	81
	Total da Função	5.359.482.592	100,00	4.429.794.832	83
Saneamento	Subfunções Típicas	1.771.939.339	100,00	1.555.139.727	88
	Saneamento Básico Rural	0,00	0,00	0,00	00
	Saneamento Básico Urbano	1.771.939.339	100,00	1.555.139.727	88
	Subfunções Atípicas	0,00	0,00	0,00	00
	Total da Função	1.771.939.339	100,00	1.555.139.727	88
Habitação	Subfunções Típicas	296.071.089	28,98	153.697.123	52
	Habitação Urbana	296.071.089	28,98	153.697.123	52
	Habitação Rural	0,00	0,00	0,00	00
	Subfunções Atípicas	725.470.000	71,02	446.508.919	62
	Total da Função	1.021.541.089	100,00	600.206.042	59
Total Geral	8.152.963.020	---	6.585.140.601	81	

Fonte: SIGPlan.

Notas:

- (1) As funções em análise integram apenas dos OFSS.
(2) Segundo nomenclatura estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.
(3) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

Apresenta-se no próximo quadro a execução orçamentária dos programas associados às funções habitação, urbanismo e saneamento, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Função Saneamento				
Serviços Urbanos de Água e Esgoto	2.972.807.667	28,09	2.158.244.749	73
Fortalecimento da Gestão Urbana	47.533.000	0,45	37.146.735	78
Função Urbanismo				
Urbanização, Regular. Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	2.208.621.707	20,87	1.910.219.328	86
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte	1.050.485.668	9,92	797.496.192	76
Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	758.163.708	7,16	692.048.545	91
Descentralização dos Sist. de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	726.017.640	6,86	718.350.066	99

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Mobilidade Urbana	642.755.513	6,07	468.846.343	73
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte	510.160.000	4,82	310.841.530	61
Drenagem Urbana Sustentável	446.986.856	4,22	211.676.589	47
Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	88.026.000	0,83	85.917.324	98
Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	35.180.000	0,33	13.269.766	38
Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	1.700.000	0,02	734.174	43
Função Habitação				
Habitação de Interesse Social	1.096.071.089	10,36	950.371.123	87
Total	10.584.508.848	100,00	8.355.162.464	79

Fonte: SIGPlan

Nota:

(1) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

De acordo com o critério estabelecido no item 4.3, com base no quadro anterior, foram selecionados os programas e os indicadores correspondentes, conforme tabela abaixo.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)

Saneamento**Programa 1136: Fortalecimento da Gestão Urbana**

Taxa de Municípios com Planos Diretores Aprovad. e Elaborados (%)	18,00	32,00	79,37
---	-------	-------	-------

Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de municípios com população acima de 20.000 habitantes com planos diretores aprovados e elaborados e o total de municípios com população acima de 20.000 habitantes.

Comentário: Resultado alcançado e significativamente superado. Informou o MPOG que, durante os anos de 2005 e 2006, foram intensificadas as ações da Secretaria Nacional de Programas Urbanos para que os municípios elaborassem e aprovassem o respectivo Plano Diretor, segundo prazos e condições estabelecidos na Lei n.º 10.257/2001 e Resoluções do Conselho das Cidades. Para tanto, foram firmados contratos de repasse com 250 municípios e foram realizadas ações conjuntas com os Ministérios da Integração, Turismo, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e Cultura. Foi, ainda, realizada a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo: Cidade de todos", responsável pela mobilização e capacitação de cerca de 21.000 pessoas, atingindo aproximadamente 1.350 municípios.

Urbanismo**Programa 1128: Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários**

Taxa de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo (%)	15,80	6,59	10,40
--	-------	------	-------

Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de domicílios com adensamento excessivo em assentamentos subnormais e o total de domicílios em assentamentos subnormais.

Comentário: Embora tenha havido redução relativa de domicílios com adensamento excessivo, não foi suficiente para o alcance da meta final. O MPOG informou, contudo, que o valor alcançado refere-se ao exercício de 2006, mas que haveria uma tendência de queda, a ser verificada para o exercício de 2007.

Taxa de domicílios em assentam. subnormais nas áreas urbanas (%)	4,23	2,82	4,20
--	------	------	------

Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de domicílios em aglomerados subnormais e o total de domicílios urbanos.

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Comentário: O índice previsto para 2007 considerava uma redução de cerca de 33% do valor de referência, entretanto, o valor foi praticamente mantido, de forma que o nível de assentamentos subnormais das áreas urbanas permanece no mesmo nível. Segundo informações do MPOG, os indicadores utilizados para o programa são extraídos de estudos realizados pela Fundação João Pinheiro. O índice de referência (4,23%) refere-se ao ano de 2005 e o apurado em 2007 (4,20%) refere-se a 2006. Historicamente, a tendência do índice seria de queda. Observou-se, entretanto, uma estabilidade relativa da inadequação de domicílios em assentamentos subnormais, comparativamente ao total de domicílios permanentes. Esses números, contudo, somente se confirmarão com os dados do próximo censo.			
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais sem infra-estrutura urbana adequada (%)	40,40	28,25	31,30
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de domicílios em assentamentos subnormais sem infra-estrutura urbana adequada e o total de domicílios urbanos em assentamentos subnormais.			
Comentário: Não obstante não tenha havido a esperada redução da quantidade de assentamentos subnormais sem infra-estrutura, o resultado foi parcialmente atingido. Ressalte-se, conforme informação do MPOG, que o resultado se refere ao ano de 2006.			
Programa 1295: Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros			
Número de Passageiros Transportados no Sistema de Trens Urbanos – MG/CE/PB/AL/RN/RS/PE/BA	144.534	186.667	158.549
Fórmula de cálculo: Número total de passageiros, pagantes ou não, que efetivamente foram transportados no sistema.			
Comentário: Os valores acima correspondem aos resultados consolidados dos indicadores referentes a cada uma das capitais dos Estados citados. Assim, de forma geral, depreende-se que, apesar do objetivo não ter sido alcançado no nível esperado, houve uma pequena recuperação/utilização do sistema ferroviário urbano (10%). Ressalte-se que houve atingimento da meta nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Segundo informado pelo MPOG, o principal motivo para o não alcance da metas nos estados do Ceará e da Bahia foi o atraso em obras devido a renegociações para a inclusão da ação no PAC. Para o estado de Pernambuco, responsável pela maior quantidade de passageiros, portanto com grande influência sobre o resultado global, justificou-se como principal motivo os atrasos para o início de operação de trechos de vias e estações.			
Habitação			
Programa 9991: Habitação de Interesse Social			
Núcleo do Deficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 3 Salários Mínimos (unidade)	2.449.781	2.351.825	3.349.650
Fórmula de cálculo: Somatório dos domicílios improvisados, domicílios sem parede de alvenaria e domicílios com duas ou mais famílias, em famílias com renda até 3 salários mínimos.			
Comentário: O resultado não foi alcançado. A expectativa era de uma redução de apenas 4% em relação ao valor de referência, porém o valor não somente não foi alcançado como, ao contrário, houve elevação em quase 37%. Registre-se, contudo, que, embora se possa concluir que houve crescimento absoluto de domicílios nas condições expressas na fórmula de cálculo, o mesmo não se pode afirmar em termos relativos. Assim, entendemos conveniência que se estude a possibilidade da formulação de um indicador que reflita o resultado em termos relativos. Conforme informado pelo MPOG, “em que pese o indicador ser adequado aos objetivos do programa HIS, sua mensuração vem sendo prejudicada ao longo do PPA 2004-2007, tendo em vista as mudanças de metodologia desenvolvidas pela fonte (Fundação João Pinheiro) de onde os índices utilizados são extraídos”.			
Núcleo do Deficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (unidade)	3.423.190	2.388.744	3.661.405
Fórmula de cálculo: Somatório dos domicílios improvisados, domicílios sem parede de alvenaria e domicílios com duas ou mais famílias, em famílias com renda até 5 salários mínimos.			
Comentário: O resultado não foi alcançado. A expectativa era de uma redução de aproximadamente 30% em relação ao valor de referência, porém, ao contrário, houve aumento, embora pequeno, de 7%. Conforme comentário anterior, aqui ressaltamos também da necessidade de um indicador que reflita o resultado alcançado em termos relativos. Segundo informações do MPOG, a mensuração do indicador vem sendo prejudicada ao longo do PPA, tendo em vista as mudanças de metodologia desenvolvidas pela Fundação João Pinheiro, de onde os índices utilizados são extraídos.			
Taxa de domicílios alugados com ônus excessivo de famílias com renda até 5 salários mínimos (%)	39,55	20,40	22,30

Programas/Indicadores

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
-------------------------------	-------------------	-----------------	----------------

Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de domicílios alugados com ônus excessivo de famílias com renda até 5 salários mínimos e o total de domicílios alugados de famílias com renda até 5 salários mínimos.

Comentário: O resultado foi praticamente alcançado (91%), de forma que houve redução relativa de famílias em que o comprometimento da renda domiciliar com aluguel supera 30%. Segundo informações do MPOG, entretanto, a mensuração do indicador vem sendo prejudicada ao longo do PPA, tendo em vista as mudanças de metodologia desenvolvidas pela Fundação João Pinheiro, de onde os índices utilizados são extraídos.

Fonte: SIGPlan

Notas:

(1) Dados não auditados.

Em função da ausência de registro do resultado alcançado, não foi possível fazer inferência sobre os indicadores do programa *Serviços Urbanos de Água e Esgoto* e 4 (quatro) dos indicadores do programa *Fortalecimento da Gestão Urbana*; todos da função saneamento. Também não foi possível avaliar 1 indicador do programa *Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários*, e o único indicador do programa *Mobilidade Urbana*, todos da função urbanismo

4.3.13 .Função gestão ambiental

Os principais dispositivos constitucionais aplicáveis à gestão ambiental são os arts. 170 da Constituição Federal e 225, sendo este específico da área de meio ambiente.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS À GESTÃO AMBIENTAL

Os programas finalísticos associados à função gestão ambiental foram executados pelos Ministérios do Meio Ambiente, da Integração Nacional e de Minas e Energia. A dotação total da função foi de R\$3,78 bilhões.

A execução orçamentária discriminada por subfunção típica está apresentada na tabela seguinte.

Execução orçamentária nas subfunções ⁽¹⁾

Subfunção ⁽²⁾	Autorizado (R\$)	(%) Total	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	2.249.224.233	59,5	1.857.557.156	83
Preservação e Conservação Ambiental	230.310.758	6,1	121.817.129	53
Controle Ambiental	74.141.456	2,0	57.078.241	77
Recuperação de Áreas Degradadas	114.125.944	3,0	103.644.240	91
Recursos Hídricos	1.830.646.075	48,4	1.575.017.546	86
Meteorologia	---	---	---	---
Subfunções Atípicas	1.531.899.138	40,5	1.390.820.330	91
Total	3.781.123.371	100,0	3.248.377.486	86

Fonte: SIGPlan.

Notas:

(1) A função "Gestão Ambiental" consta apenas dos OFSS.

(2) Segundo nomenclatura estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

(3) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

A seguir, apresenta-se a execução orçamentária dos programas associados à função gestão ambiental, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Proágua Infra-estrutura	1.181.339.473	32,61	1.032.536.308	87
Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	697.557.816	19,26	567.656.766	81
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	564.175.184	15,57	498.301.225	88
Integração de Bacias Hidrográficas	485.613.896	13,40	476.380.118	98
Resíduos Sólidos Urbanos	116.543.082	3,22	50.260.371	43
Probacias – Conservação de Bacias Hidrográficas	86.260.481	2,38	64.131.194	74
Conserv. e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Rec. Genéticos	79.789.040	2,20	49.197.760	62
Comunidades Tradicionais	60.385.327	1,67	15.244.922	25
Áreas Protegidas do Brasil	56.714.085	1,57	39.072.056	69
Gestão da Política de Meio Ambiente	53.682.641	1,48	39.623.291	74
Desenvolvim. Integrado e Sustentável do Semi-Árido – Conviver	48.365.931	1,34	41.486.851	86
Nacional de Florestas	48.100.840	1,33	27.843.249	58
Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer	47.137.741	1,30	46.613.697	99
Qualidade Ambiental	26.892.168	0,74	23.440.404	87
Amazônia Sustentável	20.496.554	0,57	5.760.860	28
Zoneamento Ecológico-Econômico	12.191.193	0,34	2.349.411	19
Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	11.048.869	0,30	7.488.840	68
Combate à Desertificação	10.797.198	0,30	3.666.990	34
Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos	5.764.095	0,16	5.371.453	93
Proambiente	3.600.252	0,10	3.419.044	95
Agenda 21	3.180.470	0,09	2.240.314	70
Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	3.035.435	0,08	1.395.681	46
Total/Média	3.622.671.771	100,00	3.003.480.805	83

Fonte: SIGPlan

Nota:

(1) % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Análise de indicadores

De acordo com o critério estabelecido no item 4.3, com base no quadro anterior, foram selecionados os programas e os indicadores correspondentes, conforme tabela a seguir:

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária (1)**Programas/Indicadores**

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1305: Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental			
Concentração de Sólidos em Suspensão na Estação Ponte Raul Soares na Bacia do Rio São Francisco (mg/l)	235,00	192,00	434,00
Fórmula de cálculo: Média anual de concentração de sólidos em suspensão na estação Hidrológica “Ponte Raul Soares” na Bacia do Rio São Francisco.			
Comentário: O valor alcançado indica um resultado bastante negativo, haja vista que, além de não ocorrer a esperada diminuição do nível de sólidos suspensos, houve, na verdade, aumento. Esclareceu o MPOG que o termo “sólidos em suspensão” é um indicador qualitativo de corpos d’água, pois o excesso em suspensão dificulta a penetração da luz na água prejudicando a fotossíntese da vegetação submersa, afetando a ictiofauna, além de “encarece o tratamento da água captada pelas empresas concessionárias. A apuração do índice fica a cargo da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA)”. Informou, ainda, que “a estação Hidrológica Ponte Raul Soares, Rio das Velhas, situada no Município de Lagoa Santa (MG), registra índice acentuado de sólidos em suspensão devido ao RECEBIMENTO DE EFLUENTES DOMÉSTICOS E INDUSTRIAIS procedentes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ficando sua apuração a cargo da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA). As seis estações de coleta localizadas no Rio das Velhas, apresentaram valores de concentração anual de sedimentos em suspensão superiores a 240mg/l, segundo a literatura. O valor de 580t/Km2/ano foi obtido para os Rios das Velhas em Ponte Raul Soares e Paraopeba em Belo Vale, conforme afirma RAMOS (1984), “... Isto se deve à intensa atuação antrópica sobre as características do relevo acentuado e da vegetação atualmente pouco densa.”.			
Concentração de Sólidos em Suspensão na Estação Rio Paraíba do Sul (mg/l)	19,00	15,00	89,50
Fórmula de cálculo: Média anual da concentração de sólidos em suspensão na estação Hidrológica “Rio Paraíba do Sul (a montante da foz do Rio Paraíba)”			
Comentário: Ver comentário referente ao primeiro indicador.			
Concentração de Sólidos em Suspensão na Estação Rio São Francisco (foz do Rio “Pará”) (mg/l)	73,00	60,00	84,50
Fórmula de cálculo: Média anual de concentração de sólidos em suspensão na estação Hidrológica “Rio São Francisco (a montante da foz do Rio Pará)”			
Comentário: Ver comentário referente ao primeiro indicador.			
Concentração de Sólidos em Suspensão na Estação Santa Branca na Bacia do Rio Paraíba do Sul (mg/l)	23,00	19,00	150,00
Fórmula de cálculo: Média anual de concentração de sólidos em suspensão na estação Hidrológica “Santa Branca”.			
Comentário: Ver comentário referente ao primeiro indicador.			
Concentração de Sólidos em Suspensão na Estação Verde Grande na Bacia do Rio São Francisco (mg/l)	21,00	17,00	46,50
Fórmula de cálculo: Média anual de concentração de sólidos em suspensão na estação Hidrológica “Verde Grande (próximo à foz)”			
Comentário: Ver comentário referente ao primeiro indicador.			
Demanda Bioquímica de Oxigênio na Estação Hidrológica “Ponte Raul Soares” na Bacia do Rio São Francisco (mg/l)	19,00	15,00	4,50
Fórmula de cálculo: Média anual da demanda bioquímica de oxigênio (DBO) na estação Hidrológica “Ponte Raul Soares” na Bacia do Rio São Francisco.			
Comentário: O resultado alcançado foi significativamente positivo. Nota-se que, embora a DBO esteja alta em relação aos índices de referência dos indicadores abaixo, houve, em relação ao esperado, relevante diminuição da quantidade de oxigênio demandada por microorganismos para a oxidação bioquímica da matéria orgânica. Adiantamos, conforme pode ser observado nos valores dos indicadores semelhantes apresentados a seguir, que houve diminuição ou manutenção da DBO.			
Demanda Bioquímica de Oxigênio na Estação Rio Paraíba do Sul (mg/l)	2,00	2,00	2,00
Fórmula de cálculo: Média anual da Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) na estação Hidrológica “Rio Paraíba do Sul (a montante da foz do Rio Paraíba)”			

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Comentário: Ver comentário referentes ao primeiro indicador concernente à demanda bioquímica.			
Demanda Bioquímica de Oxigênio na Estação Rio São Francisco (a jusante da Foz do Rio Pará) (mg/l)	2,00	1,00	2,00
Fórmula de cálculo: Média anual da Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) na estação Hidrológica “Rio São Francisco (a jusante da foz do Rio Pará)”			
Comentário: Ver comentário referentes ao primeiro indicador concernente à demanda bioquímica.			
Demanda Bioquímica de Oxigênio na Estação Verde Grande na Bacia do Rio São Francisco (mg/l)	3,00	2,00	2,00
Fórmula de cálculo: Média anual de concentração da Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO5) na estação Hidrológica “Verde Grande (próximo à foz)”			
Comentário: Ver comentário referentes ao primeiro indicador concernente à demanda bioquímica.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

(1) Dados não auditados.

Em função da ausência de registro do resultado alcançado, não foi possível fazer inferência sobre os indicadores dos programas *Proágua Infra-estrutura e Recursos Pesqueiros Sustentáveis*; e, quanto ao programa *Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental*, de 2 indicadores referentes à “concentração de sólidos em suspensão na estação rio São Francisco”, de 3 indicadores referentes à “demanda bioquímica de oxigênio na estação rio São Francisco” e do indicador “taxa de variação da melhoria da qualidade da água”.

Ações do controle externo

Em 2007, o Tribunal de Contas da União elegeu a “Amazônia” como um dos temas de maior significância no plano de fiscalização.

Para a consecução dos objetivos da auditoria, foram avaliadas as atuações de nove entidades federais nos Estados selecionados para compor a amostra: Inbra (regularização fundiária e assentamentos rurais de reforma agrária); Funai (demarcação de terras indígenas); ICMBio (áreas protegidas); Ibama (fiscalização do desmatamento); Inpa, Embrapa, Centro de Biotecnologia da Amazônia/Suframa e Museu Paraense Emílio Goeldi (pesquisa); Funasa (saúde indígena).

Os principais achados podem ser assim resumidos: o novo modelo de desenvolvimento para Amazônia estabelecido no *Plano Amazônia Sustentável (PAS) 2003* não tem sido transformado em ações governamentais e, quanto aos vários programas federais implementados na região, não existe um organismo que exerça a coordenação deles.

4.3.14 Função ciência e tecnologia

O fundamento constitucional para a atuação do Estado na área de ciência e tecnologia repousa, basicamente, nos art. 218 e 219.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS À CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A função ciência e tecnologia contou, em 2007, com orçamento de R\$ 4,6 bilhões, e teve como executores dos programas finalísticos a ela vinculados os Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Integração Nacional.

As unidades orçamentárias que mais executaram ações foram o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que receberam 75% da dotação autorizada para a função.

Apresenta-se abaixo a execução orçamentária referente às subfunções típicas da Função Ciência e Tecnologia, que correspondem a cerca de 65% da citada dotação.

Execução orçamentária nas subfunções ⁽¹⁾

Subfunção ⁽²⁾	Autorizado	(%)	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	2.993.649.659	65,0	2.799.299.362	94
Desenvolvimento Científico	1.064.618.062	23,1	996011424,0	94
Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	1.803.501.936	39,2	1679675128,0	93
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	125.529.661	2,7	123612810,0	98
Subfunções Atípicas	1.609.760.539	35,0	1.529.270.904	95
Total	4.603.410.198	100,00	4.328.570.266	94

Fonte: SIGPlan .

Notas:

⁽¹⁾ A função "Ciência e Tecnologia" consta apenas dos OFSS.

⁽²⁾ Segundo nomenclatura estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

A seguir, apresenta-se a execução orçamentária dos programas associados à função Ciência e Tecnologia, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	1.361.548.008	32,34	1.253.888.571	92
Nacional de Atividades Nucleares	894.174.904	21,24	840.050.051	94
Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	763.499.635	18,14	699.523.816	92
Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa	656.006.866	15,58	658.307.165	99
Nacional de Atividades Espaciais – PNAE	243.222.099	5,78	224.282.712	92
Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e Desenvolvimento Social	171.486.256	4,07	159.566.092	93
Ciência, Tecnologia e Inovação para Natureza e Clima	91.822.300	2,18	87.620.409	95
Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação	28.278.794	0,67	21.180.761	75
Total/Média	4.210.038.862	100,00	3.944.419.577	94

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Análise de indicadores

De acordo com o critério estabelecido no item 4.3, com base no quadro anterior, foram selecionados os programas e os indicadores correspondentes, conforme tabela a seguir:

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1388: Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comérc. Exterior (PITCE)			
Exportações Brasileiras da Indústria de Alta Tecnologia (US\$ milhão)	6.610	9.585	10.241
Fórmula de cálculo: Exportações brasileiras da indústria de alta tecnologia no ano.			
Comentário: O aumento esperado, um número absoluto, foi alcançado e suplantado em 22,05%.			
Número de certificados de sistemas e famílias de produtos (unidade)	10.152	18.274	9.614
Fórmula de cálculo: Número de certificados de sistemas e de famílias de produtos emitidos de acordo com o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade - SBAC no ano.			
Comentário: O resultado esperado não foi alcançado, havendo mesmo redução em relação à quantidade de referência.			
Número de pedidos de depósito de patentes no INPI por parte de residentes (unidade)	24.753	22.773	10.095
Fórmula de cálculo: Número de pedidos de privilégio de patente, protótipos, programa de computador e modelos de utilidade depositados no INPI no ano.			
Comentário: Houve significativa redução da quantidade de pedidos.			
Programa 1113: Nacional de Atividades Nucleares			
Número de Depósitos de Patentes na Área Nuclear (unidade)	17,00	20,00	21,00
Fórmula de cálculo: Número de depósitos de patente protocolados no País e no exterior no ano corrente.			
Comentário: Aumento alcançado, e suplantado em 33,33%.			
Número de Pacientes Atendidos com Produtos e Técnicas Nucleares (unidade)	2.180.000	2.659.600	3.300.000
Fórmula de cálculo: Número de pacientes atendidos com produtos e técnicas nucleares no ano corrente.			
Comentário: Aumento alcançado e suplantado. .			
Número de Tecnologias Geradas na Área Nuclear (unidade)	100	101	84
Fórmula de cálculo: Número de itens científicos ou tecnológicos obtidos no ano corrente. Ver observações feitas no primeiro indicador quanto à unidade de medida.			
Comentário: O resultado, além de não ter sido alcançado, foi inferior ao valor de referência.			
Produção de Equipam. para a Indústria Pesada com Apoio do Programa (ton.)	2.391,00	2.941,00	1.011,50
Fórmula de cálculo: Quantidade, em toneladas, de equipamentos produzidos no ano corrente.			
Comentário: O resultado esperado, o aumento da produção, não foi alcançado, havendo mesmo drástica diminuição em relação ao valor de referência. Segundo informações do MPOG, a meta não foi alcançada “em razão de ter sido reduzido o escopo de participação da NUCLEP na construção da plataforma P-51 da PETROBRAS, para não comprometer o prazo de entrega da plataforma. Tal redução de escopo deveu-se à falta de capital de giro para a execução da obra. A variação na quantidade de equipamentos produzidos está relacionada com a diversificação da atuação da NUCLEP para o atendimento de demandas variáveis dos setores naval e de petróleo”.			
Taxa do Ciclo Combustível Nuclear com Processo de Produção Nacional (%)	41,60	76,20	60,80

Programas/Indicadores

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de etapas do ciclo do combustível nuclear com produção nacional e o número total de etapas do ciclo completo de produção do combustível nuclear.			
Comentário: Embora o valor de referência tenha sido suplantado, não foi atingido o resultado almejado, uma vez que somente foi alcançado 55,49% da variação esperada.			
Programa 0461: Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico			
Índice de produtividade científica e tecnológica dos pesquisadores das unidades de pesquisa do MCT (índice numérico)	1,19	1,44	2,20
Fórmula de cálculo: Relação entre a produção científica e tecnológica e o total de técnicos de nível superior vinculados diretamente à pesquisa (pesquisadores, tecnólogos e bolsistas) nas Unidades de Pesquisa do MCT, em cada ano.			
Comentário: Houve aumento da produtividade científica e tecnológica, com superação de 53% do resultado esperado.			
Número de instituições de ensino e pesquisa qualificadas como usuárias da rede nacional de ensino e pesquisa (índice numérico)	180,00	255,00	422,00
Fórmula de cálculo: Número de instituições de ensino e pesquisa brasileiras qualificadas como usuárias da rede nacional acadêmica mantida pelo Programa Interministerial MEC/MCT para a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa.			
Comentário: Também um resultado significativamente elevado, com superação em cerca de 65% do fim almejado.			
Número-índice de artigos publicados por pesquisadores brasileiros em periódicos científicos indexados no ISI (índice numérico)	100,00	140,00	166,60
Fórmula de cálculo: Relação entre o número de artigos publicados em periódicos científicos internacionais indexados no ISI no ano corrente e o número de artigos publicados em periódicos científicos internacionais indexados no ISI no ano-base, multiplicado por 100.			
Comentário: Resultado alcançado e significativamente superado.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

1) Dados não auditados.

Tendo em vista a ausência de registro do resultado alcançado, não foi possível fazer inferência sobre os seguintes indicadores “coeficiente de participação de pessoal técnico em atividades de P&D no total de empregados das empresas”, “número de pedidos brasileiros de patentes de invenção junto ao escritório norte-americano de patentes” (USPTO) e “taxa de participação dos gastos em pesquisa e desenvolvimento na receita líquida de vendas das empresas”, todos do programa *Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE). Também não pôde ser examinado o indicador “índice de produtividade científica dos pesquisadores apoiados com auxílio à pesquisa concedido pelo CNPq” do programa *Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico*.

4.3.15 Funções agricultura e organização agrária

COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

A atuação governamental nas áreas de agricultura e organização agrária encontra suas diretrizes definidas no Título VII, Capítulo III, que trata da política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS À AGRICULTURA E ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA

A função agricultura tem como principais órgãos orçamentários executores dos programas a ela vinculados as “Operações Oficiais de Crédito” e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); no caso de organização agrária, o Ministério do Desenvolvimento Agrário responde pela maior parte do orçamento da função.

As unidades orçamentárias que mais executaram ações de Agricultura, em volume de empenhos orçamentários, foram “Recursos sob a Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda”, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e “Recursos sob Supervisão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira/Funcafê”, que juntos responderam por cerca de 74% da dotação total. Quanto à função organização agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) responderam pelo maior volume de dotação autorizada, cerca de 72% do total (R\$ 5,15 bilhões).

No quadro a seguir, é apresentada a realização de despesas (empenho) nas subfunções das funções agricultura e organização agrária, detalhando-se as típicas, que correspondem a 37% e 38% do total da dotação autorizada para cada função.

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾					
Função	Subfunções ⁽²⁾	Autorizado (R\$)	% Total	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽³⁾
Agricultura	Subfunções Típicas	5.897.158.985	37,3	3.455.195.897	58,6
	Promoção da Produção Vegetal	2.028.350.482	12,8	1.566.367.629	77,2
	Promoção da Produção Animal	61.665.246	0,4	55.962.180	90,8
	Defesa Sanitária Vegetal	39.648.970	0,3	33.154.332	83,6
	Defesa Sanitária Animal	117.656.839	0,7	103.208.655	87,7
	Abastecimento	2.418.701.256	15,3	671.987.994	27,8
	Extensão Rural	448.900.615	2,8	337.116.331	75,1
	Irrigação	782.235.577	4,9	687.398.776	87,9
	Subfunções Atípicas	9.932.468.361	62,7	7.894.065.186	79,5
	Total da Função	15.829.627.346	100,0	11.349.261.083	71,7
Organização Agrária	Subfunções Típicas	1.959.929.725	38,1	1.895.316.057	96,7
	Reforma Agrária	1.959.929.725	38,1	1.895.316.057	96,7
	Subfunções Atípicas	3.188.929.255	61,9	2.958.184.088	92,8
	Total da Função	5.148.858.980	100,0	4.853.500.145	94,3
Total Geral	20.978.486.326	-	16.202.761.228	77,2	

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ A função Agricultura constou dos OFSS com dotação no valor de R\$ 15.770.170.276 e do Orçamento de Investimento com dotação de R\$ 5.328.300 e a Organização Agrária, apenas dos OFSS (R\$ 5.148.858.980)

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária (despesa empenhada) dos programas associados às funções agricultura e organização agrária, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado (R\$)	% Total	Realizado (R\$)	% Realizado⁽¹⁾
Função Agricultura				
Abastecimento Agroalimentar	7.707.802.123	63,9	4.657.680.173	60,4
Desenvolvimento da Economia Cafeeira	2.145.509.000	17,8	1.596.485.436	74,4
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	697.074.996	5,8	598.268.965	85,8
Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	437.419.057	3,6	328.976.010	75,2
Pesquisa e Desenvol. para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	201.714.446	1,7	199.397.148	98,9
Minimização de Riscos no Agronegócio	156.338.656	1,3	117.931.306	75,4
Gestão da Política Agropecuária	124.616.211	1,0	66.747.205	53,6
Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação	114.025.786	0,9	103.100.781	90,4
Desenvolvimento Sustentável da Pesca	108.735.001	0,9	102.445.943	94,2
Desenvolvimento da Bovideocultura	89.940.491	0,7	80.684.701	89,7
Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	80.558.000	0,7	56.669.199	70,3
Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários	30.896.703	0,3	17.522.980	56,7
Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura	29.077.669	0,2	25.251.303	86,8
Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	26.621.837	0,2	16.643.251	62,5
Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	19.978.720	0,2	12.305.284	61,6
Desenvolvimento da Fruticultura – Profruta	15.614.278	0,1	12.160.326	77,9
Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	14.429.174	0,1	13.883.807	96,2
Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	9.270.251	0,1	5.179.006	55,9
Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	8.847.014	0,1	8.244.247	93,2
Desenvolvimento da Avicultura	8.596.001	0,1	6.058.683	70,5
Desenvolvimento das Culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais	7.736.389	0,1	4.728.065	61,1
Gestão da Política Pesqueira	7.188.000	0,1	6.604.785	91,9
Desenvolvimento da Suídeocultura	4.068.001	0,0	2.252.542	55,4
Desenvolvimento da Caprinocultura, da Eqüideocultura e da Ovinocultura	3.086.627	0,0	1.504.402	48,7
Eficiência na Agricultura Irrigada	3.000.000	0,0	0	0,0
Desenvolvimento da Horticultura	2.925.780	0,0	2.188.287	74,8
Desenvolvimento da Agricultura Orgânica – Pró-Orgânico	2.553.128	0,0	1.958.217	76,7
Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	2.273.779	0,0	1.584.659	69,7
Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucoalcooleiro	2.248.000	0,0	1.807.786	80,4
Total da Função	12.062.145.118	100,0	8.048.264.497	66,7
Função Organização Agrária				
Agricultura Familiar – Pronaf	2.441.676.121	37,9	1.838.413.845	75,3
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	2.475.123.948	38,5	2.418.219.341	97,7
Crédito Fundiário	550.419.775	8,6	538.198.603	97,8

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	292.628.314	4,5	259.897.757	88,8
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	513.031.460	8,0	504.552.736	98,3
Educação do Campo (Pronera)	48.660.287	0,8	39.199.349	80,6
Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	14.190.000	0,2	12.382.557	87,3
Paz no Campo	10.323.394	0,2	7.222.866	70,0
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	88.414.369	1,4	73.205.655	82,8
Total da Função	6.434.467.668	100,0	5.691.292.709	88,5
Total Geral	18.496.612.786	-	13.739.557.206	74,3

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Análise de indicadores

A seguir, são analisados os 3 programas de maior relevância orçamentária para as funções agricultura e organização agrária, que representaram 87% e 85% da dotação autorizada, respectivamente.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Agricultura			
Programa 0352: Abastecimento Agroalimentar			
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (porcentagem)	9	9	13,7
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre a quantidade estocada de arroz em casca e o consumo aparente no ano de referência.			
Comentário: Não obstante a pretensão do programa ter sido a de manter o índice de referência, percebe-se ser menos problemático que tal índice cresça, evitando desabastecimento do grão, razão pela qual identifica-se um desempenho positivo.			
Margem de Disponibilidade de Trigo (porcentagem)	3	3	1,4
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre a quantidade estocada de trigo e o consumo aparente no ano de referência.			
Comentário: Não foi alcançado o objetivo de manter o índice inicial.			
Produção Nacional de Grãos (milhão de toneladas)	123,2	126,8	131,73
Fórmula de cálculo: ISD = Somatório da quantidade total de grãos produzidos.			
Comentário: O volume produzido ultrapassou consideravelmente a meta fixada, o que demonstra ótimo desempenho.			
Taxa de Participação dos Produtos da Agricultura Familiar nas Aquisições do Governo Federal (porcentagem)	0,48	9	8,67
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre a quantidade adquirida de produtos agropecuários provenientes da agricultura familiar e o total de aquisições do Governo Federal.			
Comentário: O fato de o índice apurado se aproximar bastante daquele previsto para o final do PPA indica bom desempenho.			
Taxa de Variação da Renda dos Produtores Agropecuários (porcentagem)	7	1	17,07
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o Produto Interno Bruto (PIB) Agropecuário atual e o PIB Agropecuário do ano anterior.			

Programas/Indicadores

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Comentário: Segundo informações do MPOG, inicialmente a previsão para o indicador foi o mesmo do medido como referência. Entretanto, o valor foi reduzido de 7 para 1 na revisão do PPA realizada em junho/2006, em função dos resultados negativos verificados em 2005, agravados em 2006, por quebra de safra de produtos importantes e incidência de surto de febre aftosa, reduzindo a produção de carnes. Apesar da alteração, o índice não se verificou devido a nova metodologia do IBGE no cálculo do PIB agropecuário, aplicada a partir de março de 2007, que implicou sensível elevação do indicador medido em 2007.			
Programa 0350: Desenvolvimento da Economia Cafeeira			
Consumo Interno de Café (milhão de sacas)	13,6	17,5	17,1
Fórmula de cálculo: Somatório do número de sacas destinadas ao (absorvidas pelo) mercado interno no ano.			
Comentário: Observou-se bom desempenho quanto ao consumo interno.			
Volume de Exportação de Café (milhão de sacas)	17,3	24,7	28
Fórmula de cálculo: Somatório do número total de sacas de café negociadas com o exterior no ano.			
Comentário: Observou-se ótimo desempenho relativamente às exportações de café.			
Volume de Produção de Café (milhão de sacas)	29	33	33,7
Fórmula de cálculo: Somatório do total de sacas de café produzidas no ano. Obs: A safra de café sofre efeito bianual em sua produção.			
Comentário: Observou-se ótimo desempenho quanto à produção de café.			
Programa 0379: Desenvolvimento da Agricultura Irrigada			
Área Incorporada à Agricultura Irrigada Pública (ha)	120.000	220.000	4.340
Fórmula de cálculo: Somatório da área de perímetros públicos incorporados pelo programa no ano.			
Comentário: Para indicar a contribuição do programa em aumentar a área irrigada, parece mais razoável a utilização de um indicador que meça a área acumulada, e não o incremento no ano, pois neste último caso não se tem a noção do alcançado no período. Ademais, há de se considerar a possibilidade de o dado estar inconsistente, tendo em vista estar muito abaixo do esperado.			
Organização Agrária			
Programa 0351: Agricultura Familiar – PRONAF			
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Assentados da Reforma Agrária (percentagem)	50,55	77,07	59,83
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o nº de contratos linha A e o nº de famílias assentadas.			
Comentário: O valor alcançado representou incremento em relação ao valor de referência, mas ficou abaixo da meta prevista.			
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha B (percentagem)	17	34,65	45,05
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o nº de contratos linha B e o nº de famílias de agricultores da categoria B.			
Comentário: Os índices apurados do indicador revelam desempenho bastante positivo.			
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha C (percentagem)	30,71	46,43	43,89
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o nº de contratos linha C e o nº de famílias de agricultores da categoria C.			
Comentário: Apesar de não ter sido alcançado o índice previsto para o final do PPA, o indicador revelou bom desempenho.			
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha D (percentagem)	44,44	50,79	69,27
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o nº de contratos linha D e o nº de famílias de agricultores da categoria D.			
Comentário: Os índices apurados do indicador revelam desempenho bastante positivo.			
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha E (percentagem)	0	72	75,37
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o nº de contratos linha E e o nº de famílias de agricultores da categoria E.			
Comentário: O indicador ultrapassou sensivelmente o índice previsto para o período, com ótimo desempenho.			

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0135: Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais			
Taxa de Famílias Acampadas Beneficiadas nos Programas de Reforma Agrária (porcentagem)	36	90	67,5
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de famílias acampadas beneficiadas pelo Programa de Reforma Agrária em relação de beneficiários no ano em curso e o nº de famílias acampadas (171.000 famílias).			
Comentário: O valor alcançado representou incremento em relação ao valor de referência, mas ficou abaixo da meta prevista.			
Programa 1116: Crédito Fundiário			
Taxa de Participação do Crédito Fundiário na Reforma Agrária (%)	-	4,5	5,66
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o nº de famílias atendidas no ano com crédito fundiário e o nº de famílias cadastradas e famílias acampadas identificadas, sem dupla contagem, medida em 2003 segundo o Plano Nacional de Reforma Agrária, de 1.011 mil famílias (171 mil acampadas e 840 mil cadastradas).			
Comentário: O valor alcançado do índice demonstra desempenho acima do esperado.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ Dados não auditados.

Além do comentado anteriormente, deve ser destacado que, no âmbito do programa “Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais”, 7 indicadores, dos 8 definidos, não tiveram apuração em 2007.

DESPESAS COM IRRIGAÇÃO

O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 43/2004, determina que a União, durante os 25 (vinte e cinco) anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, aplique, do total dos recursos destinados à irrigação, *in verbis*:

I - vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II - cinqüenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.

No quadro a seguir são evidenciados por região, em 2007, o orçamento e a sua respectiva execução na Subfunção 607 – Irrigação:

Dotação e execução na subfunção Irrigação – Exercício de 2007

(em R\$ milhares)

REGIÃO	PLOA	%	DOTAÇÃO INICIAL	%	DOT. INICIAL + CRÉDITOS	%	DESPESA REALIZADA	%
CENTRO-OESTE	8.788	4	58.788	13	78.788	10	55.672	8
NACIONAL*	55.122	27	8.191	2	7.994	1	5.772	1
NORDESTE	103.032	51	205.229	45	414.078	53	368.217	54
NORTE	15.250	8	158.700	35	240.450	31	226.900	33

REGIÃO	PLOA	%	DOTAÇÃO INICIAL	%	DOT. INICIAL + CRÉDITOS	%	DESPESA REALIZADA	%
SUDESTE	20.606	10	18.436	4	30.926	4	30.837	4
SUL	-	0	10.000	2	10.000	1	-	0
TOTAL	202.798	100	459.344	100	782.236	100	687.399	100

*Projetos não direcionados a regiões específicas na LOA

Fonte: Projeto de Lei Orçamentaria Anual- PLOA/2007 e Balanço Geral da União – Volume II

No que se refere ao atendimento do disposto no inciso I do art. 42 do ADCT, pode ser verificado que, no projeto de lei orçamentária - PLOA encaminhado ao Congresso Nacional, foram previstos para região Centro-Oeste apenas 4% do recursos alocados à subfunção irrigação. No âmbito do Congresso Nacional, tal montante foi ampliado, alcançando 13% do orçamento aprovado, em que pese continuar abaixo do mínimo constitucional. Na execução, entretanto, verifica-se que os recursos direcionados à região atingiram apenas 8% do total.

Quanto ao inciso II do mesmo artigo, ou seja, a aplicação na região Nordeste de no mínimo 50% dos recursos destinados à irrigação, verifica-se que, apesar do PLOA ter sido encaminhado de acordo com o dispositivo legal, a dotação inicial, aprovada na LOA, não alcançou tal limite, situação corrigida durante o exercício com os créditos adicionais e na execução do orçamento, passando o Nordeste a ser contemplado com 53% e 54% do total dos recursos, respectivamente.

Na tabela a seguir é detalhada a execução orçamentária na subfunção Irrigação distinguindo-se o que foi efetivamente pago no exercício e a despesa inscrita em restos a pagar processados e não processados:

Execução das despesas na subfunção irrigação – exercício de 2007

(em R\$ milhares)

REGIÃO	VALORES PAGOS	%	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	%	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	%	DESPESA TOTAL REALIZADA	%
CENTRO-OESTE	4.496	8	-	0	51.176	92	55.672	100
NACIONAL*	3.706	64	170	3	1.897	33	5.772	100
NORDESTE	29.796	8	2.747	1	335.674	91	368.217	100
NORTE	62.000	27	-	0	164.900	73	226.900	100
SUDESTE	4.519	15	2.395	8	23.923	78	30.837	100
SUL	-	0	-	0	-	0	-	100
TOTAL	104.516	15	5.312	1	577.570	84	687.399	100

*Projetos não direcionados a regiões específicas na LOA

Fonte: Balanço Geral da União – Volume II

Verifica-se que, do total executado na subfunção em análise, apenas 15% foram efetivamente pagos em 2007 e 84% foram inscritos em restos a pagar não processados, os quais encontram-se sujeitos a cancelamentos. No caso das regiões Centro-Oeste e Nordeste, os recursos inscritos em restos a pagar não processados representaram 92% e 91% , respectivamente, da despesa realizada.

Os fatos ensejam a consignação de ressalva ao Chefe do Poder Executivo e de recomendação ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a exemplo do

que foi realizado no âmbito das contas relativas ao exercício de 2006. A análise das alegações apresentadas às referidas recomendações do exercício anterior encontra-se no tópico 7 deste Relatório.

4.3.16 Função indústria

COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

A atuação governamental na área de indústria deriva, direta ou indiretamente, do Capítulo I do Título VII da Constituição Federal, que trata dos princípios gerais da atividade econômica.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS À FUNÇÃO INDÚSTRIA

A função indústria tem como principais órgãos orçamentários executores dos programas a ela vinculados as “Operações Oficiais de Crédito” e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

As unidades orçamentárias que mais executaram ações, em volume orçamentário, foram “Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento/FND” do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa). Essas unidades responderam por R\$ 2,19 bilhões dos R\$ 3,06 bilhões de dotação autorizada ou 71%.

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária (empenho) nas subfunções da função indústria, detalhando-se as típicas, que correspondem a 14% do total da dotação autorizada. Destaque-se que, dos 86% relativos a subfunções atípicas, cerca de 35% (R\$ 1,08 bilhão) da dotação autorizada referem-se a subfunções administrativas.

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾

Subfunções ⁽²⁾	Autorizado (R\$)	% Total	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	441.312.637	14,4	361.916.133	82,0
Normalização e Qualidade	212.633.548	6,9	212.462.986	99,9
Mineração	107.556.199	3,5	58.390.493	54,3
Produção Industrial	61.547.659	2,0	43.639.398	70,9
Promoção Industrial	52.111.231	1,7	42.709.503	82,0
Propriedade Industrial	7.464.000	0,2	4.713.753	63,2
Subfunções Atípicas	2.623.327.642	85,6	2.512.914.229	95,8
Total	3.064.640.279	100,0	2.874.830.362	93,8

Fonte: SIGPlan.

⁽¹⁾ A função Indústria consta dos OFSS (R\$ 2.965.605.929) e do Orçamento de Investimento(R\$ 99.034.350)

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária (empenho) dos programas associados à função indústria, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Metrologia e Qualidade Industrial	357.808.593	25,5	348.233.188	97,3
Geologia do Brasil	254.084.469	18,1	204.597.753	80,5
Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocidental	184.798.300	13,2	163.871.410	88,7
Propriedade Intelectual	156.228.995	11,1	137.982.207	88,3
Desenv. de Microempresas e Empresas de Peq. e Médio Porte	137.966.189	9,8	135.505.604	98,2
Mineração e Desenvolvimento Sustentável	106.261.891	7,6	98.894.611	93,1
Pólo Industrial de Manaus	64.279.888	4,6	63.999.324	99,6
Produção de Moeda e Documentos de Segurança	52.608.031	3,8	37.996.082	72,2
Indústria Petroquímica	42.857.931	3,1	12.405.187	28,9
Gestão da Política Mineral	16.723.406	1,2	11.798.716	70,6
Gestão das Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços	11.177.699	0,8	10.437.234	93,4
Competitividade das Cadeias Produtivas	8.903.683	0,6	1.682.953	18,9
Produção de Material Bélico	7.720.000	0,6	4.473.395	57,9
Total	1.401.419.075	100,0	1.231.877.664	87,9

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Análise de indicadores

São analisados a seguir os indicadores dos três programas mais relevantes, que representaram 57% da dotação autorizada, e tecidos breves comentários à respeito do desempenho alcançado.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0390: Metrologia e Qualidade Industrial			
Taxa de Credibilidade do INMETRO Junto à População (%)	91	85	93,81

Fórmula de cálculo: ISD = Relação das pessoas que confiam no Inmetro no universo dos que declaram conhecer o Inmetro e citaram de forma espontânea e correta pelo menos uma atividade do Inmetro.

Comentário: A previsão de redução da taxa de credibilidade se deve ao fato de o Inmetro já considerar satisfatória taxa de credibilidade de 85% junto à população, segundo informações do MPOG. Nada obstante, o índice medido foi ainda superior ao registrado no início do PPA.

Taxa de Reconhecimento do INMETRO	41	42	44,2
-----------------------------------	----	----	------

Fórmula de cálculo: ISD = A taxa de reconhecimento é constituída pelos consumidores individuais que declaram conhecer o Inmetro e citam de forma espontânea e correta pelo menos uma atividade realizada pela instituição sobre o número de pessoas entrevistadas.

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Comentário: Houve ótimo alcance do índice previsto, superando inclusive as expectativas do INMETRO.			
Programa 1115: Geologia do Brasil			
Percentual da área territorial nacional coberta por levantamento geológico na escala 1:250.000 (percentagem)	20	22,89	19,91
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre a área coberta por levantamento geológico na escala 1:250.000 e a área total do território nacional.			
Comentário: Houve piora da situação encontrada no início do PPA.			
Percentual da área territorial nacional coberta por levantamento geológico na escala 1:100.00 (%)	5	8,52	8,02
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre a área do território nacional coberta por levantamento geológico na escala 1:100.000 em 2007 e a área do território nacional coberta por levantamento geológico na escala 1:100.000 do ano (área em quilômetros quadrados cobertos por levantamento geológico na escala 1:100.000 em 2007 dividido pela área em quilômetros quadrados cobertos por levantamento geológico na escala 1:100.000 em 2003).			
Comentário: Registrou-se bom alcance da meta prevista.			
Programa 1020: Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocidental			
Taxa de Participação do PIB Regional na Composição do PIB Nacional (percentagem)	1,71	1,73	2,81
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o valor do Produto Interno Bruto (PIB) da Amazônia Ocidental, excluindo-se o valor do PIB do Pólo Industrial de Manaus, e o valor do PIB Nacional.			
Comentário: Constatou-se ter o programa superado de forma significativa a meta prevista para o indicador.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ Dados não auditados.

4.3.17 Função comércio e serviços

COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

A atuação governamental na área de comércio e serviços deriva, direta ou indiretamente, do Capítulo I do Título VII da Constituição Federal, que cuida dos princípios gerais da atividade econômica.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS AO COMÉRCIO E SERVIÇOS

A função comércio e serviços tem como principais órgãos orçamentários executores dos programas a ela vinculados o Ministério da Fazenda, as “Operações Oficiais de Crédito” e o Ministério do Turismo.

As unidades orçamentárias que executaram maior volume orçamentário foram “Recursos sob a Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda”, Ministério do Turismo, Banco

do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal, com atuação sobre R\$ 6,3 bilhões, 89% da dotação autorizada (R\$ 7,1 bilhões).

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária (empenho) nas subfunções da função comércio e serviços. São detalhadas as subfunções típicas, que correspondem a 52% do total da dotação autorizada. Destaque-se que, da dotação orçamentária de R\$ 3,4 bilhões das subfunções atípicas, cerca de R\$ 1,08 bilhão refere-se a subfunções administrativas e R\$ 1,44 bilhão está ligado a subfunções da função encargos especiais.

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾

Subfunções ⁽²⁾	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	3.713.584.142	52,0	2.271.767.751	61,2
Serviços Financeiros	1.893.296.067	26,5	750.574.994	39,6
Turismo	1.776.735.811	24,9	1.479.491.758	83,3
Promoção Comercial	24.104.329	0,3	22.185.717	92,0
Comércio Exterior	17.397.935	0,2	16.444.173	94,5
Comercialização	2.050.000	0,0	3.071.109	149,8
Subfunções Atípicas	3.431.559.534	48,0	1.852.186.537	54,0
Total	7.145.143.676	100,0	4.123.954.288	57,7

Fonte: SIGPlan.

Notas:

⁽¹⁾ A função consta dos OFSS (R\$ 4.427.365.156) e do Orçamento de Investimento (R\$2.717.778.520).

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária (empenho) dos programas associados à função comércio e serviços, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora	2.303.146.564	40,1	1.060.882.186	46,1
Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	1.935.621.584	33,7	1.630.835.013	84,3
Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais	1.315.416.763	22,9	572.461.474	43,5
Brasil: Destino Turístico Internacional	150.620.538	2,6	141.309.470	93,8
Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões – PROMOVER	20.205.505	0,4	16.668.916	82,5
Gestão da Política de Turismo	19.840.717	0,3	16.963.487	85,5
Artesanato Brasileiro	927.583	0,0	926.799	99,9
Total	5.745.779.254	100,0	3.440.047.345	59,9

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Análise de indicadores

Tendo em vista que o programa *Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais* não possui indicadores, selecionou-se, em seu lugar, o programa *Brasil: Destino Turístico Internacional*. A seguir são apresentadas as apurações dos indicadores e tecidos breves comentários à respeito do desempenho.

Análise do indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0412: Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora			
Participação em Mercados de Destino Relevantes (índice de concentração)	15,1	19	19,7
Fórmula de cálculo: ISD = Índice de concentração Hannah e Kay para mercados de destino das exportações brasileiras. Comentário: Houve ótimo alcance da meta planejada.			
Taxa de Participação de Novos Produtos na Pauta de Exportações (percentagem)	9,5	18,2	8,1
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o valor das exportações de novos produtos e o valor total das exportações. Comentário: O desempenho ficou muito abaixo do planejado, tendo o índice medido piorado em relação ao inicial. Segundo informações do MPOG, o índice previsto ao final do PPA era muito ambicioso e o indicador não existirá no PPA 2008-2011.			
Taxa de Participação de Produtos de Maior Valor Agregado no Valor Total das Exportações (percentagem)	54,9	59	52,5
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o valor das exportações de produtos com maior valor agregado e/ou conteúdo tecnológico e o valor total das exportações. Comentário: Verificou-se baixo desempenho, com alcance abaixo do inicial.			
Taxa de Variação das Exportações Brasileiras (percentagem)	32	10	16,6
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre os valores alcançados pelas exportações no ano e os valores alcançados no ano anterior. Comentário: Trata-se de indicador que mede o índice no ano vigente em relação ao ano anterior, ou seja, com base de cálculo móvel ao longo do PPA, o que gera problemas para se verificar as situações encontradas no início e fim do plano. Não é logicamente aceitável que o programa objetive reduzir a variação anual das exportações entre dois anos, mas, sim, incrementar o montante exportado.			
Programa 1163: Brasil: Destino Turístico Internacional			
Fluxo de Turistas Estrangeiros (unidade)	3.800.000	9.000.000	5.025.834
Fórmula de cálculo: Somatório da contagem direta do número de turistas estrangeiros em desembarques internacionais e do número de turistas estrangeiros contados na fronteira do País. Comentário: Mesmo tendo sido um desempenho positivo, o indicador mostra que a meta alcançada ficou distante da prevista, a qual, segundo informações do MPOG, era ambiciosa e não considerava possíveis dificuldades, como a crise aérea, a crise da Varig, bem como a valorização do real, que tornou mais dispendioso o turismo no Brasil. Ainda segundo o Órgão, para o próximo PPA, a previsão de turistas estrangeiros em 2011 é de 8,8 milhões, menor inclusive que a previsão para 2007, mas mais realista.			

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ Dados não auditados.

Não foram apresentados na tabela os indicadores relativos ao Programa “Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos” devido ao fato de nenhum de seus quatro indicadores definidos terem sido apurado, no sistema SIGPlan, em 2007.

4.3.18 Função comunicações

À União compete explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; e exercer a classificação indicativa de diversões públicas e de programas de rádio e televisão (Constituição Federal, art. 21, incisos X, XI, XII, *a*).

O Ministério das Comunicações foi instituído pelo Decreto-lei n.º 200/1967 com a atribuição principal de planejar e definir as políticas públicas de comunicações do país, com as seguintes áreas de atuação: radiodifusão, telecomunicações e serviços postais. Atualmente, sua missão institucional consiste em promover a democratização e universalização do acesso aos serviços de telecomunicações, radiodifusão e postais, priorizando a redução das desigualdades sociais e regionais; a expansão do mercado de consumo de massa; o desenvolvimento industrial-tecnológico competitivo e sustentável.

As atividades desenvolvidas pelo órgão abrangem: política nacional de telecomunicações e de radiodifusão; regulamentação, outorga e fiscalização de serviços de telecomunicações e de radiodifusão; controle e administração do uso do espectro de radiofrequência; serviços postais. As instituições vinculadas ao Ministério são a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e a Telecomunicações Brasileiras S. A. (Telebrás).

No âmbito do Orçamento de Investimento de 2007, estão vinculados ao Ministério das Comunicações o montante de R\$ 207,2 milhões, correspondente a 0,5% do total dos investimentos, segundo a Portaria DEST/MPOG n.º 2, de 30.01.2008. A ECT realizou despesas de R\$ 206,9 milhões, correspondentes a 41,7% da dotação anual; a Telebrás, de R\$ 0,3 milhão, ou 86,0% da dotação anual.

A execução orçamentária da ECT foi muito inferior à média de execução das empresas estatais, apurada em 75,0%. Em materialidade, destaca-se o programa “Aprimoramento dos Serviços Postais”, com despesa liquidada de R\$ 141,8 milhões, cujo percentual de execução em relação à dotação autorizada foi de apenas 52,3%.

As políticas públicas do Ministério das Comunicações possuem as seguintes diretrizes:

- I) política industrial – indução do desenvolvimento industrial, englobando uma política de incentivos ao setor;
 - I.1) política de pesquisa e desenvolvimento tecnológico – estímulo à inovação tecnológica, incentivo à capacitação de RH, geração de empregos e promoção do acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, para ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações, objetivos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel);
- II) inclusão digital – promoção da inclusão social por meio da inclusão digital, baseada na democratização dos serviços de acesso a rede e às tecnologias da informação, por meio do

programa Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), que pretende alcançar todos os municípios brasileiros de modo a possibilitar acesso gratuito a equipamentos de informática e à internet;

- III) universalização dos serviços de telecomunicações – promoção de amplo acesso ao serviço de telecomunicações e à utilização deste em serviços essenciais de interesse público, com base no Plano Geral de Metas para a Universalização e nos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust); e
- IV) relações internacionais – promoção do intercâmbio do conhecimento científico e tecnológico;
- V) serviços aos usuários – melhoria do atendimento ao consumidor;

No contexto da política industrial e tecnológica para o setor, destaca-se o projeto para a definição de um modelo nacional de referência instituído pelo Decreto nº 4.901/2003, o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), envolvendo parcerias estratégicas com instituições de ensino e pesquisa do país.

Os recursos do Funttel (Lei nº 10.052/2000) destinam-se à aplicação pelos agentes financeiros (BNDES e Finep) exclusivamente nos programas, projetos e atividades do setor de telecomunicações que assegurem a pesquisa aplicada e o desenvolvimento de produtos, tais como equipamentos e componentes, além de programas de computador, levando-se em consideração a produção local com significativo valor agregado. No exercício de 2007, o Funttel apresentou despesa liquidada no valor aproximado de R\$ 102,8 milhões, 73% de execução em relação ao total autorizado; e os recursos sob supervisão do fundo apresentaram despesa liquidada de R\$ 13,1 milhões, cerca de 88% do total autorizado.

O programa de universalização dos serviços de telecomunicações impõe um conjunto de obrigações às concessionárias do serviço de telefonia fixa prestado em regime público, de acordo com o Plano Geral de Metas para a Universalização (Decreto n.º 4.769/2003, alterado pelo Decreto n.º 6.155/2007). O Fust (Lei n.º 9.998/2000), gerido pela Anatel, tem por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço. Como será visto no Capítulo 5, não estão sendo registrados na unidade gestora 41902 – *Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações* os valores arrecadados anualmente. Até 2007, o saldo do Fust já alcançava 5,39 bilhões nominais.

Apresentam-se a seguir as receitas próprias da Anatel e dos fundos a ela vinculados:

Receitas realizadas por unidade orçamentária – 2007

(em R\$ 1,00)

Unidade Orçamentária	Natureza da Receita	Execução da Receita
41231 Agência Nacional de Telecomunicações		380.077.654
13110000	Aluguéis	21.010
13250000	Remuneração de depósitos Bancarios	379.146.204
13310201	Receita de Outorga dos Serv. Telecomunicação	(456)
13310203	Rec. Outorg. direito de Uso Radiofrequência	(520)
16001300	Serviços Administrativos	342.140

Unidade Orçamentária	Natureza da Receita	Execução da Receita
16004000	Certificação e Homologação de Prod. Telecom.	452.838
19189900	Outras Multas e Juros de Mora	1.214
19192700	Multas e Juros Previstos em Contratos	115.165
19199900	Outras Multas	60
41901	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	973.621
13250000	Remuneração de depósitos Bancários	188.733
16001300	Serviços Administrativos	354.732
16004000	Certificação e Homologação de Prod. Telecom.	411.672
19189900	Outras Multas e Juros de Mora	1
19900201	Receita de Honorários de Advogados	17.606
76001300	Serviços Administrativos	877
41903	Fundo p/o desenvolv. Tecnol. das Telecom. – Funttel	76.318.444
13250000	Remuneração de depósitos Bancários	59.107.044
16000201	Juros de Empréstimos	911.971
19220100	Restituições de Convênios	7.024.056
23008002	Amortizações de Projetos	9.275.374
Total		457.369.720

Fonte: Siafi.

Na análise das despesas em comunicações, verificou-se que os recursos autorizados para realização de investimentos apresentaram reduzido percentual de execução, apenas 7%, a menor taxa entre os grupos de despesa. Das despesas com investimentos, a Anatel executou cerca de R\$ 6,0 milhões e outros R\$ 6,0 milhões foram liquidados à conta do Funttel, os demais R\$ 0,7 milhões foram executados pelo Ministério das Comunicações, de acordo com dados do Siafi. As despesas de pessoal, de caráter obrigatório, comprometeram cerca de 32% da despesa liquidada, apresentando 97% de execução.

Despesas da união na função comunicações por grupos de despesa – 2007

(em R\$ milhões)

Grupo de Despesa	Dotação Autorizada (a)	Despesa Liquidada (b)	Valores Pagos (c)	% Liquidado/ Autorizado (d)=(a/b)	% Pago/ Liquidado (e)=(c/b)	% Participação na Despesa Liquidada
1 Pessoal e encargos sociais	160	156	155	97,40	99,61	31,70
3 Outras despesas correntes	470	289	282	61,53	97,63	58,94
4 Investimentos	176	13	10	7,26	75,19	2,60
5 Inversões financeiras	235	33	33	14,12	100,52	6,76
Total	1.040	491	480	47,17	97,86	100,00

Fonte: Siafi. Apenas orçamentos fiscal e da seguridade social.

Em 2007, nas despesas da função comunicações, considerando o orçamento fiscal e da seguridade social, foram computados R\$ 1.040 milhões autorizados, R\$ 491 milhões liquidados (execução de 47,17%), e R\$ 480 milhões pagos referentes às despesas empenhadas no exercício. Destaca-se o pagamento de R\$ 22 milhões de valores inscritos em restos a pagar, processados e não-processados, conforme dados do Siafi.

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária nas subfunções da função comunicações:

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾

Subfunções ⁽²⁾	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	543.008.875	35,3	348.703.507	64,2
Comunicações Postais	329.010.000	21,4	170.487.883	51,8
Telecomunicações	213.998.875	13,9	178.215.624	83,3
Subfunções Atípicas	993.812920	64,7	764.463062	76,9
Total	1.536.821.795	100,0	1.113.166.569	72,4

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ A função Comunicação consta do OFSS (R\$ 1.040.386.795) e do Orçamento de Investimento (R\$ 496.435.000).

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = (Realizado/Autorizado) x 100.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função comunicações, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Aprimoramento dos Serviços Postais	271.010.000	48,4	141.865.376	52,3
Inovação Tecnológica em Telecomunicações	154.700.000	27,6	150.655.756	97,4
Oferta dos Serviços de Telecomunicações	111.574.244	19,9	54.831.353	49,1
Gestão da Política de Comunicações	13.214.088	2,4	7.722.076	58,4
Universalização dos Serviços de Comunicações	9.500.000	1,7	787.693	8,3
Total	559.998.332	100,0	355.862.254	63,5

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = (Realizado/Autorizado) x 100.

O programa “Inovação Tecnológica em Telecomunicações”, financiado pelo Funttel, visa estimular o processo de inovação tecnológica voltada para as telecomunicações; incentivar a capacitação de recursos humanos e a geração de empregos; promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações. O público alvo são os centros de pesquisa e tecnologia e de desenvolvimento de recursos humanos, assim como as instituições de ensino e pesquisa. Destaca-se a realização pela Finep das Chamadas Públicas MCT/FINEP/MC/FUNTEL n.º 01 e 02/2007, para a seleção de propostas para apoio a projetos de pesquisa e desenvolvimento de plataformas para produção e difusão de conteúdos digitais; e de desenvolvimento tecnológico e industrial nas áreas temáticas prioritárias estabelecidas pelo conselho gestor do Funttel.

O programa “Oferta dos Serviços de Telecomunicações” fundamenta-se na necessidade de fomentar a competitividade entre as prestadoras e manter os padrões de qualidade e regularidade compatíveis com as

exigências dos usuários. O público alvo são os usuários dos serviços de telecomunicações e o indicador associado, a taxa de telefones em serviço. No exercício de 2007, a taxa de telefones fixos em serviço foi de 75%, o que representou crescimento de 1,5% em relação ao ano anterior, calculado a partir dos indicadores elaborados pela Anatel.

A Anatel computou 52,7 milhões de telefones fixos instalados, ou 27,7 telefones para cada 100 habitantes em 2007, o que representou crescimento de 3% em relação ao exercício anterior, considerando dados referentes somente às concessionárias do serviço telefônico fixo comutado (STFC), conforme demonstrado na tabela a seguir. Em 2007, o Brasil atingiu o número de 121,0 milhões de habilitações na telefonia móvel, representando um crescimento de 21% em relação a 2006, o maior observado nas áreas que compõem o setor de telecomunicações.

Na central de atendimento da Anatel, no mês de dezembro de 2007, foram registradas 26.750 reclamações por 39, 2 milhões acessos em serviço da telefonia fixa local e 32.415 reclamações por 120,9 milhões acessos em serviço da telefonia móvel, respectivamente 0,03% e 0,07% dos acessos totais, percentuais sem alteração significativa em comparação aos observados no mesmo período do ano anterior.

Conforme divulgado pela Anatel, as três maiores empresas dominaram 78,52% deste mercado.

Indicadores de crescimento do setor de telecomunicações – 2006/2007

Indicadores	Unidade	2006 (A)	2007 (B)	Variação (B/A)%
Total de Telefones	Milhões	138,7	160,4	15,65%
Densidade total de telefones	Telefones total/100 hab.	73,9	84,3	14,08%
<i>Serviço Telefônico Fixo Comutado Uso Individual</i>				
Acesso fixo instalado	Milhões	51,2	52,7	2,93%
Densidade telefônica instalada – STFC	Acesso instalado/100 habitantes	27,3	27,7	1,47%
Acesso fixo em serviço	Milhões	38,8	39,4	1,55%
Densidade telefônica em serviço – STFC	Acesso serviço/100 habitantes	20,7	20,7	0,00%
Taxa de digitalização da rede local	%	99,9	99,9	0,00%
<i>Serviço Telefônico Fixo Comutado Uso Público</i>				
Telefones de uso público	Mil	1.132,80	1.141,8	0,79%
Densidade telefones de uso público	Telefones/1000 hab.	6,0	6,0	0,00%
<i>Serviço Móvel</i>				
Acesso móvel pessoal	Milhões	99,9	121,0	21,12%
Densidade telefônica – SM	Acesso/100 habitantes	53,2	63,6	19,55%
<i>Televisão Por Assinatura</i>				
Serviço de televisão por assinatura	Mil assinaturas	4.579,4	5.348,6	16,80%
Densidade serviço TV por assinatura	Assinaturas/100 domicílios	8,9	10,2	14,61%

Indicadores	Unidade	2006 (A)	2007 (B)	Varição (B/A)%
<i>Radiodifusão</i>				
Geradores de TV	Estação	478	481	0,63%
Retransmissora de TV	Estação	9.897	9.993	0,97%
Rádios FM	Estação	2.600	2.678	3,00%
Rádios OM	Estação	1.711	1.718	0,41%
Rádios OC	Estação	66	66	0,00%
Rádios OT	Estação	75	75	0,00%
Rádios Comunitárias	Estação	2.734	3.154	15,36%

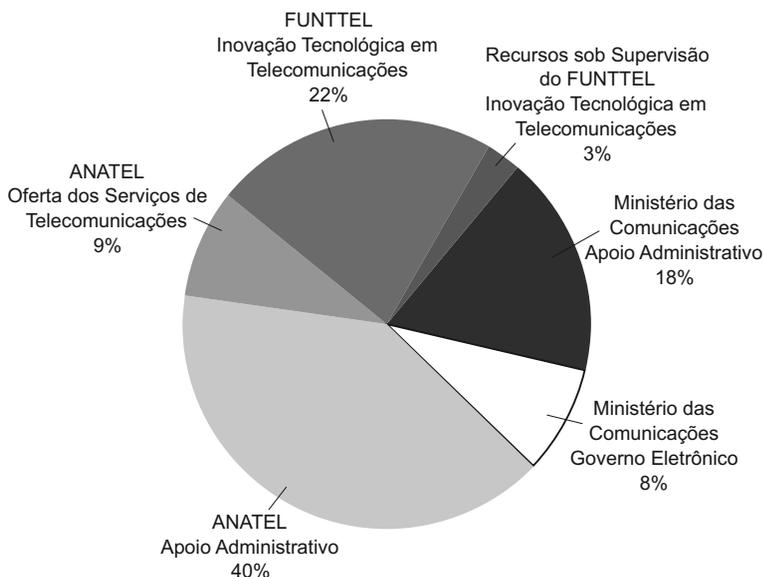
Fonte: ANATEL.

Com a licitação das licenças da terceira geração da telefonia celular, realizada em dezembro de 2007, a Anatel pretendeu consolidar o modelo competitivo, com quatro operadoras em cada região do Brasil, visando a melhor qualidade dos serviços e preços menores. Os compromissos de abrangência estabelecidos pela agência às empresas vencedoras da licitação permitirão a oferta de telefonia móvel aos 1.836 municípios brasileiros ainda sem o serviço, o que possibilitará o atendimento de cerca de 17 milhões de pessoas. Ademais, a aquisição dos lotes de São Paulo implica também no atendimento dos estados das regiões Norte e Nordeste. Por conseguinte, as concessionárias atuarão não somente nas áreas de alta lucratividade, mas também nas áreas economicamente menos atrativas. Subjacente ao planejamento da licitação, estruturada em 36 lotes, verifica-se uma política de subsídios cruzados, pois as regiões e municípios mais ricos subsidiam o consumo nas áreas mais necessitadas, que, em geral, apresentam maiores custos de implantação e operação dos serviços por habitante.

O Tribunal decidiu, no Acórdão n.º 1.770/2007-Plenário, aprovar com ressalvas, em caráter excepcional, o 1º estágio de outorga referente a licitação para autorização de uso de radiofrequências associadas à autorização para exploração dos serviços de radiotáxi especializado ou serviço de radiotáxi privado, nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

O programa “Governo Eletrônico” tem por objetivo utilizar as tecnologias da informação e comunicação (TIC) como ferramenta para a desburocratização dos processos de trabalho, para a melhoria da gestão e da qualidade dos serviços prestados, para a democratização do acesso e para um efetivo controle social das ações governamentais. O programa visa também a progressiva universalização da oferta e do acesso aos serviços e informações em meio eletrônico – sobretudo na *internet*. O Tribunal realizou avaliação do “Programa Governo Eletrônico”, consubstanciada no Acórdão n.º 1.386/2006-Plenário, na qual foram verificadas deficiências relativas a coordenação, articulação, monitoramento, avaliação do programa e prestação de serviços públicos eletrônicos orientados diretamente ao cidadão que tem acesso à *internet*. Foram expedidas recomendações necessárias à melhoria na operacionalização do Programa.

Participação das unidades orçamentárias na despesa liquidada dos principais programas da função comunicações – 2007



Fonte: Siafi

A maior execução em ações finalísticas dos programas selecionados para análise ocorreu no projeto “Fomento a projetos de desenvolvimento de tecnologias inovadoras nas Telecomunicações”, parte integrante do programa “Inovação Tecnológica em Telecomunicações”, no montante de R\$ 70,8 milhões. Essa ação tem por finalidade estimular a criação de tecnologias inovadoras com vistas à melhoria, à eficiência e à competitividade do setor, por meio do apoio financeiro a projetos.

Despesas da União na função comunicações: principais programas executados por projeto/atividades – 2007

(em R\$ milhares)

	Projeto/Atividade	Dotação Autorizada (a)	Despesa Liquidada (b)	% Liquid./ Autoriz. (b/a)	% Part. na Despesa Liquidada
2000	Administração da unidade	274.753	212.244	77,25	46,10
4333	Fomento a proj. de desenv. de tecnolog. inovadoras nas Telecomunicações	71.850	70.817	98,56	15,38
2184	Operação do sistema de acesso a serviços públicos por meio eletrônico	49.596	38.916	78,47	8,45
4343	Fomento a pesq. e desenvolv. em Telecomunicações na Fundação CPqD	66.180	31.500	47,60	6,84
2004	Assist. médica e odontol. aos servidores, empregados e seus dependentes	34.079	30.691	90,06	6,67
2424	Fiscalização da prestação dos serviços de telecomunicações	71.730	29.769	41,50	6,47
09HB	Contribuição da União p/o custeio do reg previdência dos serv	17.591	17.254	98,08	3,75
0505	Financiam a proj de desenvolv de Tecnologias Telecomunicações	15.000	13.171	87,81	2,86

Projeto/Atividade		Dotação Autorizada (a)	Despesa Liquidada (b)	% Liquid./ Autoriz. (b/a)	% Part. na Despesa Liquidada
2B68	Defesa dos direitos dos usuários	21.443	9.271	43,23	2,01
	Demais projetos/atividades	25.511	6.813	26,71	1,48
Total		647.733	460.446	71,09	100,00

Fonte: Siafi

O projeto “Operação do Sistema de Acesso a Serviços Públicos por Meio Eletrônico” integra o programa “Governo Eletrônico” e apresentou R\$ 39,9 milhões de despesa liquidada em 2007, o segundo maior valor executado em ações finalísticas dos programas selecionados para análise. O produto do projeto são as unidades de “terminais em operação”, e tem por finalidade a manutenção do acesso a serviços públicos e à *internet*, por meios eletrônicos, com controle de qualidade.

Foram analisados a seguir os indicadores dos três programas mais relevantes, que representaram 96% da dotação autorizada, e tecidos breves comentários à respeito do desempenho alcançado.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0256: Aprimoramento dos Serviços Postais			
Percepção dos clientes em relação a sua expectativa, na atividade de atendimento (percentual)	94,81	100	92
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre a percepção do cliente e a expectativa do cliente. (percepção do cliente/ expectativa do cliente)*100 Este indicador mede a satisfação do cliente, correlacionando a sua avaliação ou percepção com a sua expectativa sobre o serviço de atendimento.			
Comentário: Além de não atingir a meta, o indicador revela desempenho pior do que o índice de referência.			
Percepção dos clientes em relação a sua expectativa, na atividade de distribuição (percentual)	96,7	100	93,2
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre a percepção do cliente e a expectativa do cliente. (percepção do cliente/ expectativa do cliente)*100 Este indicador mede a satisfação do cliente, correlacionando a sua avaliação ou percepção com a sua expectativa sobre o serviço de Distribuição.			
Comentário: Além de não atingir a meta, o indicador revela desempenho pior do que o índice de referência.			
Taxa de Distritos, com população igual ou superior a 500 habitantes, com atendimento postal (percentual)	58,1	100	91,15
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre o número de distritos com população igual ou superior a 500 habitantes com atendimento postal e o número total de distritos com população igual ou superior a 500 habitantes. Entende-se por atendimento postal a disponibilização de unidade de atendimento para a prestação de serviços postais básicos ao cidadão (entrega interna de objetos; cheque Correios ou produtos congêneres; cartas simples e registradas, sem valor declarado; encomendas não urgentes, sem valor declarado; e telegrama em localidades que disponham de condições técnicas para a sua execução).			
Comentário: O programa esteve próximo de atingir a meta.			
Programa 8025: Inovação Tecnológica em Telecomunicações			
Desempenho de Execução Física do Programa (%)	21	79	79
Fórmula de cálculo: Média aritmética dos percentuais, acumulados até o trimestre de medição, de execução de cada projeto em andamento.			
Comentário: A meta foi alcançada.			

Programas/Indicadores

Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1157: Oferta dos Serviços de Telecomunicações			
Taxa de Telefones em Serviço (porcentagem)	22	26	20,7
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o número de telefones em serviço e a população brasileira.			
Comentário: o programa apresentou desempenho inferior ao nível inicial de sua execução.			

Fonte: SIGPlan

⁽¹⁾ Dados não auditados.

A seguir, é demonstrada a execução dos principais programas da função comunicações por unidade da federação.

Execução dos principais programas na função comunicações por unidade da federação beneficiada – 2007

(em R\$ milhares)

UF Beneficiada por Programa	0750 Apoio Administr.	1157 Oferta dos Serviços de Telecom.	8002 Governo Eletrônico	8025 Inovação Tecnológica Telecom.	Empenho Liquidado Total (a)	Valores pagos (b)	% Pago/Liquidado (c)=(b/a)	% Empenho Liquidado por UF (d)
AC Acre	328	190	-	-	519	421	81,13	0,10
AL Alagoas	165	41	-	-	205	174	84,81	0,04
AM Amazonas	1.884	1.201	-	-	3.084	1.403	45,49	0,58
AP Amapá	966	311	-	-	1.277	498	38,98	0,24
BA Bahia	936	1.360	-	-	2.296	1.952	85,03	0,43
CE Ceará	798	1.365	-	-	2.163	1.847	85,41	0,40
DF Distrito Federal	273.783	32.912	39.916	93	346.704	314.311	90,66	64,81
ES Espírito Santo	165	294	-	-	458	425	92,75	0,09
EX Exterior	33	-	-	-	33	33	99,19	0,01
GO Goiás	460	958	-	-	1.418	1.223	86,28	0,27
MA Maranhão	276	946	-	-	1.223	1.090	89,14	0,23
MG Minas Gerais	1.016	1.957	-	-	2.972	2.693	90,62	0,56
MS Mato Grosso do Sul	195	245	-	-	439	388	88,43	0,08
MT Mato Grosso	250	369	-	-	619	556	89,76	0,12
PA Pará	1.197	1.430	-	-	2.627	2.444	93,02	0,49
PB Paraíba	222	26	-	-	248	186	74,97	0,05
PE Pernambuco	528	1.542	-	-	2.070	1.970	95,15	0,39
PI Piauí	393	398	-	-	791	713	90,12	0,15
PR Paraná	547	1.468	-	-	2.015	1.886	93,61	0,38
RJ Rio de Janeiro	1.067	1.588	-	75.055	77.709	77.174	99,31	14,53
RN Rio Grande do Norte	318	422	-	-	740	665	89,91	0,14
RO Rondônia	460	264	-	-	724	650	89,73	0,14
RR Roraima	224	195	-	-	419	378	90,11	0,08
RS Rio Grande do Sul	1.118	1.839	-	7.288	10.245	2.795	27,28	1,92
SC Santa Catarina	249	505	-	-	753	652	86,64	0,14
SE Sergipe	236	21	-	-	258	209	80,87	0,05
SP São Paulo	1.277	2.778	-	68.220	72.275	33.369	46,17	13,51
TO Tocantins	421	211	-	-	632	353	55,82	0,12
Total	289.512	54.831	39.916	150.656	534.915	450.456	84,21	100,00

Fonte: Siafi

As despesas dos programas analisados concentraram-se no Distrito Federal (64%), Rio de Janeiro (14%) e São Paulo (13%). A concentração das despesas no Distrito Federal decorre da estrutura administrativa da União; por conseguinte, os programas “Apoio Administrativo” e “Governo Eletrônico” apresentaram elevados níveis de despesa no Distrito Federal. A execução do programa “Inovação Tecnológica em Telecomunicações” concentrada no Rio de Janeiro e São Paulo explica a maior participação desses estados na despesa consolidada, visto que foram aplicados R\$ 75,0 milhões e R\$ 68,2 milhões, respectivamente.

4.3.19 Função energia

COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

A atuação governamental na área de energia deriva, direta ou indiretamente, dos incisos V, VIII e IX do art. 20, incisos XII (alínea b), XIX e XXIII do art. 21, bem assim do Capítulo I do Título VII da Constituição Federal, que trata dos princípios gerais da atividade econômica.

EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES RELATIVAS À ENERGIA

No quadro a seguir é apresentada a execução orçamentária (empenho) nas subfunções da função energia:

Subfunções ⁽²⁾	Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾			
	Autorizado (R\$)	% Total	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	43.152.565.762	88,4	35.024.289.026	81,2
Petróleo	37.052.783.713	75,9	31.702.749.182	85,6
Energia Elétrica	6.098.565.229	12,5	3.321.539.844	54,5
Conservação de Energia	1.216.820	0,0	0	0,0
Álcool	---	0,0	---	
Subfunções Atípicas	5.640.514.419	11,6	3.129.826.803	55,5
Total	48.793.080.181	100,0	38.154.115.829	78,2

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ A função Energia consta dos OFSS (R\$ 754.203.424) e do Orçamento de Investimento (R\$ 48.038.876.757).

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária (empenho) dos programas associados à função energia, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Oferta de Petróleo e Gás Natural	21.025.681.885	45,2	18.147.045.413	86,3
Atuação Internacional na Área de Petróleo	7.260.456.750	15,6	6.551.439.437	90,2
Refino de Petróleo	5.703.121.932	12,2	4.717.090.062	82,7
Brasil com Todo Gás	2.331.874.541	5,0	691.501.916	29,7
Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	1.943.892.176	4,2	1.237.190.883	63,6
Transporte Dutoviário de Petróleo e Derivados	1.389.080.630	3,0	1.206.632.429	86,9
Pesq. e Desenvolv. Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	1.313.620.314	2,8	1.044.706.242	79,5
Energia na Região Sul	1.112.341.398	2,4	482.447.251	43,4
Energia na Região Nordeste	988.895.262	2,1	584.137.532	59,1
Energia nos Sistemas Isolados	696.776.034	1,5	304.728.749	43,7
Distr. de Deriv. de Petróleo, Gás Natural, Alcool e Outros Combustív.	599.290.647	1,3	502.608.075	83,9
Luz para Todos	417.638.299	0,9	241.551.133	57,8
Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados	378.985.323	0,8	202.644.481	53,5
Energia na Região Norte	357.300.000	0,8	274.295.503	76,8
Energia Alternativa Renovável	301.242.602	0,6	51.336.268	17,0
Gestão da Política de Energia	244.888.585	0,5	104.299.604	42,6
Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	159.284.580	0,3	125.582.184	78,8
Eficiência Energética	127.516.659	0,3	55.948.382	43,9
Abastec. de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	114.101.977	0,2	111.905.591	98,1
Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	53.900.001	0,1	47.676.712	88,5
Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	37.015.189	0,1	25.324.216	68,4
Total	46.556.904.784	100,0	36.710.092.063	78,8

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Foram analisados a seguir os indicadores dos dois programas mais relevantes, que representaram 60,8% da dotação autorizada, e tecidos breves comentários a respeito do desempenho alcançado.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0286: Oferta de Petróleo e Gás Natural			
Produção Média de Gás Natural (milhão de m ³ por dia)	39,83	60,70	43,37
Fórmula de cálculo: Relação entre o somatório da produção de gás natural dos campos, excluída a parcela líquuefeita (LGN), e o número de dias no ano.			
Comentário: A meta não foi alcançada.			
Produção Média de Óleo e Líquido de Gás Natural (Mil barris por dia)	1.540,00	2.000,00	1.792,08
Fórmula de cálculo: Relação entre o somatório da produção de óleo e líquido de gás natur. dos campos e o n° de dias do ano.			
Comentário: A meta não foi alcançada.			
Taxa de Frequência de Acidentados com Afastamento – TFCA (%)	21	79	79
Fórmula de cálculo: Relação percentual entre o n° de empregados, próprios e de empresas contratadas das Unidades de Negócios do E&P, acidentados com afastamento, no período, multiplicado por 1.000.000, e o n° de horas-homem de exposição a risco de empregados próprios e de empresas contratadas.			
Comentário: Meta alcançada.			
Volume de Óleo Derramado – VOD (m ³)	49,00	43,00	32,25
Fórmula de cálculo: Somatório do volume de óleo derramado proveniente de acidentes.			
Comentário: A meta não foi alcançada.			
Programa 0282: Atuação Internacional na Área de Petróleo			
Capacidade de Refino Instalada no Exterior (Mil barris por dia)	129,00	180,50	180,80
Fórmula de cálculo: Reflete a capacidade potencial de processamento medida em mil barris dividida pelo n° de dias do ano.			
Comentário: Meta alcançada.			
Produção média de gás natural no exterior (milhão de m ³ por dia)	14,44	23,50	18,60
Fórmula de cálculo: Somatório da produção de gás natural no ano, medida em milhão de metros cúbicos (milhão de m ³) dividido pelo número de dias do ano.			
Comentário: A meta não foi alcançada.			
Produção Média de Óleo e Líquido de Gás Natur. no Exterior (Mil barris/ dia)	160,90	238,00	126,00
Fórmula de cálculo: Somatório da produção de óleo, LGN e gás natural no ano, medida em barris de óleo equivalente, dividida pelo número de dias do ano.			
Comentário: A meta não foi alcançada e houve redução de 22% em relação aos valores de referência.			

Fonte: SIGPlan

⁽¹⁾ Dados não auditados.

FUNDOS DO SETOR ELÉTRICO

De acordo com o Balanço Geral da União e demonstrações financeiras contábeis da Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras), os fundos do setor elétrico terminaram 2007 com R\$ 5.831,6 milhões, resultado de saldo do exercício anterior de R\$ 4.793,4 milhões adicionados a receitas de R\$ 8.597,5 milhões e despesas de R\$ 7.559,3 milhões, conforme discriminado abaixo:

Recursos do setor elétrico administrados pela Eletrobrás

(em R\$ milhares)

Fundos do Setor Elétrico	Saldo 2006	%	Receitas	Despesas	Diferença	Saldo 2007	%
Reserva Global de Reversão	4.310.404	89,92	2.317.260	1.313.168	1.004.092	5.314.496	91,13
Conta de Desenvolv Energético ⁽¹⁾	25.762	0,54	2.968.476	2.925.498	42.978	68.740	1,18
Uso do Bem Público	214.957	4,48	24.993	3.782	21.211	236.168	4,05
Conta de Consumo de Combustível	242.293	5,05	3.286.780	3.316.881	-30.101	212.192	3,64
Total	4.793.416	100,00	8.597.509	7.559.329	1.038.180	5.831.596	100,00

Fonte: Eletrobrás e Balanço Geral da União 2007.

⁽¹⁾ Inclui quotas pelo Uso do Bem Público – UBP.

Trata-se de um conjunto de subsídios cruzados administrados pela Eletrobrás, composto pelos grupos de recursos acima, cujo plano de aplicação é condicionado à autorização do Conselho de Administração da estatal ou à homologação da Agência Nacional de Energia Elétrica. Conforme quadro abaixo, 76,95% do total dos recursos do exercício de 2007 foram aplicados nas regiões Norte e Centro-Oeste, em vista da concentração de utilização de recursos da *Conta de Consumo de Combustível* e da *Conta de Desenvolvimento Energético*, respectivamente, nessas duas regiões.

Distribuição geográfica da aplicação dos recursos

(em R\$ milhares)

Recursos do Setor Elétrico	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Reserva Global de Reversão ⁽¹⁾	179.627	440.076	399.796	81.978	165.016	1.266.493
Conta de Desenvolvimento Energético	430.411	1.403.114	399.746	589.608	91.913	2.914.792
Conta de Consumo de Combustível	3.316.881	0	0	0	0	3.316.881
Total	3.926.919	1.843.190	799.542	671.586	256.929	7.498.166
Percentual por Região	52,37%	24,58%	10,66%	8,96%	3,43%	100,00%

Fonte: Eletrobrás e Balanço Geral da União 2007.

⁽¹⁾ Não inclui os recursos de R\$ 46,675 milhões das rubricas "Repasse de Verbas da ANEEL" e "Outras Aplicações".*Utilização dos recursos da RGR*

A Reserva Global de Reversão foi criada pelo Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro de 1957, e alterada pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, que previa sua extinção em 2002. O impacto dos acontecimentos que vieram a ser conhecidos como “apagão do setor elétrico” prorrogaram sua vigência até 2010, conforme dispositivos da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Destina-se à provisão de

recursos a serem utilizados na reversão, encampação, expansão e melhoria do serviço público de energia elétrica; no financiamento de fontes alternativas de energia; em estudos de inventário e viabilidade de aproveitamento de potenciais hidráulicos; no desenvolvimento e implantação de programas e projetos de combate ao desperdício e de uso eficiente de energia elétrica.

Sua arrecadação equivale a 2,5% dos investimentos efetuados pelas concessionárias de energia em ativos vinculados à prestação do serviço e limita-se a 3% da receita anual dessas concessionárias, sendo o pagamento de sua principal fonte de recursos feito em duodécimos à Eletrobrás. A empresa remunera a RGR, pelos recursos utilizados, com juros de 5% ao ano. De acordo com o Balanço Geral da União, os recursos da RGR foram usados em financiamentos e em subvenção econômica, distribuídos conforme quadro abaixo:

Distribuição por programa e geográfica da aplicação da RGR

	(em R\$ milhares)					
Aplicação dos Recursos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Financiamentos	89.837	266.075	297.520	64.004	130.026	847.462
Programa Luz p/Todos	46.325	126.370	213.685	33.396	72.204	491.980
Programa Reluz	406	2.499	25.209	5.408	0	33.522
Obras: Geração de Energia	0	0	38.174	0	0	38.174
Obras: Transmissão de Energia	15.931	126.326	20.452	24.632	57.822	245.163
Obras: Distrib de Energia	15.350	10.880	0	568	0	26.798
Recuperação de Pq Térmicos	11.825	0	0	0	0	11.825
Subvenção Econômica: Luz p/Todos	89.790	174.001	102.276	17.974	34.990	419.031
Reserva Global de Reversão	179.627	440.076	399.796	81.978	165.016	1.266.493
Percentual por Região	14,18%	34,75%	31,57%	6,47%	13,03%	100,00%

Fonte: Eletrobrás e Balanço Geral da União 2007

Utilização dos recursos da CDE e do UBP

A *Conta de Desenvolvimento Energético*, instituída pela Lei nº 10.438/2002, com vigência até 2027, é também fixada anualmente e paga em duodécimos pelas concessionárias. Destina-se à provisão de recursos para o desenvolvimento energético dos estados da federação, para garantir a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais elétricas, biomassa, gás natural e carvão, nas áreas atendidas pelos sistemas elétricos interligados; a promover a universalização do serviço da energia elétrica no território nacional.

O *Uso do Bem Público* foi criado pela Lei nº 9.074/1995, alterado pelas Leis nº 9.648/1998 e nº 10.438/2002, e regulamentado pelas Resoluções nº 459/2003 e nº 46/2004, ambas da Agência Nacional de Energia Elétrica. É constituído por recursos provenientes dos pagamentos pela concessão ou autorização outorgada a produtores independentes para geração de energia elétrica. Destina-se ao desenvolvimento de ações do programa de universalização do acesso à energia em áreas rurais e, desde 2002, passou a compor o saldo da *Conta de Desenvolvimento Energético*.

Distribuição por programa e geográfica da aplicação da CDE

(em R\$ milhares)

Aplicação dos Recursos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Subvenção para o Progr. de Baixa Renda	55.702	692.517	208.067	64.729	9.327	1.030.342
Carvão Mineral	0	0	0	467.689	0	467.689
Subvenção Econômica: Luz p/Todos	374.709	710.597	191.679	57.190	82.586	1.416.761
Conta de Desenvolvimento Energético	430.411	1.403.114	399.746	589.608	91.913	2.914.792
Percentual por Região	14,77%	48,14%	13,71%	20,23%	3,15%	100,00%

Fonte: Eletrobrás e Balanço Geral da União 2007

Utilização dos recursos da CCC

Criada pelo Decreto nº 73.102, de 7 de novembro de 1973, a *Conta de Consumo de Combustíveis* refere-se ao rateio das despesas decorrentes do uso de combustíveis fósseis para geração de energia termelétrica entre os consumidores do sistema elétrico. As receitas que financiam essa conta são arrecadadas das concessionárias de distribuição e transmissão de energia. De acordo com a Eletrobrás, 83,5% das aplicações de R\$ 3,3 bilhões milhões refere-se principalmente a pagamentos feitos à Petrobras. Também integram a CCC os incentivos financeiros para os empreendedores que promoverem ações que visem a economicidade atual ou futura da Conta, bem como a substituição de derivados de petróleo por outras fontes de energia elétrica.

4.3.20 Função transportes

FUNDAMENTOS LEGAIS

O art. 21 da Constituição Federal atribui à União competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres; a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária.

No nível infraconstitucional, a Lei nº 5.917/1973 e alterações posteriores instituiu o *Plano Nacional de Viação*. Em 2007, foi aprovada a Lei nº 11.442, que disciplinou o transporte rodoviário nacional de cargas e modificou profundamente o setor. Essa lei está em processo de regulamentação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Já as concessões rodoviárias respaldam-se na Lei nº 9.277/1996 (Lei das Delegações de Rodovias e Portos). A Portaria nº 368/1996, do Ministério dos Transportes, por sua vez, estabeleceu os procedimentos para a delegação de rodovias federais aos estados, dentre outras definições.

No setor de transporte ferroviário, a Lei nº 8.031/1990 e suas alterações posteriores instituiu o *Programa Nacional de Desestatização* (PND). O processo de desestatização do setor ferroviário foi iniciado em 1992, a partir da inclusão da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) no PND, pelo Decreto nº 473/1992. Mais recentemente, a Lei nº 11.483/2007 dispôs sobre a revitalização do setor ferroviário,

encerrou o processo de liquidação da RFFSA e transferiu para o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (Dnit) a propriedade dos bens móveis e imóveis da empresa. Os empregados passam a integrar a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Os principais agentes da política nacional de transportes são:

- Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) – vinculado à Presidência da República, tem como atribuição propor políticas nacionais de integração do transporte aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais;
- A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – regula, supervisiona e fiscaliza as atividades de prestação de serviços de transporte rodoviário, ferroviário e dutoviário.
- A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) – regula, supervisiona e fiscaliza as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária;
- Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) – tem como esfera de atuação a infra-estrutura do *Sistema Federal de Viação* (SFV), ou seja, as vias navegáveis, as ferrovias e rodovias federais (exceto as concedidas ou arrendadas pela ANTT e pela Antaq), as instalações e vias de transbordo e de interface intermodal bem como as instalações portuárias. O Dnit implementa a política formulada para a administração da infra-estrutura do SFV, o que compreende operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação.
- Secretaria de Política Nacional de Transportes – responsável pela formulação, monitoramento e avaliação da *Política Nacional de Transportes*, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conit. A ela compete ainda promover a articulação das políticas de transportes do governo federal com as diversas esferas de governo e setor privado, com vistas aperfeiçoar os mecanismos de descentralização e otimizar a alocação de recursos;
- A Secretaria Especial de Portos - foi criada em 2007 para assessorar a Presidência da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e fomento do setor de portos marítimos e terminais portuários marítimos, bem como dos portos e terminais outorgados às companhias docas. Ao Ministério dos Transportes cabe a formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento da marinha mercante, vias navegáveis e portos fluviais e lacustres, excetuados os outorgados às Companhias Docas.

A política do transporte aéreo está a cargo do Ministério da Defesa, cujos agentes são:

- O Conselho de Aviação Civil (Conac) – é o órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política nacional de aviação civil.
- A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) – entidade civil, vinculada ao Ministério da Defesa, com a finalidade de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;
- A Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero) – empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa, administra aeroportos, unidades de apoio à navegação aérea e terminais de logística de carga;

- O Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) – subordinado ao Comando da Aeronáutica, responsável pelo planejamento, regulamentação, cumprimento de acordos, normas e regras internacionais relativas à atividade de controle do espaço aéreo, bem como a operação, atualização, revitalização e manutenção de toda a infra-estrutura necessária à comunicação e navegação aérea nacional e internacional que circula no espaço aéreo brasileiro.
- O Departamento de Política de Aviação Civil (Depac) – apoia o Ministério da Defesa na Secretaria Executiva do Conac.

PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES – PNLT

Em abril de 2007, o Ministério dos Transportes, em conjunto com o Comando do Exército, concluiu o *Plano Nacional de Logística e Transportes* (PNLT), planejamento da infra-estrutura logística e de transportes ao longo dos próximos 15 anos. A previsão de investimentos é de R\$ 172 bilhões no período 2008-2023, entre recursos públicos e privados. O relatório foi apresentado aos 27 estados da federação para discussão e aprimoramento. Posteriormente, serviu como base para a elaboração do próximo plano plurianual. Trata-se do primeiro trabalho de planejamento setorial desde o *Programa e Desenvolvimento do Setor de Transportes* (Prodest), elaborado em 1986 pelo extinto Geipot (Grupo Executivo para a Integração da Política de Transportes).

A nova matriz de transportes de carga proposta ainda terá o modal rodoviário à frente, mas sua participação será reduzida dos atuais 58% para 33% do transporte de carga. Em contrapartida, o modal ferroviário subirá de 25% para 32%, e o modal hidroviário de 13% para 29%. Os modais dutoviário e aéreo evoluiriam para 5% e 1%, respectivamente. Assim, foi dada ênfase a ações e projetos de adequação e expansão dos sistemas ferroviário e aquaviário, com vistas à melhor integração multimodal com o sistema rodoviário, para o qual se propõe um concentrado esforço de restauração e manutenção, acompanhado de algumas importantes obras de construção, pavimentação e ampliação da capacidade. Para concretizar esses objetivos, o Governo terá que aumentar seus dispêndios. O PNLT prevê investimentos de R\$ 72 bilhões no período 2008-2011, ou seja, uma média de R\$ 18 bilhões ao ano, nos próximos quatro anos. O investimento em transportes nos orçamentos fiscal e da seguridade social em 2007 foi de R\$ 11,25 bilhões, dos quais foram pagos apenas R\$ 3,44 bilhões (fonte Siafi).

O modal rodoviário responde por R\$ 42 bilhões dos R\$ 72 bilhões de investimentos previstos no PNLT para o período 2008-2011. Somados aos gastos orçamentários anuais do Dnit para a conservação e recuperação das estradas, que não foram incluídos no PNLT, a previsão do Governo é chegar a 2010 com 62% de rodovias federais em boas condições, 35% da malha em estado regular e apenas 3% de estradas ruins. Hoje, segundo a classificação do Dnit, a divisão é de 37% de rodovias em condições excelentes ou boas, 32% regulares e 34% ruins.

Transporte rodoviário

Análise detalhada do modal rodoviário consta do Capítulo 6 deste relatório.

Transporte ferroviário

No setor ferroviário, o grande desafio da União é interligar as malhas concedidas e tornar mais atrativo o custo do frete.

Para viabilizar a interligação das ferrovias, houve uma importante alteração na configuração do setor com a reestruturação da Valec para construção e concessão da ferrovia Norte-Sul. Ela também será responsável pelo planejamento, elaboração e execução dos futuros projetos ferroviários do País, contratando-os na iniciativa privada, por meio de concessões, ainda que a regulação do setor continue a cargo da ANTT.

Outros destaques no setor ferroviário em 2007 foram a conclusão de 147 km da ferrovia Norte-Sul entre Aguiarnópolis e Araguaína/TO e a subconcessão de 720 km, no trecho da ferrovia Norte-Sul de Açailândia/MA a Palmas/TO, por R\$ 1,48 bilhão, à Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), já concessionária de outros 225 km da ferrovia.

A receita referente a outorga e concessões dos serviços de transporte ferroviário em 2007 foi de R\$ 759 milhões, incluindo os R\$ 739 milhões referentes à primeira parcela da concessão da ferrovia Norte-Sul à Companhia Vale do Rio Doce. A dotação orçamentária para dispêndios no setor em 2007, no entanto, foi de R\$ 25,9 milhões, dos quais foram efetivamente liquidados apenas R\$ 9,4 milhões. Além disso, foi executado (pago) R\$ 1,5 milhão dos R\$ 2,4 milhões de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, do programa *Concessão e Regulação de Ferrovias Federais*.

A ferrovia Transnordestina apresentou baixo nível de execução física: apenas 20 km dos 1.820 km previstos, ou 1,1%. As causas desse baixo nível de execução seriam problemas relacionados às desapropriações e ao licenciamento ambiental, conforme consta do SIGPlan.

As empresas concessionárias de ferrovias transportaram 257,4 bilhões de toneladas por quilômetro útil (tku) em 2007, crescimento de 11% em relação ao movimentado em 2006, segundo dados divulgados pela ANTF (Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários). Do total, 207,5 bilhões de toneladas foram de minério de ferro e carvão mineral, e o restante de cargas gerais. Dois fatores principais pesaram no crescimento da oferta do serviço: a expansão da demanda por transporte ferroviário e os investimentos feitos pelas companhias. Entre 1997 e 2007, as empresas concessionárias investiram um total de R\$ 14,4 bilhões. Em 2007, os investimentos da iniciativa privada atingiram R\$ 2,597 bilhões. Estão previstos aportes de mais R\$ 2,585 bilhões em 2008.

Transporte hidroviário

O objetivo do programa de manutenção de hidrovias é manter as características físicas e operacionais das vias navegáveis interiores. A execução da manutenção está a cargo de oito administrações hidroviárias vinculadas a quatro companhias Docas. A ação *administração das hidrovias* contempla a administração das hidrovias da Amazônia Ocidental, Amazônia Oriental, Araguaia–Tocantins, Nordeste, São Francisco, Paraná, Paraguai e Sul. O quadro seguinte resume o investimento feito nessas hidrovias em 2007:

(em R\$ milhões)

Administradora	Estados	Execução
Ahimoc - Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental	AM/RO/RR/AC	3,1
Ahinor - Administração das Hidrovias do Nordeste	MA/PI/CE/RN/PB	0,7
Ahimor - Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental	MT/PA/AM	3,3
Ahtar - Administração das Hidrovias do Tocantins-Araguaia	TO/MA/PA/GO	2,4
Ahsfra - Administração das Hidrovias do São Francisco	MG/BA/PE/SE	1,6
Ahrana - Administração da Hidrovia do Paraná	SP/PR/MG/GO/MS	5,6
Ahipar - Administração da Hidrovia do Paraguai	MT/MS	6,5
Ahsul - Administração de Hidrovias do Sul	RS/SC	3,8
Total		27,0

Fonte: Prestação de Contas 2007/Tomo I

Existem, nesse setor, 22 terminais hidroviários em obras, sendo 20 no Amazonas e 2 no Pará. As obras de dragagem e derrocamento da hidrovia Paraguai-Paraná estão em fase de licitação do projeto básico e estudos ambientais. Além disso, a restauração da navegabilidade e ampliação da capacidade da eclusa da usina hidrelétrica de Tucuruí apresenta 56% de execução física. Em 2007, foram executados 7% da obra.

Portos

O setor portuário foi fortalecido em 2007 com a criação da Secretaria Especial dos Portos e com o *Programa Nacional de Dragagem*.

Dentre os projetos em andamento, destacam-se o reinício das obras da Avenida Perimetral Portuária de Santos (obras com 20% de execução física em 2007) e do Porto de Itaqui, no Maranhão (há obras com 11,5% e 41,6% de execução física em 2007, segundo consta do SIGPlan). Foram aprovados projetos de implantação de arrendamentos nos Portos de Itaguaí, Imbituba, Itajaí, Vitória, Porto Alegre e São Francisco do Sul, que resultarão em investimentos da ordem de R\$ 482,4 milhões. Por fim, foram outorgadas autorizações para construção e exploração de 12 terminais de uso privativo, na modalidade de uso misto, que importarão investimentos da ordem de R\$ 1,3 bilhão e acréscimo da oferta da infraestrutura para movimentação de carga de cerca 80 milhões de toneladas/ano.

Em 2008, o governo pretende lançar o edital visando a dragagem para aumento do calado (profundidade) do porto de Santos. As obras deverão permitir que navios maiores possam chegar ao porto. No calado atual, o porto pode receber navios que transportam até 5.500 contêineres. Com profundidade de 15 metros, cargueiros que transportam 8.000 contêineres poderão chegar ao porto. Quanto maior o navio, maiores os ganhos de escala e menores os custos de exportação e importação. O tamanho do

ganho está estimado entre 10% e 30% da movimentação atual. Em 2007, estima-se que o porto tenha movimentado 82 milhões de toneladas de carga. Consta do relatório de acompanhamento do PAC de janeiro de 2008 (*site* do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão) que o aumento do calado deve elevar a movimentação do porto em 10% a 15%, segundo avaliação da Codesp, ou até 30%, segundo avaliação da Secretaria Especial de Portos.

A dragagem de aprofundamento do calado do porto de Santos será feita dentro das novas normas do setor. A licitação estará aberta também a empresas estrangeiras (há apenas três empresas de dragagem no País) e o vencedor está obrigado a manter, por seis anos, a profundidade contratada (15 metros). A previsão do Governo é de investir aproximadamente R\$ 1 bilhão para dragagem de portos em 2008.

Segundo informação da Secretaria Especial dos Portos, o porto de Santos servirá como espécie de modelo para o programa de saneamento das companhias Docas que o Governo Federal pretende fazer. Juntas, essas empresas (todas estatais federais) têm dívidas que somam aproximadamente R\$ 1,5 bilhão, a maior parte com o fundo de pensão dos empregados do setor (Portus), além de dívidas trabalhistas.

Um estudo concluído recentemente pelo Banco Mundial analisou os portos de 150 países e mostrou que o Brasil está muito distante de países desenvolvidos e perde em eficiência e custo para todos os seus principais competidores diretos. Enquanto um contêiner demora três dias para ser desembarcado em Cingapura, ao custo de US\$ 311, o mesmo processo leva treze dias no Brasil, ao custo de US\$ 1.145. O Brasil ficou na 61ª colocação, atrás de China, Chile, Índia, Argentina, México, Vietnã e Peru, entre outros.

Transporte dutoviário

No Brasil, a rede de dutos ainda é diminuta: 20.000km, bem abaixo dos 440.000km dos Estados Unidos e dos 42.000km de dutos no México. A Petrobras está construindo o Gasene, gasoduto que interligará as malhas das regiões Nordeste e Sudeste. A primeira fase, de 130 km e investimento de R\$ 90 milhões, entrou em operação em 31/10/2007. A segunda fase, com 300 km de extensão e investimento de R\$ 800 milhões, entrou em operação em 2008. O restante da malha, de 940 km de dutos e investimento de R\$ 3 bilhões, só deve entrar em operação em 2009.

A construção do gasoduto Campinas-Rio de Janeiro, com 448 km de extensão, envolveu investimentos de R\$ 80 milhões. Em 2007, haviam sido concluídos 98% da execução física em 2007.

A Petrobras também está construindo o gasoduto Urucu-Coari-Manaus, com 661 km de extensão e investimento de R\$ 1,58 bilhão. Ao final de 2007, haviam sido realizados 60% da execução física da obra. O início da operação está previsto para o final de 2008.

Transporte aéreo

O orçamento de investimentos da Infraero apresentou realização (empenhos não cancelados) de R\$ 524,3 milhões em 2007, equivalentes a 43% do montante estimado para o exercício, aplicados em três programas:

Programas realizados: Infraero

(em R\$ 1,00)			
Classificação	Orçamento Aprovado	Orçamento Realizado	Desemp.%
Prog. de Desenvolvimento da Infra-estrutura Aeroportuária	1.183.938.548	514.644.882	43%
Expansão da Infra-Estrutura Aeroportuária	784.934.556	301.253.253	38%
Expansão da Infra-estrutura Aeroportuária – Grandes Vultos	24.379.234	9.981.741	41%
Adequação da Infra-estrutura Aeroportuária	29.541.269	17.823.825	60%
Manutenção da Infra-estrutura Aeroportuária	345.083.489	185.586.063	54%
Prog. de Proteção ao Voo e Segurança do Tráfego Aéreo	1.695.919	1.568.308	92%
Manutenção dos Sistemas de Proteção ao Voo	1.695.919	1.568.308	92%
Prog. de Investimentos das Empresas Estatais em Infra-estrutura de Apoio	22.425.614	8.125.937	36%
Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	4.416.135	2.081.268	47%
Manut. e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	18.009.479	6.044.669	34%
Total	1.208.060.081	524.339.127	43%

Fonte: Infraero

Dentre as justificativas apresentadas pela Infraero para o baixo percentual de realização do orçamento (empenho) em alguns programas, estão a paralisação de obras para atender determinações do TCU, atrasos nos processos licitatórios e alterações na previsão de investimentos, adiada para 2008.

Segundo o relatório anual da administração da empresa, houve aporte de capital do Governo Federal no montante de R\$ 565,1 milhões para aplicação em obras constantes do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC). Cabe ressaltar que o valor refere-se a autorização para o gasto. Dada a baixa execução financeira verificada, conclui-se que o montante financeiro transferido pelo Governo Federal foi menor.

Segundo relatório da empresa, houve, em 2007, aumento na movimentação de passageiros de 8,2%; aeronaves, 6,4%; carga, 8,7%. As receitas da empresa também aumentaram: operações de embarque, 10,2%; armazenagem e capatazia, 8,9%; comunicação e auxílio à navegação aérea, 7,3%; concessão de áreas, 17,9%.

Além dos investimentos mencionados na tabela anterior, foram realizadas despesas (empenhos não cancelados) de investimento de mais R\$ 48,8 milhões, com recursos de outras origens, inclusive do adicional sobre tarifa aeroportuária (Ataero) e convênios. No total, os valores investidos foram de R\$ 573,1 milhões, dos quais R\$ 95,8 milhões derivaram do aporte de capital realizado pela União. Os investimentos realizados em obras de expansão, modernização e manutenção dos aeroportos totalizaram R\$ 439,1 milhões, 14,4% abaixo do realizado em 2006.

COMPOSIÇÃO DO GASTO

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária (empenho) nas subfunções da função transporte:

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾

Subfunções ⁽²⁾	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	13.147.773.100	81,9	10.528.015.598	80,1
Transporte Aéreo	1.190.050.602	7,4	518.310.829	43,6
Transporte Rodoviário	8.962.599.320	55,8	7.868.485.366	87,8
Transporte Ferroviário	1.584.027.801	9,9	1.436.253.262	90,7
Transporte Hidroviário	1.357.816.377	8,5	687.781.967	50,7
Transportes Especiais	53.279.000	0,3	17.184.174	32,3
Subfunções Atípicas	2.909.350.104	18,1	2.358.528.004	81,1
Total	16.057.123.204	100,0	12.886.543.602	80,3

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ A função Transporte consta do OFSS (R\$ 14.193.836.650) e do Orçamento de Investimento (R\$ 1.863.286.554).

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Considerando apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, foram empenhados R\$ 12,23 bilhões e pagos apenas R\$ 5,5 bilhões na função transportes em 2007.

Execução orçamentária – função transportes – 2007

(em R\$ milhões)

Grupo Natureza da Despesa	Autorizado	Empenhado	Valores Pagos	% Empenhado/ Autorizado	% Valores Pagos/ Autorizado
	(a)	(b)	(c)	(d)=(b)/(a)	(e)=(c)/(a)
1 Pessoal e Encargos Sociais	444	415	396	93,53	89,22
3 Outras Despesas Correntes	1.053	898	626	85,33	59,46
4 Investimentos	11.250	9.760	3.440	86,76	30,58
5 Inversões Financeiras	1.446	1.163	1.037	80,48	71,77
Total	14.193	12.238	5.501	86,23	34,76

Fonte : Siafi/STN/OFSS

Dos valores de despesa empenhados, foram inscritos em restos a pagar, ao final de 2007, o montante de R\$6,74 bilhões, dos quais R\$ 6,45 relativos a empenhos não liquidados (restos a pagar não-processados).

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos principais programas associados à função transporte, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Manutenção da Malha Rodoviária Federal	3.275.942.759	21,4	3.074.198.366	93,8
Corredor Araguaia-Tocantins	2.308.521.435	15,1	1.955.541.193	84,7
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	1.492.718.587	9,7	699.482.826	46,9
Corredor Mercosul	1.386.098.076	9,0	1.263.659.434	91,2
Corredor Nordeste	1.322.895.728	8,6	1.131.424.359	85,5
Corredor Leste	1.254.827.968	8,2	892.669.418	71,1
Fomento ao Desenvol. da Marinha Mercante e da Indústria Naval	1.236.775.114	8,1	1.020.596.607	82,5
Gestão da Política dos Transportes	690.843.558	4,5	473.921.352	68,6
Corredor Oeste-Norte	617.979.036	4,0	409.083.643	66,2
Corredor Transmetropolitano	530.708.990	3,5	323.175.785	60,9
Corredor Fronteira Norte	432.783.094	2,8	333.764.393	77,1
Corredor São Francisco	340.041.436	2,2	256.514.042	75,4
Infra-estrutura de Transportes	176.500.000	1,2	135.635.550	76,8
Corredor Sudoeste	118.000.000	0,8	93.001.230	78,8
Manutenção de Hidrovias	48.130.000	0,3	36.594.996	76,0
Serviços de Transporte Aquaviário	45.410.841	0,3	44.195.189	97,3
Exploração da Infra-Estrutura de Transp. Rodoviário e Ferroviário	25.874.000	0,2	14.386.243	55,6
Serviços de Transporte Rodoviário	17.100.000	0,1	15.515.683	90,7
Total	15.321.150.622	100,0	12.173.360.309	79,5

Fonte: SIGPlan

⁽¹⁾ % Realizado = (Realizado / Autorizado) x 100.

Em quase todos os programas, verifica-se alto percentual de valores empenhados com relação ao autorizado, porém um baixo percentual de valores pagos com relação ao orçamento.

Exceção a essa regra é o programa 8768 – *Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval*, cujo empenho foi de 82% e os valores pagos foram de 81% do orçamento. No ano de 2007, estavam inscritos neste programa R\$ 260,0 milhões em restos a pagar, totalmente executados no exercício. Havia no orçamento de 2007 dotação de R\$ 1,24 bilhão. Foi efetivamente liquidado R\$ 1,00 bilhão. A fonte majoritária dos recursos destinados ao programa provém da arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que totalizou R\$ 1,3 bilhão em 2007.

O principal programa da função transportes, 0220 – *Manutenção da Malha Rodoviária Federal*, corresponde à 21,4% do orçamento autorizado em 2007, ou R\$ 3,275 bilhões. De acordo com o Anexo II da Lei 10.633/2004, que dispõe sobre o PPA 2004 a 2007, o mencionado programa tem por objetivo *manter a malha rodoviária Federal em boas condições operacionais de tráfego*. O indicador do programa é: *Taxa de rodovias em boas condições de trafegabilidade*. Segundo o Siafi, o orçamento do programa era de R\$ 3,27 bilhões em 2007, mas foram empenhados R\$ 3,07 bilhões (93%) e pagos apenas R\$ 1,44 bilhões (44%). O relatório anual do PAC destaca a restauração de 6.600 km, a contratação da conservação

de 49.253 km e a sinalização de 9.000 km de rodovias em 2007. Em 2006, foram pagos R\$ 2,08 bilhões. O quadro a seguir mostra os gastos do mencionado programa por região e unidade da federação:

Programa manutenção da malha rodoviária federal por região e UF

(em R\$ milhares)

Região	UF	Malha UF em Km	Autorizado (a)	Empenhado (b)	Valores Pagos (c)	Valores Pagos/ Malha UF em Km	% Empenhado/ Autorizado (d)=(b)/(a)	% Valores Pagos/ Autorizado (e)=(c)/(a)
Nacional	17,16		562.224	478.842	280.856		85,17	49,95
	NA		562.224	478.842	280.856		85,17	49,95
Centro-Oeste	18,62	9.548,7	609.955	602.024	348.441	36,49	98,70	57,13
	DF	240,1	11.695	10.982	1.064	4,43	93,90	9,10
	GO	3.064,7	140.614	133.509	58.734	19,16	94,95	41,77
	MS	3.355,4	292.715	292.603	220.798	95,38	99,96	75,43
	MT	2.888,5	164.929	164.928	67.844	23,49	100,00	41,14
Nordeste	22,44	18.094,5	735.136	709.429	265.795	14,69	96,50	36,16
	AL	739,5	82.133	79.723	9.384	12,69	97,07	11,43
	BA	4.304,2	157.985	154.331	51.915	12,06	97,69	32,86
	CE	2.152,5	53.360	53.031	9.832	4,57	99,38	18,43
	MA	3.254,8	159.003	158.988	76.312	23,45	99,99	47,99
	PB	1.278,2	18.300	11.262	6.968	5,45	61,54	38,08
	PE	2.506,6	53.136	50.819	12.394	4,94	95,64	23,33
	PI	2.146,2	109.871	102.810	41.827	19,49	93,57	38,07
	RN	1.397,3	52.100	49.217	29.554	21,15	94,47	56,73
	SE	315,2	49.245	49.245	27.604	87,58	100,00	56,06
Norte	10,38	5.991,0	340.198	300.164	98.540	16,45	88,23	28,97
	AC	458,1	300	300	300	0,65	100,00	100,00
	AM	265,0	53.300	37.209	6.197	23,38	69,81	11,63
	AP	244,0	29.200	8.199	5.349	21,92	28,08	18,32
	PA	1.616,3	127.030	125.026	66.846	41,36	98,42	52,62
	RO	1.283,5	35.472	35.463	8.239	8,76	99,98	23,23
	RR	940,6	62.800	62.799	9.743	10,36	100,00	15,52
	TO	1.183,5	32.095	31.164	1.864	1,57	97,10	5,81
Sudeste	20,81	13721,4	681.842	665.186	332.081	24,20	97,56	48,70
	ES	934,0	18.882	18.391	8.772	9,39	97,40	46,46
	MG	10.059,9	558.335	554.675	266.575	26,50	99,34	47,74
	RJ	1.581,3	57.500	50.859	28.297	17,89	88,45	49,21
	SP	1.146,2	47.124	41.260	28.436	24,81	87,56	60,34
Sul	10,58	10.577,5	346.585	318.550	117.498	11,11	91,91	33,90
	PR	3.163,8	77.511	75.053	33.330	10,53	96,83	43,00
	RS	5.292,3	137.299	112.931	28.247	5,34	82,25	20,57
	SC	2.121,4	131.774	130.565	55.920	26,36	99,08	42,44
Total	100	72.710,0	3.275.942	3.074.198	1.443.215	19,95	93,84	44,05

Fonte : Siafi/STN/OFSS

ANÁLISE DE INDICADORES

São analisados a seguir os indicadores dos programas mais relevantes e tecidos breves comentários a respeito do desempenho alcançado.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0220: Manutenção da Malha Rodoviária Federal			
Taxa de Rodovias com Boas Condições de Trafegabilidade (percentagem)	20	70	70
Fórmula de cálculo: ISD = Relação percentual entre a extensão da malha pavimentada em condições boas e ótimas de trafegabilidade no ano e a extensão total da malha pavimentada.			
Comentário: A meta foi alcançada, de acordo com os dados lançados no Sigplan.			
Programa 0631: Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária			
Grau de Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária (percentagem)	68,25	74	39,018
Fórmula de cálculo: Número de fases de obras realizadas / número de fases de obras planejadas.			
Comentário: Além de não ter sido atingida a meta, o resultado medido ao final do PPA é muito inferior ao do início do período.			

Fonte: SIGPlan

⁽¹⁾ Dados não auditados.

Os programas 0237 - *Corredor Araguaia-Tocantins*, 0233 – *Corredor Mercosul* e 0235 – *Corredor Nordeste* não são examinados porque a fórmula de cálculo do indicador ainda está sendo definida pelo Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes.

RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES

O quadro seguinte mostra a execução, em 2007, dos restos a pagar na função transportes do OFSS 2007 inscritos ou prorrogados em 2006 nos orçamentos fiscal e seguridade social. Cabe ressaltar que, em 2007, foram inscritos R\$ 7,1 bilhões em restos a pagar no grupo de despesa de investimentos, um crescimento de 114%, o que demonstra a dificuldade de executar gastos nessa função:

Execução dos valores inscritos em restos a pagar

(em R\$ 1,00)

Grupo de Despesa	RP Processados		
	Inscritos	Pagos	A Pagar
1 Pessoal e Encargos Sociais	10.752.232	2.048.411	8.438.860
3 Outras Despesas Correntes	147.309.114	104.433.341	37.205.017
4 Investimentos	3.304.151.014	2.201.022.326	1.090.799.232
5 Inversões Financeiras	382.050.365	256.542.202	39.487.381
Total	3.844.262.726	2.564.046.279	1.175.930.489

Fonte : Siafi/STN/OFSS

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

O quadro seguinte resume o investimento em transportes constante no orçamento de investimento das empresas estatais em 2007, detalhado por subfunção:

Investimento por função e subfunção

(em R\$ milhares)			
Função e Subfunção	Orçamento Aprovado	Orçamento Realizado	Desemp.%
Energia			
Transporte Hidroviário	5.000	0	0,0
Transportes Especiais	3.300.121	1.645.522	49,9
Transporte			
Transporte Aéreo	1.190.051	518.311	43,6
Transporte Hidroviário	595.502	102.991	17,3
Transportes Especiais	53.279	17.184	32,3
Total	5.143.953	2.284.008	44,4

Fonte: MP/Dest

CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE-COMBUSTÍVEIS)

Essa competência permite à União arrecadar a contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide), relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, cuja utilização é vinculada ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Em 2007, o valor arrecadado da Cide alcançou R\$ 7,943 bilhões, de acordo com o Siafi.

O Tribunal vem acompanhado a utilização da Cide-combustíveis e o contingenciamento de seu saldo para fins de obtenção de resultado primário. Nesse sentido, o Acórdão n.º 1.857/2005-TCU – Plenário recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda que, de acordo com § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, excluíssem da limitação de empenho e movimentação financeira, nas leis de diretrizes orçamentárias seguintes, os programas e ações financiados pela contribuição.

Como visto no subitem 3.3.1 deste relatório, não houve contingenciamento da Cide-combustíveis em 2007 e as disponibilidades desta fonte de recurso (fonte 311), que eram de R\$ 7,2 bilhões em 2003, foram reduzidas para R\$ 1,4 bilhões em 2007.

Por fim, deve-se mencionar que o Procurador-Geral da República entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.970) no Supremo Tribunal Federal (STF), onde questiona o uso dos recursos da Cide para a geração de **superavit** orçamentário.

4.3.21 Funções administração e encargos especiais

COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

A atuação governamental nas áreas administração e encargos especiais decorrem de todas as demais atribuições do Estado. Trata-se de atividades que não são um fim em si mesmas, mas apenas meio para alcançar os objetivos das demais políticas de governo.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS À ADMINISTRAÇÃO E ENCARGOS ESPECIAIS

A função administração tem como principais órgãos orçamentários executores dos programas a ela vinculados os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão; no caso de encargos especiais, os órgãos orçamentários executores são refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, encargos financeiros da União e transferências a estados, Distrito Federal e municípios.

As unidades orçamentárias que mais executaram ações de administração, em volume orçamentário, foram a Receita Federal do Brasil e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cerca de 50% do total da dotação autorizada (R\$ 15,77 bilhões). Quanto aos encargos especiais, o maior volume orçamentário foi realizado pela unidade orçamentária “Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda”, com cerca de 86% do total da dotação autorizada (R\$ 1,05 trilhão).

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária (empenho) nas subfunções das funções administração e encargos especiais, detalhando-se as típicas, que correspondem a 78% e 100% do total da dotação autorizada para a função, respectivamente.

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾

Função	Subfunção ⁽²⁾	Autorizado (R\$)	% Total	Realizado (R\$)	% Realizado ⁽³⁾
	Subfunções Típicas	12.346.757.394	78,3	11.790.435.460	95,5
	Administração Geral	9.652.999.648	61,2	9.444.845.409	97,8
	Tecnologia da Informação	1.463.118.973	9,3	1.386.857.284	94,8
	Planejamento e Orçamento	473.135.317	3,0	428.108.214	90,5
	Normatização e Fiscalização	393.990.228	2,5	251.653.280	63,9
	Comunicação Social	125.851.388	0,8	110.830.392	88,1
Administração	Administração de Receitas	121.129.053	0,8	102.982.323	85,0
	Formação de Recursos Humanos	59.022.816	0,4	31.386.030	53,2
	Administração Financeira	41.172.576	0,3	18.834.061	45,7
	Controle Interno	13.161.469	0,1	12.805.552	97,3
	Ordenamento Territorial	3.175.926	0,0	2.132.915	67,2
	Subfunções Atípicas	3.423.412.882	21,7	2.315.044.635	67,6
	Total da Função	15.770.170.276	100,0	14.105.480.095	89,4

Função	Subfunção ⁽²⁾	Autorizado	%	Realizado	%
		(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Encargos Especiais	Subfunções Típicas	1.052.721.709.110	100,0	756.498.351.692	71,9
	Refinanciamento da Dívida Interna	592.990.519.964	56,3	357.328.740.728	60,3
	Serviço da Dívida Interna	205.072.087.324	19,5	173.167.613.811	84,4
	Transferências	114.374.076.297	10,9	113.055.049.262	98,8
	Outros Encargos Especiais	84.837.054.067	8,1	77.871.169.372	91,8
	Refinanciamento da Dívida Externa	27.914.234.113	2,7	17.282.732.842	61,9
	Serviço da Dívida Externa	27.533.737.345	2,6	17.793.045.677	64,6
	Sunfunções Atípicas	350.700.000	0,0	323.636.233	92,3
	Total da Função	1.053.072.409.110	100,0	756.821.987.925	71,9
Total Geral	1.068.842.579.386	-	770.927.468.020	72,1	

Fonte: SIGPlan.

Notas:

⁽¹⁾ As funções Administração e Encargos Especiais constam apenas dos OFSS.

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária (empenho) dos programas associados às funções administração e encargos especiais, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Função Administração				
Apoio Administrativo	36.267.809.648	69,8	35.338.804.100	97,4
Administração Tributária e Aduaneira	5.826.818.163	11,2	5.659.304.943	97,1
Investimento das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio	3.760.729.408	7,2	2.043.573.156	54,3
Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional	1.107.844.637	2,1	1.083.859.151	97,8
Gestão de Rec. Hum. e Democratização das Rel. de Trab. no Set. Público	731.105.789	1,4	60.575.770	8,3
Gestão da Política na Área de Planejamento	634.493.530	1,2	624.359.436	98,4
Recenseamentos Gerais	433.421.224	0,8	408.353.264	94,2
Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	404.128.660	0,8	382.742.352	94,7
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO	379.829.535	0,7	218.145.808	57,4
Gestão da Política de Administração Financeira e Contábil da União	364.071.447	0,7	256.553.838	70,5
Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional	298.918.194	0,6	295.902.339	99,0
Democratiz. do Acesso à Informação Jornalística, Educacional e Cultural	214.602.999	0,4	198.916.014	92,7
Inteligência Federal	200.825.357	0,4	174.106.985	86,7
Inclusão Digital	179.373.252	0,3	169.973.478	94,8
Fortalecimento da Gestão Administr. e Fiscal dos Municípios – PNAFM	153.125.698	0,3	61.221.032	40,0
Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas	110.461.789	0,2	102.982.569	93,2

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Gestão da Política de Comunicação de Governo	107.484.001	0,2	94.922.000	88,3
Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários	102.630.479	0,2	89.831.899	87,5
Gestão Pública para um Brasil de Todos	96.009.321	0,2	78.736.767	82,0
Divulgação dos Atos Oficiais e Produção Gráfica	74.817.249	0,1	68.778.886	91,9
Desenv. dos Mercados de Seg., Prev. Complement. Aberta e Capitalização	68.396.762	0,1	65.339.068	95,5
Gestão da Política de Desenvolvim. Regional e Ordenamento Territorial	56.622.489	0,1	41.933.174	74,1
Governo Eletrônico	55.494.706	0,1	44.750.929	80,6
Informações Estatísticas e Geocientíficas	51.746.605	0,1	40.148.473	77,6
Informações Integradas para Proteção da Amazônia	50.674.000	0,1	27.806.332	54,9
Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental	41.697.218	0,1	39.376.127	94,4
Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	41.187.443	0,1	30.754.994	74,7
Gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União	37.850.000	0,1	24.589.476	65,0
Desenvolvimento de Competências em Gestão Pública	25.852.839	0,0	20.345.220	78,7
Capacitação de Servidores Públicos em Finanças Públicas e Áreas Afins	25.005.634	0,0	14.703.057	58,8
Compras Governamentais	22.285.000	0,0	19.304.065	86,6
Certificação Digital	16.726.726	0,0	13.831.745	82,7
Gestão da Política Nacional Sobre Drogas	12.628.994	0,0	10.024.389	79,4
Gestão das Políticas Monetária, Cambial e de Crédito	8.904.000	0,0	6.931.300	77,8
Gestão de Políticas na Área da Presidência da República	8.034.086	0,0	3.762.767	46,8
Gestão da Política Econômica	5.395.400	0,0	4.039.125	74,9
Gestão da Política de Regulação de Mercados	4.673.291	0,0	3.864.059	82,7
Educação Fiscal	500.000	0,0	500.000	100,0
Promoção da Ética Pública	433.000	0,0	325.870	75,3
Total da Função	51.982.608.573	100,0	47.823.973.957	92,0
Função Encargos Especiais				
Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Interna	592.990.519.964	56,2	357.328.740.728	60,3
Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	205.073.518.867	19,4	173.168.706.849	84,4
Op. Esp.: Transf. Constitucion. e as Decorrentes de Legislação Específica	110.733.022.878	10,5	109.425.495.842	98,8
Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	58.079.217.958	5,5	56.409.493.181	97,1
Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Externa	27.914.234.113	2,6	17.282.732.842	61,9
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	27.533.737.345	2,6	17.793.045.677	64,6
Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	20.444.704.958	1,9	15.147.736.465	74,1
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	9.476.075.597	0,9	9.416.855.341	99,4
Operações Especiais: Outras Transferências	3.141.053.419	0,3	3.129.553.420	99,6
Total da Função	1.055.386.085.099	100,0	759.102.360.345	71,9
Total Geral	1.107.368.693.672	-	806.926.334.302	72,9

Fonte: SIGPlan

Nota:

⁽¹⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100.

Destaque-se que a considerável diferença verificada entre os dados orçamentários relativos à função administração, mostrados na tabela das subfunções, e aqueles relativos à metodologia apresentada no item 4.2, indicados na tabela dos programas selecionados, refere-se ao programa *Apoio Administrativo*,

que é executado na maioria dos órgãos da Administração Pública e é classificado em diferentes funções. Com isso, ao associar todo o gasto do programa – por ser ele padronizado e tipicamente administrativo – para a função Administração, aparece a diferença.

Análise de indicadores

Quanto aos programas relativos a encargos especiais, não há indicadores definidos. Para a função administração, foram analisados os 3 programas de maior relevância orçamentária com indicadores definidos, que representaram 14% da dotação autorizada. O programa *Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção*, inicialmente selecionado por ter indicador definido, não foi colocado no quadro a seguir, por não constar no SIGPlan o índice alcançado em 2007.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 0770: Administração Tributária e Aduaneira			
Taxa de Realização da Receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (porcentagem)	105,75	107,66	100,36

Fórmula de cálculo: $ISD = \text{Relação percentual entre a arrecadação tributária realizada no ano e a previsão de arrecadação tributária para o ano (relativamente aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal)}$.

Comentário: O fato de o desempenho verificado estar abaixo do esperado não necessariamente indica um cenário negativo. É de se esperar que, quanto mais sofisticado e preciso seja o planejamento, mais a arrecadação prevista e realizada se aproximem. O fato de o indicador ter ficado em torno de 100%, indica, de alguma forma, que a arrecadação manteve-se coerente com a previsão das receitas. O valor de referência e a previsão precisam ser revistos, pois órgão arrecadador deve sempre buscar o atingimento de suas metas, que devem guardar consonância com o potencial de arrecadação. Do contrário, uma subestimativa inicial da receita poderia levar a obtenção de resultados falsamente positivos.

Programa 0776: Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional

Nível de Enquadramento às Exigências de Capitalização por Parte das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (%)	99,92	100	99,86
---	-------	-----	-------

Fórmula de cálculo: $\text{indicador} = (\text{PLE do SFN} - \text{PLE das IF em liquidação} - \text{Parcela do PLE desenquadrada do SFN}) / (\text{PLE do SFN} - \text{PLE das IF em liquidação})$

Comentário: O índice piorou em relação ao do início do PPA, mostrando desempenho negativo. Destaca-se, ainda, a necessidade de que as informações prestadas no SIGPlan, especialmente no tocante à fórmula de cálculo sejam mais claras.

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ Dados não auditados.

Ações de controle externo

Duas ações de controle externo se destacaram em 2007 na função Administração: as atuações na fiscalização dos cartões corporativos e da terceirização no âmbito da Administração Pública Federal.

No que se refere aos cartões corporativos, destaca-se fiscalização que decorreu do item 9.4 do Acórdão nº 230/2006-TCU-Plenário e teve o objetivo específico de examinar a regularidade dos documentos fiscais utilizados para comprovar a realização de despesas efetivadas com o Cartão na Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República – SA/PR. Foram examinadas

648 notas fiscais, no montante de R\$ 1.530.223,16, referentes a despesas executadas nos exercícios de 2002 a 2005.

No geral, não se detectaram indícios de serviços não prestados. Foram verificadas, entretanto, diárias pagas em quantidade superior ao período de estada, além de identificados indícios de ilícitos fiscais. Como decorrência do processo, no Acórdão nº 470/2007-TCU-Plenário, determinou-se à SA/PR a adoção de providências com vistas ao ressarcimento dos valores apurados, bem como foram encaminhadas cópias do relatório, para a adoção das providências consideradas pertinentes, ao Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Secretaria da Receita Federal, Estadual ou Municipal, em razão dos indícios de ilícitos fiscais identificados.

Relativamente à terceirização em 2007, destacaram-se trabalhos com foco nas áreas de tecnologia da informação (TI) e de serviços de vigilância, limpeza e conservação. Quanto à primeira, buscou-se avaliar a terceirização em TI de entes da Administração Pública Federal selecionados, em especial a adequação da estrutura da unidade e seus processos de aquisição e gestão de serviços terceirizados. Com objetivo de verificar se os recursos federais estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, foram analisados procedimentos nas áreas de governança de TI e de licitações e contratações de serviços, tendo sido registrada a existência de irregularidades e falhas nos procedimentos avaliados, como inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades, existência de funções sensíveis exercidas por não-servidores do ente, pagamento integral de serviços prestados parcialmente, dentre outras. Como resultado, foram efetuadas diversas determinações e recomendações no Acórdão nº 669/2008-Plenário.

Quanto à segunda área, o Tribunal realizou auditoria nas contratações de serviços contínuos de vigilância, limpeza e conservação dos Ministérios da Saúde, Educação, Agricultura e Planejamento, Orçamento e Gestão, do Banco do Nordeste do Brasil (contratações em Fortaleza), Caixa Econômica Federal (contratações em Goiânia), Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Paraná, Tribunal Regional Federal da 5ª Região e Delegacia da Receita Federal/SP, consolidada no TC-16.721/2007-7.

O enfoque principal do trabalho foi verificar se os valores limites, fixados anualmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para as contratações dos serviços de vigilância e limpeza e conservação estavam elevados, o que pode contribuir para que a Administração celebre contratos antieconômicos, o que foi confirmado pela auditoria. Outras constatações que merecem destaque são: postos de vigilância diferentes dos definidos na IN/MARE n.º 18/1997; possibilidade de alteração/redução dos postos de vigilância; contratação de instalação e manutenção de vigilância eletrônica no mesmo contrato de prestação de serviços contínuos de vigilância; contratação de serviços de limpeza e conservação com produtividade superior à estabelecida pelo MPOG, o que se configura como uma boa prática e sinaliza que há margem para aumentar a produtividade fixada pelo órgão.

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

As transferências constitucionais federais constituem parcelas de receitas arrecadadas pela União e repassadas aos estados, Distrito Federal e municípios, por força de dispositivo constitucional, destacando-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação

dos Municípios (FPM), o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-E) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre importação e a comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), todas previstas no art. 159 da Carta Magna.

Conforme a tabela seguinte, que demonstra os valores das transferências constitucionais da União por unidade da federação, foi repassado, em 2007, o montante de R\$ 70,5 bilhões, o que representa um crescimento nominal de aproximadamente 14,8% em comparação ao valor transferido em 2006 (cerca de R\$ 61,4 bilhões).

Repasse das transferências constitucionais por unidade da federação – 2007

UF	FPM	FPE	IPI-E	CIDE	Total	(em R\$ milhares)
						% Total
Acre	179.062	1.095.052	433	13.568	1.288.114	1,83
Alagoas	808.196	1.331.635	7.878	26.436	2.174.145	3,09
Amazonas	467.041	893.199	71.127	28.673	1.460.039	2,07
Amapá	115.949	1.092.171	2.522	11.104	1.221.746	1,73
Bahia	3.060.397	3.007.695	208.572	123.839	6.400.503	9,08
Ceará	1.774.307	2.348.519	24.649	65.086	4.212.562	5,98
Distrito Federal	68.813	220.931	1.661	25.951	317.356	0,45
Espírito Santo	589.998	480.145	120.884	39.973	1.231.000	1,75
Goiás	1.224.962	910.068	27.225	90.330	2.252.585	3,20
Maranhão	1.415.473	2.310.524	27.885	56.740	3.810.621	5,41
Minas Gerais	4.456.535	1.425.872	305.910	202.941	6.391.258	9,07
Mato Grosso do Sul	500.839	426.369	18.116	46.069	991.392	1,41
Mato Grosso	625.251	738.752	24.769	51.464	1.440.236	2,04
Pará	1.227.441	1.956.433	108.263	55.671	3.347.807	4,75
Paraíba	1.097.037	1.532.912	7.000	33.765	2.670.715	3,79
Pernambuco	1.640.400	2.208.733	19.569	62.954	3.931.656	5,58
Piauí	900.089	1.383.267	765	36.384	2.320.506	3,29
Paraná	2.308.363	922.904	270.181	127.385	3.628.832	5,15
Rio de Janeiro	992.712	489.012	348.084	95.173	1.924.981	2,73
Rio Grande do Norte	842.332	1.337.333	9.405	36.560	2.225.630	3,16
Rondônia	309.482	901.265	4.094	24.608	1.239.450	1,76
Roraima	202.579	794.065	189	12.693	1.009.525	1,43
Rio Grande do Sul	2.261.031	753.764	326.319	111.931	3.453.046	4,90
Santa Catarina	1.314.364	409.660	195.664	69.036	1.988.724	2,82
Sergipe	481.067	1.330.099	1.405	22.404	1.834.975	2,60
São Paulo	4.543.063	320.097	533.308	343.259	5.739.727	8,15
Tocantins	528.098	1.389.221	662	36.252	1.954.233	2,77
Total	33.934.882	32.009.696	2.666.540	1.850.248	70.461.365	100,00

Fontes: STN e Banco do Brasil.

Obs: Inclui valores recebidos pelo Estado, bem como pelos Municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação. Os valores, exceto os da CIDE, já estão deduzidos de 16,66% para o Fundeb.

Ressalta-se que os valores relativos à distribuição do FPM, FPE e IPI-Exportação contemplam também recursos da entrega de parcelas da arrecadação do Parcelamento Extraordinário (Paex), instituído pela Medida Provisória n.º 303, de 29/10/2006, referente aos exercícios de 2006 e 2007, repassados pela União às unidades da Federação e aos municípios, em setembro de 2007, bem como, valores relativos à correção monetária dessas parcelas, repassados em dezembro do mesmo ano.

Cabe assinalar que, em 2007, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 55, de 20/9/2007, que alterou o art. 159 da Carta Magna de molde a ampliar a entrega dos recursos do FPM em um ponto percentual (1%). O repasse dos valores correspondentes deve ser efetivado no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. No exercício de 2007, esse aumento somente se aplicou sobre as parcelas da arrecadação dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados realizadas a partir do mês de setembro, em razão de disposição explícita no art. 2º da referida Emenda.

Em relação às transferências legais, cabe destacar as compensações financeiras previstas no § 1º do art. 20 da Constituição Federal: “*É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.*”

As compensações financeiras transferidas aos estados e municípios em 2007 totalizaram aproximadamente R\$ 10,8 bilhões, incluídos os *royalties* e participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural, as compensações financeiras devidas pela utilização de recursos hídricos e minerais e os *royalties* pagos por Itaipu Binacional, conforme tabela a seguir. O valor dessas transferências teve redução nominal de 8% (de R\$ 11,7 bilhões em 2006 para R\$ 10,8 bilhões em 2007), o que pode ser explicado pela valorização do real frente ao dólar norte-americano.

Compensações financeiras transferidas por unidade da federação – 2007

UF ⁽¹⁾	ANP ⁽²⁾	PEA ⁽³⁾	FEP ⁽⁴⁾	CFM ⁽⁵⁾	CFH ⁽⁶⁾	ITA ⁽⁷⁾	Total	%
								Total
AC	-	-	6.355	19	-	-	6.374	0,06
AL	66.882	75	15.700	6.031	23.160	-	111.849	1,03
AM	168.117	30.813	9.537	2.762	3.198	-	214.427	1,98
AP	223	-	5.703	4.518	1.381	-	11.825	0,11
BA	258.869	2.840	52.237	11.643	107.658	-	433.247	4,00
CE	47.403	-	32.353	1.067	659	-	81.483	0,75
DF	-	-	-	1.088	-	30	1.118	0,01
ES	290.348	26.324	9.938	4.105	3.525	-	334.240	3,09
GO	-	-	20.229	30.055	103.234	8.748	162.266	1,50
MA	-	-	27.430	268	1.953	-	29.651	0,27
MG	6.137	-	65.588	231.334	234.419	28.377	565.855	5,22
MS	-	-	8.526	4.565	50.225	5.556	68.873	0,64
MT	-	-	11.491	3.591	12.104	-	27.186	0,25
PA	1.263	-	23.930	130.768	90.539	-	246.501	2,28
PB	11.312	-	20.374	1.850	16.027	-	49.563	0,46

UF ⁽¹⁾	ANP ⁽²⁾	PEA ⁽³⁾	FEP ⁽⁴⁾	CFM ⁽⁵⁾	CFH ⁽⁶⁾	ITA ⁽⁷⁾	Total	% Total
PE	45.748	-	31.306	1.377	-	-	78.431	0,72
PI	-	-	17.136	310	1.698	-	19.144	0,18
PR	9.488	-	34.688	3.509	100.703	306.189	454.577	4,20
RJ	3.298.739	3.498.272	15.655	4.116	11.302	-	6.828.083	63,04
RN	283.489	17.688	16.212	916	2.531	-	320.837	2,96
RO	-	-	7.430	698	-	-	8.127	0,08
RR	-	-	5.542	26	-	-	5.568	0,05
RS	29.688	-	33.821	5.175	40.609	-	109.293	1,01
SC	23.791	-	19.444	7.222	36.699	-	87.156	0,80
SE	184.550	12.754	11.309	6.358	16.161	-	231.133	2,13
SP	106.244	-	62.584	13.193	121.944	13.032	316.998	2,93
TO	-	-	12.055	184	15.750	-	27.990	0,26
Brasil	4.832.291	3.588.767	576.573	476.751	995.480	361.931	10.831.792	100,00

Fonte: Siafi

⁽¹⁾ Inclui valores recebidos pelo Estado, bem como pelos Municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação

⁽²⁾ ANP – Royalties pela Produção e Royalties Excedentes de Petróleo ou Gás Natural

⁽³⁾ PEA – Participação Especial pela Produção de Petróleo ou Gás Natural

⁽⁴⁾ FEP – Fundo Especial do Petróleo

⁽⁵⁾ CFM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

⁽⁶⁾ CFH – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos

⁽⁷⁾ ITA – Royalties de Itaipu Binacional

Observa-se, pela tabela, que o Rio de Janeiro (estado e municípios) recebeu a maior parcela (63%) do total das compensações financeiras transferidas, por conta dos *royalties* do petróleo e gás natural e da participação especial pela produção desses recursos minerais (PEA).

4.3.22 Função relações exteriores

COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

As relações internacionais brasileiras, retratadas pela função relações exteriores, são realizadas com base na soberania do Estado, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, insculpido no inciso I do art. 1º, da Constituição Federal. O art. 4º da Constituição baliza o relacionamento do País com as demais nações.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES RELATIVAS ÀS RELAÇÕES EXTERIORES

A função relações exteriores tem como único órgão orçamentário executor dos programas a ela vinculados o Ministério das Relações Exteriores.

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária por grupo de subfunções da função relações exteriores, com destaque para as típicas, que correspondem a cerca de 55% da dotação total da função. Cabe observar que cerca de 14% da dotação total das subfunções atípicas referem-se a subfunções administrativas.

Execução orçamentária em subfunções ⁽¹⁾

Subfunções ⁽²⁾	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽³⁾
Subfunções Típicas	989.518.544	54,9	779.513.523	78,8
Relações Diplomáticas	560.625.100	31,1	469.404.434	83,7
Cooperação Internacional	428.893.444	23,8	310.109.089	72,3
Subfunções Atípicas	812.400.188	45,1	700.864.071	86,3
Total	1.801.918.732	100,0	1.480.377.594	82,2

Fonte: SIGPlan.

Notas:

⁽¹⁾ A função consta apenas dos OFSS (R\$1.801.918.732)

⁽²⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MPOG n.º 42/1999.

⁽³⁾ % Realizado = Realizado / Autorizado x 100

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função relações exteriores, conforme metodologia apresentada no item 4.2.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Programa	Autorizado	%	Realizado	%
	(R\$)	Total	(R\$)	Realizado ⁽¹⁾
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	526.247.094	49,1	385.283.326	73,2
Relações do Brasil com Estados Estrangeiros	356.150.000	33,2	304.354.983	85,5
Rel. e Negociações do Brasil no Âmbito dos Organ. Internacionais	44.317.000	4,1	30.817.462	69,5
Assistência a Cidadãos Brasileiros no Ext. e Atendimento Consular	35.000.000	3,3	27.422.570	78,4
Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior	28.000.000	2,6	21.121.693	75,4
Gestão da Política Externa	25.758.000	2,4	16.045.767	62,3
Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Internacional	24.500.000	2,3	22.230.603	90,7
Promoção das Exportações	15.350.000	1,4	10.878.075	70,9
Análise e Difusão da Política Externa Brasileira	12.070.702	1,1	10.824.141	89,7
Ensino Profissional Diplomático	4.000.000	0,4	3.087.147	77,2
Total	1.071.392.796	100,0	832.065.767	77,7

Fonte: SIGPlan (OFSS e Investimentos)

Nota:

⁽¹⁾ Segundo codificação estabelecida na Portaria MOG n.º 42/1999.

Análise de indicadores

Foram selecionados os indicadores dos cinco programas de maior volume orçamentário, que responderam por 46% do orçamento autorizado. A seguir são apresentadas as apurações dos indicadores e tecidos breves comentários à respeito do desempenho.

Análise dos indicadores relativos aos programas de maior relevância orçamentária ⁽¹⁾

Programas/Indicadores			
Indicador (unidade de medida)	Referência (R)	Previsão (P)	Alcance (A)
Programa 1264: Relações do Brasil com Estados Estrangeiros			
Taxa de Relacionamento Diplomático com Estados Estrangeiros (porcentagem)	94,96	100	59,38
Fórmula de cálculo: $ISD = \text{Relação percentual entre o número de países onde o Brasil possui representação diplomática e o total de países que mantêm atividade diplomática.}$			
Comentário: O resultado negativo não é coerente com os anos anteriores, haja vista terem sido informados em 2004, 2005 e 2006 os índices alcançados de 95,48, 95,30 e 90,63 respectivamente. Conforme informações do MPOG, a forma de cálculo do indicador foi alterada em 2007. Até 2006, eram contados o número total de postos, ainda que alguns países tivessem mais de um posto, enquanto que, em 2007, considerou-se apenas no numerador a quantidade de países em que o Brasil possui representação diplomática, correspondente a 114 países. Quanto ao denominador, manteve-se a interpretação anterior, o número de países membros da Organização das Nações Unidas, equivalente a 192. Tal fato determinou a queda abrupta do índice em 2007. Para fins de comparação, em 2004, 2005 e 2006, segundo o mesmo método de contagem realizado em 2007, os valores dos índices foram 50,00, 52,10 e 57,30.			
Programa 1256: Relações e Negociações do Brasil no âmbito dos Organismos Internacionais			
Taxa de Representação do Brasil em Organismos Internacionais (porcentagem)	96,56	100	100
Fórmula de cálculo: Número de Organizações Internacionais nas quais o Brasil está representado sobre o número de Organizações Internacionais de interesse do Brasil.			
Comentário: Verificou-se alcance exato da meta prevista para o final do PPA.			
Programa 0686: Assistência a Cidadãos Brasileiros no Exterior e Atendimento Consular			
Coefficiente de Assistência a Brasileiros no Exterior (1/1.000)	2,48	3	3,4
Fórmula de cálculo: Número de cidadãos assistidos a cada 1.000 brasileiros no exterior.			
Comentário: O indicador registrou ótimo desempenho, tendo sido ultrapassada a meta prevista. Segundo informações do MPOG, entretanto, não é possível avaliar a precisão desse índice tendo em vista a dificuldade de apuração do número exato de brasileiros que residem ou se encontram no exterior.			
Programa 0682: Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior			
Número de Alunos Estrangeiros Formados nos Cursos de Língua Portuguesa e Literatura Brasileira (pessoa)	20.000	20.000	30.000
Fórmula de cálculo: Somatório do número de alunos formados por unidades da rede de ensino no exterior.			
Comentário: Constatou-se ótimo desempenho, tendo superado a expectativa de manter o número de formados em cursos de língua portuguesa.			
Programa 0684: Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Internacional			
Taxa de Crescimento da Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica em Relação ao Ano Anterior (%)	25	14,29	27
Fórmula de cálculo: Número de ações (comissões mistas, missões técnicas bilaterais, subsídios à política externa, memorandos de entendimento entre países e outros) voltadas para a cooperação no âmbito dos programas de cooperação científico-tecnológica desenvolvidas em um ano, sobre o número de ações voltadas para a cooperação no âmbito dos programas de cooperação científico-tecnológica desenvolvidas no ano anterior.			
Comentário: Em se tratando de taxa de crescimento em relação ao ano anterior, o valor de referência não deveria ser a taxa de crescimento do ano anterior, pois as taxas de crescimento são independentes entre si..			

Fonte: SIGPlan

Notas:

⁽¹⁾ Dados não auditados.

A seguir, é feita breve análise do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), em razão de sua materialidade.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL (FOCEM)

O Decreto Legislativo nº 407, de 12 de setembro de 2006, incorporou ao ordenamento pátrio a Decisão nº 18/2005 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que criou o *Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul* (Focem). O fundo destina-se ao financiamento de programas para promover a convergência estrutural dos países-membros; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração, com ênfase na melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Serão integralizados US\$ 1 bilhão, no prazo de dez anos, dos quais US\$ 700 milhões serão aportados pelo Brasil.

Os recursos do Focem são constituídos a partir de contribuições anuais não-reembolsáveis dos integrantes do Mercosul, efetuadas em quotas semestrais, além de recursos provenientes de terceiros países ou organismos internacionais. De acordo com o regulamento do Focem (Decreto nº 5.985, de 13 de dezembro de 2006), tais contribuições são depositadas em uma instituição financeira dos Estados-parte com sede em Montevidéu.

Os projetos têm requisitos de elegibilidade tais como proposição e execução sob responsabilidade do setor público de um ou mais Estados-parte, enquadramento aos programas de convergência estrutural, de desenvolvimento da competitividade e de coesão social, definidos no art. 30 do regulamento do Focem e taxa interna de retorno socioeconômico maior que a taxa mínima de rentabilidade social de 7%. Os recursos do fundo não poderão ser utilizados para cobrir gastos com a elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos, compra de imóveis, aquisição e amortização de bens de capital usados, despesas financeiras, pagamento de multas, moras, sanções financeiras e despesas em procedimentos legais e despesas que não se possam comprovar como resultantes da execução do projeto.

O montante total anual da contribuição dos Estados-parte ao Focem é de US\$ 100 milhões e a sua integralização é progressiva, sendo de 50% e 75% em 2006 e 2007, respectivamente. A partir de 2008, será de 100%. A prioridade do Focem, até o quarto ano de funcionamento, será o aumento de infra-estrutura física para facilitar o processo de integração dos países-membros. A partir daí, será feita uma avaliação geral e uma revisão de prioridade. Essas contribuições estão programadas para um decênio, findo o qual os integrantes avaliarão a efetividade dos programas do fundo e a conveniência de sua continuidade. Os Estados-parte correspondentes deverão participar do financiamento de seus projetos aprovados pelo Conselho do Mercado Comum do Mercosul com fundos próprios equivalentes, no mínimo, a 15% do valor total de tais projetos. A origem e distribuição dos recursos, estabelecidos tendo em vista a média histórica do PIB do Mercosul é a seguinte:

Origem e destinação – Focem

	(em US\$ milhares)			
	Receitas	%	Despesas	%
Argentina	33.750	27,0	12.500	10,0
Brasil	87.500	70,0	12.500	10,0
Paraguai	1.250	1,0	60.000	48,0

	Receitas	%	Despesas	%
Uruguai	2.500	2,0	40.000	32,0
Total	125.000	100,0	125.000	100,0

Obs.: Os valores de receita foram publicados no primeiro orçamento do FOCEM, datado de 13/12/2006. O valor das despesas, que ainda não se realizou nos valores discriminados acima, está representado pela distribuição determinada no art. 6 da Dec. nº 18/2005.

A contribuição dos membros é proporcional ao respectivo PIB, ao passo que as aplicações são inversamente proporcionais ao PIB, razão pela qual o Brasil se beneficiará de apenas US\$ 100 milhões.

Contudo, se for considerado o PIB **per capita**, a distribuição de aporte de recursos proposta é fortemente regressiva, uma vez que o Brasil é o terceiro colocado por essa classificação, ficando acima apenas do Paraguai.

Mercosul: comparativo de renda per capita

Países	PIB	População	PIB per capita	Número Índice
Argentina	340.177.780.736	39.134.297	8.693	100,00
Brasil	765.610.622.976	189.322.987	4.044	46,52
Paraguai	8.371.707.904	6.016.000	1.392	16,01
Uruguai	23.159.480.320	3.314.466	6.987	80,38
Média	284.329.897.984	59.446.938	5.279	60,73
Mediana	181.668.630.528	22.575.149	5.516	63,45

Nota: Valores constantes em dólares a preços de 2000.

Fonte: Banco Mundial

Em termos operacionais, os recursos foram alocados no Ministério das Relações Exteriores em 2006, com a ação “Contribuição ao Mercado Comum do Sul - Mercosul”, com uma dotação de R\$ 74,83 milhões ou US\$ 35 milhões. Para 2007, foi cadastrada uma ação específica, “Contribuição ao Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – FOCEM”, com crédito extraordinário de R\$ 92,99 milhões ou US\$ 52,5 milhões.

O Diretor da Secretaria do Mercosul realiza todas as atividades relacionadas com a administração, gestão e funcionamento do Focem. A elaboração de anteprojeto de orçamento deve ser finalizada pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) até 30 de setembro de cada ano. O Grupo Mercado Comum (GMC) do Mercosul, por sua vez, analisa o orçamento e o encaminha ao Conselho Comum do Mercosul (CMC), que o aprova. Os países integrantes designarão a unidade técnica nacional Focem (UTNF) que constituirá o vínculo operativo com a UTF/SM e será encarregada da coordenação interna dos aspectos relacionados com a formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos. Os projetos que vierem a ser financiados estarão sujeitos a auditorias externas, contábeis, de gestão e de execução. A UTNF será responsável pelo recebimento e análise dessas auditorias externas e encaminhará os relatórios de auditoria à UTF/SM. A instância técnica para a avaliação e acompanhamento da execução dos projetos é a UTF/SM, que funcionará no âmbito da Secretaria do Mercosul.

A partir da transferência financeira pelo Escritório de Nova Iorque à agência em Montevidéu, o controle dos recursos fica à mercê dos procedimentos administrativos do Focem e das auditorias externas

contratadas, sem que as instituições fiscalizadoras dos Estados-parte exerçam sua atuação de controle. Daí a importância de se estabelecer um plano de ação para o monitoramento desses gastos.

4.3.23 Função legislativa

SENADO FEDERAL

No exercício de 2007, o Senado Federal contou com autorizações de despesa, já reajustada por créditos adicionais, no montante de R\$ 2,7 bilhões, sendo realizados (empenhados) 93%. Foram alocados ao programa “Atuação Legislativa do Senado Federal”, presente em todas as unidades orçamentárias do órgão, R\$ 2, 0 bilhões, à conta do qual foram realizadas despesas no montante de R\$ 1,8 bilhão, 91% da dotação autorizada. O quadro a seguir registra as dotações alocadas no programa finalístico do Senado Federal, a execução financeira correspondente e o comportamento das respectivas metas físicas:

Execução orçamentária do programa 0551– atuação legislativa do Senado Federal - exercício 2007

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Processo Legislativo	1.584.367	1.502.052	95	577	243	42
Produção e Distribuição de Documentos Legislativos	42.583	27.699	65	41.341.000	20.697.987	50
Assistência Méd. e Odont Serv., Empreg., e Dependentes	63.349	61.415	97	36.083	41.600	115
Assistência Pré-Escolar a Depend. de Serv., Empregados	4.026	3.296	82	686	638	93
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	44.011	43.517	99	6.224	6.216	100
Construção do Anexo III	33.000	0	0	23	0	0
Gestão do Sistema de Informática	66.979	43.980	66	296	348	118
Ampliação da Unidade de Apoio I	7.500	6.256	83	46	0	0
Apoio à Instalação Posto Avançado Incor - Brasília/DF	8.225	2.268	28	-	-	-
Contribuição da União, Aut. Fundação para custeio RPPS	189.013	189.013	100	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	213.942	191.933	90	-	-	-
Total	2.067.982	1.882.416	91	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do Senado Federal

Das ações realizadas pelo órgão, ligadas às atividades constitucionais e regimentais da Casa, destacadas no demonstrativo anterior, cabe mencionar a intitulada “Processo Legislativo”, cuja dotação orçamentária alcançou, no exercício em questão, cerca de R\$ 1,6 bilhão, tendo sido realizados 95% desse montante, resultando em despesas de R\$ 1,5 bilhão.

Referencial capaz de ponderar, em parte, os resultados alcançados com os recursos consignados à ação em destaque vincula-se ao número de matérias legislativas apreciadas pelo Senado Federal:

de 1.381 proposições apreciadas na sessão legislativa de 2007, 1.297 matérias foram aprovadas, com destaque para 4 propostas de emenda à Constituição, 206 projetos de lei ordinária, 5 projetos de lei complementar, 61 medidas provisórias e 49 projetos de resolução do Senado Federal. Quanto à meta física atribuída à ação “Processo Legislativo”, verifica-se que, do total de 577 sessões legislativas previstas, apenas 243 sessões foram efetivamente realizadas pelo Senado Federal, em 2007, o equivalente a 42% da meta estipulada.

No que diz respeito à ação “Produção e Distribuição de Documentos Legislativos”, a meta realizada (20.697.987 exemplares) ficou aquém da prevista, de acordo com o relatório de prestação de contas do Senado Federal, devido à redução das demandas decorrentes do contrato celebrado com a Câmara dos Deputados para prestação de serviços gráficos, em razão da modernização do parque gráfico daquela Casa legislativa.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consignou-se à Câmara dos Deputados, no exercício de 2007, dotação orçamentária final de aproximadamente R\$ 3,4 bilhões, dos quais foram realizados R\$ 3,1 bilhões (93%), com destaque para o programa “Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados”, que contou, no exercício em pauta, com 76% dos recursos autorizados para essa Casa Legislativa.

O quadro a seguir exibe a dotação orçamentária alocada ao programa finalístico do órgão e os correspondentes empenhos (realização) de despesa, bem como as metas físicas, previstas e executadas:

Execução orçamentária do programa 0553 – atuação legislativa da Câmara dos Deputados exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Realizado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Processo Legislativo	2.167.765	1.990.634	92	1.810	2.042	113
Assistência Méd. Odont. Serv. Empregados	50.000	48.135	96	63.532	53.298	84
Assist. Pré-Esc. Dep. Serv. Empreg. Dependentes	9.900	5.748	58	2.071	1.198	58
Auxílio-Transporte Servidores e Empregados	3.200	1.576	49	2.685	1.354	50
Auxílio-Alimentação Servidores e Empregados	111.149	107.684	97	18.826	15.213	81
Construção do Anexo V	18.040	1.240	7	27	0	-
Capacitação de Recursos Humanos	6.160	1.721	28	16.828	9.035	54
Reforma Imóveis Funcionais Moradia Deputados	36.325	29.538	81	108	0	-
Reparos e Conservação Residências Funcionais	16.500	9.342	57	433	403	93
Contribuição União Autarq. Fund. Custeio RPPS	183.366	166.847	91	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	3.016	470	16	-	-	-
Total	2.605.421	2.362.935	91	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Câmara dos Deputados

Das ações que compõem o programa acima detalhado, destaca-se “Processo Legislativo”, ação destinada a assegurar a força de trabalho necessária à plena atuação da Casa, seu custeio administrativo e operacional. Nessa ação, foram realizadas despesas de cerca de R\$ 2 bilhões em 2007, o correspondente a 64,5% das despesas globais realizadas pelo órgão.

Segundo o relatório de prestação de contas da Câmara dos Deputados, foram apreciadas pelo Plenário da Casa, no exercício em exame, 678 proposições, sendo ainda aprovadas, conclusivamente, 560 matérias pelas Comissões. Como referencial de avaliação dos resultados alcançados pelo órgão tem-se que, das 1.810 sessões legislativas previstas em 2007, foram efetivamente realizadas 2.042, o equivalente a 113% da meta física. Houve incremento de 64% no total de sessões realizadas pela Casa em relação ao exercício anterior, quando ocorreram 1.103 sessões legislativas.

4.3.24 Função judiciária

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O orçamento geral da União (OGU) destinou ao Supremo Tribunal Federal (STF), no exercício de 2007, créditos no valor total de R\$ 394 milhões, dos quais R\$ 385 milhões (98%) foram empenhados. Dos programas contemplados, destaca-se o “Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal”, que mobilizou o maior volume de recursos, com 77% do total da despesa executada. O demonstrativo a seguir exhibe o comportamento de algumas das principais ações atinentes ao programa finalístico do STF, em termos de dotação de recursos, com as correspondentes execuções orçamentárias e metas físicas, previstas e executadas em 2007:

Demonstrativo da execução do programa 0565 – prestação jurisdicional no Supremo Tribunal Federal exercício de 2007

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas no STF	198.894	197.509	99	85.000	172.029	202
Comunicação e Divulgação Institucional	28.065	27.781	100	32.000	31.676	100
Auxílio-Alimentação Servidores e Empregados	6.722	6.612	98	986	944	96
Assistência Médica Odontológica Serv. Empreg.	9.182	9.170	100	5.844	3.768	64
Recuperação e Moderniz. Instalações STF	15.000	14.932	100	42	42	100
Implantação Sistema Integrado Gest. Inf.- E-jus	19.003	18.527	97	50	39	79
Capacitação Recursos Humanos	1.200	760	63	850	878	103
Contribuição União para Custeio da Previdência	19.235	19.235	100	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	1.309	1.205	92	-	-	-
Total	298.610	295.731	98	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do STF

A ação “Apreciação e Julgamento de Causas” está intimamente ligada à atividade finalística do STF. No o exercício em exame, houve 150.901 decisões, sendo 128.201 monocráticas e 22.700

colegiadas. Houve incremento de aproximadamente 32% no número de decisões em relação ao ano de 2006.

O alcance, nessa ação, de meta de física mais de 100% superior à previsão justificou-se, conforme relatório de prestação de contas do órgão, pelo aumento substancial da demanda pela prestação jurisdicional registrada nos últimos anos, aliado às medidas adotadas pelo Tribunal no sentido de reduzir o estoque de processos, bem como a agilização e racionalização no trâmite processual.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), foi consignada dotação orçamentária, em 2007, no valor de R\$ 847 milhões, tendo sido empenhados R\$ 841 milhões (99%). O quadro seguinte exibe os valores destinados às principais ações do programa finalístico do órgão - “Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça” - e a realização da despesa correspondente, bem como as respectivas metas físicas, previstas e realizadas:

Demonstrativo da execução do programa 0568 – prestação jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Realizado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas	401.468	397.671	99	306.664	330.257	108
Implant. Sistema Integ. Gestão Inf. Jurisd. – E-Jus	17.535	17.113	98	21%	20%	98
Implant. Sistema Uniformiz. Padr. Rotinas Proces.	1.090	1.090	100	15%	15%	100
Assistência Médico-Odontológica Servidor/ Empr.	16.712	16.604	99	10.500	10.194	97
Assistência Pré-Escolar Depend. Servidor / Empr.	3.470	3.470	100	860	814	95
Auxílio-Alimentação Servidores e Empregados	19.620	19.620	100	2.808	2.766	98
Auxílio-Transporte Servidores e Empregados	45	36	80	100	112	112
Comunicação e Divulgação Institucional	5.330	4.937	93	5.500	8.380	152
Capacitação de Recursos Humanos	2.364	2.320	98	3.092	6.642	-
Outros Projetos/Atividades	61.964	61.100	99	-	-	-
Total	529.598	523.961	99	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do STJ

Verifica-se que a realização de despesas do programa em questão atingiu o percentual de 99% da dotação orçamentária alocada, com destaque para a ação “Apreciação e Julgamento de Causas”. Nessa ação, estão inseridas as despesas com pessoal e encargos sociais (servidores ativos), além de outras que contribuem para a consecução do objetivo do programa. A dotação orçamentária a ela destinada representou, no exercício em pauta, 47% do orçamento total do STJ e 76% do montante de recursos remetido ao programa finalístico do órgão.

No que diz respeito à atividade judicante, o relatório de prestação de contas do STJ destaca, em 2007, o julgamento de 330.257 processos, correspondendo a um acréscimo de 25,89% em relação a 2006, quando houve julgamento de 262.343 processos. Cada relator proferiu, em média, 11.901 decisões, o que representa 24,75% a mais do que em 2006, cuja média foi de 9.540.

JUSTIÇA FEDERAL

A Justiça Federal foi contemplada, no exercício de 2007, com dotação no montante de R\$ 7,9 bilhões, acrescida dos destaques recebidos, na ordem de R\$ 5,4 bilhões, destinados a pagamento de sentenças judiciais de outros poderes e órgãos federais, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição da República, sendo que a despesa realizada totalizou R\$ 13,3 bilhões. Cabe destacar que as despesas concernentes ao cumprimento de sentenças judiciais (precatórios/RPV), 61% das despesas executadas, não podem ser consideradas como despesas com a manutenção da Justiça Federal, uma vez que se referem ao pagamento de sentenças judiciais em que a União tenha sido parte vencida em ação judicial.

Dos programas destinados à Justiça Federal, destaca-se o denominado “Prestação Jurisdicional na Justiça Federal”, que tem como propósito garantir o exercício do direito por meio da prestação dos serviços jurisdicionais, observado o disposto nos artigos 108 e 109 da Constituição Federal e na legislação complementar. O demonstrativo a seguir exibe o comportamento das principais ações relativas ao programa, em termos de dotação de recursos, com as correspondentes execuções orçamentárias e metas físicas, previstas e realizadas.

Demonstrativo da execução do programa 0569 – prestação jurisdicional na Justiça Federal exercício de 2007

Ação	(em R\$ milhares)					
	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Realizado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Julgamento de Causas na Justiça Federal	3.644.731	3.625.556	99	3.401.703	2.816.651	83
Implantação Sist. Integ Gestão Inf. Juris. Just. Federal	56.829	52.760	93	12	8	69
Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	54.032	53.733	99	193.142	269.632	140
Modernização de Instalações da Justiça Federal	18.530	16.358	88	59	65	111
Construção Ed.-Sede Seção Judiciária Vitória – ES	12.000	12.000	100	22	0	0
Const. Ed.-Sede Justiça Federal em Juiz de Fora – MG	3.850	3.850	100	26	39	152
Const. Ed.-Sede do CJF em Brasília – DF	8.970	8.970	100	23	51	220
Const. Ed.-Sede do TRF da 1ª Região em Brasília – DF	26.791	26.791	100	6	9	155
Const. Ed.-Sede Justiça Federal em S. José Campos – SP	4.031	4.031	100	61	61	100
Construção Ed.-Sede Justiça Federal Rio Grande – RS	8.420	8.420	100	44	49	111
Construção Ed.-Sede Justiça Fed.- Caxias do Sul – RS	6.000	6.000	100	34	29	84
Construção Ed.-Sede Just. Fed. .N. Hamburgo – RS	9.494	9.494	100	26	32	123

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Const. Ed.-Sede Seção Judiciária-Florianópolis – SC	12.664	12.664	100	8	19	238
Reforma Ed. Sede Tribunal R. Fed. 3ª Região– SP – SP	6.714	6.714	100	17	17	100
Reforma do Ed. Sede da SJ no Rio de Janeiro – RJ	5.000	5.000	100	31	31	100
Assistência Médica Odontológica - Serv. e Empregados	76.715	73.902	96	65.847	56.866	86
Assistência Pré-Escolar aos Dependentes	18.553	15.429	83	7.499	4.666	62
Auxílio-Transporte aos Servidores	6.988	5.134	73	5.930	4.364	74
Auxílio-Alimentação aos Servidores	168.670	166.351	99	24.463	23.488	96
Capacitação Recursos Humanos	14.200	12.492	88	13.511	16.540	122
Contr. da União de suas Autarquias e Fundações PSSS	576.668	543.758	94	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	33.228	19.293	58	-	-	-
Total	4.773.078	4.688.700	98	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça Federal/CJF

O relatório do Conselho da Justiça Federal destaca os números alcançados pela movimentação processual na Justiça Federal 1º e 2º graus, no exercício de 2007, sendo que, nos tribunais regionais federais, verificou-se acréscimo de 2,77% no número de processos julgados, 16,42% nos distribuídos e 1,56% nos tramitados, em relação ao exercício de 2006. Na Justiça Federal de 1º grau, por sua vez, houve acréscimo de 5,18% nos processos julgados, 8,03% nos distribuídos e redução de 3,09% nos processos em tramitação, comparando-se os dois exercícios.

Diretamente relacionado ao desempenho da movimentação processual, a média de processos julgados e distribuídos, por juiz, revela a relação entre o número de processos julgados na Justiça de 1º e 2º graus com o número de magistrados existentes na Justiça Federal. Nos tribunais regionais federais, esse indicador foi de 3.498 processos, representando um acréscimo de 4% em relação a 2006. Já na Justiça de 1º Grau, o número de processos julgados por magistrado, em 2007, comparativamente ao exercício anterior, foi de 1.784 processos, equivalente a um decréscimo de 3%.

No exercício de 2007, destacaram-se ainda medidas adotadas com vistas à finalização do processo de implantação de juizados especiais federais e de varas federais estabelecidas nos exercícios anteriores, bem como a implementação dos juizados especiais nos principais aeroportos brasileiros, com objetivo de solucionar conflitos entre passageiros, companhias aéreas e órgãos públicos federais.

JUSTIÇA DO TRABALHO

Na lei orçamentária de 2007, a Justiça do Trabalho foi contemplada com orçamento total de R\$ 9,2 bilhões, dos quais foram realizadas despesas de R\$ 9,0 bilhões (98%). O programa “Prestação Jurisdicional Trabalhista” mobilizou o maior volume de recursos, com 77% do total da despesa realizada, contemplando as ações finalísticas desse segmento do Poder Judiciário. O demonstrativo

a seguir expõe o comportamento de algumas das principais ações atinentes ao programa, em termos de dotação de recursos, com as correspondentes execuções orçamentárias e metas físicas, previstas e executadas em 2007.

**Demonstrativo da execução do programa 0571 – prestação jurisdicional trabalhista
exercício de 2007**

(em R\$ milhares)

Ações	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	5.552.451	5.526.535	100	2.641.900	2.647.702	100
Impl. Sist. Integ. Gestão Inform. Jur. Just. Trab. (E-jus)	38.962	32.227	83	9	1	11
Manutenção Sist. Integrado Gestão Informação Jurídica	11.266	3.813	34	1	1	100
Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	4.318	4.006	93	7.907	7.541	95
Assist. Médica Odont. Servidores, Empr. e Dependentes	104.706	102.520	98	111.697	95.402	85
Assistência Pré-Escolar Dep. de Servidores e Empregados	19.293	18.709	97	8.269	7.331	89
Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	6.920	6.466	93	6.009	4.225	70
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	176.266	175.419	100	35.587	34.617	97
Capacitação de Recursos Humanos	15.376	13.632	89	36.798	38.598	105
Construção Ed. Sede Trib. Reg. Tr. 22ª R. em Teresina -PI	3.500	4	0	29	0	0
Construção Ed. Sede Trib. Reg. Tr. 17ª R. em Vitória - ES	5.319	4.136	78	9	6	64
Construção de Fórum Trabalhista em São Luís - MA	4.000	4.000	100	30	0	0
Construção Ed. Apoio do TRT 4ª Reg. Porto Alegre - RS	3.557	3.557	100	40	0	0
Construção de Fórum Trabalhista em Londrina – PR	3.300	3.300	100	43	1	2
Construção de Fórum Trabalhista em Maringá – PR	5.666	5.609	99	64	17	26
Const. Ed. Sede Trib. Reg. Tr. 24ª R. Campo Grande - MS	7.200	7.200	100	37	7	19
Construção do Fórum Trabalhista em Goiânia - GO	3.005	3.005	100	15	38	256
Construção do Fórum Trabalhista em Manaus - AM	3.000	-	-	18	0	0
Constr. do Fórum Trabalhista em S. José Rio Preto - SP	4.200	4.200	100	100	5	5
Construção do Fórum Trabalhista em Joinville - SC	3.075	3.075	100	57	4	8
Modernização de Instalações da Justiça Trabalho	13.500	11.800	87	35	3	8
Aquisição imóvel Ed.-Sede TRT 2ª Região São Paulo - SP	4.200	-	-	1	0	0
Contr. União, Aut. Fund. p/Regime Prev. Serv. Púb. Fed.	1.029.609	950.436	92	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	38.968	27.644	71	-	-	-
Total	7.057.457	6.911.293	98	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça do Trabalho

Do rol das ações que compõem o programa “Prestação Jurisdicional Trabalhista”, cumpre salientar a ação “Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho”, destinada à missão constitucional da justiça trabalhista, cuja execução orçamentária (empenho), em 2007, alcançou R\$ 5,5 bilhões, correspondente a 61% das despesas globais realizadas naquele exercício. De acordo com as informações prestadas pelo órgão, foram solucionados 2.647.702 processos em 2007, perfazendo 100% da meta prevista, o que representou incremento de 10,55% em relação ao exercício de 2006.

No exercício de 2007, a Justiça do Trabalho instalou seis novas varas do trabalho, com o que atingiu-se o número total de 1.370 varas em funcionamento, distribuídas por todo o território nacional. Quanto a ações voltadas para a construção de fóruns trabalhistas, o órgão salienta que dificuldades e atrasos na execução das respectivas obras, tais como embaraços na conclusão do processo licitatório e exigências de planos diretores municipais, impuseram a inscrição em restos a pagar não-processados, para o exercício de 2008, da quase totalidade dos recursos empenhados nas ações correspondentes.

JUSTIÇA MILITAR

A Justiça Militar tem a competência constitucional de resguardar a legislação aplicável aos militares federais do Exército, Marinha e Aeronáutica. Coube ao órgão, em 2007, dotação orçamentária no valor final de R\$ 273,2 milhões. Foram realizadas despesas de R\$ 261,0 milhões, ou 96% do total. Destacou-se o programa “Prestação Jurisdicional Militar”, responsável pela execução de 56% do montante realizado pelo órgão.

O quadro a seguir registra, nas principais ações integrantes do programa finalístico do órgão, a dotação e a execução correspondentes, assim como as respectivas metas físicas disponíveis:

Demonstrativo da execução do programa 0566 – prestação jurisdicional militar exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado (B/A)	%	Prevista	Realizada (D/C)	%
	(A)	(B)		(C)	(D)	
Processamento de Causas na Justiça Militar da União	102.675	115.601	113	3.600	3.530	98
Modernização de Instalações da Justiça Militar União	3.072	2.107	69	15	13	87
Auxílio-Alimentação de Servidores e Empregados	5.040	5.278	105	721	714	99
Assistência Médico-Odontológica a Serv. e Empreg.	4.622	4.545	98	4.614	4.203	91
Contrib. União, Aut. Fund. p/Regime Prev. Serv. Púb. Fed.	17.889	15.931	89	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	19.377	1.988	10	-	-	-
Total	152.675	145.450	95	-	-	-

Fonte: Relatório da Justiça Militar

Segundo o relatório da Justiça Militar, foi dado atendimento a todas as demandas ingressas no transcurso de 2007. Na ação relativa à processamento de causas envolvendo crimes militares, verificou-se o julgamento de 3.530 processos, o que representou acréscimo de 89% em relação ao exercício anterior, quando foram julgados 1.863 processos. Com isso, as metas físicas foram quase que integralmente alcançadas.

JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Ao final de 2007, a Justiça do Distrito Federal e Territórios foi contemplada com dotação orçamentária no valor de R\$ 1,151 bilhão, sendo realizado R\$ 1,149 bilhão. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária das principais ações integrantes do programa finalístico do órgão, “Prestação Jurisdicional no Distrito Federal”, acompanhada das respectivas metas físicas, previstas e executadas:

Demonstrativo da execução do programa 0567 – prestação jurisdicional no Distrito Federal exercício de 2007

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas	726.614	724.832	100	289.301	351.760	122
Implantação Juizados Especiais Cíveis e Criminais	15.200	15.200	100	8	0	0
Reforma e Modernização Bloco A Fórum - Brasília	17.000	17.000	100	15	16	106
Implantação Sist. para Modernização Jurisdicional	3.600	3.600	100	15	16,4	109
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	33.832	33.832	100	4.511	4.467	99
Assistência Pré-Escolar Depend. Serv. Empregados	8.011	8.011	100	1.428	1.284	90
Assistência Médico-Odontológica Serv. e Empreg.	12.000	12.000	100	15.000	14.878	99
Contr. União Cust. Reg. Prev. Serv. Público Federal	114.440	114.440	100	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	6.080	4.841	80	-	-	-
Total	936.777	933.756	100	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do TJDFT

Informou o relatório do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) a apreciação e julgamento de 351.760 processos em 2007, ante 306.779 em 2006, o que corresponde a incremento de 15% nos resultados alcançados.

No que tange à ação “Implantação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais”, cumpre mencionar que, embora empenhada a integralidade de sua dotação, cerca de 90% dos recursos foram inscritos em restos a pagar não-processados, o que reflete o não atingimento de meta física.

JUSTIÇA ELEITORAL

A Justiça Eleitoral dispôs de dotação orçamentária final, em 2007, equivalente a R\$ 3,245 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 3,162 bilhões, ou 97% dos créditos disponibilizados. Destacou-se o programa “Gestão do Processo Eleitoral”, que tem por objeto a realização de pleitos eleitorais e o aperfeiçoamento dos níveis de atendimento jurisdicional. O programa contempla os meios materiais e financeiros necessários para o desenvolvimento das ações voltadas à materialização da jurisdição eleitoral em todo o País. A tabela seguinte exhibe o comportamento orçamentário das ações relacionadas a esse programa, com as respectivas metas físicas, previstas e executadas:

**Demonstrativo da execução do programa 0570 – gestão do processo eleitoral
exercício de 2007**

(em R\$ milhares)

Ações	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Pleitos Eleitorais – Nacionais	8.000	4.846	61	1	0	0
Divulgação Atos P. Jud. Serv. Es. Just.– TV Just. Nac.	8.433	7.962	94	50	171	342
Construção de Cartórios Eleitorais	43.577	33.440	77	153	17	11
Aquisição de Imóveis para Cartórios Eleitorais	18.111	7.994	44	33	4	12
Construção do Edifício-Sede do TSE em Brasília/DF	67.000	67.000	100	20	15	76
Construção do Anexo Ed.-Sede TRE em Curitiba - PR	8.340	8.139	98	10	10	100
Construção Edifício-Anexo Tribunal em Cuiabá - MT	5.582	5.582	100	1	0	0
Atualização e Manutenção Sist. Votação e Apuração	28.546	24.002	84	407.084	432.622	106
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	92.963	92.133	99	16.332	14.808	91
Assistência Médico-Odontológica Serv., Emp. e Dep.	45.506	45.365	100	41.116	34.437	84
Assistência Pré-Escolar Dep. Servidores e Empregados	15.070	14.208	94	4.514	3.207	71
Capacitação Recursos Humanos - Nacional	9.405	8.835	94	13.590	17.473	129
Gestão e Administração do Programa	1.963.283	1.922.041	98	-	-	-
Contr. Da União de suas Autarquias Fundações - PSSS	230.601	227.893	99	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	25.183	19.151	76	-	-	-
Total	2.569.600	2.488.591	97	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral encerrou suas atividades jurisdicionais de 2007 com 20.793 processos julgados com decisões de caráter definitivo, montante 13% superior ao registrado em 2005, último ano não-eleitoral. No entanto, se comparado ao ano eleitoral de 2006, a quantidade de julgados decresceu 64%. Além disso, o órgão teria firmado, no exercício em análise, entendimento sobre assuntos de relevância, definindo regras de grande impacto no cenário político nacional, a exemplo da fidelidade partidária.

Ressalte-se ainda a implementação da ação “Construção do Edifício-Sede do TSE, em Brasília/DF” com a utilização integral dos recursos orçamentários autorizados e o atendimento de 76% das metas físicas previstas. De acordo com o órgão, já teria sido resolvida a concorrência pública para seleção da empresa responsável pela execução da obra de construção, sendo o projeto arquitetônico assinado por Oscar Niemeyer e concebido a partir de tecnologias que possibilitam economia de recursos naturais,

com o aproveitamento máximo de luz solar e do sistema pluvial, em consonância com as diretrizes relativas à redução de impacto ambiental.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A Emenda Constitucional n.º 45/2004, que promoveu a reforma do Judiciário, criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que tem por competência a elaboração de políticas estratégicas e o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. O demonstrativo abaixo exibe a execução do único programa do órgão, “Controle da Gestão Administrativa e Financeira do Poder Judiciário”, suas principais ações, bem como as metas físicas correspondentes.

Demonstrativo da execução do programa 1389 – controle da gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário – exercício de 2007

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Apreciação Julgamento de Processos Disciplinares	8.637	8.481	98	1.932	3.597	186
Implantação Sist. Integ. Gest. Inform. Pod. Judiciário	4.000	3.996	100	10	10	100
Modernização Infra-Estrutura Tecnologia Informação	52.000	51.889	100	66	66	100
Outros Projetos/Atividades	1.895	1.416	75	-	-	-
Total	66.532	65.782	99	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do CNJ

Das ações que compõem o programa, destaca-se “Apreciação e Julgamento de Processos Disciplinares”, destinada à prestação jurisdicional constitucionalmente atribuída ao CNJ. Quanto aos resultados alcançados, percebe-se, pelo demonstrativo acima, que o número de processos solucionados pelo CNJ ultrapassou, em muito, a meta originalmente incluída na lei orçamentária. Comparativamente ao exercício de 2006, o aumento de processos julgados foi da ordem de 86,18%.

4.3.25 Funções Essenciais à Justiça

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

A Lei Orçamentária Anual para 2007 consignou ao Ministério Público da União (MPU) dotação, já reajustada por créditos adicionais, de R\$ 2,9 bilhões. Foram empenhadas despesas de R\$ 2,6 bilhões, correspondendo a 90% da dotação autorizada. Destacou-se o programa “Defesa da Ordem Jurídica”, que realizou o montante de R\$ 2,2 bilhões, correspondendo a 86% das despesas do exercício. No quadro a seguir, destaca-se a dotação orçamentária alocada ao programa finalístico do órgão, sua correspondente execução (empenho), bem como as metas físicas, previstas e realizadas:

**Demonstrativo da execução do programa 0581 – defesa da ordem jurídica
exercício de 2007**

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Realizado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário – PGJDFT	214.095	206.022	96	920.000	920.000	100
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário – PGT	441.897	414.320	94	800.500	774.096	97
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário – PGJM	64.999	63.214	97	22.973	22.973	100
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário – PGR	1.092.493	964.507	88	1.733.792	1.990.778	115
Construção da 2ª Etapa do Ed. Sede do MPDFT	9.467	9.467	100	69	2	3
Implantação Ofícios junto às Varas Justiça do Trabalho	10.619	7.305	69	30	20	67
Constr. de Ed. Sede Proc. Reg. Rep. Porto Alegre - RS	5.040	4.693	93	23	0	0
Constr. de Ed. Sede Proc. Reg. Trabalho na 4ª Região - RS	7.200	-	-	97	0	0
Constr. de Ed. Sede Proc.-Geral Just. Militar Brasília - DF	28.424	28.424	100	82	11	13
Constr. de Ed. Sede Proc. Reg. República em Goiânia - GO	12.200	11.361	93	38	50	131
Constr. Ed. Sede Proc.-Geral do Trabalho – Brasília - DF	10.775	10.680	99	18	0	0
Constr. Ed. Sede da Promotoria e Justiça no Paranoá - DF	5.880	5.684	97	68	86	126
Implantação de Procuradorias junto às Varas Federais	30.505	21.349	70	68	6	9
Fiscalização e Controle da Aplicação da Lei	21.749	20.863	96	77	12	16
Ref. Ed. Sede Proc. Regional Trabalho no R. de Janeiro RJ	10.250	10.250	100	-	-	-
Constr. Ed. Sede Proc. Reg. Trabalho - Porto Velho – RO	10.000	160	2	10	0	0
Aquisição Ed. Sede Proc. Repúbl. em Campo Grande - MS	10.200	10.200	100	1	1	100
Aquisição Ed. Sede Proc. República em São Paulo - SP	40.000	40.000	100	1	0	0
Aquisição Ed. Sede Proc. Region. Trabalho São Paulo - SP	32.070	32.000	100	1	1	100
Assistência Méd. Odont. Serv., Emp. Dep. – MPF	23.887	23.851	100	33.212	28.314	85
Ass. Pré-Escolar Dependentes, Serv., Empregados - MPF	5.588	5.131	92	2.970	3.069	103
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	72.260	71.775	99	12.121	12.545	103
Gestão e Administração do Programa	4.881	4.639	95	-	-	-
Contribuição da União Aut. Fundações p/ Custeio RPPS	299.636	252.651	84	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	78.830	51.132	65	-	-	-
Total	2.542.745	2.269.678	89	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do MPU

De acordo com o demonstrativo acima, coube ao conjunto de ações “Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário”, vinculadas aos seus respectivos ramos, 61% da despesa total realizada pelo órgão. Verifica-se, ademais, no que tange a algumas ações relacionadas à construção de edifícios-sede, a execução orçamentária (realização de empenhos) da ordem de 100%, ante uma execução física bem aquém do previsto. De acordo com o órgão, isso se deu em virtude de fatores tais como a necessidade de aperfeiçoamento de projeto de construção, questões envolvendo interesses de outros entes sobre a área destinada à construção, cômputo indevido de meta física. Por conseguinte, as despesas foram apenas empenhadas e inscritas em restos a pagar não-processados.

5

Análise Econômico-Financeira das Demonstrações Contábeis da União

5 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

5.1 ABRANGÊNCIA INSTITUCIONAL DA ANÁLISE

Estão apresentadas no Tomo II da Prestação de Contas do Presidente da República as demonstrações contábeis consolidadas dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), das autarquias – exceto os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas – das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista na condição de estatais dependentes (nos termos do art. 2º da Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000) e dos fundos especiais.

As entidades contábeis de natureza jurídica de direito público integram os orçamentos fiscal e da seguridade social da União e devem processar seus atos e fatos segundo as normas de contabilidade pública. As entidades contábeis de natureza jurídica de direito privado usam a contabilidade comercial e também a pública, quando houver dependência econômica em relação ao ente Controlador, a saber:

- **empresas estatais dependentes:** registram os atos e fatos de gestão segundo as normas de contabilidade pública, por receberem recursos financeiros do ente controlador para custeio e investimento, e também as normas de contabilidade comercial, por estarem sujeitas a regras do direito comercial. Estão contempladas nos orçamentos fiscal e da seguridade social.
- **empresas estatais não-dependentes:** usam contabilidade comercial, estão contempladas no orçamento de investimento e têm seu patrimônio registrado de forma proporcional à participação societária da União.

Os órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social são obrigados, de acordo com o disposto no art. 6º da Lei n.º 11.439, de 29/12/2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 – LDO 2007), a processar toda sua execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, na modalidade total no sistema Siafi e devem atender aos preceitos contábeis aplicados à Administração Pública. O sistema pode também receber informações sintéticas de outras entidades contábeis que não se submetam ao disposto no referido artigo da LDO. Nesse caso, são usuárias do sistema Siafi na modalidade parcial.

Além dos conselhos de profissões, os fundos de incentivos fiscais, que figuram exclusivamente como informações complementares ao projeto de lei orçamentária, não integram os orçamentos fiscal e da seguridade social. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária, de pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços, de pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos e de transferências para aplicação em programas de financiamento, conforme definido pela LDO supracitada, têm seu patrimônio registrado nas demonstrações contábeis referentes ao OFSS pelos valores das respectivas participações acionárias da União.

O universo institucional sob análise contempla todos os Ministérios e Presidência da República, suas entidades da administração indireta, as Casas Legislativas, os tribunais do Judiciário e o Ministério Público, bem como os fundos especiais a eles vinculados. O exame não inclui o Tribunal de Contas da União (TCU), cujas contas são analisadas e julgadas diretamente pelo Congresso Nacional. Não constam

das demonstrações e consolidações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, os seguintes órgãos: Funai-Patrimônio Indígena, Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil, Fundação Habitacional do Exército, fundos do setor elétrico e o órgão Banco Central, no desempenho de seu papel de autoridade monetária.

Além disso, não consta dos demonstrativos do Balanço Geral da União (BGU) as obrigações da União para com o Banco Central, em razão do resultado das operações da autoridade monetária.

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre o universo em análise.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN)

Os valores do Banco Central oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, no tocante a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos contábeis, em atendimento ao disposto no art. 5º, § 6º da LRF, são registrados no Siafi na modalidade total. As operações do Bacen, no âmbito de sua competência de autoridade monetária, tais como compra e venda de títulos, estão contabilizadas separadamente e são registradas como extra-orçamentárias no Siafi por integração de saldos e não compõem as demonstrações contábeis apresentadas pelo órgão central de contabilidade.

FUNAI – PATRIMÔNIO INDÍGENA

Em atendimento à Lei n.º 6.001/1973 (Estatuto do Índio) e ao Decreto n.º 4.645/2003, foi criado no Siafi o órgão “Funai-Patrimônio Indígena” com o intuito de efetuar registros contábeis dos bens a que se refere o art. 25 do referido decreto. Isso porque a contabilidade do patrimônio indígena não se confunde com a da Funai.

Nessa linha, os arts. 33 e 34 do Decreto n.º 4.645/2003 dispõem que:

Art. 33. A prestação de contas anual da Funai, distinta da relativa à gestão do patrimônio indígena, acompanhada do relatório das atividades desenvolvidas no período, será submetida, com parecer do Conselho Fiscal, ao Ministério da Justiça, que encaminhará ao Tribunal de Contas da União.

Art. 34. São distintas a contabilidade Funai e a do patrimônio indígena.

AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES NÃO-INTEGRANTES DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

A Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM), autarquia federal criada pela Lei n.º 188, de 15/1/1936, e a Fundação Habitacional do Exército (FHE), pessoa jurídica de direito privado criada pela Lei n.º 6.855, de 18/11/1980, e também destinada ao financiamento imobiliário, não integram nenhuma das peças da LOA (orçamentos fiscal, da seguridade social ou de investimentos) e utilizam o Siafi na modalidade parcial.

ENTIDADES CRIADAS

Foi instituído pela Lei n.º 11.284, de 2/3/2006, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) que é órgão gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), criado pela mesma lei. Ainda que o

art. 64 da lei tenha previsto quadro de pessoal próprio para o SFB, não constou unidade orçamentária específica denominada *Serviço Florestal Brasileiro* no orçamento de 2007 (Lei n.º 11.451/2007). Consta do Siafi a unidade gestora 440075 – *Serviço Florestal Brasileiro*, cuja execução orçamentária da despesa foi de R\$ 6.315.553,00 (*créditos da unidade orçamentária 44101 – Ministério do Meio Ambiente*). Entretanto, apesar do nome, tal unidade gestora não contempla a totalidade da execução orçamentária do Serviço Florestal Brasileiro a que se refere a Lei n.º 11.284/2006, já que o Relatório de Gestão das Florestas Públicas de 2007, divulgado pelo próprio SFB, informa uma execução de R\$ 14.411.428,00, portanto, superior à da unidade gestora 440075.

Conforme previsto na lei que o instituiu, o SFB celebrou, em 21 de setembro de 2007, contrato de gestão com a União, representada pelo Ministério do Meio Ambiente. Com isso, buscou-se assegurar autonomia administrativa e financeira ao SFB na execução das políticas nacionais de gestão de florestas públicas.

A criação do órgão SFB no Siafi constitui obrigação legal do Poder Executivo (arts. 83, 85, 87, 89 e 91 da Lei n.º 4.320/1964, incisos II e III do art. 50 da LRF, art. 11 da Lei n.º 10.180/2001, IN STN/MF n.º 3/2001 e Norma de Execução STN/MF n.º 1/2001). Após dois anos de criação e de atividade do SFB, tal medida ainda não foi tomada, motivo que enseja recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) providências nesse sentido.

De ressaltar que a criação do órgão no Siafi será medida de auxílio para os órgãos de controle no acompanhamento das ações do SFB.

5.2 APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA UNIÃO

5.2.1 Critérios e Procedimentos Contábeis

A STN apresentou demonstrativos consolidados dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, das entidades de cada tipo de administração indireta (contempladas nos orçamentos fiscal e da seguridade social) e dos fundos especiais, vinculados à administração direta e à indireta. Nessas consolidações não constam a discriminação das entidades integrantes dos respectivos conjuntos e nem mesmo o número de entidades integradas, ou seja, não se sabe quais entidades constam da consolidação.

Recomenda-se à STN que, nas consolidações futuras, seja incluído quadro com o nome de cada entidade que compõe a respectiva consolidação, seu patrimônio líquido, seu resultado do exercício, bem como suas receitas e despesas orçamentárias, de forma que se possa dimensionar o que está sendo consolidado.

A contabilização da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social é feita pelo regime de arrecadação para as receitas, também conhecido como regime de caixa, e pelo regime de empenho, para as despesas (art. 35 da Lei n.º 4.320/1964). Nas demonstrações contábeis, estão informados também os montantes da despesa liquidada, informação que mais se aproxima do regime contábil denominado competência. Os elementos resultantes de fatos extra-orçamentários, em geral, são contabilizados pela ocorrência do fato gerador (competência). Para os demonstrativos de entidades que integram o Siafi mas

não pertencem aos OFSS, o registro das variações patrimoniais é feito pelo critério de competência (art. 177 da Lei 6.404/1976).

A contabilização da compensação financeira entre o regime geral de previdência social (RGPS) e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (RPPS), no âmbito do Ministério da Previdência Social, é feita, atualmente, na forma de estorno da receita de contribuições do fundo do RGPS (FRGPS). Os valores líquidos apurados a favor dos RPPS são a eles repassados, segundo consta da Nota Técnica Conjunta n.º 18/DESOC/DEAFI/SOF/MP-COFIN/STN/MF, de 28/3/2005.

Os encargos patronais pagos pela União e suas entidades ao Plano de Seguridade Social do Servidor Civil (PSSS), bem como as demais despesas realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, passaram a ser contabilizados como despesas intra-orçamentárias a partir do exercício de 2006, em conformidade com as Portarias STN/SOF n.º 688, de 14/10/2005, STN/SOF n.º 338, de 26/4/2006, e STN n.º 340, de 26/4/2006.

O maior nível de consolidação das demonstrações contábeis do BGU, atualmente elaboradas pela STN, abrange os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta que constam dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Além disso, a participação societária da União nas empresas estatais não-dependentes é registrada como ativo nas demonstrações contábeis.

A consolidação das demonstrações contábeis no BGU não inclui as seguintes entidades, não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social: Funai (Patrimônio Indígena), Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil. Somadas, essas entidades encerraram 2007 com patrimônio (ativo real) avaliado em R\$ 2,1 bilhões.

Não está refletido nas demonstrações contábeis, por não ter sido apropriado no passivo, o valor de R\$ 17,3 bilhões referente ao resultado negativo apurado pelo Banco Central do Brasil em 2007, contrariando os arts. 83, 85, 87 e 89 da Lei n.º 4.320/1964 e o parágrafo 1º do art. 7º, da Lei Complementar n.º 101/2000.

Também não constam do BGU o saldo financeiro dos fundos do setor elétrico, cuja gestão está a cargo da Eletrobrás. Em 2007, o saldo era de R\$ 5,8 bilhões. Destaca-se, na composição dos ativos desses fundos, a reserva global de reversão (RGR), no montante de R\$ 5,3 bilhões.

Os fundos do setor elétrico são contribuições pagas pelos consumidores de energia elétrica e repassadas mensalmente pelas empresas concessionárias do serviço público de energia elétrica à Eletrobrás. Porém, as cotas anuais de contribuição e as reservas dos fundos não estão refletidas nas demonstrações contábeis da empresa, conforme consta em notas explicativas às demonstrações contábeis daquela empresa estatal dos exercícios findos em 31 de dezembro de 2007 e de 2006 (nota 49).

O investimento da União na Eletrobrás é avaliado pelo método da equivalência patrimonial. Assim, se o patrimônio daquela sociedade estatal não sofre o impacto dos recursos desses fundos, também o da União não sofrerá.

As demonstrações contábeis integrantes da Prestação de Contas do Presidente da República devem abranger toda a União, sem qualquer exceção, e seu patrimônio deve estar evidenciado por completo. Contudo, isso não vem ocorrendo, em razão das omissões apontadas.

Portanto, essa impropriedade motiva ressalva à Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao exercício financeiro de 2007. Por consequência, deve-se recomendar ao órgão central do sistema de contabilidade federal que faça refletir nas demonstrações contábeis consolidadas o patrimônio da União em sua plenitude.

Os balanços das entidades, ainda que registrados no Siafi, devem integrar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República.

Portanto, há que se recomendar ao órgão central do sistema de contabilidade que, quando da elaboração dos balanços consolidados, inclua os saldos das entidades Funai (Patrimônio Indígena), Fundação Habitacional do Exército e Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil, dos fundos do setor elétrico e do órgão Banco Central, no desempenho de seu papel de autoridade monetária. Também deve constar dos balanços consolidados a obrigação da STN para com o Banco Central referente à cobertura do resultado negativo do exercício, já registrado pela autarquia como “Créditos com o Governo Federal”.

Em todo encerramento de exercício, são cotejados os valores financeiros recebidos com o total da despesa executada no exercício. A diferença apurada pode gerar *recursos a receber* ou *recurso diferido*, o que impacta positiva ou negativamente a variação patrimonial do órgão, conforme o caso. Em 2007, essa apuração não ocorreu corretamente em vários órgãos, inclusive no Poder Judiciário. Instado pelo Tribunal de Contas da União a se manifestar sobre a diferença apurada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) nos registros da Justiça Federal, a STN prestou os seguintes esclarecimentos (Ofício n.º 4750/2008/CCONT-STN):

“8. Esclarecemos que na realização desse processo no encerramento do exercício de 2007 ocorreram erros no momento da apuração dos valores para realizar o cálculo parametrizado. Na hora em que o sistema efetua o cálculo entre os Recursos Recebidos versus a Despesa Executada ocorreram erros de tratamentos, em alguns casos na fonte de recursos, em outros nas unidades orçamentárias. Como o sistema efetua este cálculo por dentro e não guarda a memória do mesmo, não conseguimos identificar a causa das falhas.”

As informações da STN, juntamente com os valores apurados pela Secretaria de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União, revelam as seguintes discrepâncias no BGU:

Órgão	(em R\$)	
	Valor Registrado Indevidamente	%
Tribunal de Contas da União	71.618,80	0,0
Justiça Federal	9.303.788.469,92	38,5
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão	168.816,58	0,0
Ministério da Agricultura	1.226.410,95	0,0
Ministério da Fazenda	635.482,73	0,0
Ministério da Educação	55.032.495,58	0,2
Ministério da Justiça	82.049.146,11	0,3
Ministério das Minas e Energia	14.575.659,54	0,1
Ministério Previdência Social	15.354.842,35	0,1
Ministério da Saúde	479.192.229,41	2,0
Ministério dos Transportes	37.255,18	0,0
Ministério da Cultura	64.131.296,17	0,3
Ministério do Meio Ambiente	210.000,00	0,0

Órgão	Valor Registrado Indevidamente	%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	84.524.142,59	0,3
Ministério dos Esportes	31.236.691,18	0,1
Ministério da Defesa	22.088,53	0,0
Ministério da Integração	219.032.951,93	0,9
Ministério do Turismo	79.998,00	0,0
Ministério Desenvolvimento Social e de Combate à Fome	13.712.713.652,27	56,7
Ministério das Cidades	110.127.607,39	0,5
Total	24.174.210.855,21	100,0

Fonte: Siafi e STN/CCONT

Os balanços consolidados não são afetados, pois resultado incorreto gerado em um órgão tem contrapartida no Tesouro Nacional, que o compensa automaticamente. Porém, são afetados o patrimônio e as demonstrações contábeis dos órgãos em que ocorrem as discrepâncias. Ademais, não houve nenhum esclarecimento nas notas explicativas do BGU sobre as falhas ocorridas.

Por esses motivos, há que ressaltar as contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício de 2007. Deve-se recomendar à STN que adote providências para ajustar, em 2008, os impactos desses registros incorretos e implantar no Siafi rotinas que possibilitem a identificação e correção dessas inconsistências. Além disso, a STN deve informar os problemas que causem impacto nas demonstrações contábeis nas notas explicativas da prestação de contas encaminhada ao Tribunal de Contas da União.

5.2.2 Estruturação e Consolidação das Demonstrações Contábeis

Foram analisados os seguintes demonstrativos contábeis, consolidados por Poder e por tipo de administração indireta nos orçamentos fiscal e da seguridade social:

Demonstrativos Exigidos pela Lei n.º 4.320/1964

Balanco Patrimonial	Estoque de bens, direitos e obrigações, bem como contas de compensação, das diversas entidades contábeis ao final do exercício financeiro.
Balanco Financeiro	Comparação entre os fluxos de ingressos e os fluxos de dispêndios de recursos, considerados sob a ótica de caixa, e apuração do resultado financeiro .
Balanco Orçamentário	Comparação entre as receitas e as despesas orçamentárias previstas e/ou fixadas e as realizadas e apuração do resultado orçamentário .
Demonstração das Variações Patrimoniais	Comparação entre as variações ativas e as passivas, estando nelas incluídas aquelas que decorrem da execução orçamentária e as que dela independem, e apuração do resultado patrimonial ou econômico .

Fonte: Lei n.º 4.320/1964.

Além dos demonstrativos exigidos pela Lei n.º 4.320/1964, também consta do BGU a demonstração das mutações do patrimônio líquido (DMPL). Essa demonstração é de grande utilidade nas sociedades empresariais, pois discrimina o fluxo de valores entre as contas do patrimônio líquido, bem como a origem e o valor dos acréscimos e diminuições ocorridas durante o exercício. A DMPL é particularmente relevante na análise da composição das reservas de lucros por exigência legal.

BALANÇO PATRIMONIAL

De acordo com o art. 105 da Lei n.º 4.320/1964, o balanço patrimonial deve demonstrar o ativo financeiro, o ativo permanente, o passivo financeiro, o passivo permanente, o saldo patrimonial e as contas de compensação. Evidencia, portanto, a situação dos bens, direitos, obrigações e do patrimônio líquido, bem como do ativo e passivo compensados.

De acordo com o art. 106 da Lei n.º 4.320/1964, a avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá aos seguintes critérios:

Critérios de Avaliação dos Elementos Patrimoniais – Lei n.º 4.320/1964

Elemento Patrimonial	Critério de Avaliação
Débitos e créditos, bem como os títulos de renda	Pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço.
Bens móveis e imóveis	Pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção.
Bens de almoxarifado	Pelo preço médio ponderado das compras.

Fonte: Lei n.º 4.320/1964.

Dispõe ainda o art. 106 da citada lei, em seu § 3º, que poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

Os balanços patrimoniais consolidados publicados no BGU ainda contêm rubricas que, por representarem saldos oriundos de operações entre entidades integrantes da consolidação, deveriam ser eliminados no processo de elaboração:

- rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação (órgãos e entidades);
- rubricas de obrigações tributárias, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação;
- encargos sociais a recolher quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação.

Segundo a STN, a estrutura atual do Siafi não possibilita efetuar automaticamente a eliminação de direitos a receber e obrigações a pagar oriundos de operações entre órgãos/entidades dos balanços. A STN alega ser inviável, no curto prazo, tais exclusões.

Em 2007, a STN implantou nova rotina de registro de restos a pagar não-processados com objetivo de evitar que esses valores impactem o valor do passivo no balanço patrimonial. Dessa maneira, os restos a pagar não-processados, que não constituem obrigações efetivas, deixam de integral o passivo real e, por consequência, o total do passivo. Entretanto, tais valores ainda continuam a integrar o valor do passivo financeiro, a fim de atender o que dispõe o inciso I do § 1º e § 2º do art. 43 da Lei n.º 4.320/1964.

Ou seja, o órgão central de contabilidade da União decidiu que os valores registrados em restos a pagar não-processados não devem compor as obrigações constantes do balanço patrimonial. Em vista disso, os restos a pagar não-processados são registrados no passivo financeiro e anulados por uma conta

retificadora do passivo não-financeiro. O resultado prático desse procedimento é deixar inalterado o valor do **superavit** financeiro (fonte de crédito adicional) e, ao mesmo tempo, desconsiderar o impacto dos recursos empenhados e não liquidados sobre o resultado patrimonial do exercício. Essa questão será analisada em 2008 conjuntamente com outras alterações de interpretação da lei que estatui normas gerais de direito financeiro (Lei n.º 4.320/1964).

Trata-se de mudança de interpretação dos dispositivos legais implementadas sem menção nas notas explicativas. É recomendável que o órgão central de contabilidade faça constar dessas notas todas as alterações de registros decorrentes de mudança de interpretação. Assim, evita-se sejam comparados demonstrativos contábeis elaborados sob diferentes critérios metodológicos.

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

De acordo com o art. 104 da Lei n.º 4.320/1964, a demonstração das variações patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio (variações ativas e variações passivas), resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Na análise dos subgrupos da DVP, persistem ainda inconsistências relativas a registros contábeis e estrutura do plano de contas que dificultam a evidenciação e a transparência das informações. Isso pode ser observado nos seguintes subgrupos:

- **Mutações passivas:** segundo o manual Siafi, o subgrupo registra as alterações patrimoniais representadas pela alienação de bens e direitos e operações de crédito resultante da execução da receita. Portanto, são contas utilizadas para equilibrar o resultado quando da ocorrência de receitas orçamentárias. Não é isso, contudo, que vem ocorrendo, uma vez que diversas receitas de operações de créditos e de alienações de bens, por exemplo, que requerem registro em mutação, não são contabilizadas dessa forma, além de haver registros nas contas desse grupo sem contrapartida orçamentária.
- **Mutações ativas:** segundo o manual Siafi, o subgrupo registra as alterações patrimoniais representadas pela aquisição de bens e direitos e amortização da dívida passiva resultantes da execução da despesa. Portanto, são contas utilizadas para equilibrar o resultado quando da ocorrência de despesas orçamentárias. Não é isso, contudo, que vem ocorrendo, já que diversas despesas de aquisições de bens, por exemplo, que requerem registro em mutação, não são contabilizadas dessa forma, além de haver registros nessas contas sem contrapartida orçamentária.
- **Receitas extra-orçamentárias:** segundo o plano de contas do Siafi, o subgrupo registra o valor total das receitas que independem da execução orçamentária e que são arrecadadas durante o exercício. Órgãos da administração direta (INPE/MCT, FUNSEEP/SF) e entidades da administração indireta (Conab, IBGE, Enap, Embrapa, Hospital de Clínicas de Porto Alegre,

etc.), todos contemplados nos orçamentos fiscal e da seguridade social, vêm utilizando o conjunto de contas.

- **Despesas extra-orçamentárias:** segundo o plano de contas, o subgrupo registra o valor total das despesas não-vinculadas à execução do orçamento realizadas durante o exercício. Órgãos da administração direta (STN, fundos constitucionais de financiamento, por exemplo) e entidades da administração indireta (Fundação Oswaldo Cruz, Conab, Embrapa, etc.), todos integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, vêm utilizando o conjunto de contas.
- **Deduções da Receita Orçamentária:** a despeito de os valores de dedução de receitas estarem retificando apenas as contas de receitas correntes, há deduções relacionadas às despesas de capital e, portanto, indevidamente classificadas na demonstração.

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com a Lei n.º 4.320/1964, art. 102, o balanço orçamentário demonstrará as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com as realizadas.

Na União, o balanço orçamentário demonstra, separadamente, a execução orçamentária feita via descentralização de crédito.

BALANÇO FINANCEIRO

De acordo com o art. 103 da Lei n.º 4.320/1964, o balanço financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e com os que se transferem para o exercício seguinte. Os restos a pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

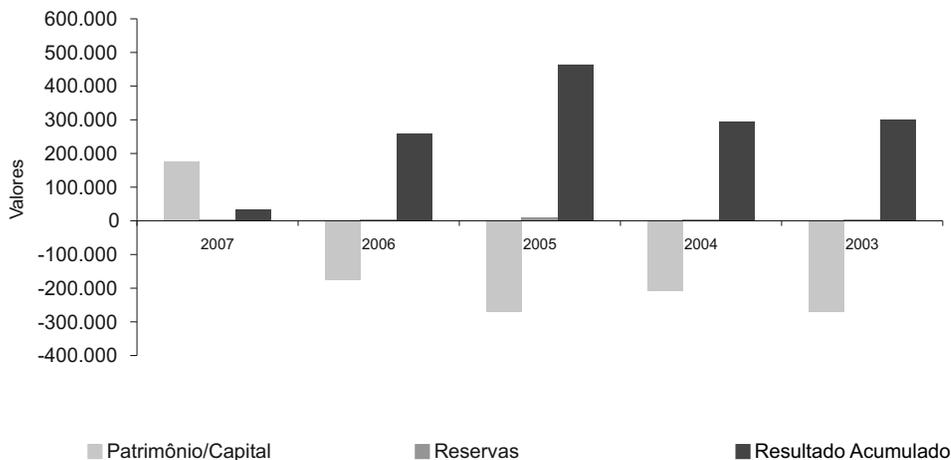
5.3 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA UNIÃO

5.3.1 Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

RESULTADO PATRIMONIAL E PATRIMÔNIO LÍQUIDO

O resultado patrimonial do período foi de R\$ 123,7 bilhões. Esse resultado decorreu em grande parte do ajuste contábil da provisão para perdas de dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no valor de R\$ 73 bilhões, reversão essa realizada devido a lançamento indevido feito em 2006 pela autarquia.

Evolução do Patrimônio Líquido 2003-2007



Fonte: Siafi

Balanco Patrimonial – OFSS 2007

(em R\$ bilhões)

Ativo	2007	2006	Passivo	2007	2006
Ativo Financeiro	398	335	Passivo Financeiro	105	78
Curto Prazo	398	335	Curto Prazo	105	78
Disponível	303	246	Depósitos	15	11
Créditos em Circulação	95	89	Obrigações em Circulação	89	66
Ativo Não-Financeiro	1.742	1.529	Valores Pendentes a C. Prazo	1	0
Realizável a Curto Prazo	82	76	Passivo Não-Financeiro	1.820	1.696
Valores Pendentes a Curto Prazo	0	22	Obrigações em Circulação	359	456
Realizável a Longo Prazo	1.304	1.112	Operações Especiais	1	1
Permanente	355	317	Exigível a Longo Prazo	1.459	1.238
Ativo Real	2.141	1.865	Passivo Real	1.925	1.775
Ativo Compensado	1.989	1.100	Patrimônio Líquido	215	89
			Passivo Compensado	1.989	1.100
Total	4.130	2.966		4.130	2.966

Fonte: BGU

OBRIGAÇÕES EM CIRCULAÇÃO – RESTOS A PAGAR

O valor das obrigações em circulação do passivo financeiro, em 2007, monta a R\$ 89,1 bilhões, sendo R\$ 55,1 bilhões relacionados a restos a pagar não-processados. Este valor apresenta a seguinte distribuição:

Despesa Empenhada X Restos a Pagar Não-Processados – 2007

(em R\$ milhões)

Órgão	Despesa Empenhada (a)	RP não Processados		% (b / a)
		Empenhos 2007 (b)	Empenhos de exercícios anteriores	
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	598	598	481	100,0
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)	393	390	363	99,3
Ministério das Cidades	4.556	4.421	788	97,0
Ministério do Esporte	384	371	67	96,6
Ministério da Agricultura – Secret. Desenv. Agropecuário e Coop.	341	322	5	94,6
Ministério do Turismo	1.139	960	158	84,3
Fundo de Compensação e Variações Salariais	544	448	429	82,3
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	1.285	1.023	27	79,6
Ministério da Integração Nacional ⁽¹⁾	2.146	1.611	180	75,1
VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A	1.301	885	24	68,1
Fundo Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	419	270	96	64,5
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)	8.675	4.912	1.000	56,6
Ministério do Desenvolvimento Agrário	867	449	22	51,8
Demais órgãos e entidades do Poder Executivo	1.165.926	29.429	3.154	2,5
Poder Judiciário	28.458	1.743	24	6,1
Poder Legislativo	6.768	485	0	7,2
Total	1.223.798	48.318	6.819	3,9

Fonte: Siafi

(1) Exceto Fundos Constitucionais de Financiamento, ADA, ADENE, SUDAM e SUDENE.

Em alguns órgãos e entidades, a exemplo do que ocorreu no exercício de 2006, é expressiva a proporção dos valores de restos a pagar não-processados do exercício em relação à despesa total empenhada. Há, portanto, defasagem entre as execuções financeiras e orçamentárias, principalmente no Ministério das Cidades, que também é responsável pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). De R\$ 4,5 bilhões empenhados em 2007 pelo FNHIS, 97% foram inscritos em restos a pagar não-processados.

RECEITAS E DESPESAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS

A Lei n.º 11.439/2006 (LDO), art. 7º, § 7º, inciso VI, determinou que a aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social deveria ser processada na modalidade de aplicação 91.

Ao se registrar o pagamento de uma despesa intra-orçamentária, gera-se uma receita intra-orçamentária de igual valor. Porém, os respectivos registros não ocorrem necessariamente no mesmo momento, em decorrência do disposto no inciso I do art. 35 da Lei n.º 4.320/1964. Dessa forma, a receita

intra-orçamentária equivale ao total da despesa intra-orçamentárias mais os restos a pagar pagos em 2007 menos os restos a pagar inscritos em 2007 (todos registrados na modalidade de aplicação 91). Entretanto, essa equação não é verdadeira na contabilidade da União. Conforme se pode observar na tabela a seguir, R\$ 1,4 bilhão não foi corretamente registrado como receita intra-orçamentária em 2007.

Receitas e Despesas Intra-Orçamentárias – 2007

Especificação	Valor
Despesa <i>intra-orçamento</i> (a)	10.510.475.949,25
Despesa Corrente	9.631.522.817,80
Despesa de Capital	878.953.131,45
Restos a Pagar <i>intra-orçamento</i> pagos em 2007 (b)	190.208.688,42
Restos a Pagar <i>intra-orçamento</i> inscritos em 2007 (c)	973.547.245,24
Subtotal (a) + (b)–(c)	9.727.137.392,43
Receita <i>intra-orçamento</i>	8.290.861.661,12
Receita <i>intra-orçamento</i> não registrada corretamente	1.436.275.731,31

(em R\$)

Fonte: Siafi

Por conseguinte, deve-se recomendar à STN que regularize os registros das receitas intra-orçamentárias.

5.3.2 Poder Legislativo

A análise dos demonstrativos contábeis do Poder Legislativo não contempla o Tribunal de Contas da União. Além dos órgãos da administração direta, pertencem ao Poder Legislativo o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados, o Fundo Especial do Senado Federal (Senado Federal/Funseep) e o Fundo da Secretaria Especial de Informática do Senado Federal. A tabela seguinte relaciona as principais informações contábeis do Poder Legislativo para o exercício de 2007. O resultado apurado decorre da diferença entre as variações patrimoniais ativas e passivas, incluindo receitas e despesas orçamentárias e movimentações extra-orçamentárias. O patrimônio líquido aumenta ou diminui conforme o resultado seja positivo ou negativo.

Informações Econômico-Financeiras – Poder Legislativo – 2007

Órgão	Receitas Realizadas	Despesas Empenhadas	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Câmara dos Deputados	0	3.139.423	383.994	906.937
Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	3.815	3.498	1.011	8.549
Senado Federal	0	2.564.052	94.588	614.700
Fundos do Senado Federal	9.842	930	4.854	47.451
Poder Legislativo (exceto TCU)	13.657	5.707.903	484.447	1.577.637

(em R\$ milhares)

Fonte: Siafi

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal empenharam em 2007 despesas no valor de R\$ 5,7 bilhões, 3,6% a mais que o ano anterior. O resultado patrimonial do exercício apresentado pela Câmara dos Deputados, administração direta e fundos foi de R\$ 385 milhões e o do Senado Federal de R\$ 99

milhões. O patrimônio líquido das Casas do Legislativo, devido a esses resultados, aumentou 44,3% em relação ao exercício anterior.

5.3.3 Poder Judiciário

Entre os órgãos do Poder Judiciário, apenas a Justiça Eleitoral gerencia um fundo: Fundo Especial de Assistência Financeira a Partidos Políticos (Fundo Partidário). A tabela seguinte condensa as principais informações sobre a execução orçamentária desse Poder para o exercício de 2007.

Informações Econômico-Financeiras – Poder Judiciário – 2007

(em R\$ milhares)

Órgão	Receitas Realizadas	Despesas Empenhadas	Resultado do Exercício	Patrimônio Líquido
Supremo Tribunal Federal	0	450.927	155.423	316.779
Superior Tribunal de Justiça	247	843.685	31.637	228.372
Justiça Federal	8.194	13.322.821	5.277.204	1.008.672
Justiça Militar	79	261.035	18.575	100.469
Justiça Eleitoral	3.619	3.162.371	279.310	1.665.221
Justiça do Trabalho	1.076	9.268.070	-49.028	1.768.105
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	3.489	1.148.833	80.870	340.735
Poder Judiciário	16.703	28.457.742	5.793.990	5.428.352

Fonte: Siafi

O Poder Judiciário apresentou, no exercício de 2007, resultado patrimonial superavitário de R\$ 5,7 bilhões. Considerando os órgãos individualmente, a Justiça do Trabalho apresentou resultado deficitário no exercício. A Justiça Federal inverteu o patrimônio líquido (PL) negativo apresentado em 2006 devido ao expressivo resultado superavitário apurado no exercício. Como visto anteriormente, a apuração, ao final do exercício de 2007, dos *recursos a receber e recursos diferidos*, feita pelo Siafi, apresentou inconsistência em vários órgãos. Dentre eles, na Justiça Federal. Por isso, o PL da Justiça Federal informado está incorreto.

Assim como ocorre no Poder Legislativo, as despesas do exercício foram, em sua maior parte, custeadas por transferências financeiras do Tesouro Nacional, embora, à exceção do Supremo Tribunal Federal, os demais órgãos do Judiciário tenham obtido alguma receita própria.

5.3.4 Ministério Público da União

O Ministério Público da União arrecadou no exercício receitas próprias no valor de R\$ 2,6 milhões e empenhou o total de R\$ 2,6 bilhões. Seu resultado patrimonial foi superavitário em R\$ 397 milhões e PL alcançou R\$ 1 bilhão ao final de 2007.

5.3.5 Poder Executivo – Administração Direta

Para o exercício de 2007, excetuadas as receitas destinadas ao refinanciamento da dívida, foi previsto um total de receita no valor de R\$ 713 bilhões dos quais R\$ 711 bilhões foram efetivamente arrecadados pela administração direta do Poder Executivo.

A dotação autorizada, excetuada aquela relativa ao refinanciamento da dívida, foi de R\$ 560 bilhões e a despesa empenhada de R\$ 488 bilhões (destes, 70,5% pelo Ministério da Fazenda). Pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes respondem por 46,8% desse total e apresentam os mais altos percentuais de empenho em relação à dotação autorizada.

Despesas da Administração Direta do Poder Executivo – 2007

(em R\$ milhões)

Grupo de Natureza da Despesa	Dotação Autorizada	%	Despesas Empenhadas	%	% de Execução
Pessoal e Encargos Sociais	63.098	11,3	61.940	12,7	98,2
Juros e Encargos da Dívida	168.011	30,0	140.183	28,7	83,4
Outras Despesas Correntes	176.099	31,4	166.613	34,1	94,6
Investimentos	19.220	3,4	15.022	3,1	78,2
Inversões Financeiras	15.196	2,7	8.260	1,7	54,4
Amortização	109.016	19,5	96.699	19,8	88,7
Reserva de Contingência	9.542	1,7	0	0,0	0,0
Total	560.183	100,0	488.717	100,0	87,2

Fonte: Siafi

A administração direta do Poder Executivo apresentou **deficit** de R\$ 61 bilhões. A tabela seguinte demonstra o resultado do exercício e o patrimônio líquido da administração direta do Poder Executivo por órgão superior.

Resultado do Exercício e Patrimônio Líquido Administração Direta do Poder Executivo (Exceto Fundos) – 2007

(em R\$ milhões)

Órgão	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Ministério da Defesa	13.170	107.900
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	5.901	25.776
Ministério do Trabalho e Emprego	506	20.597
Ministério da Ciência e Tecnologia	387	9.120
Ministério das Cidades	2.859	5.140
Ministério de Minas e Energia	3.186	3.291
Ministério da Saúde	2.889	2.542
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	24	2.369
Ministério da Justiça	495	2.235
Presidência da República	1.295	1.774
Ministério da Integração Nacional	854	1.704
Ministério das Relações Exteriores	92	1.591
Ministério das Comunicações	341	1.425
Ministério do Turismo	593	1.066
Ministério do Esporte	382	838
Ministério do Desenvolvimento Agrário	136	363
Ministério do Meio Ambiente	109	224
Ministério da Cultura	51	177
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	31	113

Órgão	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Ministério dos Transportes	-93	-139
Ministério da Educação	838	-988
Ministério da Previdência Social	-15.140	-5.637
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	-46.686	-13.873
Ministério da Fazenda	-33.740	-373.300
Total	-61.521	-205.691

Fonte: Siafi

5.3.6 Fundos do Poder Executivo

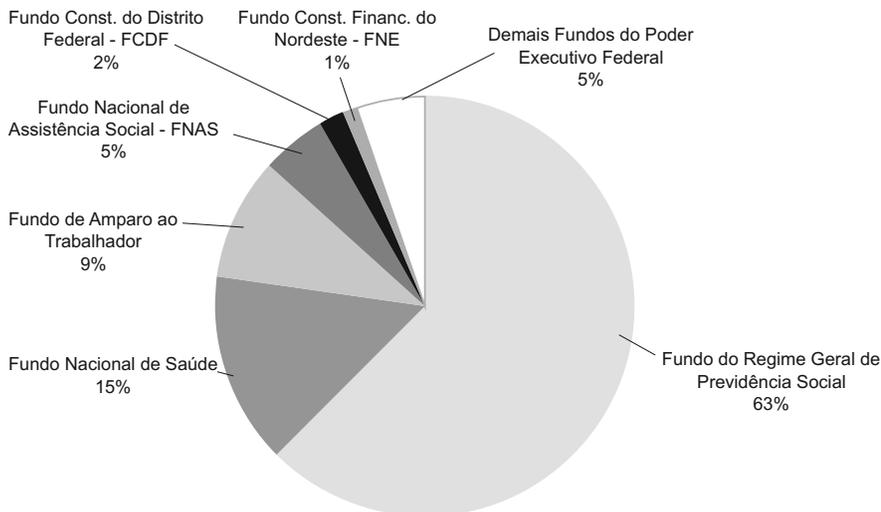
A primeira parte da presente análise, inclusive o gráfico da distribuição percentual das despesas, restringe-se aos fundos cujas despesas estão registradas no Siafi. Nesta parte, examina-se a execução das dotações alocadas nas respectivas unidades orçamentárias, com exceção do Fundo Contingente da Extinta Rede Ferroviária e do Fundo Nacional de Desestatização, cujos valores foram alocados na UO 71101–Recursos sob Supervisão do MF – Encargos Financeiros da União e registrados nos respectivos órgãos do Siafi. A tabela de receitas, despesas e disponibilidades abrange, além desses fundos, os valores das despesas do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas e dos Fundos do Setor Elétrico, cujos valores foram extraídos das respectivas demonstrações contábeis. O Siafi registra os valores do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) no INSS. Esses valores foram também considerados quando da análise específica das autarquias.

O artigo 71 da Lei n.º 4.320/1964 define fundo especial como o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Em 2007, 43 fundos do Poder Executivo empenharam despesas relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) empenhou somente 0,07% dos R\$ 995 milhões em créditos a ele consignados no exercício.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi criado pela Lei n.º 11.124, de 16/6/2005. Em 2007, o Ministério das Cidades, órgão vinculador, alocou integralmente ao fundo a dotação de R\$ 1 bilhão. A quase totalidade das dotações foi classificada na função *Habitação*. O montante da despesa empenhada pelo FNHIS foi de R\$ 600 milhões, dos quais pouco mais da metade, R\$ 301 milhões, referem-se a transferências voluntárias a estados e municípios. De mencionar que, em 2006, não havia sido registrada movimentação financeira, orçamentária e patrimonial nas unidades próprias criadas no Siafi para o Fundo, o que motivou ressalva nas contas daquele exercício e recomendação ao Ministério das Cidades para que regularizasse a situação.

As despesas empenhadas, registradas no Siafi, pelos fundos do Poder Executivo, inclusive o FRGPS, foram da ordem de R\$ 292 bilhões. A distribuição dos recursos administrados pelos diversos fundos, conforme retratado no gráfico seguinte, é bastante concentrada, já que 87% das despesas foram empenhadas por apenas três fundos. Desses, destaca-se o FRGPS, em razão do pagamento dos benefícios previdenciários do RGPS.

Distribuição Percentual das Despesas Empenhadas pelos Fundos do Poder Executivo – 2007



Fonte: Siafi

Sob a ótica da natureza da despesa, 88,5% das despesas dos fundos foram empenhadas sob a forma de *outras despesas correntes*, no valor de R\$ 258,6 bilhões. As despesas com benefícios previdenciários do FRGPS representaram 70,8% desse total. Já o Fundo Nacional de Saúde (FNS) respondeu por 14,2% do total; o Fundo de Amparo ao Trabalhador, por 7,2% e o Fundo Nacional de Assistência, por (5,7%). Os demais fundos representaram, cada um, menos de 1% das outras despesas correntes.

As *inversões financeiras* foram o segundo grupo em valor empenhado, no montante de R\$ 18,7 bilhões (6,5% do total). Desse total, o FAT respondeu por 44,2%, em função das transferências ao BNDES de 40% do PIS/PASEP para aplicação em programas de desenvolvimento econômico (art. 239 da Constituição Federal e art. 2º da Lei n.º 8.019/1990). O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) respondeu por 17,3%.

As despesas de pessoal totalizaram R\$ 10,9 bilhões e foram lançadas por quatro fundos. O Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) respondeu por 51% desse valor e o FNS, por 47,4%. De mencionar que 92,5% dos empenhos do FCDF referem-se a despesas com pessoal.

Na análise das receitas orçamentárias dos fundos, permanece ainda divergência de valores entre o balanço orçamentário, o balanço financeiro e a demonstração das variações patrimoniais, relatada nas Contas de Governo de 2006, que ocorreram principalmente no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), no Fundo das Terras e da Reforma Agrária e no Fundo de Administração do HFA. É necessário que a STN providencie a correção dessa inconsistência.

À exceção das contribuições sociais alocadas ao FRGPS, as principais receitas dos fundos são as patrimoniais e as de serviços. Dos R\$ 7,3 bilhões de receitas patrimoniais, o FAT arrecadou R\$ 5,1 bilhões. Situação similar ocorreu em relação às receitas de serviços, pelas quais o FAT registrou arrecadação de R\$ 3,9 bilhões, dos R\$ 5,6 bilhões arrecadados pelos fundos. Já em relação às receitas

de capital, o fundo que mais arrecadou foi o Funcafé, com R\$ 1,7 bilhão, que equivale a 54,3% dessa categoria econômica nos fundos.

Os fundos que apresentaram maior resultado do exercício foram o FNAS (R\$ 33,1 bilhões, relativos à regularização de repasse diferido), FAT (R\$ 9,6 bilhões) e FNS (R\$ 6,0 bilhões).

O maior patrimônio líquido dos fundos pertence ao FAT, no total de R\$ 118 bilhões. Já o FCVS apresentou em 2007 um passivo a descoberto no valor de R\$ 74 bilhões.

O levantamento seguinte foi realizado no Siafi a partir dos saldos das contas de receitas e despesas orçamentárias e de disponibilidade financeira dos respectivos fundos (órgãos). Os valores da disponibilidade negativa ocorrem devido à liquidação de despesas pelo fundo sem que a UG setorial do órgão a que está vinculado tenha efetuado a respectiva transferência financeira, constituindo-se ao final do exercício recursos a receber para pagamentos de restos a pagar. Os valores inscritos em restos a pagar já estão subtraídos do total da disponibilidade.

Receitas, Despesas e Disponibilidade dos Fundos do Poder Executivo Federal – 2007

(em R\$ milhões)

Fundo	Receita		Despesa		Reserva de Conting.	Disponibilidade Financeira		
	Prevista	Arrecadada	Fixada	Executada		No Fundo	Outras ⁴	Total
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	10.109	9.332	32.346	26.908	5.062	58.554	1.786	60.340
Fundo de Compensações e Variações Salariais – FCVS	544	639	544	544	0	5.809	0	5.809
Fundo Const. Financ. do Nordeste – FNE	-	-	3.248	3.248	0	4.223	0	4.223
Fundo Const. Financ. do Centro-Oeste – FCO	-	-	1.083	1.083	0	1.232	0	1.232
Fundo Const. Financ. do Norte – FNO	-	-	1.083	1.083	0	1.212	0	1.212
<i>Subtotal Grupo 1</i>	<i>10.653</i>	<i>9.971</i>	<i>38.304</i>	<i>32.866</i>	<i>5.062</i>	<i>71.030</i>	<i>1.786</i>	<i>72.816</i>
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	390	619	390	15	360	2.967	0	2.967
Fundo de Fin. Ao Estudante do Ensino Superior – FIES ¹	-	627	980	970	0	928	312	1.239
Fundo Nacion. De Desenv. Cient. e Tecnológico – FNDCT	6	18	2.260	1.518	635	-593	5.270	4.676
Fundo da Marinha Mercante	329	415	1.258	1.026	16	412	2.444	2.856
Fundo de Gar. P/ Promoção da Competitividade – FGPC	74	90	168	110	59	590	0	590
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFE	2.147	1.919	2.147	1.598	0	648	0	648
Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP ⁶	-	8.873	-	6.666	-	0	-	0
Fundos do Setor Elétrico ⁷	-	8.598	-	7.559	-	5.832	-	5.832
<i>Subtotal Grupo 2</i>	<i>2.946</i>	<i>21.160</i>	<i>7.204</i>	<i>19.460</i>	<i>1.070</i>	<i>10.784</i>	<i>8.026</i>	<i>18.810</i>
Fundo Aeroviário	-	-	-	-	-	164	0	164
Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FADS	-	18	-	-	0	20	0	20
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	-	1	-	-	0	2	0	2
Fundo Esp. Des. Aperf. Fiscaliz. – FUNDAP	-	-	-	-	0	0	2.081	2.081
Fundo do Regime Geral de Previdência Social ³	135.584	139.706	183.352	183.076	0	-973	-98	-1.071
Fundo Nacional de Saúde	-	1.919	45.895	43.273	0	-3.127	-5	-3.131
Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	12	22	14.890	14.751	0	-201	68	-134
Fundo Const. Do Distrito Federal – FCDF	-	-	6.055	6.055	0	1	0	1
Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND/MDIC	885	868	1.505	1.483	0	-23	0	-23
Fundo Aeronáutico	1.208	1.437	1.404	1.257	0	2.043	-289	1.754
Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP	0	10	973	837	0	-13	4	-9
Fundo do Exército	564	609	595	573	0	127	7	134

Fundo	Receita		Despesa		Reserva de Conting	Disponibilidade Financeira		
	Prevista	Arrecadada	Fixada	Executada		No Fundo	Outras ⁴	Total
Fundo Naval	395	347	492	454	4	973	12	985
Fundo das Terras e da R. Agrária–Banco da Terra/MDA	-	56	427	419	0	-208	0	-208
Fundo p/ Apar. e Operac. Ativ. Fim Polícia Federal	118	75	495	364	38	-130	303	174
Fundo Nacional de Habit. de Interesse Social – FNHIS	-	448	1.020	601	0	-150	0	-150
Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FCMP. ²	0	1	-	300	0	-299	0	-299
Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN	48	61	431	201	0	193	17	210
Fundo de Imprensa Nacional	242	161	347	173	168	489	0	489
Fundo Nacional de Cultura	4	7	293	155	0	-64	294	230
Fundo p/ o Desenv. Tecnol. das Telecom. – FUNTTEL	64	76	312	150	157	509	1.424	1.934
Fundo de Adm. do Hospital das Forças Armadas ¹	-	19	93	90	0	0	0	0
Fundo Nacional de Seg. e Educação do Trânsito	24	37	183	86	96	494	16	510
Fundo de Desenvol. do Ensino Prof. Marítimo	22	20	92	78	14	157	32	188
Fundo Nacional p/ Criança e Adolescente	32	27	60	56	0	30	0	30
Fundo Nacional do Meio Ambiente	-	-	50	32	0	-18	-1	-20
Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR/MTUR	25	22	25	25	0	127	0	127
Fundo Esp. de Treinam. e Desenvol. – ESAF	-	-	35	15	10	0	12	12
Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD	16	8	20	10	7	2	1	4
Fundo do Serviço Militar	-	-	6	5	0	0	11	11
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	0	2	12	5	5	19	35	54
Fundo do Ministério da Defesa	-	-	3	3	0	0	12	12
Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	80	86	80	2	57	272	0	272
Fundo de Univ. dos Serviços de Telecommunic. – FUST	-	-	995	1	986	2.677	2.684	5.361
Fundo Nacional de Desestatização ²	-	-	-	0	0	14	0	14
Fundo Geral do Cacau/MAPA ⁵	-	0	1	1	-	0	0	0
<i>Subtotal Grupo 3</i>	<i>139.322</i>	<i>146.045</i>	<i>260.141</i>	<i>254.530</i>	<i>1.541</i>	<i>3.109</i>	<i>6.620</i>	<i>9.729</i>
Total	152.921	177.176	305.649	306.856	7.673	84.922	16.432	101.355

Fonte: Siafi

1) Receitas registradas na conta 4.0.0.0.0.00.00 dos respectivos órgãos.

2) Valores da despesa registrados nos respectivos órgãos do Siafi.

3) As contas do FRGPS não estão segregadas no INSS, motivo pelo qual as receitas do FRGPS referem-se aos valores arrecadados e registrados na fonte de recursos 54–Contrib. dos Emp. e dos Trabalh. p/ Seg. Social. A disponibilidade no fundo também se refere ao valor da mesma fonte constante da Portaria STN n.º 169, de 28 de março de 2008, que publicou o RREO do 1º bim do exercício.

4) A identificação desses valores tomou como base a Tabela 18-A – Superavit Financeiro Vinculado, divulgado pela STN no RREO de fevereiro de 2007, em atendimento ao art. 127, parágrafo único, da Lei 11.439/2006 (LDO 2007) e refere-se a valores registrados em outros órgãos, principalmente na STN/COFIN, mas que estão vinculados aos Fundos.

5) Valores alocados na UO do MAPA e executados pelo Fundo.

6) Valores registrados no Balanço Patrimonial de 31/08/2007 (encerramento do exercício do Fundo). A quase totalidade do Ativo do FGP refere-se a ações de companhias abertas (96).

7) Participação das disponibilidades: Reserva Geral de Reversão–RGR (89,9%); Conta de Desenv. Energético–CDE (0,5%); Uso do Bem Público (4,5%); Conta de Cons. de Combustível–CCC (5,1%).

Dos R\$ 101,4 bilhões em disponibilidade, 71,8% correspondem a fundos que, por sua natureza, apresentam saldos não aplicados ou transferidos, a exemplo do FAT, FCVS e fundos constitucionais (FNO,

FNE e FCO), com disponibilidades de R\$ 72,8 bilhões. O segundo grupo é composto por fundos que dependem da demanda por seus recursos e é integrado, dentre outros, pelos dos fundos do setor elétrico, Fundo Garantidor de PPP, Fundo de Garantia à Exportação e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Esse grupo representa 18,6% das disponibilidades ou R\$ 18,8 bilhões.

Por fim, há o terceiro conjunto, que é de grande importância para a execução de políticas em áreas como segurança pública, controle do tráfego aéreo, ações de defesa e telecomunicações. Os valores disponíveis desses fundos muitas vezes decorrem de política implícita da União de composição de um colchão de liquidez (**superavit** primário) ou, em alguns casos, da baixa capacidade operacional dos responsáveis pela execução. Citem-se, por exemplo, o Fust, com disponibilidade de R\$ 5,4 bilhões, o Fundo Naval, com disponibilidade de R\$ 1 bilhão, e o Fundo Penitenciário Nacional, com disponibilidade de R\$ 0,2 bilhão.

A criação dos fundos decorre da necessidade de conferir prioridade a determinadas demandas sociais. Contudo, diversos fundos acumulam recursos que não são utilizados para atender às finalidades para as quais foram criados.

Um exemplo é o Fust, que foi instituído pela Lei n.º 9.998/2000 com objetivo de promover a universalização de serviços de telecomunicações. Dentre suas fontes de receita, a mais significativa é a contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta das operadoras, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado. Além disso, o fundo possui receita proveniente da outorga dos serviços de telecomunicações.

Em 7/12/2005, o TCU examinou auditoria operacional realizada no Fust com o objetivo de verificar que dificuldades, limitações ou barreiras impediavam a aplicação dos recursos desse fundo. Por meio do Acórdão n.º 2.148/2005 – Plenário, foram feitas determinações ao Ministério das Comunicações e à Anatel com vistas a assegurar a plena utilização dos recursos do Fust, observadas as disposições legais.

Em atendimento ao referido **decisum**, foram desenvolvidos estudos pelo Governo Federal e editado o Decreto n.º 6.039/2007, que aprovou o “Plano de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado para Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva” (PMU – I). Contudo, o “termo de obrigações” somente foi assinado em 5/9/2007, entre o Ministério das Comunicações, a Anatel e as concessionárias de telefonia fixa.

Em 2007, o saldo do Fust já alcançava 5,39 bilhões nominais. A LOA 2007 previu aplicação de R\$ 9,5 milhões no “Programa de Universalização dos Serviços de Comunicações”. Do total programado, apenas R\$ 787,7 mil foram empenhados e liquidados, o que corresponde a 0,015% do saldo nominal do Fust. Outros R\$ 985,5 milhões foram destinados a reserva de contingência.

5.3.7 Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos

O Governo Federal empenhou em 2007 o montante de R\$ 3,1 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos (modalidade de aplicação 50). Somente o FNDCT, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, foi responsável por 20% dessas transferências, grande parte das quais, R\$ 274 milhões,

destinadas ao financiamento de projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa.

O Ministério da Saúde e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) transferiram juntos o montante de R\$ 520 milhões (16,2%). Em seguida, estão o Ministério do Esporte (8,6%), que transferiu R\$ 165 milhões ao Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007, e o Inbra (6,4%). Das transferências da Funasa, R\$ 98 milhões (52%) foram destinados ao desenvolvimento de ações de atenção à saúde dos povos indígenas.

A tabela a seguir demonstra as 13 entidades que mais receberam recursos da União em 2007 na modalidade de transferência.

Transferências da União às Entidades sem Fins Lucrativos – 2007

Entidade	(em R\$ milhões)
Entidade	Despesa Executada
Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007	165
Caixa Pec. Assistência Previdência Servid. Fund. Serv. Saúde Pública	81
Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto	70
Fundação Cpqd – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações	67
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – Rnp	65
Financiadora de Estudos Projetos–Finep	61
Geap – Fundação de Seguridade Social	57
Fundação de Ciência Aplicações e Tecnologia Espaciais	48
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada	43
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – Fundep	42
Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido	38
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincrotron	35
Fundação Getúlio Vargas	32
Demais Entidades	2.336
Total	3.139

Fonte: Siafi

Os valores relacionados referem-se apenas aos transferidos às entidades por meio de convênios ou outros instrumentos congêneres, registrados na modalidade de aplicação 50 – Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos. Nesses casos, as entidades utilizam os recursos em parceria com o ente público—no caso, a União—a fim de atingir determinados objetivos.

Entretanto, essa não é a única forma pela qual essas entidades recebem recursos públicos. Muitas vezes essas entidades são contratadas com dispensa de licitação (inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993) para prestar serviços à Administração Pública.

A União empenhou despesas em prol das fundações de apoio às universidades federais, independente se originários de convênios ou fornecimento de bens ou serviços, no montante aproximado de R\$ 1,8 bilhão. Desde 2002, essas fundações de apoio já foram beneficiadas com mais de R\$ 6,5 bilhões do Governo Federal. A tabela a seguir demonstra que somente 11 das 83 fundações de apoio selecionadas foram beneficiadas com mais de 55% dos recursos empenhados de 2002 a 2007.

**Empenhos em Benefício das Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior
2002–2007**

(em R\$ milhões)

Fundação de Apoio	Apoiada	Valor Empenhado							%
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	
Fund de Desenvolvimento da Pesquisa/FUNDEP	UFMG	70	62	79	156	138	188	692	10,6
Fund Universitária José Bonifácio	UFRJ	85	93	80	100	119	133	610	9,3
Fund de Assistência, Estudo e Pesq. de Uberlândia/FAEPU	UFU	36	43	47	65	64	73	327	5,0
Fund de Apoio à Pesquisa e Extensão/FAPEX	UFBA	28	33	35	49	53	79	277	4,2
Fund de Apoio da Univ. Fed do R. Grande do Sul/FAURGS	UFRS	21	27	48	38	52	88	273	4,2
Fund de Apoio ao Des da Univ Fed de Pernambuco/FADE	UFPE	29	25	34	54	54	67	263	4,0
Fund de Amparo e Desenv. da Pesquisa/FADESP	UFPA	25	22	30	41	56	76	250	3,8
Fund da Universidade Federal do Paraná/FUNPAR	UFPR	31	31	38	42	54	46	242	3,7
Fund Josué Montello	UFMA	29	34	42	45	40	47	237	3,6
Fund Universitária de Brasília – FUBRA	UnB	24	32	38	55	47	39	234	3,6
Fund Norte Rio Grandense de Pesquisa e Cultura FUNPEC	UFRN	14	21	33	32	39	82	220	3,4
Demais Fundações de Apoio	-	271	242	326	512	582	978	2.911	44,5
Total		662	665	828	1.187	1.298	1.896	6.537	-

Fonte: Siafi

AUTARQUIAS

Autarquia é uma entidade administrativa autônoma com patrimônio próprio, personalidade jurídica de direito público e capacidade de auto-administração, criada por lei para o desempenho de serviço público descentralizado. A autarquia de regime especial é aquela que possui maior autonomia para executar suas atividades, na forma conferida pela lei.

A tabela de órgãos do Siafi relaciona, para o exercício de 2007, 154 autarquias. No exercício anterior havia 150. Quatro autarquias foram acrescentadas à tabela em 2007:

- a Escola Técnica Federal de Brasília, criada pela Lei n.º 11.534/2007;
- o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, criado pela Lei n.º 11.516/2007, com a finalidade de executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;
- a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), recriada pela Lei Complementar n.º 124/2007. A Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) foi extinta pela mesma Lei; e
- a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), recriada pela Lei Complementar n.º 125/2007. A Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) foi extinta pela mesma Lei.

Das 154 autarquias constantes da tabela de órgãos, 143 apresentaram resultado no exercício de 2007 e, no fechamento do exercício, apenas 141 apresentaram patrimônio líquido. No entanto, esse número de autarquias está superestimado devido a situação peculiar da Sudam e Sudene. Isso porque, com as extinções e recriações procedidas, coexistem no Siafi três órgãos para cada instituição, cada qual com seus respectivos registros contábeis: as superintendências em extinção (órgãos 20601 e 20602), as agências agora em extinção (órgãos 53205 e 53206) e as superintendências recriadas (órgãos 53202 e 53203). Os patrimônios da ADA e da Adene foram transferidos para a Sudam e Sudene, respectivamente.

Já o patrimônio da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), extinta em 1998, foi transferido para a Secretaria do Patrimônio da União.

Mesmo extintas, e sem possuir patrimônio, as autarquias Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco), Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul) e Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) ainda apresentam balanços no Siafi com valores irrelevantes (R\$ 0,01; R\$ 0,01 e R\$ 11,13; respectivamente) lançados em seus compensados.

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar, autarquia criada pela Medida Provisória n.º 233, de 30 de dezembro de 2004, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 14/6/2005. A autarquia apresentou **superavit** patrimonial de R\$ 441,09 resultante de resultados extra-orçamentários, referentes à desincorporação de passivos.

A análise no BGU restringiu-se a 144 autarquias: 141 autarquias com patrimônio líquido no final do exercício de 2007 e 3 autarquias que tiveram seu patrimônio transferido a outros órgãos, apesar de terem apresentado resultados em 2007.

A análise desta seção foi dividida em três partes, a partir do conjunto de autarquias componentes do BGU (Anexo I). O primeiro grupo é constituído pelas autarquias não pertencentes aos OFSS, que, conseqüentemente, não realizam receitas e despesas orçamentárias. A segunda parte é composta exclusivamente pelo INSS, uma vez que essa autarquia deteve, em 2007, 84% do patrimônio líquido do conjunto das autarquias e 58% em 2006. O terceiro grupo abarca as demais autarquias pertencentes aos OFSS, 141 ao todo.

**Patrimônio Líquido das Autarquias: Pertencentes e Não Pertencentes aos
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) – 2005 a 2007**

Autarquia	Patrimônio Líquido			(em R\$ bilhões)	
				Resultado do	
	2005	2006	2007	Exercício	
OFSS, exceto INSS (141 entidades)	41	47	57	23%	10
INSS	151	81	203	84%	122
Não-OFSS (2 entidades)	8	11	-16	-7%	-17
Total (144 entidades)	200	139	243	100%	114

Fonte: Siafi e BGU.

A tabela apresenta o patrimônio líquido (PL) das autarquias, discriminado nos três conjuntos, entre os exercícios de 2005 e 2007. O INSS respondeu, em 2007, por 84% do PL das autarquias. Parte disso é explicada pelo aumento de R\$ 122 bilhões verificado no exercício, como será visto mais adiante.

A seguir serão apresentados os principais resultados dos três grupos de autarquias. Um dos aspectos a serem considerados são as receitas próprias de cada uma delas. Porém, não há, em princípio, nenhuma relação entre a qualidade de seus serviços ou de sua administração e o seu percentual de receitas próprias em relação a suas despesas. Esse percentual é apenas um dos possíveis indicadores da autonomia das entidades.

AUTARQUIAS NÃO PERTENCENTES AOS OFSS

No Siafi, constam duas autarquias não pertencentes aos OFSS: o Bacen (no que toca às suas operações monetárias) e a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM).

A CCCPM apresentou **superavit** patrimonial de R\$ 25 milhões em 2007 e PL de R\$ 250 milhões. Já o Banco Central apresentou resultado negativo de R\$ 17 bilhões no Siafi.

Devido às significativas inconsistências entre as informações contábeis contidas no Siafi e aquelas das demonstrações contábeis publicadas pelo Bacen para o exercício de 2006, o Acórdão TCU n.º 2016 – Plenário determinou que o Bacen conciliasse suas demonstrações com aquelas constantes do Siafi. Tal conciliação foi apresentada no sítio no Banco, endereço: www.bcb.gov.br, nas pastas “Sobre a instituição”, “Prestação de contas à sociedade”, “Balancetes e demonstrações financeiro-contábeis”, “2007”.

Banco Central

Existe assimetria de tratamento conferida legalmente às transferências dos resultados do Bacen ao Tesouro Nacional. O resultado positivo apurado pelo Bacen, após a constituição ou reversão de reservas, constitui obrigação da entidade para com a União e deve ser transferido até o décimo dia útil após a aprovação das demonstrações financeiras pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Se negativo, esse resultado constitui crédito do Bacen frente à União e deve ser pago até o décimo dia útil do ano subsequente ao da aprovação das demonstrações financeiras. Em ambas as situações, os valores devem ser corrigidos pelos mesmos índices aplicados à conta “depósitos à ordem do Governo Federal”, até a data da efetiva transferência ou cobertura.

As demonstrações financeiras do Bacen referentes ao exercício de 2007 foram aprovadas pelo CMN em 28/2/2008. Contudo, consta a seguinte informação das notas explicativas às demonstrações financeiras, relativamente ao resultado negativo de R\$ 47,5 bilhões do exercício:

O resultado líquido de 2007 decorreu, principalmente, da variação do Real frente às demais moedas, uma vez que a apreciação cambial reduz o valor, em moeda nacional, dos ativos denominados em moeda estrangeira. Assim como em 2006, é importante ressaltar que o fato de os ativos e os passivos cambiais do governo serem contabilizados em instituições distintas (Bacen e Tesouro Nacional, basicamente) evidencia um descasamento entre ativos e passivos cambiais, acarretando resultados com sinal inverso nos balanços do Bacen (principal detentor de ativos cambiais, representados principalmente pelas reservas internacionais e os swaps cambiais reversos) e do Tesouro Nacional (detentor de passivos cambiais, representados principalmente pela dívida externa pública federal). Desse modo, parte considerável do resultado negativo do Bacen, devido à apreciação cambial, tem contrapartida em resultado positivo do Tesouro.

Consta ainda das notas que, durante o exercício, houve aporte de títulos efetuado pelo Tesouro Nacional para a cobertura do resultado negativo do Bacen do 2º semestre de 2006 e do 1º semestre de 2007. A autarquia também recebeu repasses do orçamento da União no valor de R\$ 521 milhões.

A seguir, é apresentado resumo do balanço patrimonial do Banco Central, no qual se destaca a significativa redução do patrimônio líquido de 86%. Conforme as notas explicativas do Banco, essa redução advém de variações em “ganhos /perdas reconhecidos diretamente no patrimônio”.

Balanço Patrimonial do Banco Central – 2007

(em R\$ bilhões)							
Ativo	2007	2006	%	Passivo	2007	2006	%
Ativo em Moedas Estrangeiras	358	201	78	Passivo em Moedas Estrangeiras	38	18	111
Ativo em Moeda Local	408	344	19	Passivo em Moeda Local	624	434	44
				Meio Circulante	103	86	20
				Patrimônio Líquido	1	7	-86
Total	766	545	41	Total	766	545	41

Fonte: Banco Central do Brasil, Demonstrações Financeiras, 31/12/2007.

Nota: As demonstrações de 2006 foram republicadas

No Siafi, os dados do Bacen são oriundos do órgão “Banco Central do Brasil – Orçamento Fiscal/Seguridade Social” (código 25201), na modalidade de execução total, e do órgão “Banco Central do Brasil” (código 25280), que se refere aos resultados das operações da autoridade monetária, que são integrados ao sistema. Na compatibilização das informações publicadas pelo banco com aquelas disponíveis no Siafi, há uma diferença de R\$ 17,3 bilhões entre os ativos dos dois demonstrativos. O patrimônio líquido divulgado pelo Siafi é negativo em R\$ 16,5 bilhões e, de acordo com os demonstrativos do Bacen, este é positivo em R\$ 1 bilhão. Na conciliação, esta diferença é justificada pela transferência do resultado negativo do Bacen no segundo semestre para uma conta de ativo referente a resultados a compensar, o que não ocorreu no Siafi.

Na demonstração do resultado, as diferenças ganham maior magnitude. O resultado negativo de R\$ 47,5 bilhões reduz-se no Siafi a R\$ 17,3 bilhões. Isso porque o Siafi não teria reconhecido o resultado negativo do Bacen do 1º semestre de 2007, que superior a R\$ 30 bilhões.

Tendo em vista as constantes divergências de informação entre o balanço do Banco Central e os dados do Siafi, o Tribunal, por meio do Acórdão TCU n.º 2.016/2006–Plenário, expediu determinação à setorial contábil e ao Banco Central para que conciliassem as demonstrações contábeis com aquelas publicadas no Siafi. Para tanto, foi constituído grupo de trabalho para solucionar o problema, conforme consta do *site* do Banco:

Existem dúvidas e divergências a respeito dos critérios de integração dos saldos da contabilidade do Bacen ao Siafi. Para sanar essas questões, inclusive estabelecendo procedimentos necessários para que seja efetuado um melhor acompanhamento desses saldos, foi constituído Grupo de Trabalho com representantes da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA/MF, Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF e Banco Central do Brasil – Bacen, por meio da Portaria Conjunta n.º 01, de 16 de março de 2007, para que em 60 dias possam propor os procedimentos necessários ao objetivo estabelecido.

As diferenças de 2007 deixam claro que, pelo menos para esse exercício, os objetivos não foram alcançados. Na conciliação do exercício, constam apenas as seguintes observações:

- a) O sistema de contabilidade do Bacen aceita lançamentos retroativos até a data da aprovação das demonstrações financeiras. Entretanto, o prazo para integração das informações contábeis do Bacen ao Siafi é de, no máximo, 15 dias a contar do encerramento do exercício.
- b) O padrão de contabilidade do Bacen, diferentemente do utilizado no Siafi, segue o princípio da competência para todas as suas receitas e despesas, e apura seus resultados semestralmente.

Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Como já foi comentado anteriormente, o INSS destaca-se no conjunto das autarquias. Suas receitas próprias corresponderam, em 2007, a 98% das receitas próprias de todas as autarquias; os empenhos liquidados equivaleram a 84% do conjunto e o patrimônio líquido representou 83% do PL da totalidade das autarquias.

Resultados do INSS – 2007

Resultados	(em R\$ bilhões)		
	2007	2006	Variação %
Total das Receitas Orçamentárias	141	123	17
(-) Total das Despesas Orçamentárias	201	182	19
Transferências Financeiras Recebidas	83	73	10
(-) Transferências Financeiras Concedidas	19	29	-9
Resultado Orçamentário	4	-15	18
Resultado das Mutações	-7	-4	-3
Resultado Orçamentário Após Interf/Mutações	-3	-18	15
Resultado de Acréscimos e Decréscimos Patrimoniais Extra-Orçamentários	125	-52	177
Resultado Patrimonial / Superavit Ou Deficit	122	-70	192

Fonte: Siafi

Observa-se que 69% das entradas orçamentárias do INSS foram constituídas por receitas próprias. Aos R\$ 141 bilhões de receita orçamentária, foram acrescidos R\$ 63 bilhões de transferências financeiras líquidas, que em seu conjunto financiaram despesas orçamentárias de R\$ 201 bilhões. Com isso, o resultado da autarquia foi R\$ 4 bilhões. Esse **superavit** transforma-se em **deficit** orçamentário de R\$ 3 bilhões quando são incluídas as mutações e as interferências orçamentárias. Somado a esse resultado orçamentário (negativo) o resultado extra-orçamentário positivo de R\$ 125 bilhões, obtém-se o resultado patrimonial de R\$ 122 bilhões positivos.

Esse resultado é retratado no balanço patrimonial pelas seguintes variações em relação ao exercício de 2006: por um lado, houve aumento do ativo real em R\$ 107 bilhões e redução no passivo real de R\$ 14 bilhões. O passivo financeiro reduziu-se em R\$ 2 bilhões, enquanto o não-financeiro reduziu-se em R\$ 6 bilhões. A conta de “lucros ou prejuízos acumulados” (terminologia inadequada para a contabilidade pública), do patrimônio líquido, aumentou em R\$ 122 bilhões.

Balanco patrimonial do INSS – 2007

(em R\$ bilhões)							
Ativo	2007	2006	Var. %	Passivo	2007	2006	Var. %
Ativo Financeiro	26,7	18,8	42	Passivo Financeiro	21,4	29,6	-28
Ativo Não Financeiro	216,5	117,0	85	Passivo Não Financeiro	19,1	25,4	-25
Realizável a Curto Prazo	1,1	0,7	66	Obrigações em Circulação	-0,1	0,0	
Valores Pendentes a Curto Prazo	0,0	7,1	-100	Valores Pendentes a Curto Prazo	0,0	7,0	-100
Realizável a Longo Prazo	211,8	105,8	100	Exigível a Longo Prazo	19,2	18,4	4
Permanente	3,6	3,4	6				
Ativo Real	243,2	135,8	79	Passivo Real	40,5	54,9	-26
				Patrimônio Líquido	202,7	80,9	151
Ativo Compensado	78,0	57,3	36	Passivo Compensado	78,0	57,3	36
Total Ativo	321,2	193,1	66	Total Passivo	321,2	193,1	66

Fonte: Siafi

Parte bastante significativa do resultado de 2007 relaciona-se à reversão da provisão da dívida ativa referente a créditos da União, estados e municípios. Como verificado no relatório de contas do exercício de 2006, foram constituídas provisões que totalizaram R\$ 146 bilhões nos anos de 2006 e 2005. Essas provisões ultrapassaram em R\$ 2 bilhões o valor do próprio ativo. O Tribunal recomendou que os critérios de constituição da provisão fossem revistos. A tabela resume o procedimento adotado: foi realizado um lançamento de reversão da provisão que gerou resultado positivo de R\$ 73 bilhões.

Desconsiderando o efeito das provisões (constituição e reversão, nos exercícios de 2007 e 2006), o resultado patrimonial de 2007 teria sido de R\$ 49 bilhões e o de 2006, R\$ 4 bilhões.

Créditos da União, Estados e Municípios – INSS – 2006

(em R\$ bilhões)				
Contas	2004	2005	2006	2007
1.2.2.1.0.00.00 Créditos Da União, Estados E Municípios	114	51	(2)	79
1.2.2.1.1.02.00 Créditos Inscritos Em Dívida Ativa	114	123	144	153
1.2.2.1.1.90.00 Provisão Para Perdas De Dívida Ativa	0	(72)	(146)	(73)
Resultado Diminutivo de 2005 para a Constituição da Provisão (52331.07.20)		72	-	-
Resultado Diminutivo de 2006 para a Constituição da Provisão (52331.07.20)		-	74	-
Resultado Aumentativo de 2007 devido à Redução da Provisão (62331.07.20)		-	-	73

Fonte: Siafi

Outro ponto a ser destacado no balanço patrimonial do INSS é o reconhecimento de um passivo de R\$ 188 milhões referentes a despesas ocorridas em diversos exercícios e não registradas como despesas orçamentárias devido à limitação da programação financeira ou a insuficiência de créditos, ou devido a estarem ainda em fase de identificação do crédito orçamentário.

AUTARQUIAS PERTENCENTES AOS OFSS EXCETO O INSS

A análise das autarquias pertencentes aos OFSS (excluindo-se o INSS devido a sua magnitude) foi feita sob duas perspectivas. A primeira por vinculação ministerial e a segunda por tipo de serviço público prestado (o Anexo I apresenta as vinculações ministeriais). Assim, foram agrupadas por tipo de serviço:

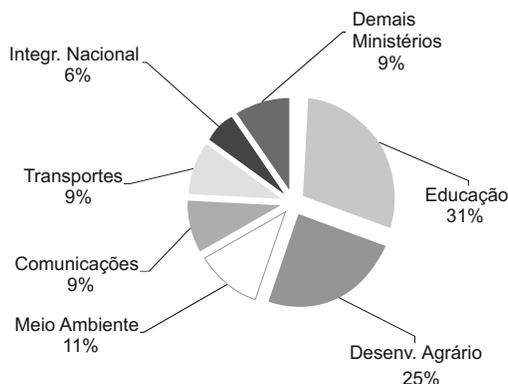
i) universidades (30 autarquias), ii) Cefet (32 Cefet e a Escola Técnica Federal de Palmas), iii) Escolas Agrotécnicas (37) e iv) Agências (13). O FNDE, o Incra, o Bacen (OFSS) e o Dnit, devido à magnitude dos valores envolvidos, foram considerados individualmente; e, por fim, na categoria demais, foram agrupadas 24 autarquias não incluídas nas composições anteriores.

Das 141 autarquias listadas, apenas 140 apresentaram resultado em 2007. A Sudam, em processo de extinção, não apresentou resultado. Já a Sudene, também em extinção, teve resultado negativo de R\$ 48 milhões, originado de baixa de valores mobiliários (ações), transferidos para a União. A Sunab, autarquia extinta, apresentou resultado negativo em R\$ 14,3 milhões, referente a baixa de imóveis.

Quanto ao patrimônio líquido, no final do exercício, 138 autarquias apresentavam valores diferentes de zero. A Sunab teve seu patrimônio baixado e os patrimônios da ADA e ADENE foram transferidos para a Sudam e Sudene, respectivamente. Realizaram despesas no ano 138 autarquias, porém, apenas 133 obtiveram alguma receita própria. A Sudene, recriada em 2007, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação e a Agência Espacial Brasileira não apresentaram receitas próprias no exercício.

O gráfico seguinte revela que as autarquias supervisionadas pelo Ministério da Educação respondem por 31% do PL total, embora, em seu conjunto, representem 75% das autarquias com PL. Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com apenas uma autarquia (Incra), supervisiona 25% do patrimônio líquido das autarquias.

Distribuição Percentual do Patrimônio Líquido das Autarquias por Ministério Supervisor – 2006



Fonte: Siafi

Na distribuição do patrimônio por tipo de autarquia, o Incra detém 25%, as agências 12% e as universidades, 17%. Além disso, 45% do patrimônio do conjunto de autarquias estão no Incra (25%), na Anatel (9%) e no Ibama (12%). A contrapartida no ativo desse patrimônio varia nas três autarquias:

- a) Incra (R\$ 14 bilhões de patrimônio), no grupo crédito realizável a longo prazo, há R\$ 7,6 bilhões lançados na conta “créditos a receberAde parceleiros” (1.2.2.4.9.10.00). Essa conta, conforme o Siafi, “registra os valores a receber oriundos de desapropriações de imóveis rurais

para fins de reforma agrária, titulados em parcelas/lotes, com pagamentos previstos a partir do segundo ano da emissão dos títulos de propriedade”. Há nesse grupo, ainda, R\$ 4,2 bilhões lançados em “empréstimos concedidos”;

- b) Ibama (R\$ 6,3 bilhões de patrimônio), no ativo permanente, há R\$ 5,3 bilhões registrados em “bens móveis de uso especial”, essencialmente nas contas “fazenda, parques e reservas” (R\$ 3,2 bilhões) e “imóveis residencial/comercial (R\$ 1,6 bilhão).
- c) Anatel (R\$ 5,2 bilhões de patrimônio), há R\$ 3,5 bilhões registrados no disponível “recursos da conta única aplicados” e R\$ 1,3 bilhão em “créditos a encaminhar para inscrição em dívida ativa”.

Despesas Liquidadas das Autarquias Pertencentes aos OFSS (exceto INSS)

(em R\$ milhões)

Ministério	N.º de autarquias	Empenho Liquidado				Variação %
		2007	Participação %	2006	Participação %	
Ministério da Educação	103	27.692	58	23.412	59	18
Ministério dos Transportes	4	8.920	19	5.320	13	68
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1	3.755	8	3.431	9	9
Ministério da Fazenda	3	1.795	4	1.616	4	11
Ministério da Integração Nacional	5	1.222	3	2.231	6	-45
Ministério do Meio Ambiente	3	1.202	3	1.093	3	10
Min. Desenv. Indústria e Com. Exterior	3	838	2	617	2	36
Demais Ministérios	15	2.284	5	2.029	5	13
Total	137	47.709	100	39.750	100	20

Fonte: Siafi

Em relação ao exercício de 2006, as despesas das autarquias aumentaram 20%. O Ministério da Educação, com 103 autarquias, teve uma participação de 58% da despesa liquidada em 2007. No entanto, essa distribuição entre as suas autarquias não é uniforme. Dos R\$ 28 bilhões de empenhos liquidados pelo Ministério da Educação, R\$ 13 bilhões (47%) são oriundos das 30 universidades autárquicas, que apresentaram um crescimento de 12% na despesa liquidada. Já o FNDE teve participação de 43%, com R\$ 12 bilhões de empenhos liquidados (crescimento anual de 24%), conforme pode ser observado na tabela de despesa liquidada por tipo de autarquia.

Autarquias Pertencentes aos OFFS (Exceto o INSS) – Despesas Liquidadas por Tipo de Autarquia – 2006 e 2007

(em R\$ milhões)

Tipo de Autarquia	Empenho Liquidado		%
	2007	2006	
Universidades (30)	12.992	11.617	12
FNDE	12.013	9.650	24
DNIT	8.675	5.191	67
Total Demais Autarquias (20)	4.803	3.630	32
INCRA	3.755	3.431	9
CEFET (33)	1.776	1.373	29
Agências (13)	1.670	3.031	-45

Tipo de Autarquia	Empenho Liquidado		%
	2007	2006	
BACEN	1.586	1.443	10
Escolas Agrotécnicas (37)	439	385	14
Total (137)	47.709	39.750	20

Fonte: Siafi

Houve significativa redução dos valores liquidados pelas agências. Houve redução das despesas da ADA (-45%) e da Adene (-93%), ainda que se considere as despesas realizadas pelas entidades sucessoras Sudam e Sudene. As despesas liquidadas pela Agência Espacial Brasileira foram 69% inferiores às ocorridas no ano anterior. De outro lado, os valores liquidados pelo DNIT cresceram 67%.

A tabela seguinte compara as despesas médias liquidadas em 2007 pelas diversas autarquias.

Valor Médio das Despesas Liquidadas e das Receitas Próprias por Tipo de Autarquia – 2007

Entidade	(em R\$ milhões)	
	Receita Própria	Despesa Liquidada
BACEN	795,1	1.586,2
FNDE	260,4	12.013,2
Média das Agências (13)	44,6	128,5
Média das Demais Autarquias (20)	44,0	240,1
INCRA	17,9	3.755,1
Média das Universidades (30)	9,2	433,1
DNIT	8,9	8.674,6
Média CEFET (33)	0,7	53,8
Média das Escolas Agrotécnicas (37)	0,2	11,9
Média Geral (137)	20,1	348,2

Fonte: Siafi

Os gastos das autarquias são custeados por receitas próprias e por transferências financeiras recebidas. As receitas próprias arrecadadas foram de R\$ 2,7 bilhões, ao passo que as despesas liquidadas atingiram R\$ 47,7 bilhões. Ou seja, as receitas próprias financiaram 6% das despesas liquidadas. O restante foi custeado por transferências do Tesouro.

Receitas das Autarquias Pertencentes aos OFSS (Exceto INSS) por Ministério: 2006 e 2007

Ministério Supervisor	Receita Realizada		%
	2007	2006	
Ministério da Fazenda (3)	867	934	-7
Ministério da Educação (103)	582	442	32
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (3)	492	431	14
Ministério das Comunicações (1)	380	403	-6
Ministério do Meio Ambiente (3)	70	80	-13
Ministério da Ciência e Tecnologia (1)	66	60	9
Ministério da Defesa (2)	59	5	1090
Demais Ministérios (17)	158	152	4
Total (133)	2.673	2.508	7

Fonte: Siafi

O significativo crescimento das receitas de autarquias vinculadas ao Ministério da Defesa é atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil, que obteve receitas próprias de R\$ 55 milhões, em 2007, enquanto no exercício de 2006 não houve registro de receitas próprias.

FUNDAÇÕES PÚBLICAS

Fundação Pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, cuja criação é autorizada por lei para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público. Possuem autonomia administrativa e seu patrimônio é gerido pelos respectivos órgãos de direção. Seu funcionamento é custeado por recursos da União e de outras fontes (Lei n.º 7.596, de 10/4/1987, que alterou a redação do art. 4º do Decreto-lei n.º 200, de 25/2/1967).

Em 2007 havia 43 fundações com patrimônio registradas no Siafi, sendo que uma delas é de direito privado, a Fundação Habitacional do Exército (FHE). Nenhuma fundação foi criada no exercício. Destas, apenas a LBA não estava em atividade, embora apresentasse patrimônio líquido de R\$ 16 mil (o mesmo de 2006). Em janeiro de 2008, foi criada a Fundação Universidade Federal do Pampa.

FUNDAÇÕES NÃO PERTENCENTES AOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Das 43 fundações, duas não pertencem ao orçamento fiscal e da seguridade social: a Fundação Habitacional do Exército (FHE) e a Funai-Patrimônio Indígena.

A Funai-Patrimônio Indígena foi criada em atendimento ao Decreto n.º 4.645/2003 com a função de segregar a contabilidade do patrimônio indígena da da própria Funai. O patrimônio daquela entidade pertence, conforme o caso, à população indígena, ao grupo tribal ou a comunidade indígena. Entretanto, a gestão dos recursos compete à Funai (art. 42 da Lei n.º 6.001/1973). A Funai-Patrimônio Indígena possui orçamento previsto em plano de aplicação da renda do Patrimônio Indígena, que é anualmente submetido à aprovação do Ministério da Justiça.

A tabela seguinte apresenta a evolução patrimonial das fundações não pertencentes aos OFSS no exercício de 2007.

Patrimônio das Fundações Não Pertencentes aos OFSS – 2006 e 2007

(em R\$ milhões)

Fundação	Ministério Supervisor	Patrimônio Líquido – 2006	Resultado – 2007	Patrimônio Líquido – 2007
Fundação Nacional do Índio – Patrimônio Indígena	Justiça	23	3	26
Fundação Habitacional do Exército	Defesa	1.149	172	1.321
Total		1.172	175	1.347

Fonte: Siafi

O resultado patrimonial de 2007 da Funai-Patrimônio Indígena decresceu 84% em relação ao exercício anterior. Contribuíram para esse resultado a elevação das despesas de R\$ 5 milhões (2006)

para R\$ 11,5 milhões (2007) e a redução das receitas, que passaram de R\$ 22 milhões (2006) para R\$ 7 milhões (2007). De mencionar que a entidade arrecadou receitas de R\$ 20 milhões em 2006 a título de “outras receitas de bens imóveis”. Em 2007, essas receitas foram de apenas R\$ 4 milhões.

FUNDAÇÕES PERTENCENTES AOS OFSS

Das 41 fundações pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social, 24 são universidades, que respondem por 24% do patrimônio líquido das fundações, 34% das despesas e 69% das receitas próprias.

A Fundação Nacional do Índio, a Fundação Nacional de Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz detêm 68% de todo o patrimônio líquido das fundações e concentram 41% das despesas.

Em 2007, as fundações pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social apresentaram resultado positivo de R\$ 2,4 bilhões. Os resultados mais significativos foram da Funasa (R\$ 632 milhões), da Fundação Oswaldo Cruz (R\$ 601 milhões), da Fundação Universidade de Brasília (FUB–R\$ 166 milhões) e do CNPq (R\$ 157 milhões).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada passou a ter como órgão superior a Presidência da República em 2007.

A tabela seguinte apresenta a evolução patrimonial das fundações segundo o ministério supervisor.

Patrimônio Líquido das Fundações Pertencentes aos OFSS – 2006 e 2007

Ministério Supervisor	N.º de Fundações	Patrimônio 2006	(em R\$ milhões)		
			2007		
			Resultado	PL	Part. no PL
Justiça	1	9.829	-33	9.796	47%
Educação	26	4.187	922	5.109	25%
Saúde	2	3.102	1.234	4.336	21%
Ciência e Tecnologia	1	518	157	674	3%
Planejamento, Orçamento e Gestão	2	346	27	373	2%
Cultura	4	156	52	209	1%
Trabalho e Emprego	1	131	10	141	1%
Demais Ministérios	4	-9	26	17	0%
Total	41	18.260	2.396	20.654	100%

Fonte: Siafi

Considerando as fundações individualmente, observa-se que 76% do patrimônio está concentrado em apenas quatro delas: a Funai (47%), a Funasa (12%), a Fundação Oswaldo Cruz (9%) e a FUB (7%). Das 41 fundações pertencentes aos OFSS, 38 obtiveram receitas próprias em 2007 (a Fundação Universidade Federal do ABC e a Fundação Palmares não obtiveram arrecadação própria). As receitas realizadas atingiram R\$ 428 milhões, o que representou aumento de 24% em relação ao ano anterior.

Receita Própria Realizada pelas Fundações Pertencentes aos OFSS – 2006 e 2007

(em R\$ milhares)

Ministério Supervisor	2007		2006		Var. %
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	
Educação (25)	306	73	229	71	34
Saúde (2)	94	22	65	20	46
Planejamento, Orçamento E Gestão (2)	6	1	20	6	-70
Ciência E Tecnologia (1)	6	1	1	0	373
Trabalho E Emprego (1)	5	1	6	2	-15
Defesa (1)	3	1	3	1	3
Demais Ministérios (6)	2	1	2	1	16
Total (38)	422	100	325	100	30

Fonte: Siafi

Duas fundações concentram mais de 76% das receitas próprias do universo das fundações: a FUB (54%) e a Fundação Oswaldo Cruz (22%).

Os empenhos liquidados das fundações pertencentes aos OFSS superaram R\$ 15 bilhões, em 2007, aumento de 21% em relação ao ano anterior. Desse valor, praticamente 77% correspondem aos Ministérios da Saúde e Educação. No entanto, foi o Ministério do Planejamento que apresentou maior crescimento no exercício, 47%.

Despesa Liquidada das Fundações Pertencentes aos OFSS

(em R\$ milhões)

Ministério Supervisor	2007		2006		Var. %
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	
Saúde (2)	5.960	39	4.922	39	21
Educação (26)	5.756	38	4.831	39	19
Planejamento, Orçamento e Gestão (2)	1.490	10	1.016	8	47
Ciência e Tecnologia (1)	1.209	8	1.143	9	6
Demais Ministérios (9)	702	5	618	5	14
Total (40)	15.118	100	12.530	100	21

Fonte: Siafi

Cinco fundações concentram 63% das despesas liquidadas, a saber, a Funasa (28%), Fundação Oswaldo Cruz (11%), IBGE (10%), CNPq (8%) e a FUB (6%).

Em média, as fundações financiam com receitas próprias 3% das suas despesas. Contudo, a Fundação Osório, vinculada ao Ministério da Defesa que financiou, em 2007, 32% das suas despesas com receitas próprias; a UnB, 24% das despesas.

EMPRESAS ESTATAIS

O conjunto das empresas estatais é composto por empresas públicas e sociedades de economia mista.

Empresas públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público. Elas são autorizadas por lei específica e instituídas por ato próprio do Poder Executivo (decreto) para a prestação de serviços públicos ou, quando necessárias aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, para exploração de atividade econômica, conforme preceitua a Constituição Federal.

Sociedades de economia mista são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, autorizadas por lei para a exploração de atividade econômica ou para prestação de serviços públicos, constituídas sob a forma de sociedade anônima. As ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, à União ou a entidades da administração indireta.

Sob o ponto de vista da dependência econômica, tanto as empresas públicas quanto as sociedades de economia mista podem estar enquadradas nos ditames do art. 2º do inciso III da LRF, e receber recursos para pagamento de pessoal, de custeio ou de capital, caso em que serão consideradas estatais dependentes, exceto no caso de aumento de participação acionária.

As empresas estatais dependentes pertencem aos OFSS e devem, por determinação legal, registrar sua execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, na modalidade total do Siafi, conforme Anexo I (item 1.1). As empresas públicas não-dependentes, a partir de 2007, por decisão da STN, não mais integram seus balanços no Siafi. Conseqüentemente, assim como as sociedades de economia mista de caráter não-dependente, só estão incluídas no universo sob análise, no âmbito do orçamento fiscal e seguridade social, através da participação acionária da União, registrada no balanço patrimonial por equivalência patrimonial. O Serpro, a Casa da Moeda e a Finep, apesar de estatais não dependentes, utilizam o Siafi na modalidade total (Anexo I, item 1.2).

A Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) foi criada como empresa pública por medida provisória em outubro de 2007, convertida na Lei n.º 11.652 de 7/4/2008. A EBC executa sua contabilidade no Siafi na modalidade total e foi classificada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como empresa estatal dependente.

Empresas Estatais Dependentes (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista)

Constam do Siafi 18 empresas estatais dependentes (a EBC está excluída deste universo), das quais 17 apresentaram resultado no exercício de 2007. A Companhia de Colonização do Nordeste, encerrada em fevereiro de 1999, mantém, como nos exercícios anteriores, patrimônio líquido negativo de R\$ 3,3 milhões.

O patrimônio líquido das empresas estatais dependentes atingiu R\$ 7,5 bilhões em 2007, um aumento de 59% em relação ao ano de 2006.

A tabela a seguir evidencia o patrimônio líquido das estatais dependentes segregadas por órgão superior.

Patrimônio Líquido das Empresas Estatais Dependentes

(em R\$ milhões)

Empresa Estatal Dependente	2007		2006		Var. %
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	
Ministério das Cidades					
Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU	2.125	28	1.949	41	9
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – TRENSURB	218	3	133	3	63
Ministério dos Transportes					
Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias S/A – VALEC	2.340	31	1.099	23	113
Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE	3	0	0	0	593
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT	-30	0	-30	-1	1
Ministério da Ciência e Tecnologia					
Indústrias Nucleares do Brasil S/A – INB	435	6	452	10	-4
Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – NUCLEP	-22	0	-108	-2	-79
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento					
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	563	8	355	8	59
Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB	425	6	398	8	7
Ministério da Educação					
Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA	327	4	316	7	4
Ministério de Minas e Energia					
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM	137	2	118	3	15
Ministério da Integração Nacional					
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	1.147	15	70	1	1533
Ministério do Meio Ambiente					
Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – CODEBAR	47	1	46	1	1
Presidência da República					
Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação S/A	46	1	45	1	4
Ministério do Desenvolvimento Agrário					
Companhia de Colonização do Nordeste	-3	0	-3	0	0
Ministério da Saúde					
Hospital Femina S/A	-35	0	-36	-1	-2
Hospital Cristo Redentor S/A	-50	-1	-54	-1	-8
Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A	-210	-3	-48	-1	333
Total	7.461	100	4.702	100	59

Fonte: Siafi

Notas: GEIPOT está em processo de liquidação (Anexo I, item 1.4).

No exercício de 2007, cabe destaque ao expressivo aumento de 1.533% do patrimônio da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. A participação do PL da empresa no conjunto das empresas estatais dependentes passou de 1% para 15%. Tal acréscimo do patrimônio refere-se a registro da reserva de doação e subvenção para investimentos, no valor de R\$ 1 bilhão. Cabe destaque também ao aumento de 550% do patrimônio da Companhia de Navegação do São Francisco (Franave). Em 2007, por meio da Medida Provisória n.º 405, de 18/12/2007, foi aberto crédito extraordinário no valor de R\$ 650 mil à Franave, totalmente executado, com a finalidade de dissolução e liquidação da companhia.

O PL do Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A, que era de R\$ 48 milhões negativos, foi reduzido para R\$ 210 milhões negativos. O resultado negativo do exercício decorreu de constituição de provisão para indenizações cíveis (essencialmente indenizações trabalhistas) no valor de R\$ 276 milhões.

Os empenhos liquidados pelas empresas dependentes atingiram, em 2007, R\$ 8,3 bilhões, 32% superior mais que no ano anterior. A receita realizada atingiu um montante de R\$ 692,6 milhões, em 2007, o que representou um aumento de 6% em relação a 2006. A relação entre os empenhos liquidados e a receita realizada do conjunto de empresas estatais dependentes atingiu 8,7 vezes em 2007, contra 9,6 vezes em 2006.

Todas as empresas estatais dependentes apresentaram empenhos liquidados superiores às suas receitas próprias no exercício de 2007, assim como havia ocorrido em 2006. A que apresentou a menor proporção de empenhos liquidados frente à receita realizada foi a INB (Indústrias Nucleares do Brasil) S.A., com índice de 1,45 ou 145%.

Empenhos Liquidados e Receita Realizada pelas Empresas Estatais Dependentes

Empresa Estatal Dependente	(em R\$ milhões)									
	Empenhos Liquidados – EL				Receita Realizada – RR				EL/RR (%)	
	2007	%	2006	%.	2007	%	2006	%	2007	2006
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento										
Embrapa	1.167	14	1.061	17	51,3	7	38,7	6	2.276	2.739
Conab	1.326	16	1.558	25	96,3	14	74,2	11	1.376	2.101
Ministério das Cidades										
Trensurb	150	2	141	2	55,4	8	52,9	8	272	267
CBTU	1.205	14	1.039	16	91,8	13	83,5	13	1.313	1.244
Ministério da Saúde										
Hospital Cristo Redentor S/A	120	1	104	2	0,3	0	0,5	0	41.913	23.041
Hospital Femina S/A	59	1	57	1	0,7	0	0,3	0	8.714	20.041
Hospital Nossa S. da Conceição S/A	449	5	411	7	3,6	1	6,8	1	12.350	6.086
Ministério da Integração Nacional										
Codevasf	1.285	15	498	8	44,1	6	42,2	6	2.915	1.181
Ministério da Ciência e Tecnologia										
Nuclep	108	1	100	2	10,6	2	37,8	6	1.019	266
INB	379	5	340	5	261,8	38	252,2	38	145	135
Ministério dos Transportes										
Franave	12	0	6	0	4,8	1	1,0	0	243	625
Geipot	19	0	55	1	0,6	0	0,6	0	3.108	8.914
Valec	1.301	16	287	5	2,3	0	2,2	0	57.528	13.257
Ministério da Educação										
HCPA	388	5	355	6	31,6	5	24,9	4	1.228	1.427
Ministério de Minas e Energia										
CPRM	232	3	186	3	7,8	1	10,0	2	2.985	1.864
Gabinete da Presidência da República										
Radiobrás	134	2	116	2	29,6	4	28,3	4	453	410
Ministério do Meio Ambiente										
Codebar	2	0	1	0	0,0	0	0,0	0	6.510	2.833
Total	8.336	100	6.317	100	692,5	100	655,9	100	1.204	963

Fonte: Siafi

Do montante de empenho liquidado pelas empresas estatais dependentes, as empresas vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento responderam por 30%. Das empresas vinculadas a esse Ministério, destaque para a Embrapa, com crescimento de 10% nas despesas liquidadas, e para a Conab, em situação oposta, com redução de 15% no valor das despesas liquidadas.

As despesas liquidadas do conjunto das empresas estatais dependentes cresceram 39% em 2007, com destaque para a Valec (353% de crescimento) e para a Franave (158% de crescimento). Além da Conab, apenas o Geipot apresentou redução das despesas de 2007. As receitas cresceram no ano 6%, contra 39% das despesas liquidadas. Isso revela o crescimento do grau de dependência do conjunto dessas estatais frente à União.

A distribuição percentual das receitas arrecadadas em 2007 entre as empresas praticamente não variou em relação àquela de 2006. A INB, a Conab e a CBTU, em conjunto, arrecadaram 65% das receitas. As empresas que apresentaram maiores crescimentos anuais foram a Franave (403%), o Hospital Femina (138%) e o Hospital das Clínicas de Porto Alegre (27%).

As dezessete empresas pertencentes aos OFSS que tiveram resultado apurado em 2007 apresentaram em conjunto um resultado positivo de R\$ 393 milhões, sendo que dez empresas apresentaram resultado positivo, no total de R\$ 886 milhões, dos quais R\$ 734 milhões referem-se ao resultado da Valec.

Empresas Estatais Não Pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Tanto as sociedades de economia mista quanto as empresas públicas que não integram o OFSS (essas, a partir de 2007) constam do BGU em razão da participação societária da União. No final do exercício, constavam dos registros da Secretaria do Tesouro Nacional 50 empresas (27 sociedades de economia mista e 23 empresas públicas) cujo controle acionário pertence à União. Dessas, 16 são empresas estatais dependentes.

No Siafi, os valores das participações acionárias estão distribuídos em contas contábeis conforme a disposição de permanência no patrimônio (investimento) ou como valores disponíveis para alienação. O quadro a seguir apresenta as participações societárias da União nas sociedades de economia mista e nas empresas públicas de propriedade da União.

Participações Societárias da União em Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – 2007

(em R\$ milhões)

	Investimentos (1)	Passivo – Perdas (2)	Ações Passíveis de Alienação (C.P) (3)	Ações Passíveis de Alienação (L.P) (4)	Total Siafi 2007 (A)	Valor Integralizado (B)	(A)/(B) %
BASA	1.741	-	-	-	1.741	1.168	149
BB (1)	11.622	-	-	1.597	13.219	8.002	165
BEP	-	-	38	-	38	38	100
BESC	-	-	1.265	-	1.265	1.265	100
BESCRI	-	-	350	-	350	350	100
BNB	1.464	-	1	-	1.464	1.224	120
CASEMG	-	-	-	150	150	150	100
CBTU *	2.299	-	-	-	2.299	2.620	88
CDC	-	-	-	72	72	72	100

	Investimentos (1)	Passivo – Perdas (2)	Ações Passíveis de Alienação (C.P) (3)	Ações Passíveis de Alienação (L.P) (4)	Total Siafi 2007 (A)	Valor Integralizado (B)	(A)/(B) %
CDP	-	-	-	159	159	159	100
CDRJ	-	-	-	1.496	1.496	1.496	100
CEAGESP	-	-	-	180	180	180	100
CEASA – MG	-	-	-	18	18	18	100
CODEBA	-	-	-	238	238	238	100
CODERN	-	-	-	110	110	110	100
CODESA	-	-	-	122	122	122	100
CODESP	-	-	-	1.246	1.246	1.246	100
CODOMAR	-	-	-	192	192	192	100
ELETRORÁS	32.774	-	-	755	33.529	11.240	298
<i>FRANAVE *</i>	-	-	-	7	7	7	100
<i>HCR-REDENT. *</i>	-	(35)	-	-	(35)	1	-6126
<i>HF- FÊMINA *</i>	-	(25)	-	-	(25)	0	-7081
<i>HNSC-CONC. *</i>	-	(213)	-	-	(213)	7	-2867
IRB	-	-	-	515	515	515	100
PETROBRÁS	35.602	-	-	47	35.649	16.959	210
TELEBRÁS	-	(74)	-	-	(74)	104	-71
<i>TRENSURB *</i>	157	-	97	-	254	457	56
BNDES	23.610	-	-	-	23.610	13.879	170
CEF	10.506	-	-	-	10.506	8.003	131
CMB	308	-	-	-	308	144	214
<i>CODEBAR *</i>	-	-	-	7	7	7	100
<i>CODEVASF *</i>	95	-	-	-	95	40	236
<i>CONAB *</i>	410	-	-	-	410	223	184
<i>CPRM *</i>	40	-	-	-	40	26	155
DATAPREV	64	-	-	-	64	36	180
<i>EBC *</i>	20	-	-	-	20	20	100
ECT	2.754	-	-	-	2.754	1.869	147
<i>EMBRAPA *</i>	505	-	-	-	505	62	814
EMGEA	8.156	-	-	-	8.156	20.010	41
EMGEPRON	62	-	-	-	62	51	122
<i>EPE *</i>	22	-	-	-	22	20	107
FINEP	482	-	-	-	482	857	56
<i>GEIPOT *</i>	-	(31)	-	-	(31)	9	-348
<i>HCPA *</i>	323	-	-	-	323	316	102
HEMOBRÁS	81	-	-	-	81	78	104
<i>IMBEL</i>	30	-	-	-	30	361	8
INFRAERO	785	-	-	-	785	1.228	64
<i>RADIOBRÁS*</i>	54	-	-	-	54	44	124
SERPRO	935	-	-	-	935	336	278
<i>VALEC *</i>	-	-	-	1.240	1.240	1.240	100
Total	134.903	(378)	1.751	8.150	144.426	96.800	149

Notas:(1) Conta Contábil: 141110100–Participações em Empresas–MEP; (2) Conta Contábil: 212141600–Provisão p/ Reconhecimento De Perdas; (3) Conta Contábil : 113210500–Ações Passíveis de Alienação E (4) Conta Contábil: 122540000 – Ações Passíveis de Alienação. As Empresas assinaladas com asterisco são estatais dependentes

Fonte: Siafi e Balanço Geral da União Tomo I, páginas 63 e 64.

Dos dados constantes da tabela, verifica-se que:

- Embora haja 50 empresas, 81% dos valor atual registrado no Siafi no final do exercício de 2007 estava concentrado em apenas 5 empresas (Petrobrás, 25%; Eletrobrás, 23%; BNDES, 16%; Banco do Brasil, 9%; e Caixa Econômica Federal, 7%).
- 93% dos valores são investimentos permanentes, isto é, não estão disponíveis para alienação.
- A coluna de capital integralizado é apenas uma referência, pois seus valores podem estar bastante defasados temporalmente. Ainda assim, quando o percentual (A)/(B) é inferior a 100%, significa que o valor atual da empresa é inferior ao capital integralizado pela STN. Por exemplo, em relação à Emgea, a União integralizou R\$ 20 bilhões e seu valor patrimonial atual é de R\$ 8 bilhões.

A seguir, estão sistematizadas as principais variações nas participações societárias da União em 2007, de acordo com o BGU.

CONSTITUIÇÃO DE EMPRESAS

Alcântara *Cyclone Space* – O Decreto n.º 5.436, de 28/4/2005, promulgou Tratado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia, sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara. Mediante o referido tratado, em 2005 foi criada a empresa Alcântara *Cyclone Space*, entidade internacional de natureza econômica e técnica que será regida por seu estatuto, aprovado pela Portaria MCT n.º 559/2006. O capital inicial da empresa será de US\$ 4,5 milhões, mas o tratado estabelece ainda que os dois países devem integralizar o capital da empresa até o total de US\$ 105 milhões. Não houve integralização no exercício de 2007.

Empresa Brasil de Comunicação (EBC) – A empresa foi criada como empresa pública por medida provisória em outubro de 2007, convertida na Lei n.º 11.652/2008. O Decreto n.º 6.246/2007 estabelece o capital social autorizado de R\$ 200 milhões. A assembléia geral extraordinária de 31/10/2007 instituiu o capital social inicial de R\$ 20 milhões, com a emissão de 200.000 ações, todas subscritas pela União.

Aumento de Capital

Foram efetivados aumentos de capital em 20 empresas, no montante de R\$ 9,47 bilhões, decorrentes de créditos originados de adiantamentos para futuro aumento de capital (9% do total) ou de incorporação de reservas e de lucros acumulados (91% do total). As principais entidades beneficiadas foram: CBTU (18%), BB (8%), Petrobrás (46%) e CEF (15%), cujos aumentos de capital foram oriundos de incorporação de reservas e lucros acumulados.

Redução de Capital

A Companhia Docas do Ceará S.A teve seu capital social reduzido em R\$ 2,65 milhões, para compensação do prejuízo de 2006 e ajuste de exercícios anteriores. O capital social da Companhia Docas do Rio Grande do Norte S.A (Codern) foi reduzido em R\$ 13,2 milhões para compensação parcial do prejuízo acumulado em 2006.

Transferência de Ações para a União

Em 2007, foram transferidas para a titularidade da União ações antes pertencentes a entidades extintas, inclusive à Sudene, e a órgãos da administração pública federal direta, conforme orientação contida no parecer PGFN/CRE/N.º 2578/2002.

Venda de Ações

Em 9/1/2007, por meio de adesão à oferta primária de ações realizada pelo acionista controlador da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP), foram vendidas as 9.556.150.967 ações ordinárias de propriedade da União, que representavam 6,4% do capital social da empresa.

Empresas em Liquidação

Encontram-se também em processo de liquidação a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (Geipot), a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (METRÔ-RJ) e a Indústria Carboquímica Catarinense S.A. (ICC). Entraram em processo de liquidação a Companhia de Navegação do São Francisco S.A. (Franave) e a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar).

Extinção de Empresa Pública

Foram extintas a Centrais de Abastecimento do Amazonas S.A. (Ceasa – AM), pela Assembléia Geral Extraordinária de 28/2/2007, e a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), pela Medida Provisória n.º 353, de 22/1/2007, convertida na Lei n.º 11.483, de 31/5/2007.

Dividendos Arrecadados pela União

Em 2007, a arrecadação de dividendos e juros sobre o capital próprio pela a União atingiu o montante de R\$ 7 bilhões (critério de caixa), inferior em 28% à obtida no exercício anterior. Essa redução deveu-se essencialmente à diminuição do pagamento de dividendos por parte do BNDES. As empresas que mais recolheram dividendos ao Tesouro Nacional, em 2007, foram a Petrobrás (R\$ 2,6 bilhões), o

Banco do Brasil (R\$ 1 bilhão), a Caixa Econômica Federal (R\$ 1 bilhão) e o BNDES (R\$ 0,9 bilhão). Essas empresas responderam por 80% dos dividendos.

Recebimento de Prêmio de Debêntures

Em 2007, o Tesouro Nacional recebeu a importância total de R\$ 7,7 milhões a título de remuneração sobre 136.652.272 debêntures da Companhia Vale do Rio Doce.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contabilidade deve ser vista como instrumento de transmissão de informação e deve atender às necessidades dos seus diversos usuários (tomadores de decisões, controles interno e externo, entre outros). Contudo, os demonstrativos contábeis que integram o Balanço Geral da União (BGU) ainda não alcançaram a completude e a transparência desejadas. As dificuldades de interpretação estão associadas não só a aspectos formais de apresentação e consolidação das informações, mas também envolvem aspectos materiais, relacionados ao conteúdo das demonstrações individualmente consideradas.

Por vezes, as informações das demonstrações contábeis não são consistentes entre si, em especial as informações sobre receitas e despesas orçamentárias dos balanços orçamentário e financeiro e da demonstração das variações patrimoniais. A despeito de algumas serem explicadas e outras explicáveis, é preocupante o fato de os demonstrativos não serem confeccionados de forma integral. Como consequência, o exame das informações contábil-financeiras pode levar a conclusões equivocadas.

Além disso, é recomendável que o órgão central de contabilidade faça constar das notas explicativas todas alterações de registros decorrentes de mudanças de interpretação que alterem a comparabilidade temporal dos demonstrativos contábeis, como é o caso do tratamento dado aos restos a pagar não-processados no balanço patrimonial.

Merece correção a ausência de especificação dos entes objeto de consolidação nas demonstrações financeiras, assim como o não encaminhamento dos demonstrativos individualizados dos órgãos. A omissão decorre de resultados incorretos que afetaram o patrimônio e as demonstrações contábeis dos órgãos em que ocorreram. Ademais, as incorreções apuradas não foram relatadas nas notas explicativas ao BGU.

É também preocupante a impossibilidade alegada pela STN de identificar as causas das incorreções dos registros, como no caso da apuração do resultado do exercício da Justiça Federal e outros órgãos, ocorrências que impactaram de maneira substancial o registro do patrimônio daqueles órgãos governamentais.

Assim, do exame realizado, conclui-se que as demonstrações contábeis do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Poder Executivo (órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, incluídos os fundos instituídos no âmbito dessas duas administrações), relativas ao exercício de 2007, expressam as suas situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, ressalvados os aspectos mencionados ao longo deste capítulo.

ANEXO I

1.1 ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuários do Siafi na Modalidade Total)

PODER LEGISLATIVO ³

Órgão	CÂMARA DOS DEPUTADOS
Casa	1) Câmara dos Deputados
Fundo	1) Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados
Órgão	SENADO FEDERAL
Casa	1) Senado Federal
Fundos	1) Fundo Especial do Senado Federal (U.O)I 2) Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicações 3) Fundo da Secretaria Especial de Informática (U.O)I

PODER JUDICIÁRIO

Órgão	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Tribunal	1) Supremo Tribunal Federal
Órgão	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal	1) Superior Tribunal de Justiça
Órgão	JUSTIÇA FEDERAL
Tribunais	1) Tribunais Regionais Federais (1ª Região, 2ª Região, 3ª Região, 4ª Região, 5ª Região)

JUSTIÇA MILITAR

Órgão	JUSTIÇA MILITAR
Tribunal	1) Superior Tribunal Militar

JUSTIÇA ELEITORAL

Órgão	JUSTIÇA ELEITORAL
Tribunais	1) Tribunal Superior Eleitoral 2) Tribunais Regionais Eleitorais (em 27 estados) U.OI
Fundo	1) Fundo Especial de Assistência Financeira a Partidos Políticos

Órgão	JUSTIÇA DO TRABALHO
Tribunais	1) Tribunal Superior do Trabalho 2) Tribunais Regionais do Trabalho (24 Tribunais) U.OI

JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Órgão	JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Tribunal	1) Tribunal de Justiça do Distrito Federal
Justiça	1) Justiça da Infância e da Juventude (U.O)I

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Órgão	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministérios	1) Ministério Público Federal 2) Ministério Público Militar (U.O)I 3) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (U.O)I 4) Ministério Público do Trabalho

PODER EXECUTIVO

Órgão	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Ministérios	1) Advocacia Geral da União – AGU 2) Controladoria-Geral da União – CGU 3) Gabinete da Vice-Presidência da República 4) Presidência da República 5) Secretaria de Administração/CC/PR
Autarquia	1) Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI
Empresa Pública	1) Empresa Brasileira de Comunicação S/A – RADIOBRÁS 2) Empresa Brasileira de Comunicação - EBC
Fundações	1) Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
Fundos	1) Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD 2) Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente 3) Fundo da Imprensa Nacional

Órgão	MINISTÉRIO DA CULTURA
Ministério	1) Ministério da Cultura – MinC
Autarquias	1) Agência Nacional do Cinema – Ancine 2) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN
Fundações	1) Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB 2) Fundação Biblioteca Nacional 3) Fundação Cultural Palmares – FCP 4) Fundação Nacional de Artes – FUNARTE
Fundo	1) Fundo Nacional de Cultura
Órgão	MINISTÉRIO DA DEFESA
Ministérios	1) Ministério da Defesa 2) Comando da Marinha 3) Comando do Exército 4) Comando da Aeronáutica
Autarquia	1) Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica
Fundação	2) Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC 1) Fundação Osório
Fundos	1) Fundo do Ministério da Defesa 2) Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas – HFA 3) Fundo do Serviço Militar 4) Fundo Aeronáutico (gerido pelo Comando da Aeronáutica) 5) Fundo Aeroviário (gerido pela ANAC) 2 6) Fundo Naval 7) Fundo do Exército 8) Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento Agrário
Autarquia	1) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incrá
Fundo	1) Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra
Órgão	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Ministério	1) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Empresas Públicas	1) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA 2) Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB
Fundo	1) Fundo de Defesa da Economia Cafeteira – FUNCAFÉ
Órgão	MINISTÉRIO DAS CIDADES
Ministério	Ministério das Cidades
Economia Mista	1) Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – TRENSURB 2) Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU
Fundos	1) Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito 2) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS
Órgão	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Ministério	1) Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT
Autarquias	1) Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN 2) Agência Espacial Brasileira – AEB
Fundação	1) Conselho Nacional de Desenv. Científico e Tecnológico – CNPq
Economia Mista	1) Nuclebrás Equipamentos Pesados – NUCLEP 2) Indústrias Nucleares do Brasil S/A – INB
Fundo	1) Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Órgão	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
Ministério	1) Ministério das Comunicações – MC
Autarquia	1) Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL
Fundos	1) Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (gerido pela ANATEL) 2) Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTEL

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	
Autarquias	1) Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA 2) Inst. Nac. de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro 3) Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI	
Fundos	1) Fundo Nacional de Desenvolvimento 2) Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade 3) Fundo Nacional de Desestatização	Fundos 1) Fundo de Compensação e Variações Salariais – FCVS 2) Fundo Constitucional do Distrito Federal 3) Fundo de Estabilidade do Seguro Rural 4) Fundo de Garantia à Exportação 5) Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento (U.O.) 6) Fundo Contingente da Extinta RFSA - FCMP
Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DO COMBATE À FOME	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome	1) Ministério da Integração Nacional
Fundo	1) Fundo Nacional de Assistência Social	1) Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS 2) Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA/SUDAM 3) Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE/SUDENE
Órgão	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Ministério	1) Ministério da Educação	1) Ministério da Justiça
Autarquia	2) Instituto Nacional de Educação de Surdos (U.O.) 3) Instituto Benjamin Constant (U.O.) (lista apartada no item 1.1.1)	2) Defensoria Pública da União
Fundações	(lista apartada no item 1.1.1)	1) Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE
Empresa Pública	1) Hospital das Clínicas de Porto Alegre	1) Fundação Nacional do Índio – FUNAI
Fundo	1) Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior – FIES	1) Fundo Penitenciário Nacional 2) Fundo para Aparelhamento e Operacionalização da Atividade-Fim da Polícia Federal 3) Fundo Nacional de Segurança Pública 4) Secretaria do Direito Econômico DF/ Fundo
Órgão	MINISTÉRIO DO ESPORTE	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
Ministério	1) Ministério do Esporte	1) Ministério do Meio Ambiente
Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA	1) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA 2) Agência Nacional de Águas – ANA 3) Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
Ministério	1) Ministério da Fazenda	
Autarquias	1) Banco Central do Brasil – BACEN 4 2) Comissão de Valores Mobiliários – CVM 3) Superintendência de Seguros Privados – SUSEP	

Órgão	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
Ministério	1) Ministério do Trabalho e Emprego
Fundação	1) Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO
Fundo	1) Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT
Órgão	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
Ministério	1) Ministério dos Transportes
Autorias	1) Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ 2) Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT 3) Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT
Empresa Pública	1) VALEC – Eng. Construções e Ferrovias SA 2) Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOP (em liquidação)
Economia Mista	1) Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE (em processo de desestatização) 6
Fundo	1) Fundo da Marinha Mercante
Órgão	MINISTÉRIO DO TURISMO
Ministério	1) Ministério do Turismo
Autoria	1) Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR
Fundo	1) Fundo Geral do Turismo

Notas:

- (1) A entidade é Unidade Orçamentária, no entanto, não constitui órgão específico no SIAFI.
(2) O Fundo Aeroaviário não executou despesas no exercícios de 2006 e 2007
(3) O Tribunal de Contas da União integra o orçamento fiscal e da seguridade social, estando inclusive com suas demonstrações contábeis consolidadas junto ao agregado denominado Gestão 10.000, mas não é analisado em particular neste Parecer devido ao fato de sua prestação de contas ocorrer diretamente ao Congresso Nacional.
(4) O Banco Central consta dos orçamentos fiscal e da seguridade Social, no tocante às despesas administrativas, e fora destas para as demais operações.

Empresa Pública	1) Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – CODEBAR
Fundos	1) Fundo Nacional do Meio Ambiente
Órgão	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
Ministério	1) Ministério de Minas e Energia
Autorias	1) Agência Nacional do Petróleo – ANP 2) Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL 3) Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPMP
Empresa Pública	1) Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM
Órgão	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Ministério	1) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Fundações	1) Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP 2) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Órgão	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Ministério	1) Ministério da Previdência Social
Autoria	1) Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
Fundos	1) Fundo do Regime Geral de Previdência Social (U.O)I
Órgão	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
Ministério	1) Ministério das Relações Exteriores ⁵
Fundação	1) Fundação Alexandre Gusmão
Órgão	MINISTÉRIO DA SAÚDE
Ministério	1) Ministério da Saúde
Autorias	1) Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA 2) Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANSS
Fundações	1) Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ 2) Fundação Nacional de Saúde – FUNASA
Economia Mista	1) Hospital Cristo Redentor S/A 2) Hospital Femina S/A 3) Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A
Fundos	1) Fundo Nacional de Saúde (U.O)I

(5) A despeito de o Ministério das Relações Exteriores estar integrado ao sistema SIAFI na modalidade total, as embaixadas não estão incorporadas ao referido sistema, aspecto tratado pelo Acórdão 347/2006 – Plenário.

(6) A FRANAVE foi incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto 99.666/1990. Continua, no entanto, integrando os orçamentos fiscal e da seguridade social e processando a execução contábil pelo SIAFI na modalidade total.

1.1.1 – Ministério da Educação – Entidades Componentes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Usuários do SIAFI na Modalidade Total)

Autarquias

- 1) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE
- 2) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP
- 3) Colégio Pedro II

CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA – Cefet

- 1) Centro Federal de Educação Tecnológica de AL
- 2) Centro Federal de Educação Tecnológica do AM
- 3) Centro Federal de Educação Tecnológica da BA
- 4) Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí
- 5) Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves
- 6) Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos
- 7) Centro Federal de Educação Tecnológica do CE
- 8) Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
- 9) Centro Federal de Educação Tecnológica do ES
- 10) Centro Federal de Educação Tecnológica de GO
- 11) Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária
- 12) Centro Federal de Educação Tecnológica do MA
- 13) Centro Federal de Educação Tecnológica de MG
- 14) Centro Federal de Educação Tecnológica de MT
- 15) Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto
- 16) Centro Federal de Educação Tecnológica do PA
- 17) Centro Federal de Educação Tecnológica da PB
- 18) Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas

- 19) Centro Federal de Educação Tecnológica de PE
- 20) Centro Federal de Educação Tecnológica do PI
- 21) Centro Federal de Educação Tecnológica de Química-Nilop./RJ
- 22) Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Verde
- 23) Centro Federal de Educação Tecnológica do RN
- 24) Centro Federal de Educação Tecnológica de RR
- 25) Centro Federal de Educação Tecnológica de SC
- 26) Centro Federal de Educação Tecnológica de SE
- 27) Centro Federal de Educação Tecnológica de SP
- 28) Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina/PE
- 29) Centro Federal de Educação Tecnológica Rio Pomba
- 30) Centro Federal de Educação Tecnológica São Vicente Sul
- 31) Centro Federal de Educação Tecnológica de Uberaba/MG
- 32) Centro Federal de Educação Tecnológica de Urutai
- 33) Centro Federal de Educação Tecnológica de Cuiabá (no SIAFI EAF/Cuiabá)

ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS

- 1) Escola Agrotécnica Federal de Alegre
- 2) Escola Agrotécnica Federal de Alegre
- 3) Escola Agrotécnica Federal de Araguaatins
- 4) Escola Agrotécnica Federal de Barbacena
- 5) Escola Agrotécnica Federal de Barreiros
- 6) Escola Agrotécnica Federal de Belo Jardim
- 7) Escola Agrotécnica Federal de Cáceres
- 8) Escola Agrotécnica Federal de Castanhal
- 9) Escola Agrotécnica Federal de Catu
- 10) Escola Agrotécnica Federal de Ceres
- 11) Escola Agrotécnica Federal de Codó
- 12) Escola Agrotécnica Federal de Colatina
- 13) Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste
- 14) Escola Agrotécnica Federal de Concórdia
- 15) Escola Agrotécnica Federal de Crato
- 16) Escola Agrotécnica Federal de Antônio José Teixeira (no SIAFI EAF de Guamambi)
- 17) Escola Agrotécnica Federal de Iguatu
- 18) Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes

- 13) Universidade Federal do Rio Grande do Norte
- 14) Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- 15) Universidade Federal do Rio de Janeiro
- 16) Universidade Federal de Santa Catarina
- 17) Universidade Federal de Santa Maria
- 18) Universidade Federal Rural de Pernambuco
- 19) Universidade Federal do Rio de Janeiro
- 20) Universidade Federal de Campina Grande
- 21) Universidade Federal Rural da Amazônia
- 22) Universidade Federal do Triângulo Mineiro (sucedeu à Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro, por meio da Lei 11.152, de 29/7/2005)
- 23) Universidade Federal Vales Jequitinhonha e Mucuri (sucedeu às Faculdades Federais Integradas de Diamantina, por meio da Lei 11.173, de 6/9/2005)
- 24) Universidade Federal de Alfenas (sucedeu à Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, por meio da Lei 11.154, de 29/7/2005)
- 25) Universidade Federal de Itajubá
- 26) Universidade Federal de São Paulo
- 27) Universidade Federal de Lavras
- 28) Universidade Federal Rural do Semi-Árido/RN (sucedeu à Escola Superior de Agricultura de Mossoró, por meio da Lei 11.155, de 29/7/2005)
- 29) Universidade Tecnológica Federal do Paraná (sucedeu ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, por meio da Lei 11.184, de 7/10/2005)
- 30) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Fundações

- 1) Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior
- 2) Fundação Josquim Nábucó

UNIVERSIDADES FEDERAIS

- 1) Fundação Universidade Federal do Tocantins
- 2) Fundação Universidade Federal de Rondônia
- 3) Fundação Universidade do Rio de Janeiro
- 4) Fundação Universidade do Amazonas
- 5) Fundação Universidade de Brasília

- 19) Escola Agrográfica Federal de Machado
- 20) Escola Agrográfica Federal de Manaus
- 21) Escola Agrográfica Federal de Muzambinho
- 22) Escola Agrográfica Federal de Rio do Sul
- 23) Escola Agrográfica Federal de Salinas
- 24) Escola Agrográfica Federal de Santa Inês
- 25) Escola Agrográfica Federal de Santa Teresa
- 26) Escola Agrográfica Federal de São Cristóvão
- 27) Escola Agrográfica Federal de Senhor do Bonfim
- 28) Escola Agrográfica Federal de S.G. Cachoeira
- 29) Escola Agrográfica Federal de S.J. Evangelista
- 30) Escola Agrográfica Federal de São Luis
- 31) Escola Agrográfica Federal de Satuba
- 32) Escola Agrográfica Federal de Serião
- 33) Escola Agrográfica Federal de Sombrio
- 34) Escola Agrográfica Federal de Sousa
- 35) Escola Agrográfica Federal de Uberlândia
- 36) Escola Agrográfica Federal de Vit. de S. Antão

ESCOLAS TÉCNICAS FEDERAIS

- 1) Escola Técnica Federal de Palmas – TO

UNIVERSIDADES FEDERAIS

- 1) Universidade Federal de Alagoas
- 2) Universidade Federal da Bahia
- 3) Universidade Federal do Ceará
- 4) Universidade Federal do Espírito Santo
- 5) Universidade Federal de Goiás
- 6) Universidade Federal Fluminense
- 7) Universidade Federal de Juiz de Fora
- 8) Universidade Federal de Minas Gerais
- 9) Universidade Federal do Pará
- 10) Universidade Federal da Paraíba
- 11) Universidade Federal do Paraná
- 12) Universidade Federal de Pernambuco

1.3 ÓRGÃOS E ENTIDADES EXTINTOS (OU EM PROCESSO DE EXTINÇÃO) QUE APRESENTAM SALDOS NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E NÃO ESTÃO INCLuíDAS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Órgão	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
	Autarquia
	Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS (extinta)
	Entidade foi dissolvida pelo Decreto n.º 99.240/1990 e encerrada em 2/12/1991. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 13/12/1991. Ainda apresenta saldo nas contas de contratos e convênios da ordem de R\$ 11,13. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.
	Sociedade de Economia Mista
	Companhia de Colonização do Nordeste – COLONE (liquidada)
	Entidade foi dissolvida pelo Decreto n.º 2.646/1998 e encerrada em 25/2/1999. Ainda apresenta patrimônio líquido negativo de R\$ 3 milhões com destaque para obrigações exigíveis a longo prazo decorrentes de obrigações legais e tributárias no montante de R\$ 3 milhões e bens patrimoniais de R\$ 100 mil. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.
	Fundação
	Fundação Roquette Pinto (transformada em Organização Social)
	A Entidade foi extinta pela Medida Provisória n.º 1.648-7/1998, posteriormente convertida na Lei 9637/1998, e transformada em Organização Social. Ainda apresenta saldos nas contas de convênios da ordem de R\$ 22 milhões. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.
	Fundação
	Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência – CBIA (extinta)
	Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória n.º 813/1996, posteriormente convertida na Lei 9649/1998, e encerrada em 30/5/1996. Apresenta, no entanto, saldos relacionados a convênios de da ordem de R\$ 7 milhões. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.

- 6) Fundação Universidade do Maranhão
- 7) Fundação Universidade do Rio Grande – RS
- 8) Fundação Universidade Federal de Uberlândia - MG
- 9) Fundação Universidade Federal do Acre
- 10) Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
- 11) Fundação Universidade Federal de Ouro Preto - MG
- 12) Fundação Universidade Federal de Pelotas - RS
- 13) Fundação Universidade Federal do Piauí
- 14) Fundação Universidade Federal de São Carlos - SP
- 15) Fundação Universidade Federal de Sergipe
- 16) Fundação Universidade Federal de Viçosa - MG
- 17) Fundação Universidade Federal de Mato G. Sul
- 18) Fundação Faculdade Federal Ciências Médicas de Porto Alegre - RS
- 19) Fundação Universidade Federal de São João Del-Rei - MG
- 20) Fundação Universidade Federal do Amapá
- 21) Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
- 22) Fundação Universidade Federal de Roraima
- 23) Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
- 24) Fundação Universidade Federal do ABC

1.2 ENTIDADES NÃO-INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuárias do Sifai na Modalidade Total)

Órgão	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Empresa Pública	1) Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP
Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Empresas Públicas	1) Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO 2) Casa da Moeda do Brasil – CMB
Fundo	1) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FADS
Órgão	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Fundação	1) Fundação Nacional do Índio – FUNAI (Patrimônio Indígena)

Notas:

- (1) O Banco Central consta dos orçamentos fiscal e da seguridade social, no tocante às despesas administrativas, e fora destes para as demais operações.

Órgão	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES¹ Autarquia
	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (em extinção) Os trabalhos de inventariância foram encerrados, conforme Decreto n.º 4.803/2003 e Decreto n.º 5.277/2004. No entanto, a autarquia apresentou execução orçamentária no exercício, sendo usuária do sistema SIAFI na modalidade total, devido aos procedimentos finais relativos ao encerramento dos trabalhos, conforme relatado no Ofício n.º 622/SEGES/MP de 31/3/2008.
	Empresas Públicas
	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOP (em liquidação) Em liquidação conforme Decreto n.º 4.135/2002 com prazo de conclusão previsto para 20/4/2008. A empresa não integra os orçamentos fiscal e da seguridade social, mas apresenta execução orçamentária, devido aos procedimentos finais relativos ao encerramento dos trabalhos, conforme relatado no Ofício n.º 622/SEGES/MP de 31/3/2008.
	Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE Em processo de liquidação, conforme disposto no Decreto 6.020/2007, com prazo de conclusão previsto para 6/5/2008 conforme relatado no Ofício n.º 622/SEGES/MP de 31/3/2008.
Órgão	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL Autarquia
	Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC (extinta) Autarquia criada pela Medida Provisória n.º 233, de 30/12/2004 que teve seu prazo de vigência encerrado no dia 14/7/2005. Apresenta, no entanto, depósitos de terceiros no valor de R\$ 252.000 em seu poder. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.
	Fundação
	Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA (extinta) Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória n.º 813/1996, posteriormente convertida na Lei 9649/1998, e encerrada em 30/5/1996. Apresenta, no entanto, um imóvel registrado no valor de R\$ 16.000 e saldo de convênio de R\$ 1,26. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.

Órgão	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO Autarquias
	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (extinta) Entidade foi extinta, tendo seu ato de encerramento publicado no DOU em 29/7/1991. Ainda apresenta saldo de R\$ 0,01 em contas contábeis. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.
	Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (extinta) Entidade foi extinta, tendo seu ato de encerramento publicado no DOU em 11/10/1991. Ainda apresenta saldo de R\$ 0,01 em contas contábeis...
	Empresa Pública
	Empresa de Portos do Brasil S/A – PORTOBRÁS (liquidação) Entidade foi dissolvida pelo Decreto n.º 99.192/1990 e encerrada em 27/11/1991. Ainda apresenta saldo em imóveis de uso especial de R\$ 1 milhão. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.
Órgão	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE Empresa Pública
	Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR Em processo de liquidação, conforme disposto no Decreto 6.182/2007, com prazo de conclusão previsto para 17/8/2008 conforme relatado no Ofício n.º 622/SEGES/MP de 31/3/2008.
Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA Autarquia
	Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB (extinta) Entidade foi dissolvida pela Lei 9.618/1998 e encerrada em 25/5/1998. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 25/5/1998. Ainda apresenta patrimônio líquido de R\$ 11.130 referente a reserva de reavaliação de imóveis. Em 2007 transferiu um imóvel para a GRPU/MT no valor de R\$ 14 milhões. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 a identificação dos saldos e as providências necessárias.

Notas Complementares:

(1) A Rede Ferroviária Federal foi dissolvida pelo Decreto n.º 3.277/1999 (processo em andamento). Apresentava até o exercício de 2004 saldos nos demonstrativos contábeis. A partir do exercício de 2005 a empresa passou a constar no demonstrativo de contas “Participações Societárias”. A Lei n.º 11.483/2007 encerrou o processo de liquidação e transferiu para o DNIT a propriedade dos bens móveis e imóveis da RFFSA.



Área temática: Obras de Infra-Estrutura

6 ÁREA TEMÁTICA: OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA

6.1 INTRODUÇÃO

Apresenta-se, neste capítulo, atualização dos dados levantados quando da apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2004, relativos aos setores de telecomunicações, transportes, energia elétrica, petróleo e gás natural. Em seguida, são tratadas as fiscalizações mais relevantes empreendidas pelo TCU, durante o exercício de 2008, no que concerne a obras de engenharia e aos serviços públicos concedidos. Por último, são examinados investimentos, condições de trafegabilidade e iniciativas para fomento do setor de rodovias federais.

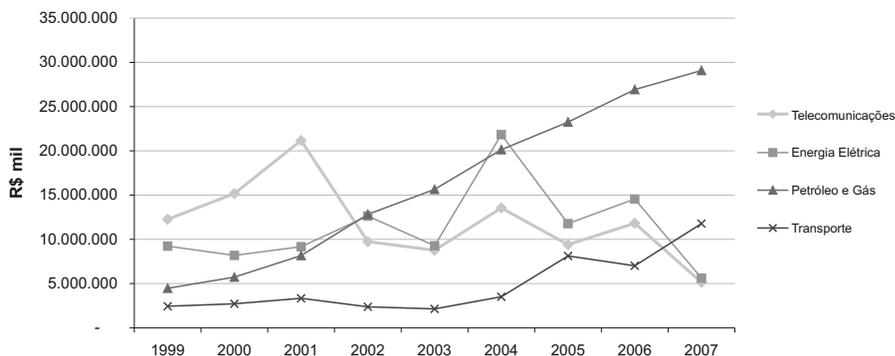
6.2 EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA

Para fins de apuração dos investimentos realizados em infra-estrutura pelo Governo Federal, buscou-se atualizar o banco de dados desenvolvido por ocasião da análise das Contas de Governo de 2004. Nesse sentido, foram solicitadas as informações pertinentes aos órgãos envolvidos com cada um dos setores econômicos.

Como verificado naquela ocasião, **os órgãos setoriais ainda não dispõem de informações sistematizadas**. Além dos pedidos de prorrogação do prazo para cumprimento de solicitação deste TCU, constatou-se ser comum o repasse de informações entre as agências reguladoras e os ministérios. Dessa forma, foram prestadas pelos entes responsáveis informações incompletas e com alguns erros de classificação.

Nas informações recebidas sobre investimentos em infra-estrutura, algumas inconsistências foram identificadas. Não houve qualquer menção, por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), aos investimentos públicos no setor de telecomunicações no período de 2004/2007, muito embora essa informação tivesse sido disponibilizada para o período de 1999/2004 quando da análise das Contas de Governo de 2004. De forma inversa, os investimentos privados no setor de petróleo e gás foram agora disponibilizados pelo Ministério das Minas e Energia (MME).

Gráfico 1. Evolução dos investimentos totais em infra-estrutura por setor



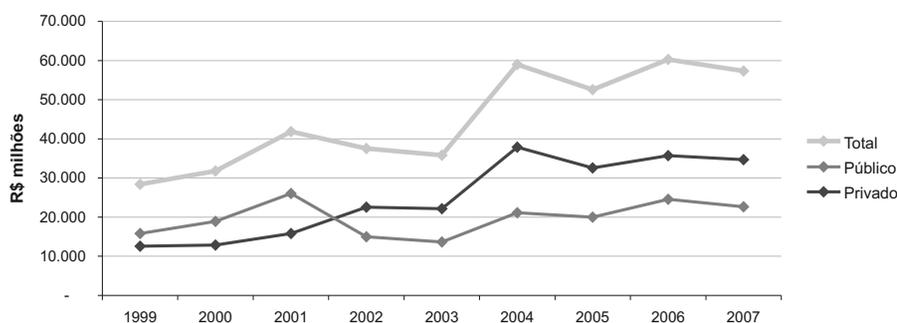
Fonte: TCU/Sefid

Constata-se que os investimentos foram crescentes nos setores de petróleo/gás e de transporte, enquanto apresentaram forte tendência de queda nos setores de telecomunicações e de energia.

Assim, salvo pelo crescimento verificado nos setores de petróleo/gás e de transporte, manteve-se praticamente inalterado o cenário esboçado nas Contas de Governo de 2004, quando registrou-se: *ao analisar o comportamento individual dos diversos setores, observa-se que as maiores reduções ocorreram nos setores de telefonia, obedecendo a uma tendência mundial, e de energia elétrica. Essa última redução pode derivar tanto do cenário de incerteza vivido após a crise de energia quanto das perspectivas de mudança do modelo setorial*¹.

Quando analisados os investimentos totais, verifica-se um crescimento acentuado em 2004, com relativa estagnação nos anos posteriores. Esse mesmo comportamento foi reproduzido pelos investimentos públicos, os quais vêm superando, desde 2002, os investimentos privados. Ressalte-se que os investimentos privados para os setores de telecomunicações e energia foram informados até julho de 2007, razão porque foi realizada projeção de investimento para esses setores para dezembro de 2007.

Gráfico 2. Evolução dos investimentos em infra-estrutura



Fonte: Sefid

No período de 2004 a 2007, houve substancial incremento dos financiamentos concedidos pelo Sistema BNDES para projetos de investimentos em infra-estrutura. Os dados fornecidos por aquele Banco indicam um crescimento de 679% em 2004, 46% em 2005 e 25% em 2006. Houve queda de 13% nos montantes financiados em 2007.

Quando avaliada a participação dos recursos disponibilizados pelo BNDES, verifica-se que, relativamente ao ano de 2007, aproximadamente 61% dos investimentos realizados no transporte ferroviário e 83% dos investimentos no setor elétrico vieram dessa procedência. Na seqüência, os setores que mais se utilizaram dessa fonte de recursos foram o de telecomunicações (47%), o de transporte rodoviário (20%) e hidroviário (1,37%) e o de petróleo e gás (0,29%).

Aduz-se que, em 2007, os empréstimos concedidos pelo BNDES responderam por 25% do total dos investimentos públicos e privados nos setores de infra-estrutura considerados.

1 Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2004, Ministro Benjamin Zymler, pág. 319.

6.2.1 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Em janeiro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Fundamentalmente, esse programa consiste em uma série de medidas que visam incentivar o investimento privado e incrementar o investimento público em infra-estrutura. De acordo com o balanço do primeiro ano do PAC, foram apresentadas ao Congresso Nacional 27 medidas provisórias e projetos de lei, 18 dos quais já foram apreciados, com o objetivo de *destravar a economia e assegurar um ambiente seguro para os investimentos*.

Dos R\$ 16,5 bilhões destinados a investimentos do PAC no Orçamento Geral da União de 2007, R\$ 16 bilhões foram empenhados, mas somente R\$ 4,5 bilhões (27%) foram efetivamente pagos.

Durante todo o ano de 2007, o TCU atuou na fiscalização de 44 empreendimentos constantes do PAC, tendo sido liberadas 36 obras. No âmbito da Sefid, foram acompanhados processos de outorga de concessão de rodovias federais, aproveitamentos hidrelétricos e concessão de transporte ferroviário de passageiros de alta velocidade, a seguir apresentados de forma sintética.

6.3 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6.3.1 Fiscalização de obras

BREVE HISTÓRICO

No ano de 1995, o Congresso Nacional constituiu Comissão Parlamentar de Inquérito–CPI com o objetivo de verificar a ocorrência de obras inacabadas. Foram identificadas 2.214 obras não concluídas no prazo previsto, para as quais haviam sido destinados cerca de R\$ 15 bilhões. O TCU foi incumbido de inspecionar 110 dessas obras. Percebeu-se que o monitoramento de obras contribuiria, efetivamente, para a melhoria da qualidade do gasto público.

Em decorrência dos achados dessa CPI, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) passaram a impor ao TCU a obrigação de remeter ao Congresso Nacional informações sobre a execução das obras mais relevantes constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Os resultados dos levantamentos são encaminhados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Tais informações têm sido remetidas ao Congresso Nacional até o dia 30 de setembro de cada exercício.

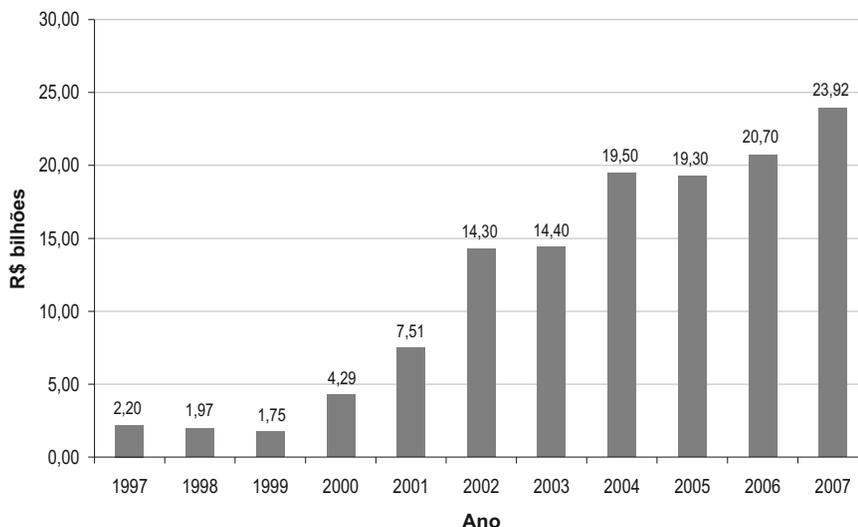
Com o intuito de sistematizar e padronizar as informações prestadas ao Congresso Nacional, o TCU desenvolveu, em 1998, o sistema informatizado denominado Fiscobras. O Fiscobras tem como principal objetivo fornecer ao Congresso Nacional informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Essas informações visam subsidiar a apreciação, pelo Poder Legislativo, da proposta

orçamentária do próximo exercício. Criam elas condições para avaliação mais criteriosa da alocação dos recursos públicos em obras.

Em 2001, foi criada a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) do TCU. Essa unidade especializada, constituída em sua maioria por engenheiros, entre outras atribuições, coordena e apóia as fiscalizações desenvolvidas pelas outras unidades técnicas do Tribunal, no âmbito do Fiscobras. A Secob tem buscado sistematizar e disseminar conhecimentos necessários à identificação e saneamento de vícios em obras. O perfil de seus servidores permite a avaliação crítica dos vícios identificados nesses levantamentos de auditoria.

Nos últimos onze anos, o volume de recursos de obras fiscalizadas anualmente cresceu significativamente. Passou de pouco mais de dois bilhões de reais para quase R\$ 24 bilhões. Contribuiu para esse fato o aumento dos investimentos em obras consignadas no Orçamento da União. O motivo mais importante para o citado incremento, porém, foi a ênfase que o Congresso Nacional passou a dar a essas fiscalizações, em resposta a demanda da sociedade brasileira pelo correto uso dos recursos públicos.

Volume de recursos fiscalizados por exercício



Fonte: Acórdão nº 1953/2007-TCU-Plenário

FISCALIZAÇÕES REALIZADAS EM 2007 – FISCOBRAS 2007²

A LDO para 2008, que regulou os trabalhos de fiscalização do exercício de 2007, reafirmou a obrigação de o TCU fornecer informações sobre a execução físico-financeira de obras (Lei nº 11.514, de 13/8/2007). Em conformidade com o disposto nessa lei, para cada obra fiscalizada, o TCU foi chamado a fornecer as seguintes informações, entre outras consideradas relevantes:

² Dados extraídos do relatório que subsidiou o Acórdão 1953/2007-TCU-Plenário.

- localização e especificação, com as etapas, as parcelas ou os subtrechos, seus respectivos contratos e convênios, conforme o caso, o CNPJ e a razão social da empresa responsável pela execução da obra ou serviço nos quais foram identificadas irregularidades;
- classificação dos indícios de irregularidades, de acordo com a sua gravidade;
- pronunciamento acerca da paralisação cautelar da obra;
- providências já adotadas pelo TCU quanto às irregularidades;
- percentual de execução físico-financeira;
- estimativa do valor necessário para conclusão da obra;
- manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizada e a correspondente avaliação preliminar do TCU.

O art. 101 da LDO para 2008 estabeleceu também que:

“Art. 101. O Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e a respectiva Lei poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios, condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.”

No primeiro semestre de 2007, o Tribunal de Contas da União realizou, in loco, 231³ levantamentos de auditoria em obras públicas custeadas com recursos federais, em todas as unidades da federação. As auditorias objetivaram verificar a conformidade da aplicação desses investimentos e prestar as informações exigidas pela LDO/2008 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional para subsidiá-la na aprovação e no acompanhamento da Lei Orçamentária Anual de 2008.

Os quase R\$ 24 bilhões de dotações orçamentárias em obras públicas fiscalizadas em 2007 superaram, em cerca de 15%, o total de recursos destinados a obras auditadas em 2006. Os quadros seguintes mostram a distribuição das fiscalizações realizadas por função e subfunção orçamentária.

Quantidade de fiscalizações por função orçamentária – Fiscobras 2007

Função	Quantidade	% Quantidade	Dotação (R\$ bi)	% Dotação
Transporte	138	59,7	5,58	23,3
Energia	38	16,5	17,19	71,9
Gestão Ambiental	12	5,2	0,05	0,2
Comércio e Serviços	8	3,5	0,34	1,4
Agricultura	7	3,0	0,10	0,4
Judiciária	7	3,0	0,10	0,4
Urbanismo	5	2,2	0,30	1,2
Educação	4	1,7	0,06	0,3

3 Esse número não inclui as quatro inspeções ocorridas e decorrentes de comandos contidos em Decretos Legislativos do Congresso Nacional.

Função	Quantidade	% Quantidade	Dotação (R\$ bi)	% Dotação
Saúde	4	1,7	0,01	0,0
Demais	8	3,5	0,19	0,8
Total	231	100,0	23,92	100,0

Notas:

i. Identificadas apenas funções com mais de 4 fiscalizações;

ii. "Demais": 8 fiscalizações distribuídas em 5 funções: Desporto e Lazer, Segurança Pública, Essencial à Justiça, Administração, Ciência e Tecnologia

Fonte: Acórdão nº 1953/2007-TCU- Plenário

Quantidade de fiscalizações por subfunção orçamentária

Subfunção	Quantidade	% Quantidade	Dotação (R\$ bi)	% Dotação
Transporte Rodoviário	102	44,2	3,49	14,6
Energia Elétrica	27	11,7	3,90	16,3
Transporte Aéreo	14	6,1	0,49	2,1
Recursos Hídricos	11	4,8	0,05	0,2
Transporte Hidroviário	10	4,3	0,30	1,2
Transporte Ferroviário	9	3,9	0,23	1,0
Petróleo	8	3,5	13,08	54,7
Administração Geral	7	3,0	0,11	0,4
Irrigação	7	3,0	0,10	0,4
Turismo	5	2,2	0,33	1,4
Transp. Coletivos Urbanos	4	1,7	0,30	1,2
Transportes Especiais	4	1,7	0,34	1,4
Demais	23	10,0	1,21	5,0
Total	231	100,0	23,92	100,0

Notas:

i. Identificadas apenas as subfunções com mais de três fiscalizações;

ii. "Demais": 23 fiscalizações distribuídas em diversas subfunções, destacando-se: Custódia e Reintegração Social, Preservação e Conservação Ambiental, Promoção Industrial, Desenvolvimento Tecnológico e Infra-Estrutura Urbana.

Fonte: Acórdão nº 1953/2007-TCU-Plenário

As principais funções orçamentárias fiscalizadas foram "transporte" e "energia". As duas somaram R\$ 22,8 bilhões e representaram 95% das dotações orçamentárias objeto de levantamentos de auditoria. Devido à materialidade dos recursos envolvidos e à relevância de suas obras na economia do Brasil, a função orçamentária "transportes" foi alvo de quase 60% de todas as fiscalizações efetuadas. Os recursos destinados às obras que foram objeto das 138 auditorias realizadas pelo TCU correspondiam a cerca de R\$ 5,6 bilhões.

Com mais de 70% dos recursos fiscalizados, a função "energia" ocupou o segundo lugar em número de auditorias realizadas. O grande volume de recursos em dotações orçamentárias fiscalizadas

em 2007 nessa função decorreu novamente da inclusão, no escopo dos trabalhos, de projetos especiais, principalmente os desenvolvidos na subfunção “petróleo”, cujas verbas superaram R\$ 13 bilhões.

OBRAS DO PAC FISCALIZADAS

Conforme quadro abaixo, mais da metade das fiscalizações realizadas em 2007 corresponderam a obras inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC).

Quantidade de fiscalizações por tipo de infra-estrutura

Tipo de Infra-Estrutura	Quantidade de Fiscalizações		
	Outras Obras	Obras do PAC	Total
Transportes	43	97	140
Energia	27	14	41
Edificações	24	0	24
Hídricas	13	6	19
Infra-Estrutura Urbana	6	1	7
Total Geral	113	118	231

Fonte: Sistema Fiscobras

RESULTADOS

Os relatórios das auditorias realizadas em 2007, encaminhados ao Congresso Nacional em setembro, apontaram que um terço dos empreendimentos fiscalizados (77 obras) apresentava algum tipo de indício de irregularidade grave com indicativo de paralisação (IG-P). Observou-se ainda que 44% delas continham indícios de outros tipos de irregularidades. Não foram identificados prováveis vícios em 23% das referidas obras.

Em números absolutos, três unidades orçamentárias destacaram-se com maior quantidade de obras com o tipo de irregularidade IG-P. O Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) encabeçou a lista, com 38 obras, seguido pelo Ministério da Integração Nacional, com 10 obras, e pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), com 5 empreendimentos.

Considerando apenas as irregularidades classificadas como IG-P, observou-se, nas fiscalizações deste ano, que mais da metade dos indícios apontados, cerca de 56%, referiam-se a:

- sobrepreço e superfaturamento (26%);
- demais irregularidades graves no processo licitatório (9%);
- projeto básico/executivo deficiente ou inexistente (9%);
- irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental (7%);
- alterações indevidas de projetos e especificações (6%).

A identificação dos indícios de irregularidades induz as unidades auditadas a adotar medidas saneadoras. O TCU, após avaliar tais providências e examinar os esclarecimentos por elas trazidos, terminou por excluir 16 obras do quadro que reunia os empreendimentos com proposta de paralisação. Ao final do mês de novembro, o Tribunal, com intuito de cumprir os comandos contidos

nos §§ 4º e 5º do art. 102 da LDO/2008, atualizou as informações constantes do Relatório remetido ao Congresso Nacional e passou a apontar 61 obras com indícios de irregularidades graves com proposta de paralisação.

Vale ressaltar que o TCU não impõe restrições orçamentárias à execução de dado empreendimento. Cabe ao Congresso Nacional decidir sobre as conseqüências dos achados de auditoria apontados pelo Tribunal para o andamento dos respectivos programas de trabalho. A despeito da ocorrência de irregularidade grave, pode o Congresso Nacional considerar que é cabível a alocação de recursos para certo subtítulo orçamentário. Ou considerar adequado impedir o seguimento de obra cujos achados, a juízo do TCU, não justificariam sua paralisação.

O Congresso Nacional, no exercício dessa competência constitucional discricionária, terminou por inserir 46 obras no Quadro VI da Lei Orçamentária para o exercício de 2008. Esse quadro relaciona obras que tiveram a sua execução física, orçamentária e financeira bloqueadas (vide Anexo I a este Capítulo, que contém a relação das obras do Quadro VI da Lei Orçamentária). Em seguida, apresento tabela que revela a distribuição, por tipo, dessas obras.

Quadro VI da Lei Orçamentária – tipo de obra

Tipo de Obra	Total
Rodoviária	20
Adutora	4
Irrigação	4
Infra-Estrutura Urbana	4
Barragem/Açude	3
Edificação–Hospitais	2
Pontes e Viadutos	2
Linha Transmissão/Distribuição de Energia Elétrica	1
Usina Termelétrica	1
Aeroporto	1
Canal	1
Edificação–Escolas	1
Ferrovia, Metropolitano e Trem Urbano	1
Porto	1
Total Global	46

O Congresso Nacional, à medida que considera saneadas as irregularidades originalmente identificadas, efetua o desbloqueio dos recursos, por meio de Decreto Legislativo específico. Consta que até o dia 11/6/2008, permaneciam no referido quadro todas as referidas 46 obras.

MEDIDAS CAUTELARES

Os benefícios ao erário decorrentes das fiscalizações em obras desenvolvidas pelo Tribunal têm sido significativos. Os resultados positivos decorrem, em grande medida, de a atuação do TCU se dar concomitantemente ao andamento desses empreendimentos. Isso torna possível a adoção de providências que impedem a consumação de prejuízos iminentes e viabilizam, por vezes, a reparação de danos já consumados.

Nesse contexto, deve ser ressaltada a efetividade das medidas cautelares adotadas pelo TCU. Esse instrumento legal, previsto no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, encontra no art. 276 do Regimento Interno do TCU o balizamento que se presta à fiscalização de obras efetuada pelo TCU. O Plenário ou o Relator, em caso de urgência e em face de receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão final, pode, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito.

BENEFÍCIOS ESTIMADOS DAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS EM 2007

Consideram-se potenciais os benefícios estimados, mas ainda sem conclusão do respectivo processo e reais aqueles já efetivamente auferidos. A consumação dos benefícios decorrentes da atuação do TCU se dará após deliberação definitiva do Tribunal ou aceitação, por parte do gestor, de redução de custos de contratos ou editais com preços acima dos praticados no mercado. Esses benefícios resultam, essencialmente, da adequação de preços de itens unitários a valores de referência aceitos pelo TCU (Sinapi e Sicro, por exemplo) e da redução de quantitativos superestimados.

Nos últimos três anos, esses resultados têm alcançado cifras significativas e atingiram, em 2006, o montante de R\$ 1,0 bilhão, entre benefícios reais e potenciais. Em 2007, o somatório dos benefícios manteve-se próximo de R\$ 1,0 bilhão. Apresenta-se, em seguida, quadro contendo as obras fiscalizadas nas quais se registram os valores mais significativos de benefícios que foram estimados quando do encaminhamento de informações ao Congresso Nacional (Acórdão nº 1953/2007-TCU-Plenário, de 19/9/2007):

Benefícios de algumas fiscalizações de obras em 2007

Obra	UF	Benefício Potencial (R\$ milhões)
Produção de Óleo e Gás Natural	ES	152,80
(PAC) Integração Rio S. Francisco	PE	128,80
(PAC) BR-163/MT-Divisa MS/MT-MT/PA	MT	68,65
(PAC) BR-319/AM-Divisa RO/AM-Manaus	AM	58,89
(PAC) BR-156/AP-Ferreira Gomes-Oiapoque	AP	51,00
(PAC) BR-101/NE*	NE	50,00
Refinaria Presidente Getúlio Vargas	PR	44,00
(PAC) Ferrovia Norte-Sul	TO	38,54
Ponte Forte-Redinha	RN	38,24
Demais		319,86
Total		950,78

*Abrange os estados de PE, PB e RN.

CONCLUSÃO SOBRE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

Os grandes investimentos efetuados pela União em obras e a demanda do Congresso Nacional têm conduzido ao aumento do volume de recursos fiscalizados pelo TCU. Em 2007, os quase R\$ 24 bilhões em dotações orçamentárias destinadas a 231 obras fiscalizadas superaram, em mais de 15%, o total de recursos destinados a obras auditadas em 2006.

Entre os vários tipos de funções orçamentárias pertinentes às obras auditadas, as funções orçamentárias “transporte” e “energia” foram contempladas com 76% do total de auditorias realizadas em 2007. O somatório de recursos destinados às obras dessas duas funções representou aproximadamente 95% do total fiscalizado. Do total fiscalizado, 118 empreendimentos estavam inseridos no PAC.

No final de novembro de 2007, 61 dos empreendimentos fiscalizados apresentavam algum tipo de irregularidade grave com indicativo de paralisação (IG-P). O Congresso Nacional, após saneamento de irregularidades em obras fiscalizadas e, com base em informações atualizadas do TCU, mantém restrição à execução orçamentária e financeira de 46 empreendimentos. Vale destacar que as informações relativas a essas obras são disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados.

De forma similar ao ocorrido em 2006, o somatório dos benefícios estimados das fiscalizações realizadas em 2007 aproximou-se de um bilhão de reais. Os trabalhos realizados pelo Tribunal na área de fiscalização de obras públicas têm resultado em relevantes benefícios ao erário, os quais decorrem da atuação tempestiva desta Corte, que busca especialmente a correção de desvios de custos e o ajuste de projetos que apresentam qualidade deficiente.

6.3.2 Fiscalização de serviços concedidos

FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (FUST)

O Fust foi instituído pela Lei n.º 9.998/2000 e tem por finalidade promover a universalização de serviços de telecomunicações. Entre suas fontes de receita, a mais significativa é a contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta das operadoras decorrente da prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado. A segunda fonte de recursos do Fust em materialidade é a originária da receita proveniente da outorga dos serviços de telecomunicações.

Em 7/12/2005, o TCU deliberou sobre auditoria operacional realizada no Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust), com o objetivo de verificar que dificuldades, limitações ou barreiras impediam a aplicação dos recursos desse fundo (Acórdão TCU n.º 2.148/2005–Plenário).

O saldo do Fust, em junho de 2005, ultrapassava R\$ 3,6 bilhões em valores nominais. Destaque-se que, até a realização da referida auditoria, tais recursos permaneciam sem aplicação.

Por essa razão, por meio do Acórdão TCU n.º 2.148/2005–Plenário, determinado ao Ministério das Comunicações e à Anatel que utilizassem os recursos do Fust, observadas as disposições legais quanto à destinação dos mesmos.

Em atendimento ao referido *decisum*, foram desenvolvidos estudos e análises, tendo sido publicado, pelo Presidente da República, o Decreto n.º 6.039/2007, em que foi aprovado o Plano de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado para Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva (PMU – I), cujo Termo de Obrigações somente foi assinado em 5/9/2007 pelo Ministério das Comunicações, pela Anatel e pelas Concessionárias de Telefonia Fixa.

Em 2007, o saldo do Fust já alcançava R\$ 5,39 bilhões em valores nominais, tendo sido registrado na Lei Orçamentária Anual o valor de R\$ 9.500.000,00 para aplicação no Programa de Universalização

dos Serviços de Comunicações. Do total programado, apenas R\$ 787.693,00 foram empenhados e liquidados, o que corresponde a 0,015% do saldo nominal do fundo. Conclui-se, portanto, que os valores arrecadados para o Fust continuam sem a devida aplicação.

2ª ETAPA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS

Os estudos de viabilidade da 2ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais foi aprovado em 25/7/2007, por meio do Acórdão TCU n.º 1.405/2007–Plenário.

Inicialmente, os estudos submetidos a este Tribunal pelo Ministério dos Transportes adotavam, para cada um dos sete lotes de rodovias considerados, taxas internas de retorno (TIR) entre 17% e 18% ao ano. As análises e os questionamentos feitos pelo TCU ensejaram a redução da TIR para 8,95% ao ano, taxa essa considerada nos estudos de viabilidade. Esse último patamar de rentabilidade, também influenciado pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-estrutura (REIDI), integrante do pacote de medidas contempladas pelo PAC, provocou a redução média de 19,4% das tarifas teto dos certames.

Assim, os benefícios advindos da atuação desta Casa representavam, num primeiro momento, uma economia para os usuários, no período das concessões, estipulado em 25 anos, da ordem de R\$ 19,6 bilhões.

Em 9/10/2007, houve a abertura das ofertas de tarifa, em sessão pública na Bovespa. Verificou-se elevado nível de competição, com a relevante média de 10 participantes por lote e deságios de até 65,42% sobre a tarifa máxima estabelecida para a Rodovia Fernão Dias, que liga Belo Horizonte a São Paulo.

Ferrovias Norte-Sul

O Acórdão TCU n.º 2.629/2007–Plenário aprovou, em 5/12/2007, a subconcessão onerosa da administração e exploração de serviço público de transporte, com arrendamento, do trecho da Ferrovia Norte-Sul entre Açailândia (MA) e Palmas (TO), com extensão de 720 Km.

O leilão para a subconcessão ocorreu em 3/10/2007 e teve por vencedora a Companhia Vale do Rio Doce. A oferta vencedora coincidiu com o valor mínimo aprovado pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND), de R\$ 1.478.205.000,00.

Anteriormente, o Pleno do TCU já havia se manifestado, por meio do Acórdão n.º 102/2007, sobre os estudos de viabilidade que fixaram o preço mínimo para outorga e sobre o edital. Algumas impropriedades e inconsistências, no edital e na minuta de contrato, foram objeto de determinações corretivas por parte do Tribunal.

Trem de Alta Velocidade

Os estudos de viabilidade, apresentados pela Valec–Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, para concessão do transporte de passageiros entre Rio de Janeiro e São Paulo, por meio de Trem de Alta

Velocidade (TAV), foram avaliados por este Tribunal por meio do Acórdão TCU n.º 693/2007–Plenário. O empreendimento em tela prevê investimentos de aproximadamente R\$ 11 bilhões.

A análise desenvolvida pelo TCU demonstrou a existência de falhas nos estudos econômico-financeiros, que, no que se refere a custos, riscos do negócio e expectativas de demanda, poderiam resultar na conclusão indevida pela viabilidade do empreendimento e, em consequência, gerar prejuízos futuros para os usuários.

Por meio do Decreto n.º 6.256, de 13/11/2007, o Trem de Alta Velocidade foi incluído no Programa Nacional de Desestatização. Segundo essa norma, compete ao BNDES contratar estudos para fins de desestatização do serviço de transporte terrestre relativo ao TAV.

De acordo com o 1º Relatório anual do PAC, essa atribuição do BNDES será realizada por meio de contratação, com recursos do BID, de consultoria internacional para análise de demanda, avaliação do traçado da via e modelagem dos editais. A estimativa do Governo Federal é que a licitação ocorra no 1º semestre de 2009.

Geração de energia elétrica

Em 2007, o TCU atuou no acompanhamento dos procedimentos para concessão das Usinas Hidrelétricas – UHE de Santo Antônio e Jirau, localizadas na Floresta Amazônica, ao longo do Rio Madeira, no Estado de Rondônia.

Esses empreendimentos, aliados à UHE de Belo Monte (PA), todos previstos no PAC, totalizam investimentos da ordem de R\$ 25 bilhões e, em tese, representam a garantia de segurança energética a partir de 2012 e a manutenção de percentual elevado de energia hídrica na matriz energética nacional.

Após a manifestação do TCU sobre os estudos de viabilidade, ocorrida por meio do Acórdão n.º 2.138/2007–Plenário, a UHE de Santo Antônio foi leiloada em 10/12/2007. Os investimentos fixados na proposta vencedora perfazem R\$ 9,5 bilhões para uma concessão de 30 anos. Ressalte-se que o MME acatou parte das recomendações do TCU relativas à exatidão dos estudos de viabilidade econômico-financeira, o que resultou na redução de R\$ 8,00 do preço teto admitido no certame (R\$ por MWh).

No que se refere à UHE de Jirau, os estudos ambientais, de investimentos e econômico-financeiros foram analisados nas áreas técnicas competentes do Tribunal e o leilão ocorreu em 19/5/2008.

A UHE de Belo Monte será construída no Rio Xingu, no Estado do Pará, afetando uma área indígena. Por essa razão, os procedimentos para obtenção da licença ambiental têm-se prolongado. O leilão está previsto para 2009.

A implantação desses empreendimentos impõe desafios, tais como a obtenção das licenças ambientais, a estimativa de preços tetos que garantam a modicidade tarifária, a definição e o controle da participação pública e privada na Sociedade de Propósito Específico (SPE) responsável pelos empreendimentos, entre outros.

Telecomunicações

Desde 2007, o TCU vem acompanhando duas outorgas de autorização, que estão em fase de homologação pela Anatel. A primeira, denominada edital das “sobras”, trata da prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) em vinte e oito áreas associada ao uso de radiofrequências nas subfaixas 900MHz, 1.800 MHz e 1.900 MHz. A segunda, denominada edital “terceira geração” da telefonia celular (3G), refere-se à exploração do SMP associada ao uso de radiofrequências nas subfaixas do IMT-2000 (J, F, G e I). Todas essas autorizações têm prazo de vigência de quinze anos.

O SMP é o serviço de telecomunicações terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre estações móveis e de estações móveis para outras estações, conforme disposto no regulamento próprio, estabelecido pela Resolução Anatel n.º 477/2007.

Ambos os processos licitatórios para outorga de autorização para prestação e uso de radiofrequências do SMP adotaram como critério de julgamento o de maior preço público ofertado para as autorizações, sendo os preços mínimos dos lotes calculados de acordo com o método do valor presente do fluxo de caixa descontado.

A atuação do TCU junto à Anatel, previamente à publicação do edital das “sobras”, resultou na majoração de R\$ 6,115 milhões nos valores de outorga mínimos a serem praticados na licitação. Cabe salientar que, caso todos os lotes licitados tivessem recebido propostas, o valor mínimo total atingiria R\$ 740,8 milhões.

A licitação das “sobras” foi dividida em 105 lotes, 77 dos quais obtiveram propostas. O valor total alcançado no certame foi de, aproximadamente, R\$ 570 milhões, superando em R\$ 100 milhões os preços mínimos totais estabelecidos para esses lotes.

No que se refere ao edital da terceira geração, foram considerados no cálculo dos preços mínimos, os compromissos de abrangência definidos no edital, a serem cumpridos pela proponente vencedora de cada lote, dentre os quais se destaca o **atendimento com SMP para todos os municípios brasileiros em até 2 anos**.

A utilização das faixas de frequências licitadas permitirá o emprego do padrão IMT-2000, especificado pela União Internacional de Telecomunicações, para a prestação do SMP com maior velocidade de transmissão de dados, o que se convencionou denominar de “terceira geração” da telefonia celular (3G).

O julgamento das propostas ocorreu nos dias 18, 19 e 20/12/2007 e o total dos valores ofertados pelas licitantes vencedoras foi de R\$ 5.338.728.474,58, com um **ágio de 86,67%** sobre o somatório dos preços mínimos.

6.4 RODOVIAS FEDERAIS – INVESTIMENTOS, CONDIÇÕES DE TRAFEGABILIDADE E INICIATIVAS PARA FOMENTO DO SETOR

6.4.1 Introdução

O modal transporte rodoviário destaca-se fortemente na matriz de transportes brasileira. De acordo com o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), elaborado pelo Ministério dos Transportes, esse setor “responde pela movimentação de 58% dos fluxos de carga (se excluído o transporte de minério de ferro, esta participação supera 70%) e por 95% dos passageiros no País.”

O Plano Nacional de Viação (PNV), por sua vez, registra a existência de cerca de 60 mil quilômetros de estradas pavimentadas e 13 mil quilômetros de não pavimentadas na malha rodoviária federal, ao final do exercício de 2007. De acordo ainda com esse Plano de Viação, nos últimos 10 anos, a extensão da malha viária brasileira cresceu aproximadamente 13%. Essa variação resultou de aumento de 18% nos quilômetros de estradas pavimentadas e de redução de 3% nos trechos sem pavimento.

Essa realidade demanda grande esforço da União para operar e manter suas estradas federais em condições adequadas de trafegabilidade, bem como para atender às demandas de expansão da capacidade instalada da infra-estrutura rodoviária. Ganham importância, nesse cenário, a avaliação da adequação e dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos públicos investidos nas rodovias federais. Impõe-se, também, identificar e avaliar as iniciativas governamentais realizadas para o desenvolvimento do setor.

6.4.2 Investimentos nas rodovias federais

VALORES APLICADOS

Entre os investimentos da Administração Direta em 2007, o setor de transportes, em especial o setor rodoviário, foi o que mais recebeu recursos da União. As obras de infra-estrutura de transporte rodoviário foram responsáveis por mais de 20% dos empenhos efetuados e representaram 82% dos investimentos do Ministério dos Transportes para todos os modais. A maior parte dos recursos investidos em rodovias originou-se da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e comercialização de combustíveis (Cide-combustíveis).

No exercício de 2007, foram inseridos R\$ 8,8 bilhões no Orçamento da União destinados a investimentos rodoviários. Foram empenhados, nesse período, R\$ 7,7 bilhões. Verificou-se, portanto, índice de execução orçamentária⁴ da ordem de 0,88, que é superior ao da média dos outros órgãos

⁴ Relação entre valores empenhados e dotação orçamentária (para 2007: R\$ 7.693,67 milhões / R\$ 8.777,32 milhões).

(0,80) e ao do próprio Ministério dos Transportes (0,86). Apesar disso, do total empenhado, apenas R\$ 3 bilhões foram liquidados.

Levando-se em conta os restos a pagar de anos anteriores liquidados em 2007, os recursos efetivamente aplicados em obras rodoviárias no exercício seguiram a tendência de crescimento. Os montantes de investimentos anuais dos últimos cinco anos estão explicitados na tabela abaixo. Esses montantes abrangem os investimentos em seis trechos rodoviários sob concessão administrados diretamente pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Investimentos em rodovias – por exercício

	(em R\$ milhares)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Públicos ⁽¹⁾	1.289.209,00	1.376.162,00	2.693.853,00	4.187.809,00	4.890.076,00
Privados ⁽²⁾	518.555,00	571.260,00	690.194,00	712.814,00	528.337,00 ⁽³⁾
Total	1.807.764,42	1.947.422,43	3.384.046,78	4.900.623,08	5.418.413,16

Notas:

⁽¹⁾ Investimentos públicos obtidos dos empenhos liquidados no exercício + restos a pagar (liquidados no exercício);

⁽²⁾ Investimentos privados referente a seis lotes sob concessão das empresas: CONCEPA, ECOSUL, CONCERT, PONTE SA, NOVADUTRA e CRT;

⁽³⁾ Investimentos privados para 2007 acumulados de janeiro a setembro/2007.

Fonte: Ministério dos Transportes e ANTT.

A União, importa destacar, é responsável pela gestão da maior parte da extensão das rodovias federais. A malha rodoviária federal é composta por 60.472,8 km pavimentados e 13.577 km não pavimentados, valores esses atualizados até 3/12/2007. Sob gestão pública, estão 92,5% de sua rede pavimentada, sendo que 44.477,1 km são administrados pelo Dnit e 11.459,6 km pelos Estados, em razão da transferência definitiva de domínio, efetuada em cumprimento ao disposto na Medida Provisória n.º 82/2002.

O Dnit está autorizado, pela Lei n.º 11.452, de 27/2/2007, a utilizar, até 31 de dezembro de 2008, recursos federais para execução de obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização nesses trechos descentralizados. Tal autorização não se estende aos estados de Pernambuco e Rondônia, cujos trechos rodoviários transferidos totalizam 348,5 km, por já haverem assumido o domínio das rodovias transferidas.

À iniciativa privada foram concedidos 4.536,1 km de rodovias, dos quais 1.493,2 km estão sob administração direta da ANTT. Os demais 3042,9 Km encontram-se sob administração dos estados, em razão de Convênio de Delegação firmado no período de 1996 e 1998, entre a União e os estados do

Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. No caso desse último Estado, para a construção de uma Ponte sobre o Rio Paraguai na BR-262/MS.

Dos 1.493,2 km sob administração direta da ANTT, 856,4 km correspondem a cinco trechos concedidos pelo Ministério dos Transportes em primeira etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais. Os restantes 636,8 Km compreendem trechos que haviam sido concedidos ao estado do Rio Grande do Sul, mas que tiveram os respectivos convênios de delegação denunciados por esse ente da federação.

A tabela a seguir revela a distribuição da malha federal, em dezembro de 2007:

Extensão da malha rodoviária federal

	(em km)	
	Não pavimentada	Pavimentada
Rede sob administração do Dnit	10.530,4	44.477,1
Rede transferida aos estados pela MP nº 082/2002	3.046,6	11.459,6
Rede sob concessões		4.536,1
Rede Rodoviária do PNV (total)	13.577,0	60.472,8

Notas:

i. Informação atualizada em 03/12/2007

ii. A rede sob concessões inclui os seis trechos administrados pela ANTT (1.493,20 km) e as rodovias delegadas, administradas pelos estados (3.042,90 km).

Fonte: Dnit

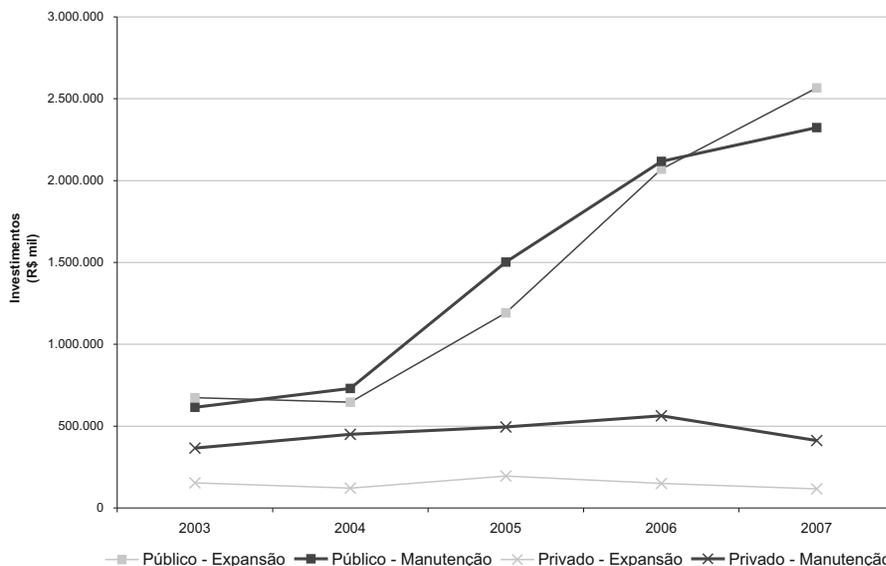
Em 2007, foi retomado o programa de concessões. Ao final da segunda etapa das concessões, serão incorporados à rede concessionada mais 2.600,78 km de rodovias. Dos sete lotes leiloados, nessa segunda etapa, seis já estão com seus contratos de concessão assinados desde fevereiro de 2008.

A extensão da malha rodoviária federal registrou crescimento de aproximadamente 13% nos últimos 10 anos. A extensão de rodovias pavimentadas cresceu 4% em 2007, o que revela elevação superior à da média dos últimos dez anos, que foi de 1,4%. São considerados investimentos em expansão não somente aqueles destinados a promover o aumento da extensão rodoviária, mas também os empregados em adequações para o aumento da capacidade rodoviária, como, por exemplo, a implantação de faixas de rolamento adicionais ou de acostamento.

AValiação dos investimentos em expansão e preservação da malha rodoviária

A distribuição dos investimentos em obras de expansão da capacidade rodoviária e de preservação do patrimônio rodoviário, executadas no exercício, é ilustrada no gráfico a seguir. Esse quadro revela os investimentos públicos e privados ao longo dos últimos cinco anos:

Evolução dos investimentos público e privado



Notas:

- i. Investimentos públicos no exercício obtidos do valor liquidado e de restos a pagar liquidados no exercício, calculado pelo Ministérios dos Transportes
- ii. Investimentos privados para 2007 acumulados de janeiro a setembro/2007
- iii. Investimentos que não visam a expansão da capacidade rodoviária, tais como: investimentos com sinalização, sistema de passagem e controle de velocidade, foram classificados, pelo Ministério dos Transportes, como investimentos em manutenção.

Fonte: Investimentos Públicos: Ministério dos Transportes. Investimentos privados: ANTT.

Quanto aos investimentos públicos em expansão, verifica-se que, apesar de terem sido empenhados R\$ 4,6 bilhões em 2007, R\$ 3,1 bilhões não foram liquidados no ano. O valor de R\$ 2,6 bilhões corresponde às obras efetivamente executadas ao longo do ano e abrange empenhos liquidados e restos a pagar. O percentual de incremento nos investimentos com obras de expansão executadas no exercício de 2007 não foi tão expressivo quanto nos dois anos anteriores⁵.

Os investimentos públicos visando à manutenção das rodovias foram consideravelmente mais volumosos que os privados. A iniciativa privada, porém, envida maiores esforços na melhoria e conservação das rodovias sob sua gestão. Deve-se registrar que o estado de conservação dos trechos das rodovias mantidas pela iniciativa privada já se encontrava em melhores condições de trafegabilidade do que aqueles sob gestão pública.

5 O crescimento dos investimentos em obras de expansão, relativamente ao exercício anterior, foi de 24% em 2007, 73,7% em 2006 e 84,6% em 2005.

O histórico dos investimentos em infra-estrutura rodoviária indica a ausência de priorização de ações de conservação, manutenção e operação das rodovias federais sob gestão pública. Em consequência disso, antes de 2007, quase um terço da extensão da malha rodoviária brasileira se encontrava em condições de trafegabilidade ruim ou péssima, segundo a Confederação Nacional do Transporte (CNT). Para a reversão desse quadro, além dos investimentos anuais imprescindíveis à manutenção simples e à conservação da malha viária, também seriam necessários investimentos com a recuperação dos trechos com pavimento deteriorado.

Ao estimar os recursos necessários à melhoria das condições da malha federal brasileira para 2007, o Dnit simulou cenários de investimentos para o período de 2006 a 2010, com base em projeções anuais do levantamento das condições de tráfego de 2001 e em informações sobre execuções de projetos de 2001 a 2006. Foram simulados investimentos anuais de 1,2, 1,5 e 1,8 bilhão de reais em manutenção e restauração da malha. Caso fossem investidos R\$ 1,5 bilhão anuais, desde 2006, os pavimentos ruins e péssimos seriam reduzidos a apenas 0,5% da extensão rodoviária em 2010, segundo essas estimativas.

No entanto, as avaliações dos pavimentos realizadas em 2007 demonstraram que as projeções inicialmente produzidas não refletiam os resultados medidos. Estudos realizados com base nos levantamentos mais recentes apontaram a necessidade de aplicação de recursos da ordem de R\$ 1,8 bilhão/ano para reabilitações e restaurações, por um período contínuo de 4 anos. Outra estimativa apresentada no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), desenvolvido pelo Ministério dos Transportes e pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran), indica a necessidade de R\$ 2 bilhões ao ano para a melhoria da malha rodoviária durante, pelo menos, os próximos dois Planos Plurianuais (PPAs), totalizando R\$ 16 bilhões.

A comparação dessas estimativas com os investimentos feitos em manutenção rodoviária em 2007 mostra que os valores empenhados se aproximaram do previsto no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e, ressaltado-se, superaram os valores de anos anteriores. No entanto, o montante efetivamente liquidado em ações de manutenção, de recuperação e restauração de rodovias correspondeu a menos de R\$ 1 bilhão. Se analisados os pagamentos do exercício e de restos a pagar de anos anteriores, o valor efetivamente aplicado em manutenção rodoviária não atingiu 1,5 bilhão de reais.

Além dos valores aplicados nas ações de manutenção e recomposição das condições rodoviárias, também foram disponibilizados R\$ 353 milhões para obras emergenciais e correção de segmentos com alta frequência de acidentes, dos quais R\$ 252 milhões foram liquidados. Foram empenhados R\$ 560 milhões de reais para conservação de rodovias pavimentadas e não pavimentadas, o que representa média de R\$ 8.000 por quilômetro de rodovia sob gestão da administração pública. Nessa avaliação, foram incluídas as rodovias transferidas pela Medida Provisória 82/2002, em razão da autorização legislativa para aplicação de recursos federais nestas rodovias.

O Dnit aponta como média para o custo de conservação rodoviária, em diferentes tipos de rodovia, o intervalo compreendido entre R\$ 17.500,00 e R\$ 27.000,00/Km. A comparação entre esses valores de referência e o montante destinado a conservação (R\$ 8.000/Km) conduz à conclusão de que as ações de conservação rodoviária não foram suficientes para atender toda malha brasileira durante o exercício de 2007. Agrava esse panorama o fato de o valor liquidado ter representado apenas 40% do empenhado.

Essa conclusão é ratificada por estudo recentemente realizado pelo Dnit. Segundo esse estudo, caso todas as ações previstas nas rodovias fossem executadas, investimentos em torno de R\$ 765 milhões

seriam adequados para a conservação da malha para o primeiro ano. Apesar dos baixos valores investidos em conservação, ao final de 2007, segundo informação do Dnit, a extensão da malha com contratos de conservação rodoviária firmados totalizava 53.797,40 km. Esse total correspondeu a 87% do total da malha sob administração pública.

Para essas ações de manutenção, restauração, recuperação e conservação, quase a totalidade da dotação autorizada foi empenhada no ano. A região Norte apresentou os índices mais baixos de empenhos por dotação autorizada, tanto para a manutenção como para a expansão da malha viária. Apesar do bom índice de execução orçamentária em 2007, apenas 44% do total de R\$ 2.759.222.291,00 destinados por lei orçamentária e por créditos extraordinários foram efetivamente liquidados, conforme pode ser observado na tabela a seguir, que apresenta os investimentos por tipo de obra:

Valores autorizados, empenhados, liquidados e pagamentos efetuados – 2007

(em R\$ milhões)

Tipo de Intervenção	Dotação Orçamentária (31/12/2007)	Empenhos Emitidos	Empenhos Liquidados	Pagamentos do exercício e de restos a pagar	Pagamentos Efetuados do Exercício	Pagamentos Efetuados de Restos a Pagar
Construção e Adequação	5.472,57	4.604,89	1.518,91	2.646,34	1.486,71	1.159,63
Conservação	586,68	561,32	222,33	324,34	204,29	120,05
Manutenção	456,50	375,74	40,87	57,42	29,86	27,56
Restauração e recuperação	1.716,04	1.660,54	928,87	1.371,12	902,39	468,73
Outros tipos de intervenção	378,28	331,51	251,75	249,25	249,25	0,00
Sinalização, pesagem e controle de velocidade	167,25	159,67	54,61	53,73	49,85	3,88
Infra-Estrutura rodoviária	8.777,32	7.693,67	3.017,35	4.702,20	2.922,36	1.779,84

Nota:

i. Outros tipos de intervenções incluem obras emergenciais, eliminação de pontos críticos e pagamento de débitos

Fonte: Ministério dos Transportes.

Do percentual executado nessas ações de preservação do patrimônio rodoviário, quase 80% dos pagamentos foram efetuados em contraprestação a ações de recuperação e restauração das vias, intervenções bem mais robustas e caras que as de conservação e manutenção. É possível afirmar que a ausência de atuação efetiva da União em conservação e manutenção das rodovias, no momento oportuno, concorre para a precoce deterioração do pavimento e gera, por consequência, a necessidade de intervenção com restauração e recuperação.

Os prejuízos decorrentes da ausência de manutenção adequada não abrangem apenas a maior frequência de recomposição do pavimento, mas também os custos advindos de acidentes de trânsito decorrentes de má condição de trafegabilidade das rodovias, o maior tempo de viagem e o aumento nos custos operacionais dos veículos. Sobre esse último aspecto, o Dnit estima que a ausência de conservação e de manutenção de uma rodovia acarreta prejuízos de até R\$ 2,61 em custos operacionais de veículos para cada R\$ 1,00 não investido nessas intervenções.

Outro fator não menos importante que leva à deterioração prematura da estrutura do pavimento é o excesso de carga nas rodovias brasileiras. Estudos realizados pela Associação Nacional de Transportes

de Carga e Logística demonstraram que excessos médios de 20% na carga por eixo de veículo podem reduzir em 52% a vida útil do pavimento.

Em rodovias concessionadas, há, em média, um posto de pesagem a cada 130 km. Somente na BR-116/RJ/SP há quatro postos fixos e dois móveis para os 402 km do trecho rodoviário concessionado para a Novadutra. Nas rodovias sob gestão pública, há aproximadamente um posto em operação normal para cada 1000 km de rodovia. O baixo número de balanças em operação explica o alto volume de tráfego de veículos com sobrecarga estimada de 10% a 30%. Segundo o Dnit, atualmente existem apenas 57 postos de pesagem operando normalmente nas rodovias federais.

Essa realidade é menos grave do que a de dois anos atrás, quando operavam normalmente apenas 22 postos de pesagem. A despeito disso, a operação ainda está bastante aquém do previsto no Plano Nacional Estratégico de Pesagem (PNEP), que especifica 238 postos para operação em rodovias sob a gestão pública federal, sendo 145 postos fixos e 93 móveis. A implantação desse programa custará aos cofres públicos aproximadamente R\$ 1,4 bilhão, segundo estimativas constantes do referido Plano Diretor. Esse montante, importa registrar, é inferior à previsão de prejuízos anuais causados pela ausência do controle de peso, de cerca de R\$ 1,5 bilhão, segundo informação prestada pelo Dnit por ocasião dos trabalhos de auditoria do PETSE, consoante registrado no Acórdão 686/2006-TCU-Plenário.

Algumas ações já foram tomadas pelo Ministério dos Transportes para a implantação e operação das balanças. A parceria com o Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran) minorou as deficiências de recursos humanos do Dnit. A inclusão do Plano Diretor Nacional Estratégico de Pesagem (PNEP) no PAC, por sua vez, reverteu o problema histórico de ausência de recursos orçamentários. Ainda assim, o valor previsto no PAC destinado ao PNEP—R\$ 666 milhões até o final de 2010—poderá ser insuficiente para atender a todas as etapas de sua implantação, uma vez que esse montante é inferior ao do estimado no referido Plano.

PRIORIDADE DE INVESTIMENTOS PARA PRESERVAÇÃO DAS RODOVIAS FEDERAIS

A preocupação com a preservação do patrimônio público em detrimento do lançamento de empreendimentos novos encontra respaldo na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, em seu art. 45, prioriza a conservação do patrimônio público e as ações em andamento:

“Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, **a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.” (Grifo nosso)

No caso da infra-estrutura rodoviária, a necessidade de garantir recursos para o financiamento dos projetos já iniciados e das despesas imprescindíveis à conservação das rodovias converge para elevar a eficiência da gestão pública. Contribui, em especial, para assegurar a durabilidade prevista em projeto da rodovia já existente. A observância do referido comando normativo permite ainda a redução da incidência de obras inacabadas.

A regulamentação do acima referido dispositivo, a cargo da Lei 11.439, de 29 de dezembro de 2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007), não fez menção explícita à inclusão de projetos novos somente depois de contempladas as despesas de conservação do patrimônio público. Essa LDO, entretanto, em seu art. 42, buscou preservar a infra-estrutura rodoviária já existente, ao fixar o limite de 20% do total destinado a rodovias federais para construção e pavimentação de rodovias. Pretendeu-se, com isso, que os 80% restantes desse montante fossem destinados à conservação e restauração das rodovias.

Houve, deve-se registrar, a previsão de exceções que excluem do citado limite máximo de 20% algumas despesas específicas. Foram autorizadas ações em pontos críticos, a adequação de capacidade das vias, a construção e adequação de contornos, acessos, anéis e pontes. Passaram elas a ter o mesmo nível de prioridade que as ações de manutenção, o que levou o percentual de obras de construção a exceder o referido limite. A LDO/2007, por esses fatores, não se revelou efetiva na busca de priorizar as obras de conservação rodoviária.

Acrescente-se a isso o desconhecimento do Congresso Nacional sobre o montante necessário para conservação e manutenção da malha viária sob a gestão da União, o que comprometeu a crítica exercida sobre a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo. O MPOG também não recebeu tais estimativas dos órgãos de infra-estrutura rodoviária, em 2007. Esse fato, igualmente verificado em 2006, foi objeto de recomendação pelo TCU, no Acórdão 686/2006-Plenário, em que se cuidou também de eventuais contingenciamentos de recursos para a execução das atividades do Dnit.

Em outra auditoria, no âmbito do relatório que subsidiou a prolação do Acórdão 1188/2007-TCU-Plenário, verificou-se que, por ausência de mecanismos mais eficazes, mesmo para ações em andamento, a regra imposta na LRF não tem sido efetiva. A ausência de sistema de informações que indique os valores necessários para o cumprimento dos cronogramas planejados faz com que o legislativo tenha dificuldades em priorizar recursos para obras já iniciadas. Essa deficiência de informação e o contingenciamento de recursos explicam, em parte, a grande incidência de obras inacabadas no Brasil, incluindo-se neste rol as obras rodoviárias.

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DA CIDE-COMBUSTÍVEIS A PROGRAMAS DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (Cide-combustíveis) foi instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Essa contribuição incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. Os recursos oriundos da Cide destinam-se principalmente: “a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.”⁶⁷

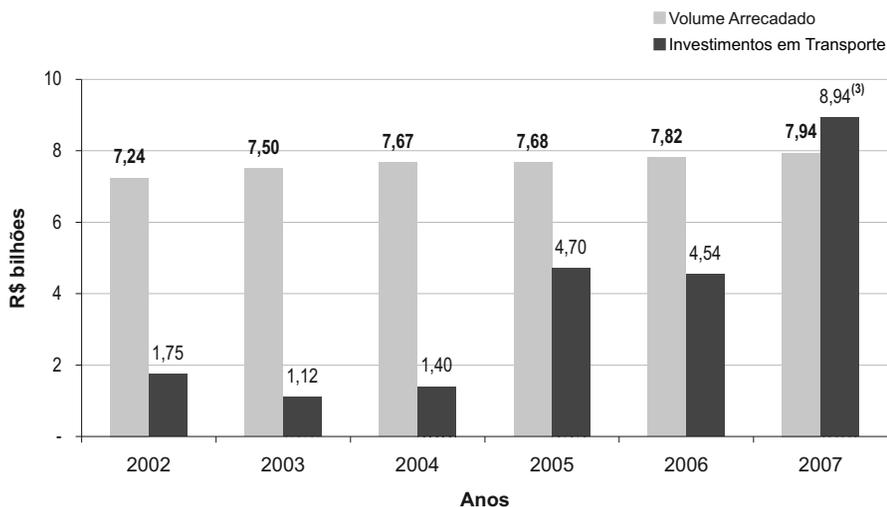
Desde o primeiro ano de sua instituição até o final de 2007, a Cide-combustíveis apresenta, a cada ano, pequeno incremento no volume total arrecadado. Em 2007, a arrecadação realizada foi de R\$ 7,94 bilhões e ficou pouco abaixo dos R\$ 8,26 bilhões previstos inicialmente na LOA. Os investimentos em

6 Inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição Federal.

transportes com recursos da Cide-Combustíveis a partir de 2004 foram crescentes, a menos da pequena redução observada no exercício de 2006. Segundo informação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os investimentos empenhados em 2007, para os modais rodoviário, hidroviário e ferroviário, somaram R\$ 8,94 bilhões, superando o total arrecadado com a Cide-Combustíveis em um bilhão de reais. Essa situação decorreu do fato de parte dos recursos advir de restos a pagar decorrentes da arrecadação de anos anteriores dessa Contribuição.

Cide-combustíveis – 2002 a 2007
volume arrecadado ⁽¹⁾ x investimentos em transportes ⁽²⁾

(a preços correntes)



⁽¹⁾ Totais arrecadados, valorizados de acordo com os preços do ano de apuração, destinados à: DRU–Fonte 100; Cide – Fonte 111 – União; Cide – Estados/Municípios; e FUNDAF.

⁽²⁾ Números referentes aos modais: rodoviário, ferroviário e aquaviário, valorizados de acordo com os preços do ano de apuração.

⁽³⁾ Investimento total empenhado em 2007 nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, subfunções orçamentárias 782, 783 e 784. Esse valor contempla R\$ 5,4 bilhões de recursos da Cide-Combustíveis arrecadados em exercícios anteriores.

Fontes: Boletim Econômico–CNT (2002 a 2006) e Secretaria do Tesouro Nacional (2007)

Vale registrar que, em 2007, para os três modais citados, foram pagos cerca de R\$ 5,59 bilhões, sendo R\$ 3,34 bilhões de pagamentos do exercício (37% do total empenhado) e R\$ 2,25 de restos a pagar, o que significa que, para esses três modais, 40% dos valores pagos corresponderam a restos a pagar.

O modal rodoviário – subfunção orçamentária “782–Transporte Rodoviário” – destaca-se entre os demais com 85% dos recursos totais empenhados, consoante registra o quadro seguinte. Do total de R\$ 7,61 bilhões de empenhos emitidos, quase 60% foram dedicados à ampliação da capacidade rodoviária do país, com investimentos em obras de construção e adequação de rodovias.

Valores empenhados, liquidados e pagamentos efetuados – 2007
modais rodoviário, ferroviário e aquaviário

(em R\$ bilhões)			
Tipo de Intervenção	Empenhos Emitidos	Empenhos Liquidados	Pagamentos Efetuados ⁽¹⁾
Transporte Rodoviário	7,61	2,95	4,85
Construção	2,15	0,83	1,15
Adequação	2,37	0,70	1,36
Recuperação	0,93	0,55	0,84
Restauração	0,73	0,38	0,54
Conservação	0,56	0,22	0,38
Manutenção	0,35	0,04	0,11
Sinalização	0,15	0,05	0,13
Controle de Velocidade	0,07	0,07	0,07
Outros	0,30	0,11	0,26
Transporte Ferroviário	0,78	0,39	0,44
Transporte Aquaviário	0,55	0,26	0,30
Total	8,93	3,60	5,59

⁽¹⁾ Valores referentes aos pagamentos do exercício corrente mais os restos a pagar pagos processados e não processados.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Ainda com relação à subfunção orçamentária “782–Transporte Rodoviário”, verificou-se que foram pagos, sob esse título, R\$ 4,85 bilhões, sendo R\$ 2,85 bilhões referentes aos recursos empenhados em 2007 e R\$ 2,00 bilhões relativos a restos a pagar. Observe-se, pois, que 40% dos valores pagos corresponderam a restos a pagar e que apenas 37% dos recursos empenhados foram executados no próprio exercício.

Apesar da evolução nos investimentos em transportes, os números apresentados devem ser vistos com cautela. Trabalhos realizados pelo TCU, em 2005 e 2006, concluíram que parte dos recursos da Cide-Combustíveis investidos estava sendo destinada a pagamentos de despesas que, por vezes, não guardavam relação clara com os programas finalísticos de transportes. Para os exercícios de 2004 e 2005, por exemplo, tinham sido alocados recursos da Cide-combustíveis em despesas tipicamente administrativas, como “Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados” e “Auxílio Alimentação” e também em “Assistência Pré-escolar”.

A destinação inadequada dos recursos da Cide-combustíveis fez com que o Tribunal, por meio dos Acórdãos 1857/2005-P e 686/2006-P, concluísse pela conveniência do estabelecimento, em lei, de critérios e percentuais mínimos para utilização exclusiva dos recursos da Cide-combustíveis em ações que apresentem relação direta com os programas finalísticos de transportes e meio ambiente, conforme prescreve o inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição Federal.

Ao se avaliar a destinação dos pagamentos com as despesas da subfunção orçamentária “782 – Transporte Rodoviário”, observa-se que, em 2007, a quase totalidade dos investimentos originou-se do elemento de despesa “Obras e Instalações”. Pequena parte dos recursos, cerca de 10%, estavam consignados em outros elementos de despesa. Alguns deles, de natureza “corrente”, que não estariam diretamente associados aos programas de infra-estrutura.

Subfunção orçamentária 782 – Transporte rodoviário
Execução por elemento de despesa
Orçamento da União de 2007 – recursos da Cide-combustíveis

	(em R\$ milhares)	
Natureza da Despesa	Total Empenhado	Valores Pagos ⁽¹⁾
339020–auxílio financeiro a pesquisadores	110,00	72,40
339030–material de consumo		62,53
339035–serviços de consultoria	1.957,83	329,21
339039–outros serviços de terceiros–pessoa jurídica	29.540,66	27.915,05
339092–despesas de exercícios anteriores	66.055,65	66.055,65
339139–outros serv. terceiros–pes.jurid-op.intra-orc.	4,00	0,00
445039–outros serviços de terceiros–pessoa jurídica	2.931,41	2.181,91
449004–contratação por tempo determinado–pes.civil	6.731,59	5.246,97
449014–diárias–pessoal civil	187,06	187,06
449015–diárias–pessoal militar	129,81	129,81
449030–material de consumo	138.013,71	97.837,49
449033–passagens e despesas com locomoção	627,14	625,68
449035–serviços de consultoria	163.540,13	126.930,90
449036–outros serviços de terceiros–p. física	320,68	300,63
449039–outros serviços de terceiros- pessoa jurídica	84.565,29	63.945,08
449047–obrigações tributárias e contributivas	60,00	22,08
449052–equipamentos e material permanente	49.170,45	34.616,81
449061–aquisição de imóveis	49.202,68	45.932,24
449092–despesas de exercícios anteriores	1.442,11	7.160,15
449093–indenizações e restituições	18.384,16	5.686,95
449139–outros serviços de terceiros pj–op.int.orc.	319,19	189,78
449147–obrigações tributárias e contributivas	1.327,61	1.040,96
449152–equip.e material permanente–op.intra-orc.	944,28	944,28
Subtotal	615.565,42	487.413,62
% Outros Elementos de Despesa	8%	10%
443051–obras e instalações	1.210.592,30	656.387,55
444051–obras e instalações	294.341,15	64.055,13
448051–obras e instalações	90,00	90,00
449051–obras e instalações	5.487.396,60	3.640.519,92
Subtotal	6.992.420,05	4.361.052,60
% Obras e Instalações	92%	90%
Total	7.607.985,47	4.848.466,22

(1) Valores referentes aos pagamentos do exercício corrente mais os restos a pagar pagos processados e não processados.

Fonte: Sistema SIAFI.

Subfunção Orçamentária 782 – Transporte Rodoviário
Execução do orçamento da União de 2007 – recursos da Cide-combustíveis

Fonte SOF + Natureza da Despesa	Dotação Autorizada	Total Empenhado	Valores Pagos	(em R\$ bilhões)
				RP Pagos Proc Não Proc
Fonte 111 (Recursos do Tesouro–Exercício Corrente)				
Obras e Instalações	2,97	2,95	1,11	1,11
Outros Elementos de Despesa	0,31	0,30	0,13	0,17
Subtotal	3,28	3,25	1,24	1,28
% Fonte 111	43%	43%	43%	64%
Fonte 311 (Recursos do Tesouro–Exercícios Anteriores)				
Obras e Instalações	4,06	4,04	1,47	0,67
Outros Elementos de Despesa	0,33	0,32	0,14	0,06
Subtotal	4,38	4,36	1,61	0,72
% Fonte 311	57%	57%	57%	36%
Fonte 111 + Fonte 311				
Obras e Instalações	7,03	6,99	2,58	1,78
Outros Elementos de Despesa	0,63	0,62	0,26	0,22
% Obras E Instalações	92%	92%	91%	89%
Total Geral	7,66	7,61	2,85	2,00

Fonte: Sistema Siafi.

Em 2007, foram pagos apenas 40% dos recursos empenhados oriundos da Cide-Combustíveis. Nesse período, porém, ocorreu significativa elevação dos valores empenhados, visto que o montante foi quase duas vezes maior que aquele verificado no exercício anterior. Além disso, 92% dos recursos empenhados estavam consignados no elemento de despesa “Obras e Instalações”.

CONDIÇÃO DE TRAFEGABILIDADE DAS RODOVIAS FEDERAIS

Resultados de pesquisas: Dnit e CNT

Os resultados dos investimentos do Governo Federal em manutenção da infra-estrutura rodoviária nos últimos anos podem ser avaliados pelas condições de trafegabilidade das rodovias. Avaliações das condições gerais de rodovia, pavimento, sinalização e geometria da via são realizadas anualmente pela Confederação Nacional dos Transportes – CNT, com objetivo principal de verificar os aspectos de conservação, conforto e segurança do usuário das estradas pavimentadas brasileiras. Paralelamente, com foco na eficácia da aplicação dos recursos públicos para a garantia da melhor relação custo/benefício, o Dnit verificou, em 2007, exclusivamente as condições de pavimento da malha rodoviária federal.

A CNT mapeou, no período de 2 de julho a 10 de agosto de 2007, em segmentos de 10 km, 87.592 km de estradas, contemplando todas as rodovias pavimentadas federais⁷ (58.812 km) e algumas estaduais consideradas mais relevantes do ponto de vista sócio-econômico. Os resultados do levantamento indicaram que a condição geral da malha rodoviária brasileira ainda é insatisfatória. Houve pequena melhora na classificação ruim e péssima, em relação ao ano anterior. Conforme pode ser verificado no quadro abaixo, de 2003 a 2005, as rodovias sofreram uma pequena piora, que, provavelmente por influência da elevação do volume de recursos nos anos seguintes, foi recuperada em 2006 e 2007.

Classificação das condições gerais⁸ das rodovias brasileiras

Ano	Extensão pesquisada (federal e estadual), em km	Estado Geral Ótimo e Bom (%)	Estado Geral Regular ou Deficiente (%)	Estado Geral Ruim e Péssimo (%)	Investimentos em rodovias federais (público e Privado) – Em R\$
2003	56.798	26,0	38,4	35,6	1.807.764,42
2004	74.681	25,3	36,4	38,3	1.947.422,43
2005	81.944	28,0	31,8	40,2	3.384.046,78
2006	84.382	25,0	38,4	36,6	4.900.623,08
2007	87.592	26,1	40,8	33,1	5.418.413,16 ⁽¹⁾

Nota:

⁽¹⁾ Investimentos privados para 2007 acumulados de janeiro a setembro/2007.

A partir de 2004 a pesquisa passou a incluir toda a malha rodoviária federal.

Fonte: Confederação Nacional dos Transportes–CNT

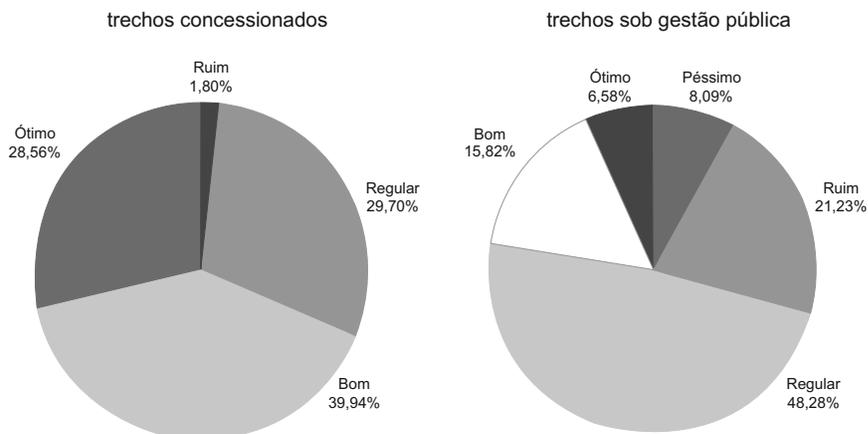
Os levantamentos também acusaram pequena melhora nas condições das rodovias federais. Os dados indicaram incremento no percentual de rodovias em estado ótimo ou bom de 23,5% para 25,8% e uma redução no percentual de rodovias em estado ruim ou péssimo de 31,8% para 27,3%.

Esse estudo, que também englobou as rodovias concessionadas, apresentou resultados mais favoráveis quando a análise focou apenas o estado do pavimento. Nessa classificação, em que é avaliada a existência de defeitos, tais como buracos, afundamentos e ondulações, 50,6% da extensão das rodovias federais pesquisadas (58.812 km) estavam em boas ou ótimas condições de pavimento. O percentual de 6,4% de pavimento rodoviário classificado como péssimo, por sua vez, é superior ao do ano anterior. Não há, registre-se, rodovias concessionadas com trechos classificados como péssimos.

Resultados melhores atribuídos às rodovias pedagiadas sob gestão privada, em comparação às não pedagiadas são percebidos quando considerados conjuntamente os aspectos de pavimento, sinalização e geometria da via, conforme classificação das condições gerais ilustrada na figura a seguir:

7 A pesquisa da CNT englobou toda a malha rodoviária pavimentada federal cadastrada à época da pesquisa. Ressalte-se que, em razão do crescimento de 4% da referida malha, ao final de 2007 sua extensão totalizava 60.472,80 km.

8 Os resultados da avaliação das condições gerais consideraram equitativamente os pesos das características de pavimento, sinalização e geometria de via.

Classificação CNT – condições gerais das rodovias federais

Fonte: Confederação Nacional dos Transportes–CNT

A CNT identificou em 77,6%⁹ das rodovias sob gestão pública federal algum tipo de problema de pavimento, sinalização ou de geometria de via. A respeito especificamente da existência de defeitos na pista, a pesquisa revelou que 12,7% do pavimento rodoviário mostravam-se com afundamentos, ondulações ou buracos e que 0,4% estava totalmente destruído.

A análise da evolução das condições da superfície do pavimento ao longo dos últimos anos, elaborada pelo Dnit indicou melhora nas condições da malha rodoviária. A quantidade de trechos classificados sob o conceito bom ou ótimo aumentou de 15% para 50%, no período de 2001 a 2007. Ressalte-se que essa melhora refere-se apenas às condições de superfície do pavimento, não alcançando quesitos relacionados às condições de sinalização, da geometria da pista (faixa dupla, acostamento, etc.), do volume de veículos trafegados ou número de acidentes no trecho rodoviário pesquisado.

Apesar disso, o último levantamento, realizado também pelo Dnit, no período de outubro de 2006 a setembro de 2007, revelou que mais de um terço dos pavimentos rodoviários avaliados (52.974,4 km) está em péssimo ou ruim estado de conservação.

Importante também observar que as pesquisas do Dnit e da CNT valem-se de metodologias distintas. Por isso, seus resultados não podem ser comparados entre si. Outro fator que pode conduzir à obtenção de resultados distintos para ambos os estudos é o diferente período de realização dos respectivos levantamentos de campo.

Para o Dnit, os estados que apresentaram índices mais baixos de condições de superfície do pavimento em rodovias sob a gestão da União foram Rio de Janeiro e São Paulo, apesar de contarem esses Estados com rodovias sob concessão em bons estados de trafegabilidade. Para a CNT, as estradas com piores condições de pavimento estão situadas no Maranhão e no Amazonas.

9 Resultado para trechos classificados como regular, ruim e péssimo.

Sob o ponto de vista do Dnit, as rodovias federais geridas pela União que apresentaram melhores condições de pavimento estão situadas nos seguintes estados: Pará, Piauí, Tocantins, Rio Grande do Norte, Paraíba, Maranhão, Bahia, Acre, Ceará e Rondônia.

O levantamento do Dnit apontou piores resultados para os trechos rodoviários descentralizados por meio da Medida Provisória n.º 82/2002. Nesses trechos, quase um quarto (23%) da extensão avaliada se encontrava em péssimas condições de superfície. Somente em Minas Gerais, foram identificados 1.273,50 km, 27,40% da malha total transferida para o Estado, com superfície de pavimento em péssimo estado de conservação.

A pesquisa foi realizada na maior parte dos trechos transferidos pavimentados. Houve transferência definitiva do domínio de 11.459,6 km pavimentados e 3.046,6 km não pavimentados aos estados. O Dnit está autorizado, pela Lei 11.452, de 27/2/2007, em apoio a essa transferência, a utilizar, até 31 de dezembro de 2008, recursos federais para execução de obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização nesses trechos. Autorizações dessa natureza vêm ocorrendo desde 2006, quando do advento do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Rodovias – PETSE e posteriormente com a sanção da Lei 11.314, de 3/7/2006.

Essa autorização e outras da mesma natureza, que ocorrem desde 2006, são de caráter provisório. Não há, por isso, planejamento de longo prazo, nem regularidade do fluxo de recursos para a manutenção das rodovias transferidas, o que dificulta ações contínuas e adequadas. Como agravante, ao que tudo indica, não houve progresso para entendimento entre Governo Federal e a maior parte dos estados beneficiados quanto à responsabilidade pela manutenção dessas rodovias.

Por fim, os levantamentos de campo demonstraram pequena melhora das condições da malha rodoviária pavimentada. Essa evolução positiva no setor de infra-estrutura de transportes rodoviários decorreu especialmente do aumento de investimento no setor nos últimos dois anos. Mencione-se ainda que esses estudos foram realizados até o início do segundo semestre, quando apenas parte dos investimentos havia sido aplicada, de modo que os resultados obtidos não refletem todas as ações realizadas no ano de 2007.

RESULTADOS DE FISCALIZAÇÕES DO TCU EM OBRAS RODOVIÁRIAS

As obras de infra-estrutura do setor de transportes rodoviário foram responsáveis pelo maior número de levantamentos de auditoria em obras, realizadas no âmbito do Programa específico de fiscalização de obras desenvolvido pelo TCU – Fiscobras 2007. Foram fiscalizadas 102 obras de construção, restauração e conservação rodoviária vinculadas ao Ministério dos Transportes e mais quatro obras rodoviárias relacionadas a outros órgãos, tal como as obras de melhorias do contorno rodoviário ao Aeroporto Internacional de Salvador, sob a condução da Infraero.

O TCU fiscalizou 20% dos programas de trabalho relativos à infra-estrutura rodoviária com dotação orçamentária autorizada, o que representou, em termos financeiros, mais da metade dos pagamentos naquele ano para os empreendimentos de responsabilidade do Dnit. Das 106 obras fiscalizadas, conforme

relatório Fiscobras, atualizado em dezembro/2007, apenas um quarto das obras não apresentaram irregularidades ou tiveram suas irregularidades saneadas. Em quase 60% das obras foram identificados indícios de irregularidades graves, como pode ser verificado nos números indicados na tabela a seguir:

Quantidade de Fiscalizações Realizadas em 2007 ⁽¹⁾

Classificação da irregularidade	IG	OI	SI/SAN	Total Global
Rodovia – construção ⁽²⁾	27	1	2	30
Rodovia – Duplicação	9	3	5	17
Rodovia – Conservação	12	4	4	20
Rodovia – Restauração	14	9	16	39
Total Global	62	17	27	106

⁽¹⁾ Valores atualizados em dezembro/2007

⁽²⁾ Inclui pontes e viadutos Convênio:

IG – Irregularidades Graves (IGP ou IGC); OI – Outras Irregularidades; FI – Falhas ou outras impropriedades;

SI/SAN – Sem Irregularidades ou Irregularidades Saneadas;

Fonte: Sistema Fiscobras.

Os resultados mais negativos foram os obtidos nas fiscalizações de obras de construção, que apresentaram 90% de irregularidades graves, sendo que quase metade delas ensejou a paralisação do contrato ou do empreendimento. O mau uso do recurso público em obras decorrente de sobrepreço e/ou superfaturamento foi apontado em 20 das 30 obras de construção fiscalizadas. Considerando todos os tipos de obras rodoviárias, o sobrepreço e/ou superfaturamento foi apontado em um terço das fiscalizações realizadas pelo TCU. A maior incidência desse problema ocorreu na região norte, onde em 62,5% das obras foram identificados indícios de sobrepreço e/ou de superfaturamento.

O percentual de irregularidade com sobrepreço somente foi superado pela ausência ou deficiência dos projetos básico ou executivo. A deficiência de projetos foi observada em 36,8% das obras fiscalizadas. Vale ressaltar que se considerou deficiência de projeto a ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários.

Incidência das irregularidades nas fiscalizações de obras rodoviárias

Descrição do Indício de Irregularidade	Quantidade identificada	% ⁽¹⁾
Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente ⁽²⁾	39	36,8
Sobrepreço e/ou superfaturamento	35	33,0
Deficiência na fiscalização/supervisão da obra	24	22,6
Alterações indevidas de projetos e/ou especificações	21	19,8

⁽¹⁾ Percentual em relação a todas as 106 obras rodoviárias fiscalizadas;

⁽²⁾ Três fiscalizações indicaram a ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários referentes ao projeto básico e/ou executivo.

Nota: Se há o mesmo tipo de irregularidade em uma obra, conta-se apenas uma irregularidade (ex.: se há 3 superfaturamentos e 2 sobrepreços, conta-se 1 sobrepreço e/ou superfaturamento); se há vários tipos de irregularidades, contam-se os tipos (ex.: 2 sobrepreços e/ou superfaturamentos, 1 deficiência na fiscalização/supervisão da obra e 3 desvios de finalidade, contam-se 3).

Fonte: Sistema Fiscobras

Deve-se mencionar ainda a má qualidade na execução dos serviços em parte das obras fiscalizadas. Foram apontadas falhas na execução de rodovias em 18 obras, dentre as quais 15 estavam inseridas no PAC ou no Projeto Piloto de Investimentos – PPI. Essas ocorrências, que não estão representadas na tabela anterior, foram classificadas pelo TCU como deficiência grave ou falha na execução.

As obras inseridas nesses programas foram priorizadas pelo TCU nos trabalhos de fiscalização realizados em 2007. Cerca de 77% das obras de infra-estrutura rodoviária faziam parte do PAC. Dessas obras, 69,1% continham algum indício de irregularidade, tendo sido apontados problemas de projeto, sobrepreço e superfaturamento em 43,2% dos empreendimentos do PAC ou PPI fiscalizados (atualização até dezembro de 2007). Na avaliação da existência de sobrepreço, foram adotados como referência os custos do Sistema de Custos Rodoviários–Sicro2.

Vale ressaltar que o TCU realizou auditoria operacional para verificar a confiabilidade desse sistema de preços. O respectivo relatório de auditoria foi elaborado por equipe de analistas da Secob e buscou avaliar a adequação dos preços referenciais do Sicro2 à realidade de mercado. Foi priorizado o exame dos itens mais significativos dos serviços de obras rodoviárias. A citada equipe apresentou achados que configuram fortes indícios de que os preços dos itens contidos nesse sistema situam-se em patamar superior ao dos preços de mercado.

Em seguida, registra-se trecho do Voto do eminente Relator desse processo, Ministro Augusto Nardes, que conduziu o Tribunal a prolar o Acórdão nº 1.692/2007-Plenário:

“Entre os achados mais importantes da auditoria (...) figura a constatação de que o custo dos serviços de terraplenagem e pavimentação, e equipamentos correlatos, apontado pelo Sicro2 apresenta trajetória consideravelmente dissociada da evolução dos índices da Fundação Getúlio Vargas – FGV, para esses grupos de serviço. Os preços do Sicro2 crescem muito mais que os índices, situando-se a defasagem do período de outubro de 2000 a maio de 2006 de alguns serviços selecionados pela equipe entre 36 e 79%. Isto é, supondo-se que os preços dos serviços fossem idênticos em ambos os sistemas em outubro de 2000, e que estivessem alinhados com os de mercado, os do Sicro2 evoluíram de tal modo que estariam em patamar até 79% acima daquele indicado pela FGV e imperante no mercado. Pela magnitude da defasagem, pode-se avaliar a gravidade da distorção.”

Por meio do referido Acórdão, o TCU requisitou esclarecimentos ao Dnit sobre os motivos que fazem com que “os preços do Sistema de Custos Rodoviários – Sicro2, relativos à terraplenagem e pavimentação, possivelmente também aos equipamentos, sofram incremento mensal maior do que o apontado pelos índices correspondentes a esses grupos de serviço calculados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV”. Foi requerido, também, esclarecimento sobre diferenças metodológicas entre o Sicro2 e o sistema da FGV e sobre as medidas porventura adotadas para a correção do sistema e para o ajuste de suas cotações. O Dnit forneceu justificativas que se encontram em análise na Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União.

Outro evento reforça a tese de excesso nos preços consignados no Sicro2. A Secob efetuou representação em que apontou a não utilização do contrato TT-045/2003-00, firmado entre o Dnit e a Petrobras para aquisição de material betuminoso com preços inferiores aos supostamente praticados pelas distribuidoras. A Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Asfaltos (Abeda), por sua

vez, na qualidade de interessada, ingressou no feito e insurgiu-se contra o entendimento que garantia exclusividade de fornecimento de material betuminoso ao Dnit pela Petrobrás.

A Abeda trouxe aos autos notas fiscais que comprovariam a possibilidade de fornecimento do material betuminoso por distribuidoras a preços situados no mesmo patamar que os do contrato firmado entre Petrobras e Dnit. Tais notas fiscais revelam que os preços de material betuminoso praticados pelas empresas distribuidoras de asfalto seriam, em verdade, consideravelmente inferiores aos dos preços constantes do Sicro2 (as diferenças para o cimento asfáltico de petróleo e o asfalto diluído – CM-30, por exemplo, giram em torno de 36% e 24%, respectivamente).

O TCU, ao apreciar essa representação, proferiu o recente Acórdão n.º 1.077/2008-Plenário que terminou por impor ao Dnit a obrigação de, enquanto a Agência Nacional do Petróleo – ANP não concluir pesquisa dos preços praticados pelas distribuidoras de asfalto, adotar para o cimento asfáltico, emulsão asfáltica, asfalto diluído e outros materiais betuminosos preços referenciais especificados no citado acórdão. O cumprimento dessa deliberação, estima-se, promoverá a redução do preço final licitado de obras rodoviárias a serem realizadas nos próximos cinco anos, em cerca de R\$ 2 bilhões.

Os processos acima mencionados contêm elementos materiais que sinalizam a necessidade de aprofundamento do exame da consistência do sistema de preços de referência contidos no Sicro2. Conduzem também ao entendimento de que os levantamentos de auditoria em obras rodoviárias realizados pelo TCU foram conservadores, quanto à avaliação de sobrepreço e superfaturamento. Isso porque os itens de obras auditados foram cotejados com valores de referência contidos em sistema cujos preços apresentam importantes indícios de majoração em relação aos de mercado. Mesmo assim, foram identificados superfaturamento ou sobrepreço em 33% das obras fiscalizadas pelo TCU no exercício de 2007, no âmbito do Fiscobras.

INICIATIVAS PARA FOMENTO DA INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA

Planejamento de médio e longo prazos

Nos últimos anos, o Governo Federal tem desenvolvido ações com vistas a aprimorar o planejamento de médio e longo prazos da infra-estrutura brasileira. Na área de transportes, destaca-se o lançamento da versão preliminar do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), no exercício de 2007. O PNLT foi elaborado por técnicos dos Ministérios dos Transportes e da Defesa, integrantes do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran), com auxílio do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e coordenação da Secretaria de Política Nacional de Transportes.

Esse plano baseou-se em estudos sócio-econômicos que abrangeram o período compreendido entre 2007 e 2023 e visa estabelecer condições favoráveis ao desenvolvimento sócio-econômico do País. Não se limita a simples relação de projetos e ações de um período de governo. Trata-se de um plano de Estado e não apenas de Governo. Em linhas gerais, as informações e instrumentos de análise dele resultantes auxiliarão o planejamento de intervenções no setor de infra-estrutura e organização dos transportes.

Os referidos dados e instrumentos de análise contribuirão também para a formulação do Plano Plurianual PPA 2008-2011, para as primeiras indicações de investimentos do PPA 2012-2015 e para

a organização dos PPA's seguintes até 2023, ano horizonte dos estudos sócio-econômicos realizados. Esse plano será objeto de discussão e reavaliação por cada Estado da Federação, com a participação de agentes públicos e privados.

Programas de governo

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, é o principal plano estratégico do Governo Federal para recuperação da infra-estrutura brasileira e para a expansão da economia do país até 2010. Para atingir sua finalidade, o PAC previu a realização de ações nos eixos de infra-estrutura logística, energética e social/urbana, com investimentos públicos e privados, até 2010, de R\$ 58,3 bilhões, R\$ 274,8 bilhões e R\$ 170,8 bilhões, respectivamente.

Para o modal rodoviário foram previstos investimentos de R\$ 33,4 bilhões, aproximadamente 57% do total de R\$ 58,3 bilhões estipulados para o eixo de infra-estrutura logística. O citado programa consignou investimentos de R\$ 8,1 bilhões para o modal rodoviário no exercício de 2007. De acordo com o relatório de avaliação anual do Programa, em 2007, o Governo Federal empenhou R\$ 16 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU) e realizou pagamentos da ordem R\$ 7,3 bilhões decorrentes de despesa incorridas no exercício e em anos anteriores. As despesas incorridas no exercício foram da ordem de R\$ 4,5 bilhões, ou 28% do total empenhado.

Em relação às obras do PAC correspondentes ao modal rodovias (subfunção orçamentária “782 – Transporte Rodoviário”), verifica-se, conforme quadro abaixo, que, do total empenhado, houve menos de 50% de liquidações realizadas. Ressalte-se ainda que o total autorizado de R\$ 6,34 bilhões representou 78% do total previsto para 2007 pelo PAC, qual seja R\$ 8,1 bilhões.

Execução orçamentária em 2007 (OGU fiscal e seguridade)

Obras do PAC – modal rodovias (subfunção 782 – transporte rodoviário)

Tipo de Obra	Autorizado	Empenhado	Liquidado	(em R\$ milhões)
				% Liquidado/ Empenhado
Operação Pesagem	37,75	27,61	15,49	56
Sinalização	150,00	145,55	50,11	34
Manutenção	456,50	375,74	40,87	11
Conservação	586,68	561,32	222,33	40
Restauração	758,28	732,45	377,65	52
Recuperação	936,25	928,10	551,23	59
Construção	1.388,83	1.335,99	612,81	46
Adequação	2.028,30	1.953,37	660,90	34
Total Geral	6.342,60	6.060,13	2.531,38	42

Fonte: Siafi

Apesar dos baixos valores liquidados, em relação aos empenhos realizados no exercício, o Governo Federal empreendeu, ao longo de 2007, esforços com o intuito de solucionar pendências existentes junto ao TCU, Ibama e Funai, cujos resultados contribuíram para início ou continuidade de execução de importantes obras.

Além do PAC, destacou-se, no ano de 2007, o processo de concessões em desenvolvimento pelo Governo Federal, com resultados bastante positivos para a sociedade brasileira. No segundo semestre do ano, a recuperação da infra-estrutura brasileira foi marcada pelas licitações para concessões de sete trechos de rodovias federais, no Sul e Sudeste (cerca de 2.600 km de rodovias).

Percebe-se, com a implantação e desenvolvimento do PAC e com a retomada do programa de concessões no país, forte recuperação dos investimentos nos vários eixos de infra-estrutura do Brasil, em especial, na ampliação e melhoria das rodovias federais.

Normativos

A expedição de normativos pelo Ministério dos Transportes (MT), com o intuito de aprimorar os procedimentos de contratação de obras e de desenvolvimento de projetos rodoviários, Também contribuiu para o fomento da infra-estrutura rodoviária em 2007. Destacaram-se a Instrução Normativa nº 01/2007 do MT—com procedimentos e rotinas a serem observados pelo Dnit na instrução de processos licitatórios -, e a Portaria nº 1.705/2007 do MT – com procedimentos para elaboração de estudos de viabilidade econômica para as obras rodoviárias. O desenvolvimento de alguns desses normativos deuse, como ocorreu com a IN/MT n.º 01/2007, em resposta a orientações e determinações do TCU.

CONCLUSÃO SOBRE INVESTIMENTOS EM RODOVIAS FEDERAIS

No último quinquênio, verificou-se importante elevação dos investimentos realizados pela União com a manutenção e a ampliação de sua malha rodoviária. Houve elevação dos empenhos liquidados¹⁰ para o setor de R\$ 1,3 bilhão, em 2003, para R\$ 4,9 bilhões, em 2007. Essa expansão pôde ser viabilizada, em parte, pelas receitas provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide-combustíveis, criada em 2002, e pelo Programa de Aceleração do Crescimento–PAC, instituído em 2007.

Apesar do aumento dos investimentos, os recursos destinados à manutenção e à melhoria da malha rodoviária federal ainda são insuficientes. De acordo com informações coletadas junto à CNT e ao Dnit e oriundas de estudos realizados em 2007 sobre as condições da infra-estrutura rodoviária brasileira, aproximadamente 30% das estradas federais sob gestão pública apresentavam trafegabilidade classificada como ruim ou péssima. Para a CNT, as condições das rodovias federais não apresentaram melhora significativa. Apontou incremento no percentual de rodovias em estado ótimo ou bom de 23,5% para 25,8% e redução no percentual de rodovias em estado ruim ou péssimo de 31,8% para 27,3%, apenas.

Para a melhoria das condições de trafegabilidade da malha, o Dnit estimou em 9,8 bilhões de reais o volume de recursos necessários a ser investido nos próximos quatro anos, em ações de conservação e manutenção. A aplicação de recursos suficientes nessas ações, por si só, não garantiriam a condição desejada para as rodovias. Isso porque a sobrecarga nas estradas reduz consideravelmente a vida útil do pavimento. Com isso, passa a haver a necessidade de maiores investimentos em conservação e manutenção rodoviária. Estima-se em R\$ 1,5 bilhão/ano os prejuízos causados pela ausência do controle

10 Incluídos restos a pagar de anos anteriores.

de peso. Assim, as ações de conservação e de manutenção das rodovias devem estar associadas às de controle do excesso de carga nas rodovias.

Outro agravante para a degradação precoce da rodovia são as falhas de execução das obras. Essa deficiência foi constatada em cerca de 17% das 106 auditorias em obras rodoviárias realizadas pelo TCU em 2007. Nessa mesma amostra, verificou-se que, em 75% das obras, foram detectados algum tipo de irregularidade, com predominância de falhas de projeto e superfaturamento. Preços acima do mercado foram apontados em um terço da parcela fiscalizada. O alto índice de irregularidades observado nas auditorias de obras realizadas pelo TCU sinaliza a necessidade do aprimoramento da fiscalização efetuada pelos órgãos e entidades do Governo Federal responsáveis.

Embora os investimentos realizados em 2007 não tenham sido suficientes para fazer frente à demanda do setor rodoviário, o Governo Federal executou nesse ano, entre outras, duas ações de elevada importância para o fomento da logística de transporte brasileira, com especial atenção à infra-estrutura rodoviária. Em janeiro, lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, em abril, apresentou a versão preliminar do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). O PNLT caracteriza-se por ser um plano de Estado associado ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do País.

O PAC, por sua vez, incluído no período de 2008-2011 do PNLT, distingue-se por ser, até 2010, o principal plano estratégico do Governo Federal para recuperação da infra-estrutura brasileira e, por conseguinte, de consolidação da expansão econômica do País. Esse programa prevê, por exemplo, para o eixo de infra-estrutura logística, recursos públicos e privados da ordem de R\$ 58 bilhões. Além dessas iniciativas, o ano foi marcado pela retomada dos programas de concessões, destacando-se, com esperados resultados positivos para a sociedade, a licitação de 2.600 km de rodovias federais.

FONTES DE INFORMAÇÃO

- Ofícios resposta encaminhados pelo Ministério dos Transportes, Dnit e ANTT;
- Ministério dos Transportes: Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT -, Brasília, 2007. Disponível na internet em: <http://www.transportes.gov.br/>;
- Confederação Nacional dos Transportes (CNT): Revista CNT – Transporte Atual, nº 147. Disponível na internet em: <http://www.cnt.org.br/>;
- Confederação Nacional dos Transportes (CNT): Relatório Gerencial da Pesquisa Rodoviária de 2007 – CNT, SEST e SENAT . Disponível na internet em: <http://www.cnt.org.br/>;
- Associação Nacional do Transporte de Carga e Logística (NTC e Logística): matéria sobre o "Plano Diretor nacional Estratégico de Pesagem" constante do "Canal Técnico e Econômico". Disponível na internet em: http://www.ntcelogistica.org.br/tecnico/tecnico_excessopeso.asp;
- DNIT: Plano Nacional de Viação – PNV; Disponível na internet em: <http://www.dnit.gov.br/>;
- Congresso Nacional – Consultoria de Orçamento COFF/CD – CONORF/SF: Boletim de acompanhamento da execução orçamentária e financeira – LOA 2007 – acumulado até dezembro.

Disponível na internet em: http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Execucao:CAFCEO?p_ano=2007;

- Sistema do TCU: Fiscobras;
- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi;
- Acórdãos do TCU: nº 686/2006, nº1188/2007, nº 1857/2005, nº 1953/2007 e nº 2649/2007, todos do Plenário.

ANEXO 1 DO CAPÍTULO 6: RELAÇÃO DE OBRAS INCLuíDAS NO QUADRO VI DA LOA/2008

- (PAC) Adequação de Acessos Rodoviários no Corredor Leste BR-262/ES–em Vitória (Sul)
- (PAC) BR-230/PA Construção Marabá–Altamira–Itaituba / Anel Viário de Itaituba
- (PAC) BR-381/MG–Adequação de Trechos–Antônio Dias–Nova Era
- (PAC) Construção da Barragem Berizal /MG
- (PAC) Construção e Ampliação dos Molhes do Porto de Rio Grande / RS
- (PAC) Implantação Perímetro de Irrigação Flores de Goiás / GO
- (PAC) Melhoramentos no Aeroporto Santos Dumont–RJ
- (PAC) Restauração de Rodovias Federais–ES
- (PAC) Restauração de Rodovias Federais No Estado de Roraima
- Av. Marginal Leste–Controle Enchentes Rio Poty–Teresina
- BR-230/TO–Construção Divisa MA/TO–Divisa TO/PA
- BR-235/TO–Construção Divisa TO/MA–Divisa TO/PA
- BR-272–de Francisco Alves Até a Ponte do Rio Piquiri- km 521,9 a 537,8
- BR-317/AM- Boca do Acre–Divisa AM/AC
- BR-319/RO–Construção de Ponte sobre o Rio Madeira em Porto Velho
- BR-364/RO-Restauração
- BR-429/RO–Construção Presidente Médici–Costa Marques
- BR-487/PR Construção Porto Camargo–Campo Mourão
- Conclusão das Obras do Complexo Viário Baquirivu–Guarulhos / SP
- Construção da Adutora de Santa Cruz–RN
- Construção da Adutora Italuís / MA
- Construção da Adutora Serra da Batateira/BA

- Construção da Barragem Congonhas / MG
- Construção da Barragem Rangel–Redenção do Gurguéia–PI
- Construção da Escola Agrotécnica de Nova Andradina / MS
- Construção de Obras de Contenção de Enchentes em Santa Catarina–Canal Extravasador do Rio Itajaí Mirim
- Construção de Rodovias Federais–PR
- Construção de Trechos Rodoviários na BR-393/ES–Trecho Bom Jesus–Cachoeiro do Itapemirim–ES
- Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Fronteira-Norte / BR-401/RR–Boa Vista–Normandia–Bonfim (Fronteira Guiana)–Ponte sobre o Rio Itacutu
- Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste / BR-342/ES–Entroncamento BR-101–Divisa ES/MG
- Drenagem do Tabuleiro dos Martins–Maceió
- Expansão de Sistema de Transmissão de Mato Grosso
- Hospital Municipal de Cacoal-RO
- Hospital Terciário de Natal–RN
- Implantação de Infra-Estrutura Necessária ao Centro de Lançamento de Alcântara para a Prestação de Serviços de Lançamento / Nacional-MA
- Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz–Apodi / RN
- Implantação do Sistema Adutor do Sudeste Piauiense
- Implantação Irrigação Rio Preto/DF
- Infra-Estrutura Turística em Porto Velho–RO
- Operação Estrada: BR-153–Acesso Lins – Entr. BR-369 (Div. SP/PR)–km 178,3 a 347,7
- Operação Estrada: BR-466 – Entr. BR-476(A) (Ponte Manoel Ribas) – Entr. BR-476(B) (Div. PR/SC) (U. da Vit. / P. União)–km 431,2 a 433,4
- Operação Estrada: BR-476 – Entr. PR-151 (B)/364 (São Mateus do Sul) – Entr. BR-466(A) (Ponte Manoel Ribas)–km 277,9 a 364,2
- Operação Estrada: BR-476 – Entr. PR-428 (LAPA) – Entr. PR-151 (B)/364 (São Mateus do Sul)–km 195,8 a 277,9
- Operação Estradas BR-272/PR–Ponte Rio Piquiri -Km 537,8 a 567,2
- Transformação das UGEE para a Utilização de Gás Natural-AM
- Trens Urbanos de Teresina / PI–Expansão do Sistema

7

Recomendações do Tribunal de Contas da
União nas Contas do Governo da República
de 2006 e providências adotadas

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2006 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Ao enviar ao Congresso Nacional o Parecer Prévio aprovados pelo Plenário, acompanhado do relatório do Ministro-Relator e das Declarações de Voto dos demais Ministros, esta Corte de Contas formula recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas orçamentárias, previstas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Essas recomendações e sugestões alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e devem, via de consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

Com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle, que caracterizam a intervenção do TCU no processo constitucional de apreciação das Contas do Governo da República, foram realizadas diligências solicitando informações acerca do efetivo cumprimento das recomendações e sugestões dirigidas a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo.

7.1 RECOMENDAÇÕES DO TCU NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2006

A) ORÇAMENTO

Ressalva: divergências e incongruências entre diversas metas prioritárias estipuladas pelo Governo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2006) e aquelas efetivamente registradas na Lei Orçamentária Anual (LOA/2006).

Recomendação: ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em conjunto com os demais ministérios e órgãos, que, ao encaminharem o projeto de Lei Orçamentária Anual, observem as metas prioritárias estipuladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Comentários: De acordo com o MPOG, não raras vezes, a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) ocorre concomitantemente ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), como foi o caso em 2005, quando a Lei 11.178 – LDO 2006 foi sancionada em 20 de setembro de 2005. Nesses casos, a adequação entre PLOA e PLDO só poderia ocorrer no âmbito do Congresso Nacional, uma vez que ambos sofrem alterações significativas quando da sua tramitação.

De fato, em 2007, o referido problema também foi registrado. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 só veio a ser sancionada em dezembro de 2006, tendo, portanto, sua tramitação ocorrida quase que em paralelo à da LOA/2007, o que conduz a uma distorção no processo orçamentário, já que as diretrizes passam a ser definidas em conjunto com a peça cuja elaboração deveria nortear, no caso a Lei Orçamentária Anual.

Situação: Insubsistente.

Ressalva: ausência de individualização na Lei Orçamentária Anual dos recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), a serem aplicados nos serviços de educação, haja vista a utilização da ação orçamentária “0312–Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Saúde e Educação do Distrito Federal”, o que possibilitou a aplicação de parte dos recursos repassados àquele Fundo, originários da fonte orçamentária “112–Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal, em despesas não relacionadas com a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis (art. 70 da Lei nº 9.394/96).

Recomendação: à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que proceda à individualização, na Lei Orçamentária, dos recursos destinados ao financiamento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), de forma a permitir a correta verificação do cumprimento ao disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Comentários: Embora os gastos com saúde e educação no Distrito Federal ainda estivessem computados conjuntamente na Lei Orçamentária de 2007 (Lei nº 11.451/07), verifica-se que na Lei Orçamentária para 2008 (Lei nº 11.647/08) tais despesas já foram individualizadas, conforme as seguintes ações: “009T–Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal” e “0312–Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal”.

Situação: Atendida.

Ressalva: não alocação em 2006 no Siafi dos créditos orçamentários do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, no órgão e na unidade gestora próprios do Fundo, o que inviabilizou a execução dos recursos no exercício.

Recomendação: ao Ministério das Cidades que proceda à alocação no Siafi dos créditos orçamentários do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, no órgão e na unidade gestora próprios do FNHIS

Comentários: O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei nº 11.124, de 16/06/2005, em 2006 não havia registrado a movimentação financeira, orçamentária e patrimonial nas unidades próprias criadas no Siafi, o que motivou ressalva nas contas daquele exercício e recomendação ao Ministério das Cidades para que regularizasse a situação. Atendendo à recomendação do Tribunal, em 2007, as dotações foram integralmente alocadas no órgão do Fundo no montante de R\$ 1 bilhão, concentrando a quase totalidade das dotações orçamentárias classificadas na função *Habitação* (outros R\$ 1,6 milhões foram consignados no próprio Ministério das Cidades, que nada executou). O montante da despesa executada pelo FNHIS foi de R\$ 600 milhões, dos quais pouco mais da metade, R\$ 301 milhões, referem-se a transferências voluntárias a estados e municípios.

Situação: Atendida.

Recomendação: aos Ministérios de Minas e Energia, da Defesa e da Fazenda, supervisores das empresas Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero) e Cobra Tecnologia S.A., que adotem medidas no sentido de exigir de suas supervisionadas, na execução do Orçamento de Investimento, a observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal, no sentido de não executarem despesas de investimento em montantes superiores às dotações fixadas no orçamento de investimento das estatais para as respectivas ações.

Comentários: Consoante o Controle Interno, os Ministérios de Minas e Energia, da Defesa e da Fazenda instaram suas supervisionadas a prestarem informações sobre as medidas adotadas para dar cumprimento às recomendações feitas pelo TCU. A Petrobrás respondeu informando que, quando há execução de despesas de investimento em montantes superiores às dotações fixadas em seu orçamento anual de investimento, os desvios são devidamente justificados no SIGPlan. Já a empresa Ceal reconheceu a não-observância do inciso II do Art. 167 da Constituição Federal e se comprometeu, para os próximos exercícios, a não extrapolar o orçamento aprovado. Por fim, a Infraero promoveu ajustes visando ao aperfeiçoamento dos controles internos, possibilitando, assim, o acompanhamento efetivo dos recursos aprovados após revisão da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Das empresas cuja execução do orçamento ultrapassou a dotação em 2006, apenas a Petrobrás voltou a apresentar o problema em 2007. No entanto, outras empresas infringiram o inciso II do art. 167 da Constituição Federal, o que ensejou a proposta de ressalva neste relatório

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação: ao Comando da Marinha que providencie a inclusão da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha nos orçamentos fiscal e da seguridade social ou tome as medidas tendentes à alteração da natureza jurídica do órgão, de acordo com o disposto no Ofício nº 01-25/CCCPM-MB, de 14/05/2007.

Comentários: Ofícios do Comando da Marinha informam sobre a conclusão de estudo para mudança da natureza jurídica da CCCPM e submissão ao Comandante da Marinha para análise e ratificação, em 19/09/2007. Em Parecer nº 11/2007, de 31/10/2007, o Comandante da Marinha aprovou o ante-projeto de lei a ser encaminhado ao Ministro da Defesa.

Situação: Em implementação.

Recomendação: à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), que acrescentem os valores referentes à remuneração por Uso do Bem Público e às multas arrecadadas pela Aneel ao Orçamento Geral da União.

Comentários: Por meio da CTA-PR – 8738/2007, de 20 de agosto de 2007, a Eletrobrás informa o entendimento do MME, SOF, Aneel, Drdt e Eletrobrás de que tais recursos não devem integrar

o Orçamento Fiscal da União, conforme Nota Técnica MME/SE, de 23/11/2006, anexa à carta, pois em resumo: não se trata de receita da União; têm a mesma natureza da tarifa de energia; não foi instituída para a União e não são receitas derivadas.

Não assiste razão aos órgãos técnicos. A receita oriunda da aplicação de multas pela Aneel decorre do exercício do poder de polícia e a receita denominada *uso do bem público* é receita patrimonial da União. Portanto, na forma do art. 56 da Lei n.º 4.302/1964, devem constar do orçamento geral da União e devem ser depositadas na conta única do Tesouro Nacional, salvo lei em contrário (§ 3º do art. 164 da Constituição Federal). Não pode a Eletrobrás, pois, dispor de uma receita decorrente do uso de um bem pertencente ao Poder Público ou de uma multa aplicada por uma agência sem que a lei de meios o autorize.

Situação: Não atendida, o que enseja a consignação de ressalva nas contas de 2007 e nova recomendação, desta vez ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

B) Restos a Pagar

Ressalva: volume expressivo de restos a pagar não-processados, inscritos ou revalidados no exercício de 2006, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental nos exercícios seguintes, com destaque para o Ministério das Cidades, que inscreveu R\$ 2,06 bilhões em restos a pagar não-processados, o que representa 92,8% da despesa realizada pelo órgão em 2006.

Recomendação: aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão que regulamentem o empenho de despesas ao longo do exercício orçamentário, de modo a reduzir os elevados montantes inscritos em restos a pagar não-processados, e evitar o comprometimento da programação financeira dos exercícios seguintes.

Comentários: Visando reduzir os elevados montantes inscritos em Restos a Pagar Não-Processados e atender a sobredita recomendação, o Poder Executivo incluiu no art. 14 do Decreto n.º 6.046, de 22 de fevereiro de 2007, o prazo máximo de 14 de dezembro de 2007 para as unidades efetuarem o empenho das suas respectivas dotações orçamentárias. Além disso, o parágrafo 1º do referido artigo 14 do Decreto n.º 6.046/2007 dispôs que os empenhos estariam limitados às despesas cujos contratos, convênios ou instrumentos congêneres pudessem ser formalizados até 31 de dezembro de 2007, excetuando as despesas constitucionais e legais.

Em que pese a pertinência da inclusão dos referidos dispositivos no Decreto de Programação Financeira, observa-se que, no exercício de 2007, a inscrição de valores em Restos a Pagar Não-Processados apresentou um crescimento de 42,19%, passando de R\$ 38,8 bilhões em 2006 para R\$ 55,1 bilhões em 2007, o que demonstra a necessidade de adoção de medidas complementares às adotadas.

Situação: Não atendida.

C) Transferências Voluntárias

Ressalva: volume expressivo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas pendentes de aprovação por parte dos órgãos transferidores.

Recomendação: ao Poder Executivo que restabeleça o controle sobre todo o ciclo das transferências voluntárias, com correção de seus vícios a partir da programação orçamentária, reestruturação da capacidade de celebrar, acompanhar e fiscalizar a execução, avaliar os resultados e as prestações de contas, suspendendo, se necessário, a celebração de novos termos de convênio, contratos de repasse ou termos de parceria por órgãos federais que detenham elevado estoque de prestações de contas não analisadas

Comentários: A Controladoria Geral da União informa que, no âmbito da Presidência da República (PR), foi recomendado pela Secretaria de Controle Interno da Casa Civil – Ciset/PR aos órgãos concedentes, subordinados diretamente a Presidência da República a adoção de providências tendo em vista o atendimento de determinações do TCU sobre a matéria constante de vários acórdãos.

Registra, ainda, a publicação do Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, com vistas a melhorar o controle sobre o ciclo das transferências voluntárias, bem como a instituição de Grupo de Trabalho (GT) visando, dentre outras providências, a proposição de normas complementares para regulamentação desse decreto, conforme o disposto na Portaria Interministerial n.º 301, de 12 de setembro de 2007.

Segundo a CGU, as discussões em andamento no âmbito do Grupo de Trabalho somente se encerrarão em meados de 2008 e envolvem, inclusive, a definição acerca do órgão federal que passará a ser responsável pela edição dos normativos de hierarquia inferior relativos a convênios, como a Instrução Normativa n.º 1, de 15 de janeiro de 1997, disciplinadora da celebração de convênios de natureza financeira, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo prevista a edição de Portaria Conjunta, disciplinando a matéria. O Decreto n.º 6.170/2007, originalmente, teria vigência a partir de 1º de janeiro de 2008. Ocorre que, em dezembro de 2007, teria sido constatada a impossibilidade técnica de operacionalização da norma. Por isso, o prazo de vigência foi prorrogado para 1º de julho de 2008, conforme disposto no Decreto n.º 6.329, de 27 de dezembro de 2007. Os trabalhos de regulamentação da matéria ocorreriam, assim, no transcorrer do primeiro semestre de 2008.

Não obstante as considerações registradas, verifica-se que o quadro apresentado nas Contas de 2006 praticamente não foi alterado. A tabela a seguir registra o número de prestações de contas não apresentadas após o prazo regulamentar:

Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria
Prestações de Contas não apresentadas

(emR\$milhões)

Órgão Superior Concedente	Qtde.	%	Valor	%	Atraso Médio (anos)*
Ministério do Desenv. Social e Combate a Fome **	515	20	469	26	5,5
Ministério da Integração Nacional	396	16	362	20	5,1
Ministério da Educação	337	13	58	3	1,9
Ministério da Ciência e Tecnologia	237	9	222	12	1,9
Ministério do Desenvolvimento Agrário	205	8	47	3	1,9
Ministério da Saúde	147	6	323	18	3,1
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão ***	143	6	19	1	16,9
Ministério do Meio Ambiente	122	5	5	0	2,4
Ministério das Cidades	121	5	43	2	1,7
Demais	326	13	248	14	3,1
Total	2.549	100	1.795	100	4,2

Fonte: Siafi, posição de 01/2008

* Descontado o prazo de 60 dias, após o fim da vigência, para apresentação da prestação de contas.

** Excluídos dados dos convênios nº. 478500, 498455 e 559088, celebrados entre o fundo Nacional de Assistência Social do Ministério do desenvolvimento social e combate à Fome e o Instituto Nacional do Seguro Social para pagamento dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no valor total de R\$ 19,4 bilhões.

*** Inclui dados do Departamento de Extinção e Liquidação – DELIQ.

Nas contas de 2006, a quantidade indicada de prestações de contas não analisadas era de 2.719, o que correspondia à época a um montante equivalente a R\$ 1.820 milhões. Conforme pode ser observado, ocorreu uma pequena redução tanto na quantidade como no valor concernente, a qual é insuficiente para caracterizar uma melhora significativa no cenário anteriormente observado. O quadro a seguir, identifica o exercício em que as referidas prestações de contas deveriam ter sido apresentadas.

Prestações de Contas não apresentadas
Por ano de expiração

Ano	Qtde.	%
Até 1996	234	9
De 1997 a 2001	339	13
De 2002 a 2005	980	38
2006	996	39
Total	2.549	100

Fonte: Siafi, posição de 01/2008

Em relação às prestações de contas que foram apresentadas mas que não foram objeto de análise pelo órgão competente, a situação não é muito diferente, conforme demonstra o quadro a seguir.

Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria
Prestações de Contas não analisadas

Órgão Superior Concedente	Qtde.	%	Valor	%	(em R\$ milhões)
					Atraso Médio (anos)*
Ministério da Educação	16.214	43	2.185	26	5,6
Ministério do Desenv. Social e Combate a Fome	7.679	20	678	8	4,7
Ministério da Saúde	4.038	11	1.691	20	3,1
Ministério da Integração Nacional	2.409	6	1.403	17	4,8
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.691	4	452	5	2,7
Ministério do Esporte	1.099	3	113	1	4,2
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**	874	2	47	1	14,2
Ministério da Cultura	662	2	38	0	5,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	594	2	149	2	1,9
Demais	2.689	7	1.654	20	3,5
Total	37.949	100	8.410	100	4,9

Fonte: Siafi, posição de 01/2008

* Descontado o prazo de 60 dias, após o fim da vigência, para apresentação da prestação de contas mais 60 dias para análise.

** Inclui dados do Departamento de Extinção e Liquidação – DELIQ.

Com efeito, apesar do valor correspondente a tais prestações ter diminuído de R\$ 10.683 milhões para R\$ 8.410 milhões, em termos quantitativos ocorreu exatamente o inverso, passando de 36.078 para 37.949, quase dois mil a mais. O quadro a seguir detalha o ano em que tais prestações de contas foram realizadas:

Prestações de Contas não analisadas
Por ano de expiração

Ano	Qtde.	%
Até 1996	2.045	5
De 1997 a 2001	10.352	27
De 2002 a 2005	17.662	47
2006	7.890	21
Total	37.949	100

Fonte: Siafi, posição de 01/2008

O quadro a seguir compara de forma sintética a situação encontrada quando da elaboração do relatório referente a 2006 e a atualmente observada.

Quadro Comparativo – 2007 / 2006

(em R\$ milhões)

Situação	Prestações de contas não apresentadas		Prestações de contas não analisadas	
	Qtde.	Valor R\$	Qtde.	Valor R\$
2006 – vigência até 31/12/2005	2.719	1.820	36.078	10.683
2007 – vigência até 31/12/2006	2.549	1.795	37.949	8.410
Variação	-6%	-1%	5%	-21%

Fonte: Siafi, posição 12/2006 e 01/2008

Em face do exposto, não obstante as medidas adotadas, a recomendação realizada não pode ser considerada atendida, ensejando a continuidade do acompanhamento por parte da Egrégia Corte de Contas.

Situação: Em implementação.

D) Dívida Ativa

Ressalva: contabilização intempestiva no Siafi, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa da União, após apuração da liquidez e certeza, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964, combinado com o art. 22 do Decreto-Lei nº 147/1967, alterado pelo Decreto-Lei nº 1.687/1979 e pela Lei nº 10.522/2002.

Recomendações:

- a) ao Ministério da Fazenda, em conjunto com os demais ministérios setoriais, que adotem medidas com vistas à contabilização tempestiva no Siafi, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa da União, após apuração da liquidez e certeza, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964, combinado com o art. 22 do Decreto-Lei nº 147/1967, alterado pelo Decreto-Lei nº 1.687/1979 e pela Lei nº 10.522/2002, de modo a minimizar o risco de prescrição dos respectivos créditos;
- b) à Controladoria Geral da União que informe no Balanço Geral da União, nas próximas contas do Governo, o volume de recursos relativos aos créditos tributários e não tributários da dívida ativa não contabilizados no Siafi, em poder das unidades gestoras, discriminados por órgãos e entidades, bem como as providências implementadas pelos respectivos Ministérios supervisores para a regularização da pendência

Comentários: Na Prestação de Contas do Presidente de 2007 consta que “de forma a subsidiar o atendimento à recomendação exarada pelo TCU, a Controladoria-Geral da União elaborou estudo acerca da contabilização da dívida ativa da União, consolidado pela Nota Técnica nº 1682/GSCON/SFC/CGU/PR, de 14 de setembro de 2007, que serviu de base para emissão dos Ofícios nº 30475/GSCON/SFC/CGU-PR, de 17 de setembro de 2007, ao TCU, e nº 30474 / GSCON/SFC/CGU-PR, de 17 de setembro de 2007, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, por ser o órgão responsável pela contabilização da dívida ativa da União.

Em virtude desse estudo, firmou-se o entendimento que os créditos tributários e não tributários vencidos só se tornam dívida ativa após a inscrição pela repartição competente, o que inviabilizava, em princípio, que as unidades gestoras informassem o montante da dívida ativa

ainda não lançada no Siafi, sendo que, numa análise preliminar, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional–PGFN, seria o órgão competente para emitir essa informação.

No ofício nº 30474/GSCON/SFC/CGU-PR, encaminhado à PGFN, houve a sugestão de que nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, as informações relativas à dívida ativa sejam discriminadas em duas partes, sendo que a parte I trataria das informações (relatórios e demonstrativos) relativos à dívida ativa da União já contabilizada no Siafi e a parte II, informações relativas aos débitos inscritos em dívida ativa e não contabilizados no Siafi e ainda os créditos da Fazenda Pública encaminhados pelos órgãos de origem, ao longo do exercício, para inscrição em dívida ativa e que ainda não o foram.

No Ofício nº 42459/ 2007/SE/CGU/PR, de 18 dezembro de 2007, encaminhado à PGFN, foram efetuadas as orientações para elaboração do relatório de atividades da Procuradoria a compor a Prestação de Contas do Presidente da República 2007. Nesse ofício, foi incluído item específico determinando o encaminhamento de informações sobre a dívida ativa não contabilizada no Siafi, conforme recomendação do Tribunal de Contas da União em seu parecer prévio, referente às contas do exercício de 2006. Todavia, no Relatório de Atividades encaminhados pela PGFN não foram encaminhadas as informações relativas à dívida ativa não contabilizada no Siafi.

Em Ofício nº 815/PGFN/CDA, de 15.04.2008, a PGFN informa que as “informações não foram encaminhadas, pois a despeito de a PGFN não ter competência para fazê-lo, não há possibilidade fática e operacional para prestar os esclarecimentos, visto não ser possível extrair informações que não estão registradas em seus sistemas e controles, relativos a dados da dívida ativa de outros órgãos.”

Situação: Não atendidas as duas recomendações.

E] Parcelamento de Créditos

Ressalva: contabilização inadequada e não-classificação dos recursos arrecadados, no montante de R\$ 324,7 milhões em 2006, no âmbito do Parcelamento Extraordinário – PAEX, instituído pela Medida Provisória nº 303/2006, contrariando o disposto no art. 39 da Lei nº 4.320/1964 e retardando a correta destinação dos recursos, inclusive a repartição constitucional com os fundos de participação de estados e municípios.

Recomendação: à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional, ambas do Ministério da Fazenda, que promovam a correta contabilização e classificação dos recursos arrecadados no âmbito do Parcelamento Extraordinário – PAEX, instituído pela Medida Provisória nº 303/2006, no montante de R\$ 527,9 milhões, sendo R\$ 324,7 milhões em 2006 e R\$ 223,2 milhões em 2007, dando-lhes a devida destinação legal e constitucional, com os respectivos acréscimos legais, em observância ao disposto no art. 39 da Lei nº 4.320/64.

Comentários:

Foi informado na Prestação de Contas do Presidente que:

No âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil–RFB

Em atendimento a essa demanda, a RFB esclareceu que o Paex é composto por três partes: Paex 130 meses (art 1º da MP 303/2006), Paex 120 meses (art 8º da MP 303/2006) e Paex 6 meses (art 9º da MP303/2006). Apenas o Paex 130 meses foi classificado e distribuído, restando ainda o Paex 120 e o Paex 6 meses para tratamento. Também nestes dois casos deverão ser construídos sistemas específicos para decomposição das parcelas, o que tem a previsão de ocorrer nos meses de março/2008 (Paex 120) e julho/2008 (Paex 6).

De acordo com a RFB, tem-se que a arrecadação do Paex, entre 2006 e 2007, foi de R\$ 1.589.827.864,15, sendo que deste montante R\$ 1.350.298.491,56 referem-se ao Paex 130 meses e, portanto, já foi decomposto e distribuído aos seus beneficiários legais, e R\$ 239.529.372,59 referem-se aos Paex 120 e 6 meses, ainda sem tratamento. Deste total ainda não decomposto, R\$ 225.829.945,49 referem-se ao Paex 120 meses, com previsão de classificação em março de 2008, e R\$ 13.699.427, referem-se ao Paex 6 meses, com previsão de classificação em julho de 2008.

No âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional – STN

Sobre o assunto, foi informado que a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria da Receita Federal do Brasil providenciaram, em agosto de 2007, a classificação da parcela de arrecadação dos tributos que compõem o Paex.

Nesse sentido, a STN promoveu a distribuição do saldo do Paex, correspondente às parcelas do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para os Estados e Municípios nos dias 26 e 27 de setembro de 2007, alusivos, respectivamente, aos exercícios de 2006 e 2007 (até agosto), bem como a parcela dos fundos regionais para cada beneficiário. Ressalte-se que tais esclarecimentos foram objeto da Nota n.º 1.735 STN/COFIN/GEARE, de 21 de setembro de 2007, encaminhada ao Tribunal de Contas da União, por meio do Ofício n.º 8.014/STN/COFIN/GEARE, de 24 de setembro de 2007.

Informa-se ainda que os pagamentos devidos por conta da atualização da referida distribuição, relativos aos exercícios de 2006 e 2007, foram realizados nos dias 13 e 14 de dezembro de 2007, conforme Ofício n.º 10.250 STN/COFIN/GEARE, de 19 de dezembro de 2007, encaminhado ao Tribunal de Contas da União.

Situação: Em implementação.

F) Dívida Pública

Recomendação: ao Banco Central do Brasil, por intermédio de seu Departamento Econômico, que passe a publicar os estoques e fluxos relativos aos instrumentos híbridos de capital e dívida de forma destacada, em todas as publicações relativas à Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP).

Comentários: O Aviso nº 079/BCB-Presi, de 31/08/2007, informa que foram discriminadas a partir da Nota para Imprensa – Política Fiscal referente ao mês de junho de 2007, divulgada em 31/07 pelo Dpt Econômico, nos quadros XXXIV, XXXIV-A, XXXVII, XXXVII-A, XXXVIII, XXXVII-A e XL.

Situação: Atendida.

G) Demonstrações Financeiras

Ressalva: registro, na demonstração das variações patrimoniais, de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas sem a devida contrapartida em receitas e despesas, descaracterizando o aspecto orçamentário da operação.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, análise para ajuste das rotinas contábeis, se for o caso, e adote procedimentos de orientação e acompanhamento junto aos órgãos e entidades quanto à correta contabilização dos fatos que dão origem a mutações ativas e passivas

Comentários: Informa a STN que estabeleceu meta de elaboração de projeto para revisão de todas as rotinas contábeis que envolvam contas de mutação para 2009.

Situação: Não atendida, embora haja intenção de atender à recomendação.

Ressalva: registro, na demonstração das variações patrimoniais, de valores de entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que promova as alterações necessárias à correta apresentação de valores nas demonstrações contábeis, no que se refere ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias.

Comentários: Informa a STN que estabeleceu meta de elaboração de projeto para tratamento contábil adequado das rotinas que têm impacto nestes subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias.

Situação: Não atendida, embora haja intenção de atender à recomendação.

Ressalva: I. falta de eliminação de duplicidades, quando da consolidação dos balanços, em especial as relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher (quando o favorecido constituir órgão/entidade considerado na consolidação), e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação.

II. inconsistências na contabilização das receitas e despesas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, gerando valores divergentes entre as receitas e as despesas oriundas dessas operações.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que implemente no Siafi controle visando à compatibilização entre as receitas e despesas decorrentes de operações entre órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de forma que as unidades responsáveis promovam tempestivamente os ajustes necessários à consistência dos valores.

Comentários: Registros incorretos de R\$ 1.436,3 milhões explicitados no capítulo 5 deste relatório demonstram o não-cumprimento da recomendação.

Situação: Não atendida.

Ressalva: inexistência de mecanismos que possam dar confiabilidade e segurança à escrituração contábil da baixa de bens quando de sua alienação, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados.

Recomendações:

- a) aos Ministérios da Previdência Social, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que aperfeiçoem os mecanismos de registro, no balanço patrimonial, dos bens imóveis passíveis de uso, cessão, locação ou alienação pelo INSS, com observância ao princípio contábil do conservadorismo;
- b) à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, análise para ajuste das rotinas contábeis, se for o caso,

e adote procedimentos de orientação e acompanhamento junto às unidades gestoras quanto à correta e tempestiva contabilização de baixa de valores de bens móveis quando alienados

Comentários: Informa a STN a criação de eventos que permitem o acompanhamento e registro dos momentos de reconhecimento, inclusive roteiro a seguir em caso de venda de bens, conforme macrofunção (02.11.35).

Mediante o Ofício n.º 470/2007/AECI-GM/MPS, de 03/10/2007, o Assessor Especial de Controle Interno do MPS encaminhou as justificativas dos gestores. A reclassificação contábil dos imóveis foi feita no Siafi em 2007.

Situação: Atendidas as duas recomendações.

Ressalva: não apresentação, no balanço orçamentário do BGU e do Siafi, dos valores de superavit financeiro que deram suporte à abertura de créditos adicionais no exercício.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que demonstre, no balanço orçamentário do BGU e do Siafi, o valor do **superavit** financeiro apurado no encerramento do exercício anterior que deu suporte para abertura de créditos adicionais no exercício

Comentários: Informa a STN que foram implementadas para 2008 as alterações na estrutura do balanço orçamentário que permitirão evidenciar o **superavit** financeiro apurado no exercício de 2007.

Situação: Atendida.

Ressalva: inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Recomendação: ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote providências com vistas ao estabelecimento de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de que trata o § 3º, do art. 50, da Lei Complementar nº 101/2000.

Comentários: Mediante o Aviso n.º 210/2007/MP, de 6/8/2007, do MPOG, informa que foi articulada a criação de Comissão Interministerial pela Portaria n. 945, de 26/10/2005, com o objetivo de elaborar estudos e propor diretrizes, métodos e procedimentos para subsidiar a implantação do sistema de custos.

Essa informação já era conhecida quando da elaboração do relatório sobre as contas do governo de 2006. Não se verificou, portanto, avanço em relação à implantação do sistema de custos.

Situação: Não atendida, o que enseja ressalva nas contas de 2007 e nova recomendação, desta vez ao Chefe do Poder Executivo.

Ressalva: I. inexistência de indicadores para quantificação das metas físicas em 11% dos programas de governo, o que inviabiliza o acompanhamento dos seus resultados e prejudica o cumprimento do disposto no art. 59 da Lei Complementar n° 101/2000.

II. inexistência de registro no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan) de 18% das metas físicas dos programas da LOA/2006.

III. inconsistência no planejamento de programas da LOA/2006, evidenciada pelo registro de execução de metas físicas no Sigplan em níveis extremamente elevados em relação às metas previstas.

Recomendações: ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

- a) divulgue na Internet, de forma integral, os dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual, em particular no que tange à execução de metas físicas, conforme dispõe o art. 18, § 1º, inciso I, alínea “e” da LDO/2006 e da LDO/2007;
- b) como órgão de monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual, conforme dispõe o art. 1º, §3º do Decreto n° 5.233 de 6 de outubro de 2004, promova:
 - b.1) a inserção no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal de informações acerca dos indicadores de execução física dos programas; e
 - b.2) a verificação da consistência dos registros no Sigplan, durante o processo de elaboração do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007, referentes ao exercício de 2007, particularmente em relação à adequação das metas físicas dos programas cuja execução seja superior à meta prevista na LOA/2006.

Comentários: A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, esclarece que os resultados da execução anual das metas físicas e financeiras do PPA 2004-2007 constam dos Relatórios Anuais de Avaliação do PPA disponibilizados na *Internet* para consulta, sem necessidade de senha.

O Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2007 – Ano Base 2006, citado como exemplo, estaria na página eletrônica: “http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/relatorio_avaliacao_ppaEX2007.htm”. Informa, ainda, sobre a existência do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto s/n.º, de 10/3/2007, composto de acordo com a Portaria GM/MP n.º 197, de 5/7/2007, cujas atividades envolvem a proposição de forma e procedimento de acesso da sociedade civil ao SIGPlan e ao Siafi.

A Controladoria Geral da União–CGU informou quanto ao item “b.1”, que a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, segundo Memorando n.º 29/2008 SPI/MP, de

31/1/2008, encaminhado ao Secretário Executivo do MP, adotou procedimentos sistemáticos de divulgação e de demonstração dos índices de preenchimento da execução física no SIGPlan pelos órgãos setoriais, por meio de aviso na página eletrônica do SIGPlan, implementando-se, ainda, rotina que consiste no envio mensal às Unidades de Monitoramento e Avaliação dos órgãos setoriais do Poder Executivo (UMA) de quadros com demonstrativos gerais sobre registros de informações no mesmo sistema.

No que respeita à verificação da consistência dos registros no Sigplan, consignada na inicial do item “b.2”, a SPI/MP informou sobre o procedimento de validação do gerente de programa – monitoramento e concordância com as informações registradas pelo coordenador de ação do programa –, em atendimento § 1º e 20 do Art. 1º da Portaria MP n.º 198/2005, operacionalizado segundo o Manual de Validação e Acompanhamento do Gerente. Informa, também que a SPI/MP verifica prováveis inconsistências por ocasião da Revisão do PPA, valendo-se de “um conjunto de apurações especiais que checam a consistência das informações sobre meta física e alocação de recursos prestadas pelos órgãos setoriais”.

Enfim, quanto ao atendimento da parte final do item “b.2”, ou seja, adequação das metas físicas dos programas cuja execução foi superior à meta prevista na LOA/2006, a SPI/MP esclarece que as metas físicas previstas podem ser superadas sem que haja falha, e que a adaptação da meta física prevista pode ser realizada durante os procedimentos de créditos adicionais, sob coordenação da SOF/MP, ou quando da Elaboração/Revisão do PPA, fase que em que se processa a sua revisão.

Em que pese os esforços empreendidos para que haja inserção no SIGPlan de informações acerca da execução física dos programas, constatou-se, com referência ao exercício de 2007, conforme item 4.2, que, embora o preenchimento tenha sido 9% superior ao exercício anterior, 10% dos dados físicos não foram registrados. Desta forma, houve atendimento apenas parcial do item b.1 da Recomendação.

Quanto à constatação sobre a inconsistência dos valores e aos resultados superiores ao da meta física prevista (item b.2), recorde-se, antes, dos comentários realizados no item 4.2, no qual se analisou as inúmeras e significativas divergências do percentual de execução física em relação ao de execução financeira, estes que, por hipótese, teriam valores, senão iguais, muito próximos, ao término do exercício. Assim, embora, de fato, parcela dos desvios possa estar associada a um alcance superior ao esperado, a erros normais de imprecisão ou mesmo de revisão, persiste nitidamente a falha, seja na etapa de planejamento, seja na de execução, mesmo quando se ponderado que há, em parte, um desvio sistemático devido à inclusão, no percentual de execução financeira, os valores inscritos em restos a pagar não processados, conforme explanado no mesmo item 4.2. Assim sendo, verifica-se que as impropriedades observadas persistiram em 2007.

Situação: A recomendação “a” foi atendida, a “b1” parcialmente atendida e a “b2”, não atendida.

Recomendação: aos Ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, das Comunicações e à Secretaria Especial de Portos que estabeleçam metodologia para apuração dos dados sobre investimentos em infra-estrutura, relativos a suas áreas de atuação, e que implementem sistema de informações que permita acompanhar e consolidar os dados sobre investimentos públicos e privados em infra-estrutura.

Comentários: Secretaria Especial de Portos: Com o Aviso nº 27/2007-GM-SEP, de 27/9/2007, informa que está adotando critérios de controle de investimentos em infra-estrutura, através de sistema informatizado em processo final de implantação (SIGAP).

Ministério dos Transportes: Com o Ofício nº 700/2007/SE/MT, de 16/8/2007, informa que foram solicitadas informações institucionais à área competente e que a Secretaria Executiva do MT manterá o TCU atualizado sobre o estágio das providências empreendidas.

Agência Nacional de Telecomunicações: Em reunião de 21/9/2007 a Auditoria Interna da ANATEL teve suas dúvidas quanto ao conteúdo da recomendação esclarecidas pela SEMAG. Por meio do Ofício nº 094/2007/AUD-Anatel, de 28/9/2007, forneceu os dados referentes aos gastos públicos e informou não dispor dos dados relativos ao setor privado, em vista da privatização ocorrida em 1997.

Ministério das Minas e Energia: Informa ter desenvolvido o Sistema de Informações para o Acompanhamento e Consolidação de Investimentos Públicos e Privados em Infra-Estrutura.

Ministério das Comunicações: Informa com o Aviso nº 00271/2007/MC, de 31/12/2007, que, quanto aos investimentos públicos, a metodologia de apuração de investimentos é a mesma utilizada para a inclusão de ações no orçamento de investimento, ou seja, pelos valores do ativo imobilizado. E que o Sigplan é o sistema de informações de acompanhamento e consolidação dos investimentos públicos. Quanto aos dados da iniciativa privada, que restringe à área de serviços postais, afirma que a metodologia e o sistema estão em estágio incipiente, uma vez que está realizando pesquisa junto com a UnB para identificar e caracterizar operadores postais.

Situação: Em implementação.

Recomendação: recomendar ao Ministério do Planejamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Petróleo Brasileiro S.A. que, nas decisões acerca de investimentos externos, enviem esforços para contemplar em seu planejamento estratégico política que assegure, além de retorno financeiro, a independência energética externa do Brasil, visando preservar sua soberania, na defesa de seus interesses econômicos, políticos e patrimoniais.

Comentários: Of. n. 33380/GSCON/SFC/CGU-PR, de 09/10/2007, informa a resposta da Petrobras quanto à recomendação: “No processo de planejamento estratégico do Sistema Petrobrás, os investimentos no exterior são planejados considerando as oportunidades de negócio no setor de energia, as potencialidades operacionais e tecnológicas da Petrobras vis a vis o

retorno e o risco financeiros envolvidos. Do montante de investimentos previstos no Plano de Negócios 2008-2012 do Sistema Petrobras, 13% (US\$ 15 bilhões) referem-se a Investimentos destinados à Atuação Internacional, dos quais 70% voltados para a atividade de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.”

Não há, na resposta, indicativos de que o planejamento estratégico dos investimentos em energia contemple preocupação com a soberania nacional.

Situação: Não atendida.

J) Irrigação

Ressalva: descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação.

Recomendações:

- a) ao Ministério da Integração Nacional que aloque e aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à Irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- b) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote as providências cabíveis para que, no âmbito dos projetos de Lei Orçamentária Anual, seja observado o disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação

Comentários: O Ministério da Integração Nacional (MI) esclarece que, visando ao atendimento do disposto constitucional sobre gastos com irrigação, sugeriu, durante o processo de elaboração da Proposta do Plano Plurianual–2008/2011 (PPPA 2008/2011), a criação de uma ação genérica para a Região Centro-Oeste (Funcional Programática–20.607.0379.10BC.0050), proposta essa recusada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). De acordo com o MI, outro fator que dificulta o alcance da evolução da irrigação para a Região Centro-Oeste, e conseqüentemente o atendimento ao mínimo constitucional de 20%, é o fato de grande parte dos projetos de irrigação, em andamento, se concentrarem no Estado de Tocantins, projetos que se iniciaram quando o Estado, atualmente pertencente à Região Norte, não tinha sido ainda desmembrado do Estado de Goiás. Adverte, ademais, sobre a inexistência de pleitos para estudos e/ou projetos que permitam a formalização de novos convênios e informa que, visando subsidiar o início de novos projetos, estão sendo realizados alguns estudos, entre eles, a elaboração de Plano de Bacias Hidrográficas do Distrito Federal, a elaboração do Projeto Campo Alegre com proposta de barramento para fins de irrigação no município de Campo Alegre, a elaboração de Plano de Desenvolvimento Hidroagrícola e Desenvolvimento Agroindustrial das

Bacias Hidrográficas do Estado de Goiás, e elaboração de diagnóstico, cadastro e avaliação socioeconômica do Programa Público Hidroagrícola de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Salienta, entretanto, que a realização das referidas ações não será suficiente para atendimento das exigências legais.

Por sua vez, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em Nota Técnica Conjunta nº. 01/SOF/SPI/MP, de 14/3/2008, argumenta que a ação 10BC.0050, proposta pelo MI, teria sido rejeitada devido à sua não obediência ao dispositivo legal que exige, para inclusão no PPA, apresentação e aprovação prévia, além de não atender ao princípio orçamentário da especificação. Destaca, ainda, que a característica da Região Centro-Oeste de forte atuação da iniciativa privada na agricultura irrigada resultaria na falta de demanda por projetos públicos de irrigação, dificultando a atuação do MI nesta região. Como complemento à análise do assunto, observa, acerca da criação do Estado de Tocantins, a partir do desmembramento do então Estado de Goiás, que aplicação de recursos naquele estado superaria o percentual mínimo de 20% dos valores destinados à irrigação, a partir de 2003.

Não obstante, as considerações expostas verifica-se que o artigo em referência do ADCT não foi objeto de modificação. De fato, apenas o Congresso Nacional tem o condão de alterar o teor do dispositivo em análise, cabendo ao controle externo apenas a verificação de seu atendimento. Neste sentido, observa-se que, conforme demonstrado neste relatório, a aplicação do percentual mínimo constitucional de 20% no Centro-Oeste também não foi observado em 2007.

Situação: Não atendidas as duas recomendações.

K) Educação

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que observe os preceitos constitucionais e legais com vistas a adoção de metodologia adequada para o cálculo do percentual mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal, especificamente no que concerne à individualização, na proposta de lei orçamentária anual, dos recursos destinados ao financiamento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, repassados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), a fim de evitar a inclusão indevida de gastos realizados pela Secretaria de Saúde do Governo do Distrito Federal no cálculo do percentual mínimo estabelecido.

Comentários: Conforme demonstrado no tópico 4.3.5 deste relatório, embora a STN não tenha incluído os valores repassados ao FCDF, na apuração das despesas direcionadas ao atendimento do percentual mínimo constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, aquela Secretaria voltou a utilizar metodologia inadequada, o que determinará a realização de nova recomendação neste relatório.

Situação: Parcialmente atendida.

L) Cultura

Ressalva: análise intempestiva das prestações de contas dos projetos culturais incentivados por meio de renúncia fiscal, em desacordo com o artigo 20, § 1º da Lei nº 8.313/1991, e não inabilitação dos responsáveis na forma prevista neste dispositivo legal.

Recomendação: ao Ministério da Cultura que analise tempestivamente as prestações de contas dos projetos culturais incentivados, em atendimento ao prazo de avaliação previsto no artigo 20, § 1º da Lei nº 8.313/1991, buscando reduzir o estoque de prestações de contas sem análise conclusiva (aprovação/rejeição) e inabilite os responsáveis por até três anos no caso de rejeição, conforme dispõe o mesmo dispositivo legal.

Comentários: Em resposta a este item, o Ministério encaminhou a Nota Técnica Conjunta SAV/SEFIC, discorrendo o que se segue.

Preliminarmente, ressalta-se que a análise da prestação de contas de projetos financiados com recursos incentivados previstos na Lei 8.313/91 compreende dois aspectos: “financeiros”, quanto à verificação da correta e regular aplicação dos recursos financeiros; e “técnicos”, quanto ao cumprimento do objeto e do objetivo do projeto. A avaliação dos aspectos “financeiros” é realizada, de acordo com a competência de cada unidade, pela área técnica da Secretaria do Audiovisual e pela Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura, que adota novos procedimentos para o tratamento das prestações de contas apresentadas a partir de agosto de 2007.

Dentre os procedimentos adotados estão a revisão do fluxo de análise, com a diminuição dos prazos das diligências, a implantação de controles efetivos dos prazos concedidos para resposta das diligências, a padronização dos relatórios técnicos, a adoção de novos critérios de distribuição dos processos para análise, para que as prestações de contas apresentadas, a partir de agosto de 2007, sejam analisadas com maior celeridade, com vistas a dar cumprimento ao que determina o artigo 20, § 1º da Lei, nº 8.313/91.

São as seguintes as ações adotadas no âmbito do Ministério da Cultura, pela Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura, com vistas a dar cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas da União, “*Análise tempestivamente as prestações de contas dos projetos culturais incentivados em atendimento ao prazo de avaliação previsto no Artigo 20, § 1º da Lei nº 8.313/91...*”:

- Implementação de nova “metodologia para distribuição” dos processos para análise das prestações de contas dos projetos culturais:
 - Tratamento das prestações de contas apresentadas em data inferior ou igual a 31.07.07 como “estoque” (prestações de contas na situação “a aprovar”);
 - Tratamento das prestações de contas apresentadas em data superior ou igual a 01.08.07 como “em análise tempestiva”, para dar cumprimento ao prazo determinado no Art. 20, § 1º da Lei nº 8.313/91.

- Fixação do prazo de máximo de 30 (trinta) dias, improrrogáveis, para resposta do responsável legal do projeto, quanto houver a necessidade de diligenciar o responsável durante a análise financeira da prestação de contas, para apresentação de justificativas, informações e/ou documentos complementares às contas apresentadas.
- Padronização da “análise” das prestações de contas, com a implantação de “**Check List**”, contendo 58 (cinquenta e oito) itens de análise, para verificação da regularidade das contas apresentadas, sob seus aspectos financeiro, fiscal e contábil, com vistas a dar celeridade ao processo sem comprometimento da segurança jurídica do exame das contas.
- Reformulação do “Relatório de Análise Financeira da Prestação de Contas Final, cujo conteúdo passa a focar as inconformidades observadas no exame das prestações de contas, bem como fazendo menção clara e objetiva quanto as “providências” necessárias para o seu saneamento.
- Ampliação da “equipe de técnicos analistas”, com a contratação de mais um técnico analista;

Quanto às ações adotadas pelo Ministério da Cultura com vistas a dar cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas da União, “...*buscando reduzir o estoque de prestação de contas sem análise conclusiva (aprovação/rejeição)*...”, o Ministério da Cultura vem realizando tratativas para a contratação de instituição que possa realizar a análise financeira dos projetos, tendo contactado a Caixa Econômica Federal e o Conselho Regional de Contabilidade, a fim de regularizar o fluxo de análise tempestiva das prestações de contas de projetos incentivados.

Ademais, com propósito de proceder a inabilitação dos responsáveis por projetos culturais que tiveram as contas rejeitadas pelo Ministério da Cultura, conforme previsto no art. 4º, § 8º da Lei 8.313/91 e no art. 7º, § 7º do Decreto 5.761/06, de 27 de abril de 2006, encontra-se em fase de apreciação jurídica a minuta de Portaria a ser editada pelo Ministério da Cultura, contemplando no texto do normativo capítulo específico que trata da aplicação da inabilitação, estabelecendo a graduação da sanção, seus efeitos, recursos cabíveis, entre outros aspectos não previstos nos normativos regulamentares da Lei. Isto se fez necessário porque os dispositivos art. 4º, § 8º da Lei 8.313/91 e no art. 7º, § 7º do Decreto 5.761/06, de 27 de abril de 2006, não são auto aplicáveis.

Situação: Em implementação.

Ressalva: concentração dos projetos culturais incentivados por meio da Lei nº 8.313/1991 nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, sem observância as desigualdades regionais de que tratam os arts. 3º, inciso III, e 165, §§ 6º e 7º, da Constituição Federal e artigo 1º, inciso II, da Lei nº 8.313/1991.

Recomendação: ao Ministério da Cultura que adote providências no sentido de reduzir as desigualdades regionais mediante a aplicação do montante de recursos captados por meio da

renúncia fiscal (Mecenato) de forma desconcentrada e proporcional à população, em atendimento aos artigos 3º, inciso III, e 165, §§ 6º e 7º, da Constituição Federal e artigo 1º, inciso II, da Lei nº 8.313/1991.

Comentários: Em resposta a este item, o Ministério encaminhou a Nota Técnica Conjunta SAV/SEFIC, discorrendo o que se segue.

Quanto aos incentivos fiscais, o MinC detectou que o baixo investimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é também influenciado pela pouca demanda originária dessas regiões, cujo acesso à informação sobre procedimentos e possibilidades de apoio e às empresas potencialmente patrocinadoras ainda é deficitário.

Com o objetivo de minimizar essas diferenças, uma das ações desenvolvidas no intuito de buscar a desconcentração regional no que diz respeito ao atendimento aos usuários, foi iniciado um Programa de Capacitação em Projetos Culturais.

A ação teve início na Região Nordeste e atingiu, do início de março ao início de abril de 2008, todas as capitais da região, com a realização de palestras e oficinas de capacitação, das quais participaram produtores culturais, gestores públicos e privados, dentre outros. A previsão é de que até o fim de 2008 o programa atinja também as regiões Norte e Centro-Oeste.

Além disso, há em curso estudos voltados para o estabelecimento de limites de valores e número de projetos por área cultural, região e proponente, que deverão ser balizadores da análise e da aprovação dos projetos.

Por outro lado, vale salientar que a informação sobre a concentração regional de recursos captados verificada é influenciada pelo fato do sistema gerencial utilizado pelo MinC para registro dos projetos e seus trâmites não permitir o lançamento de informações acerca das localidades onde os projetos acontecem. Assim, os dados de captação estão orientados pelo domicílio do proponente e não do projeto. Isto faz com que muitas ações de abrangência nacional já existentes sejam contabilizadas como uma única proposta geralmente apresentada por instituição localizada na Região Sudeste. Para suprir esta deficiência foi elaborado um novo formulário de apresentação de projetos, em fase de testes no endereço eletrônico www.cultura.gov.br, que já solicita do proponente informações dos locais de realização do projeto. Tal medida visa a obter informações mais precisas sobre a distribuição dos recursos captados.

Além disso, a lógica de operação do mecanismo estabelecida na legislação em vigor, que pressupõe a adesão de empresas incentivadoras aos projetos já aprovados pelo Ministério da Cultura limita a possibilidade desta Pasta indicar, ex ante, a destinação dos recursos. Contudo, os esforços do Ministério da Cultura voltam-se para a modelagem de um nova lógica de aprovação de projetos, em que tenha a prerrogativa de estimular a destinação dos investimentos para as regiões menos aquinhoadas.

Situação: Em implementação.

Ressalva: falta de publicação pelo Ministério da Cultura, até 28 de fevereiro de cada ano, do montante dos recursos autorizados pelo Ministério da Fazenda referentes à renúncia fiscal no exercício anterior, devidamente discriminados por beneficiário, conforme dispõe o § 7º do art. 19 da Lei nº 8.313/1991.

Recomendações: ao Ministério da Cultura que:

- a) verifique a adequação dos projetos culturais incentivados com renúncia integral de Imposto de Renda aos segmentos específicos arrolados no artigo 18 da Lei nº 8.313/1991;
- b) estude a inclusão, na norma disposta no artigo 18 da Lei nº 8.313/1991, da parcela não renunciável no financiamento privado, quando da revisão das Leis de Incentivo à Cultura, prevista no “Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil”;
- c) encaminhe à Presidência da República proposta de decreto anual relativo ao valor máximo das deduções de que trata o **caput** do art. 26 da Lei nº 8.313/1991 (renúncia de receita) ou proponha projeto de lei que altere esse dispositivo legal, se o considerar inadequado;
- d) publique, até 28 de fevereiro de cada ano, os recursos renunciados autorizados e captados no exercício anterior, de forma consolidada, discriminados por proponente, para efetivo cumprimento ao disposto no art. 19, § 7º da Lei nº 8.313/1991.

Comentários: Em resposta ao item “a”, o Ministério encaminhou a Nota Técnica Conjunta SAV/SEFIC, discorrendo o que se segue O enquadramento das propostas culturais apresentadas ao Ministério da Cultura não se restringe à análise do disposto no artigo 18 da Lei 8313/91. Em primeira instância, as propostas são analisadas quanto sua adequação aos objetivos e finalidades elencados nos artigos 1º e 3º e 25 da referida Lei. Desta análise extrai-se o segmento cultural de enquadramento da proposta e posteriormente verifica-se sua correspondência com as possibilidades descritas no artigo 18 da Lei 8.313/91.

Ressalta-se, porém, a necessidade de atualização da legislação, de modo a compatibilizar e equilibrar os mecanismos de incentivo, uma vez que há definições extremamente abrangentes e outras restritivas, resultado de sucessivas alterações na legislação, efetuadas ao longo dos anos; essa atualização se impõe, também, para inclusão nas possibilidades oferecidas pelas Leis Rouanet e do Audiovisual, dos novos segmentos culturais a serem incorporados, em face do surgimento de novas formas de expressão cultural, fato que é uma decorrência natural do dinamismo inerente à área cultural.

Todavia, ainda que haja lacunas no marco regulatório, o Ministério da Cultura define critérios objetivos que permitem identificar os atributos exclusivos dos segmentos enquadráveis no mencionado artigo. Sempre que se identificam enquadramentos equivocados, as devidas correções são efetuadas.

Em resposta ao item “b”, o Ministério encaminhou a Nota Técnica Conjunta SAV/SEFIC, discorrendo o que se segue.

No tocante às alterações na legislação, cabe informar que, com o intuito de promover mudanças qualitativas no utilização dos mecanismos do PRONAC, o Ministério da Cultura iniciou, desde

o início da atual gestão o processo de reformulação da Lei 8313/91. Fruto desse processo, destaca-se o novo regulamento, o Decreto 5.761/2006, que introduziu procedimentos mais compatíveis com as atuais necessidades da dinâmica das atividades culturais financiáveis pelo PRONAC.

Outros dispositivos, que somente podem ser alterados por lei, estão sendo discutidos no âmbito do Ministério da Cultura e em cujo trabalho há representantes de ambas as secretarias. O resultado deverá ser a proposição de um outro marco legal que contemple um novo modelo de financiamento privado com renúncia fiscal.

Em resposta ao item “c”, o Ministério encaminhou o Ofício nº 45 SE/MINC, de 17.04.2008 informando que foram realizadas tratativas entre o Minc e o Ministério da Fazenda, no sentido de se chegar a um consenso quanto ao “valor máximo das deduções de que trata o art. 26 da Lei nº 8.313/91”, condição sem a qual não se viabiliza o encaminhamento, à Presidência da República da proposta de decreto, enquanto persiste essa exigência de que trata o caput do art. 26 dessa Lei.

Em resposta ao item “d”, o Ministério encaminhou a Nota Técnica Conjunta SAV/SEFIC, discorrendo o que se segue.

No que diz respeito às interpelações do TCU quanto à “*publicação, até 28 de fevereiro de cada ano, dos recursos renunciados autorizados e captados no exercício anterior*”, de forma consolidada e discriminados por proponente, para cumprimento do art. 19, § 7º, da mesma Lei, vale relatar que as tratativas vêm sendo realizadas entre o Ministério da Cultura, por intermédio da Secretaria Executiva, e o Ministério da Fazenda, com vistas à construção de um procedimento que dê conta das especificidades do incentivo fiscal, uma vez que há necessidade de consolidar as informações originárias das unidades organizacionais do MinC que operam o mecanismo. Um aspecto que dificulta a observância desse dispositivo, na forma em que atualmente se encontra redigido, é o fato de que a efetiva dedução do valor do patrocínio ou da doação, por parte do patrocinador somente se concretiza quando esse patrocinador (contribuinte) a subtrai do imposto a pagar, se atendidas as condições estabelecidas na legislação tributária, concretizando-se a renúncia fiscal. Essa etapa somente ocorre no exercício subsequente ao do desembolso do patrocínio (ano base) e somente a Secretaria da Receita Federal dispõe dessa informação.

Assim, é factível ao MinC publicar, no prazo e na forma estabelecido na lei, as informações referentes aos recursos autorizados e captados no exercício anterior, mas não os recursos renunciados.

Situação: Em implementação as quatro recomendações.

Recomendações: aos Ministérios da Previdência Social, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que:

- a) no tocante ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), envidem esforços para efetuar distinção clara entre “previdência” e “assistência social”, sob o aspecto contábil, financeiro e administrativo, de modo a viabilizar a auto-sustentabilidade de um regime previdenciário contributivo, individualizado e capitalizado, alicerçado em cálculos atuariais compatíveis com os benefícios a serem concedidos, adotando as medidas necessárias ao saneamento do passivo existente atualmente.
- b) quanto ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, adotem um sistema contributivo, individualizado e capitalizado para os futuros servidores, sem prejuízo de equacionar o passivo oriundo das políticas pretéritas que alcançam os atuais servidores ativos e inativos.

Comentários: No que tange a alínea “a”, o Ministério da Previdência e Assistência Social esclarece, entre outros pontos, que

desde 1999, com a adoção do fator previdenciário por meio da Lei nº 9.876, foi estabelecida uma relação estrita entre contribuições e valor do benefício. Trata-se de uma fórmula – a ser aplicada sobre o valor médio corrigido das 80% maiores contribuições realizadas pelo segurado ao longo da vida – que leva em conta o período de contribuição, a idade e a expectativa de vida do segurado.

De maneira resumida, quanto maior o tempo de contribuição e a idade, maior o fator; quanto menor o tempo de contribuição e menor a idade, maior o fator; quanto menor a idade, menor o fator. Com isso, deu-se um passo significativo na direção de relação sólida entre contribuições realizadas ao longo da vida e os benefícios que serão auferidos.

Segundo ainda a previdência,

a adoção das diversas mudanças no RGPS desde a Constituição Brasileira de 1988, entretanto, não levou à construção de um regime individualizado e capitalizado. Com efeito, o modelo brasileiro de Previdência Social segue sendo o regime de repartição, no qual existe uma solidariedade intergeracional em que as contribuições dos trabalhadores da ativa financiam, via contribuições, os benefícios dos que já se aposentaram.

A mudança para um regime individual de capitalização se mostra inviável financeiramente e de efetividade duvidosa. A inviabilidade financeira decorre do custo de transição de um modelo de repartição, como o atualmente vigente no País, por um modelo de capitalização. Com efeito, em uma transição como essa, os atuais contribuintes voltariam suas contribuições para as próprias

contas individualizadas, deixando a descoberto as despesas com os atuais benefícios. Como as despesas do RGPS (portanto previdenciárias) se situam na ordem dos 7% do PIB ao ano, essa seria uma aproximação dos gastos com uma transição.

Salienta ainda o Ministério da Previdência, a criação pelo Poder Executivo do Fórum Nacional de Previdência Social, que teve por objetivo aperfeiçoar e manter sustentável os regimes de previdência social no longo prazo.

De sorte, conforme consignado neste relatório, em decorrência dos encaminhamentos do referido Fórum, a Previdência Social passou a divulgar em 2007, em concomitância com a forma tradicional de apresentação, o resultado do RGPS, evidenciando os valores das renúncias de receita, bem como a arrecadação e o pagamento de benefícios por clientela, urbana e rural, reproduzido no item 4 deste Relatório.

Assim, em face dos esclarecimentos prestados pelo Ministério da Previdência e considerando que a nova de apresentação do RGPS evidencia de forma bastante clara e objetiva os resultados do RGPS, por clientela urbana e rural, a recomendação pode ser considerada atendida.

Em relação à alínea “b” da recomendação, a Controladoria Geral da União informou que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social estão elaborando proposta de regulamentação do RPPS, já em fase de conclusão, para encaminhamento ao Congresso Nacional.

Situação: A recomendação “a” foi atendida e a “b” está em implementação.

7.2 CONCLUSÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA

Constata-se que, das 35 recomendações feitas no relatório sobre as contas de governo de 2006, 8 foram atendidas plenamente, 3 atendidas parcialmente, 11 estão em processo de implementação, 12 não foram atendidas e 1 foi considerada insubsistente.

Finalizando, cumpre esclarecer que as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas da União no relatório sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2006, bem como as respostas encaminhadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, foram e ainda estão sendo objeto de monitoramento por parte desta Corte, por intermédio das presentes contas, das contas ordinárias dos respectivos órgãos/entidades, bem como de outros processos de fiscalização.

8

Conclusão

CONCLUSÃO

O relatório sobre as contas do Governo da República contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos União em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos orçamentos públicos federais, bem assim com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União nos documentos, balanços e demonstrativos contábeis encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2006, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se, no entanto, os seguintes aspectos.

RESSALVAS

Devem ser ressalvadas as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

- I. descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;
- II. ausência de classificação e contabilização dos recursos arrecadados com tributos referentes aos créditos do parcelamento instituído pela Medida Provisória n.º 303, de 29/06/2006, no montante de R\$ 411,4 milhões;
- III. manutenção no Siafi de valores concernentes a restos a pagar inscritos em exercícios anteriores a 2005, sem prazo de validade prorrogado, o que contraria o Decreto n.º 93.872/1986;
- IV. realização de despesa a título de restos a pagar não-processados, embora estes não se encontrassem mais vigentes;
- V. manutenção de volume expressivo de restos a pagar não-processados, inscritos ou revalidados no exercício de 2007, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental nos exercícios seguintes;
- VI. inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- VII. deficiência no planejamento das metas físicas e financeiras das ações, evidenciada pela baixa correlação entre a execução física e orçamentária;
- VIII. ausência de registro no SIGPlan, em 221 (28%) indicadores definidos para os programas, dos valores dos índices alcançados ao final do PPA 2004-2007;

- IX. não-inclusão dos valores referentes à remuneração por *Uso do Bem Público* e às multas arrecadadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica no Orçamento Geral da União;
- X. utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais, à semelhança do que já vinha ocorrendo em exercícios anteriores, em especial quanto ao registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas sem a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias e ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias de valores de entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
- XI. utilização de procedimentos inadequados de consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação nos balanços de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido é órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;
- XII. inexistência de mecanismos que possam prover confiabilidade e segurança na escrituração contábil da baixa de bens quando de sua alienação, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados;
- XIII. existência de diferenças entre os valores de despesas e receitas orçamentárias, nestas incluídas as respectivas deduções, constantes do balanço orçamentário e os mesmos itens constantes da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro;
- XIV. inconsistências na contabilização das receitas e despesas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o que gera divergência de valores entre as receitas e as despesas oriundas dessas operações;
- XV. exclusão, nas demonstrações contábeis consolidadas, das entidades Funai - Patrimônio Indígena, Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil, todas pertencentes à União, o que gerou subavaliação do patrimônio apresentado na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2007;
- XVI. exclusão, nas demonstrações contábeis consolidadas, do órgão 25.280 Banco Central, que registra o patrimônio referente às atividades desempenhadas pela autoridade monetária;
- XVII. inexistência de registro (apropriação no passivo do Tesouro Nacional) no valor de R\$ 17,3 bilhões referente ao resultado negativo apurado pelo Banco Central do Brasil em 2007, contrariando o disposto nos arts. 83, 85, 87 e 89 da Lei n.º 4.320/1964 e no art. 7º, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000;
- XVIII. não discriminação das entidades integrantes da administração indireta e fundos nas respectivas consolidações;
- XIX. subavaliação do patrimônio da União apresentado nas demonstrações contábeis consolidadas devido a ausência dos valores registrados nos fundos do setor elétrico, que têm suas gestões sob a responsabilidade da Eletrobrás e cujo saldo financeiro atingiu a cifra de R\$ 5,8 bilhões ao final de 2007;

- XX. apuração incorreta no encerramento do exercício, em diversos órgãos da União, de valores financeiros diferidos e a receber que totalizaram R\$ 24,1 bilhões, o que gera variações patrimoniais inexistentes e afeta significativamente o resultado patrimonial de alguns órgãos;
- XXI. ausência de menção a mudanças de interpretação que afetaram os valores dos demonstrativos e à existência de apurações incorretas no encerramento do exercício;
- XXII. ausência de registro das receitas vinculadas aos fundos da administração indireta, a exemplo do que ocorre com o do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), o que viola os princípios da entidade, da evidenciação e da transparência, o inciso III do art. 50 da Lei Complementar n.º 101/2000, os arts. 73 e 100 da Lei n.º 4.320/1964, e respectivas legislações específicas (no caso do Fust, o inciso II do art. 6 e art. 11, da Lei n.º 9.998/2000, e inciso XXII do art. 16 do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Decreto n.º 2.338/1997).

RECOMENDAÇÕES

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

- I. ao Poder Executivo que adote providências com vistas ao estabelecimento de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de que trata o § 3º, do art. 50, da Lei Complementar n.º 101/2000;
- II. ao Ministério da Integração Nacional que:
 - a) aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
 - b) no prazo de cento e oitenta dias, examine os resultados da avaliação de programas realizada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda nos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e adote medidas para corrigir os problemas apontados por aquele órgão, notadamente a baixa geração de empregos e o pequeno aumento de produtividade observado.
- III. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:
 - a) adote as providências cabíveis para que o orçamento contemple o disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;
 - b) adote as providências cabíveis, inclusive junto aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, no sentido de reduzir o volume de inconsistências entre as informações de execução orçamentária e física verificada nos registros do SIGPlan, bem assim fazer inserir no SIGPlan todas informações relativas aos indicadores dos programas;

- IV. ao Ministério da Fazenda que adote medidas para assegurar agilidade na implementação de módulo referente ao setor agrário no *Sistema de Administração da Dívida Pública* para registrar informações sobre os mutuários beneficiados pela securitização agrícola;
- V. aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão que adotem as providências cabíveis com vistas ao cumprimento das disposições constantes do parágrafo 1º do art. 14 do Decreto n.º 6.046/2007, em outros exercícios financeiros, de forma a evitar a inscrição em restos a pagar não-processados de valores que não representem obrigação para o ente, pendente ou não de implemento de condição;
- VI. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia e a Centrais Elétricas Brasileiras, que acrescentem os valores referentes à remuneração por *Uso do Bem Público* e às multas arrecadadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica ao Orçamento Geral da União;
- VII. aos Ministérios da Fazenda, das Minas e Energia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, supervisores das empresas Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, *Braspetro Oil Services Company*, Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo, Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A., Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Eletricidade do Acre, Empresa de Pesquisa Energética, Petrobras Distribuidora S.A., Petrobras Transporte S.A. e Petróleo Brasileiro S.A., para que orientem suas supervisionadas no sentido de observar a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal na execução do Orçamento de Investimento;
- VIII. ao Ministério do Meio Ambiente e à Secretaria do Tesouro Nacional que providenciem a criação do órgão Serviço Florestal Brasileiro no Siafi, conforme Lei n.º 11.284/2006, de modo a abranger todas as unidades gestoras que atualmente executam as dotações destinadas ao Serviço Florestal Brasileiro;
- IX. aos Ministérios dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão que façam constar do projeto de lei orçamentária anual dotação suficiente para o programa 0220 – *Manutenção da Malha Rodoviária Federal* e para a execução do *Plano Nacional de Pesagem*, em especial da ação 108x – *Implantação de Postos de Pesagem*, que integra o programa 0663 – *Segurança Pública nas Rodovias Federais*, de modo a evitar a abertura de créditos extraordinários e reduzir a necessidade de intervenções precoces com restauração e recuperação da malha rodoviária;
- X. à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que:
 - a) em caso de necessidade de prorrogação do prazo de vigência de restos a pagar, processados ou não-processados, adote as providências cabíveis com vistas à edição do competente decreto, tendo em vista o disposto no Decreto n.º 93.872/1986;
 - b) observe os preceitos constitucionais, legais e normativos com vistas a adoção de metodologia adequada para o cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no **caput** do art. 212 da Constituição Federal, haja vista as seguintes impropriedades verificadas em relação ao exercício 2007:

- b.1) exclusão indevida dos valores referentes aos restos a pagar não-processados no cálculo do montante das Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios, dos recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), bem como exclusão dos valores referentes ao cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos em 2006 com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino;
- b.2) inclusão indevida de parcela de gastos com aposentadorias, reformas e pensões, além dos valores totais referentes à complementação da União ao Fundeb, cujo limite a ser considerado para o cálculo é 30%;
- c) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, análise para ajuste das rotinas contábeis, se for o caso, e procedimentos de orientação e acompanhamento junto aos órgãos e entidades quanto à correta contabilização dos fatos que dão origem a mutações ativas e passivas;
- d) utilize procedimentos adequados para consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação nos balanços de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;
- e) promova as alterações necessárias para a correta apresentação de valores nas demonstrações contábeis, no que se refere ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias, observando que muitos desses valores referem-se a registros por competência de receitas e despesas de natureza orçamentária;
- f) demonstre, no balanço orçamentário do Balanço Geral da União e do Siafi, o valor do **superavit** financeiro apurado no encerramento do exercício anterior que deu suporte para abertura de créditos adicionais no exercício;
- g) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, análise para ajuste das rotinas contábeis, se for o caso, e procedimentos de orientação e acompanhamento junto às unidades gestoras quanto à correta e tempestiva contabilização de baixa de valores de bens móveis quando alienados.
- h) faça refletir nas demonstrações contábeis consolidadas, o patrimônio da União em sua plenitude, inclusive os saldos e movimentos dos Fundos do Setor Elétrico, que têm sua gestão sob a responsabilidade da Eletrobrás, bem como o órgão 25.280 Banco Central do Brasil no desempenho de seu papel de autoridade monetária, assim como a Fundação Habitacional do Exército, a Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil e a Funai – Patrimônio Indígena;
- i) aproprie no passivo do Tesouro Nacional o valor de R\$ 17,3 bilhões referente ao resultado negativo apurado pelo Banco Central do Brasil em 2007 e ainda não repassado à autarquia, mas que já constitui obrigação líquida e certa do Tesouro Nacional, bem como corrija o procedimento de forma que as obrigações com o Banco Central sejam apropriadas tempestivamente;

- j) providencie o ajuste, em 2008, dos impactos dos registros incorretos efetuados no encerramento do exercício anterior, relativos à apuração de valores financeiros diferidos e a receber, e implante no Siafi rotinas que permitam os ajustes necessários antes do encerramento de cada exercício;
 - k) inclua, nas notas explicativas, informações sobre mudanças de interpretação que alterem os valores apresentados nos demonstrativos e incorreções verificadas no sistema, tais como as ocorridas no encerramento do exercício de 2007;
 - l) providencie a compatibilização entre as receitas e despesas decorrentes de operações entre órgãos ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
 - m) registre na contabilidade dos fundos da administração indireta as receitas vinculadas a esses fundos, em atendimento ao inciso III do art. 50 da Lei Complementar n.º 101/2000, aos arts. 73 e 100 da Lei n.º 4.320/1964, e à legislação específica;
- XI. à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda que revise a metodologia de cálculo, constante da Portaria MF n.º 379/2006, dos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, em especial aquela referente aos fundos constitucionais;
- XII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional, ambas do Ministério da Fazenda, que promovam a correta contabilização e classificação dos recursos arrecadados no âmbito do parcelamento instituído pela Medida Provisória n.º 303/2006, no montante de R\$ 411,4 milhões, de modo a assegurar a devida destinação constitucional e legal, com os respectivos acréscimos legais;
- XIII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social que informem nas próximas Contas do Governo da República os valores efetivamente renunciados das contribuições previdenciárias nos últimos três exercícios, inclusive daquele objeto das contas em apreciação;
- XIV. ao Comando da Marinha que providencie a inclusão da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha nos orçamentos fiscal e da seguridade social ou dê prosseguimento às medidas para alteração da natureza jurídica do órgão, de acordo com o disposto no Ofício n.º 01-25/CCCPM-MB, de 14/5/2007;
- XV. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Brasil que forneçam anualmente à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda informações sobre concessão de benefícios creditícios e financeiros desdobradas por região, de modo a dar cumprimento ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal.



Parecer Prévio e Declarações de Voto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal; e

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2007, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e no Balanço Geral da União, constituído de Balanços e Demonstrativos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio, nos termos do art. 228 e seus parágrafos do Regimento Interno deste Tribunal, contém informações sobre: a) a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral da União, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escriturado conforme preceitos de contabilidade pública e expressa os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além dos órgãos vinculados às Funções Essenciais à Justiça;

CONSIDERANDO que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2007, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2007, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2007, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando

assim as Contas do Poder Executivo de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008 – WALTON ALENCAR RODRIGUES, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator –Valmir Campelo, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Aroldo Cedraz, Ministro – Raimundo Carreiro, Ministro – Augusto Sherman Cavalcanti, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto – André Luís de Carvalho, Auditor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral em exercício,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores

Nesta sessão solene, o Plenário do Tribunal de Contas da União se reúne no intuito de cumprir importante missão que lhe foi atribuída pelo art. 71, inciso I, da Constituição Federal, qual seja, a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

2. Cumprimento o eminente Ministro Benjamin Zymler, Relator destas contas alusivas ao exercício de 2007, e a toda a equipe técnica que, sob a sua coordenação, contribuiu para a excelente qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado.

3. Ao examinar o presente processo, chamou-me atenção o fato de que, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em janeiro de 2007, algumas funções de Governo apresentaram gastos consideravelmente superiores aos de 2006, como é o caso da “Gestão Ambiental, cujas despesas ultrapassaram os 100% de incremento, passando de R\$ 1.609.487.000,00, em 2006, para R\$ 3.248.377.000,00, em 2007.

4. No caso do setor público, a Gestão Ambiental apresenta características essenciais. O governo tem papel fundamental na consolidação do desenvolvimento sustentável, porque ele é o responsável pelo estabelecimento das leis e normas que definem os critérios ambientais a serem seguidos por todos.

5. Ciente dessa dimensão, o TCU busca atuar de forma a contribuir para uma adequada gestão do meio ambiente. Além da edição do Manual de Auditoria Ambiental, em 2001, também foi inaugurado, em 2005, o Projeto Estratégia de Desenvolvimento Sustentável (“TCU Sustentável”), objetivando o desenvolvimento de metodologia específica para a realização do levantamento das ações de controle externo, administrativas, de planejamento e gestão, de comunicação institucional e de capacitação de pessoas que contribuam para o desenvolvimento sustentável no TCU.

6. Considerando a gradativa relevância que a temática ambiental vem recebendo por parte da comunidade mundial no decorrer dos últimos anos, incluiu-se um tópico específico denominado “Amazônia” entre os Temas de Maior Significância do TCU, no ano de 2007. Na sessão de 11/06/2008, apresentei a este Colegiado o Relatório da Auditoria Operacional realizada para avaliar a gestão institucional da referida Região, por meio das principais ações relacionadas à ocupação territorial, à proteção do meio ambiente e ao fomento a atividades produtivas sustentáveis, a fim de propiciar visão sistêmica das condições de atuação dos órgãos e entidades federais e seus reflexos nos resultados alcançados.

7. Os achados de auditoria então consignados evidenciaram como principal ocorrência a ausência de coordenação institucional das ações do Governo Federal para a Região. Destaco, ainda, as seguintes constatações: falta de controle e de conhecimento da ocupação das terras rurais da Amazônia; insuficiência

de atuação no que concerne à demanda por regularização fundiária; baixa efetividade na criação e na consolidação de assentamentos sustentáveis; falta de licenciamento ambiental desses assentamentos; moderada efetividade na demarcação de terras indígenas e na criação e gestão das Unidades de Conservação sustentáveis; e fiscalização insuficiente do nível de desmatamento.

8. Uma riqueza do porte amazônico não pode prescindir de uma atuação efetiva do governo brasileiro. A coordenação entre as ações do governo federal na Região é fundamental para corrigir os procedimentos indevidos, compatibilizar as diferentes áreas, assegurar a otimização dos escassos recursos públicos e minorar a superposição de esforços.

9. Como resultado da comentada Auditoria, foi prolatado o Acórdão n. 1.097/2008 – Plenário, mediante o qual esta Corte decidiu, entre outras providências, encaminhar recomendações à Casa Civil da Presidência da República, que – como Presidente das Câmaras de Política de Recursos Naturais e de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, além de coordenadora do Grupo de Trabalho relativo ao desmatamento na Amazônia –, deve avaliar a possibilidade de formular políticas públicas e definir diretrizes prioritárias para aquela Região, com o estabelecimento de metas de médio e longo prazo, tendo em conta as alternativas para o desenvolvimento econômico compatíveis com a sustentabilidade ambiental e com os interesses locais.

Com essas breves considerações, manifesto minha anuência às propostas apresentadas por Sua Excelência, Ministro Benjamin Zymler, a quem reafirmo os meus cumprimentos, extensivos a todos os servidores envolvidos com a elaboração do presente trabalho.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral em exercício,

Ao congratular o eminente Relator das Contas de Governo, Ministro Benjamin Zymler, destaco a excelência do trabalho apresentado por Sua Excelência, o qual, amplo, cuidadoso e preciso, enaltece, uma vez mais, o exercício, por este Tribunal, de mister constitucional dos mais nobres atribuídos ao Controle Externo. Parabenizo ainda a equipe técnica incumbida da realização do trabalho.

Dentre os diversos temas abordados no relatório, entendo oportuno conferir destaque a aspecto da Gestão Fiscal, tema que considero dos mais importantes, vez que constitui um dos pilares em que se funda o desenvolvimento econômico sustentável, e responsável, em grande medida, pelo bom momento econômico vivido nos dias atuais, bem como pela boa visibilidade internacional, possibilitando-se a elevação dos níveis de investimentos duradouros ao país.

Sabe-se que a Lei Complementar nº 101/2000 representa importante instrumento que induz, de maneira bastante incisiva, a gestão responsável dos recursos públicos sob regras claras e precisas, aplicadas a todas as esferas de governo, em todos os níveis, no que tange à gestão da receita e da despesa, endividamento e patrimônio, sob ótica transparente dos resultados fiscais.

Após esse instrumento, tem sido possível acompanhar a evolução dos resultados globais e individuais dos poderes e órgãos da administração pública em todas as suas esferas, e diagnosticar, a partir dos limites e regras impostos por aquela norma legal, problemas de gestão fiscal ainda antes que se traduzam em reflexos negativos sobre as contas públicas.

Nessa linha, ganha relevo ponto do relatório apresentado pelo Ministro Benjamin Zymler que examina a situação da Receita Corrente Líquida (RCL) e das Despesas com Pessoal.

Consoante as informações coletadas dos relatórios resumidos da execução orçamentária, houve um aumento da RCL de aproximadamente R\$ 41,9 bilhões em 2007, comparativamente ao ano de 2006, representando uma elevação de cerca de 12 %. Nesse cenário, destaca-se que houve um crescimento nominal da receita tributária (R\$ 30,0 bi) e de contribuições (R\$ 43,9 bi), algo em torno de 17,76 % e 13,71 %, respectivamente.

Embora a despesa líquida com pessoal tenha se elevado em R\$ 7,3 bilhões em relação ao ano anterior (8 %), esse aumento foi suplantado pela elevação superior da RCL, como vem ocorrendo sucessivamente em anos anteriores, verificando-se uma redução na proporção entre despesas de pessoal e RCL, tanto no ano de 2007 como nos anteriores, de maneira que essa relação, em 2007, representou 26,75% contra os 27,90% do exercício de 2006, distanciando-se mais do limite de 50% estipulado pela LRF. Esse fenômeno se deve mais à elevação de receitas que à diminuição de despesas, conforme verificado.

No quadro geral, concluiu-se que os três poderes e o Ministério Público, de forma consolidada, respeitaram os limites estabelecidos pelos artigos 20 e 22 da Lei no que tange aos limites máximos e prudencial ali indicados para despesas com pessoal.

Preocupam-me, porém, situações como a evidenciada no relatório, em que se verificou, no segundo quadrimestre de 2007, a necessidade da expedição de alerta, previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, diante da constatação de que, naquele quadrimestre, o total de despesas com pessoal do MPDFT atingiu 92,44 % do limite máximo fixado para o órgão em relação à RCL da União, considerando a sistemática do art. 20, I, “c”, daquele diploma legal.

A razão de tal preocupação se assenta no fato de que situações como essa, menos comum em relação à União, se evidencia com maior frequência no âmbito das unidades federadas.

Pela sistemática atualmente vigente, o descumprimento dos limites de despesas de pessoal fixado para qualquer um dos poderes ou órgãos referidos no art. 20 da LRF, implica a obrigação de sua redução aos limites máximos ali previstos nos oito meses seguintes, sob pena de o ente, seja ele a União, Estado, Município, ou DF, ver-se impossibilitado de se beneficiar das referidas operações indicadas no art. 23, § 3º, da LRF.

Essa concepção da Lei resulta na obrigação de uns para com outros órgãos ou poderes de serem geridos de forma eficiente e responsável, sob pena de sua administração, considerada individualmente, penalizar todo o ente. A norma de gestão fiscal assim concebida impõe obrigação de cooperação dos poderes e órgãos na mesma esfera do ente federal para um mesmo objetivo macro: gestão fiscal eficiente.

Uma possível solução do problema passa por possíveis alterações na LRF, flexibilizando as regras nela contidas, em especial no que se refere à individualização de responsabilidade pelo descumprimento dos limites da despesa de pessoal por órgão ou Poder.

O tema necessita maior atenção e debate, levando-se em consideração estudos e exames que indiquem os reflexos imediatos e futuros, reais e hipotéticos, de potenciais alterações na LRF, dada a importância histórica que tem esse diploma para que se alcançasse o atual estágio macroeconômico do Brasil, com todos os reflexos positivos sobre nossa sociedade. Há de se ter segurança que eventuais alterações não trarão consequências ainda mais graves do que o problema que se busca resolver.

A propósito, essa preocupação foi recentemente exteriorizada no relatório que fundamentou o Acórdão 352/2008-Plenário, sob relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler, quando apreciado, no TC-026.219/2007-5, o acompanhamento da gestão fiscal do segundo quadrimestre de 2007.

Oportuno ressaltar entretanto que, a levar-se em consideração o atual ambiente econômico e a expectativa de manutenção do ciclo de crescimento da economia, mantendo-se a tendência de crescimento da RCL em níveis superiores ao da DLP, como verificado nos últimos quatro anos, tende a haver redução e conformação da relação DLP/RCL ao percentual atualmente definido na LRF, sanando ou, pelo menos, colocando sob controle o problema.

Feitas essas colocações, concluo reafirmando meus louvores ao distinto trabalho levado a efeito nesta ocasião, sob direção do eminente Ministro Benjamin Zymler, e VOTO pela aprovação do Parecer Prévio apresentado por Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Auditor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral em exercício,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores

Cumprimento, inicialmente, o Eminentíssimo Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela qualidade do trabalho apresentado a esta Corte de Contas, quando se apreciam as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2007, dando-se cumprimento ao art. 71, inciso I, de nossa Carta Magna.

Da mesma forma, estendo esses cumprimentos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, bem como à Assessoria do Nobre Ministro-Relator, que prestaram inestimável apoio técnico na elaboração do trabalho ora apresentado por Sua Excelência.

Estendo os cumprimentos e agradecimentos a meus ex-colegas Consultores de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que me propiciaram apresentar nesta oportunidade esta Declaração de Voto.

No intuito de preservar as metas fiscais fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias–LDO, o Poder Executivo, com fundamento nas disposições contidas na Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, estabelece, no início de cada exercício, programação financeira e cronograma anual de desembolso mensal, indicando aos diversos Órgãos como serão executadas as dotações fixadas no orçamento.

Se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas pela LDO, os Poderes e o Ministério Público, promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira das dotações contidas na lei orçamentária aprovada–contingenciamento.

Durante o ano, são promovidas, bimestralmente, novas avaliações da receita e, conforme o volume arrecadado demonstre alteração no cenário projetado, os valores contingenciados aumentam ou diminuem.

A Lei de Diretrizes Orçamentária define que o Poder Executivo é responsável por apurar o montante necessário a ser contingenciado e comunicar aos demais Poderes e ao MPU o valor correspondente a suas programações, conforme as regras também constantes da LDO.

As razões apresentadas pelo Executivo para o valor do contingenciamento devem constar de Relatório à Comissão Mista de Orçamento – CMO –, conforme previsto na LDO.

Nos últimos exercícios, além de previsões excessivas de frustração de receita, o Executivo tem justificado a impossibilidade de se manter as dotações da LOA com base em:

- a) expectativa de gastos com despesas extra-orçamentárias, que não foram consideradas no projeto de lei orçamentária e também não foram objeto de discussão no Congresso Nacional;

- b) elevação da meta de superávit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, diferente do aprovado na lei orçamentária;
- c) concessão de aumento, maior que o previsto na lei orçamentária, do valor do salário-mínimo;
- d) classificação, como despesas obrigatórias, de créditos extraordinários que se destinam a despesas discricionárias (classificadas como RP 2);
- e) classificação, como despesas obrigatórias, de pagamentos de créditos extraordinários inscritos em restos a pagar;
- f) expectativa de pagamento de despesas inscritas em restos a pagar.

Esta Declaração de Voto tem o objetivo de avaliar, à luz da legislação vigente, as razões apresentadas pelo Executivo para o montante do contingenciamento da lei orçamentária nos últimos exercícios, e como a utilização desse instrumento tem prejudicado a execução da orçamentária sob o argumento de política fiscal austera.

O art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, determina que, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária anual, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução de desembolso.

Além disso, se verificado, ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas para o exercício, o art. 9º da LRF estabelece que os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira das dotações constantes da lei orçamentária, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

De acordo com a LDO, cabem ao Executivo apurar o montante necessário de limitação de empenho e movimentação financeira e informará a cada um dos Poderes e do Ministério Público a parcela que lhes caberá, conforme regras também contidas na LDO.

O Executivo deve, ainda, encaminhar ao Congresso Nacional e aos demais Poderes e ao Ministério Público, relatório contendo as memórias de cálculo das receitas e das despesas primárias, e demonstração da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por Órgão, entre outras informações.

Verifica-se, que nas regras acima apresentadas, não há referência a aumentos de despesas, principalmente de despesas que não foram autorizadas pelo Legislativo. Assim, **a legislação não prevê contingenciamento das dotações da lei orçamentária tendo como justificativa o aumento de despesas, obrigatórias ou não.**

Para a alteração das dotações aprovadas na lei orçamentária, o Poder Executivo deve utilizar créditos adicionais, que, segundo a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, “são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. Por meio do crédito adicional, o Poder Executivo solicita ao Congresso Nacional autorização para alterar as dotações da lei orçamentária, realocando recursos para despesas que julgar mais importantes.

A limitação de empenho e pagamento de dotações aprovadas na lei orçamentária, simplesmente, não possibilita ao Executivo transferir, automaticamente, recursos de uma finalidade para outra. Somente

a partir de créditos adicionais, cancelando programações e aumentando outras, novas despesas passam a incorporar a Lei.

O contingenciamento de despesas da lei orçamentária somente faz sentido quando se espera que a receita não seja suficiente para financiar todas as despesas programadas. Nesse caso, ele é necessário e utilizado com forma de garantir as metas fiscais fixadas na LDO, e está expressamente previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quando o Executivo amplia sua atuação e contingencia dotações a partir da previsão de aumento de despesas, ele retira da lei orçamentária aprovada a prerrogativa de estabelecer quais serão os gastos públicos para determinado período. Enquanto o Executivo não apresentar quais dotações serão canceladas para que novas despesas possam ser realizadas, ele passa a ter grande flexibilidade em “escolher” qual das dotações fixadas na Lei irá executar, mesmo tendo receita suficiente para executar todas.

Além disso, os demais Poderes e o Ministério Público passam a depender de previsões do Executivo, mesmo que o cenário atual esteja mais favorável que o previsto na lei orçamentária, ou seja, mesmo que as estimativas de arrecadação aumentem. Com isso, perdem autonomia e não podem utilizar os recursos aprovados no orçamento em decorrência de decisões unilaterais do Executivo e que não estão previstas na legislação em vigor.

Ao utilizar o instrumento do contingenciamento, o Executivo impõe à Lei Orçamentária as seguintes consequências:

- a) o contingenciamento, baseado em aumento de despesas, não tem limite determinado, depende da interpretação unilateral do Executivo e pode representar, a qualquer momento, até mesmo a totalidade das dotações aprovadas na Lei;
- b) ao estimar que novas despesas serão obrigatoriamente executadas em detrimento das já constantes na Lei, sem demonstrar explicitamente quais despesas deixarão de ser executadas, o Executivo prejudica o planejamento dos Órgãos, que ficam sem saber se seus recursos irão diminuir ou aumentar e qual será sua real capacidade de execução no exercício;
- c) os demais Poderes vêem suas programações serem reduzidas, mesmo que o cenário inicial de arrecadação das receitas tenha melhorado e o Executivo tenha mais recursos para custear as suas despesas.

Além da previsão de aumento em despesas orçamentárias, o Executivo inclui como razão do contingenciamento despesas extra-orçamentárias com fabricação de cédulas e moedas, Fundos FDA e FDNE e pagamento de subsídios e subvenções.

Essas despesas, embora realmente apresentadas como necessárias e que impactarão o resultado fiscal, não são sequer comentadas quando da elaboração e aprovação do orçamento e depois prejudicam todas as despesas anteriormente programadas. Por se tratarem de despesas extra-orçamentárias, não há como o Executivo apresentar créditos adicionais para incluí-las como despesa. No entanto, são despesas que devem ser objeto de discussão no Congresso Nacional, pois impactam a execução orçamentária e são custeadas com receitas orçamentárias.

Outros exemplos podem ser utilizados. Quando o Executivo resolve ampliar o valor de benefícios ou do salário de seus servidores, todos acabam pagando a conta uma vez que os recursos necessários

são conseguidos por meio do bloqueio de todas as despesas constantes da lei orçamentária, incluindo os outros Poderes.

Vale lembrar que para efetuar o pagamento das novas despesas o Executivo deverá, obrigatoriamente, aumentar as dotações orçamentárias referentes a essas despesas. Assim, não era necessário contingenciar as despesas constantes da LOA, mas encaminhar ao Congresso Nacional crédito suplementar no valor correspondente, apresentando como fonte de recursos, o cancelamento das dotações que não mais seriam executadas em virtude da necessidade de se efetuar novas despesas obrigatórias.

Consta-se, a partir das razões que levaram ao contingenciamento da Lei Orçamentária nos últimos exercícios, que o Executivo ampliou, unilateralmente, a previsão de despesas constantes da lei orçamentária e com isso determinou o valor das dotações que teriam sua execução bloqueada.

No exercício de 2007, segundo Técnicos da Câmara dos Deputados, os limites para movimentação financeira e empenho se distribuíram, por órgão, de acordo com o volume de emendas aprovadas no orçamento. Assim, as emendas para investimento teriam sido 100% contingenciadas, ou seja, o contingenciamento de investimento e inversões financeiras, de R\$ 11,3 bilhões, equivaleria ao acréscimo líquido ocorrido nesses mesmos grupos derivado das emendas parlamentares.

A crítica maior sobre o contingenciamento baseado em previsão de excesso de despesas, em relação à lei orçamentária aprovada, reside no fato de que esse valor não tem limite e pode ser arbitrado unilateralmente pelo Executivo, mesmo em um cenário de receitas abundantes. Além de não previsto na legislação, essa prática prejudica não só o planejamento dos órgãos e a transparência em relação ao que será executado, mas retira inclusive a liberdade dos demais Poderes e do Ministério Público, que se vêem obrigados a contingenciar parcela de seus orçamentos aprovados em decorrência de fatores que não estão ligados à expectativa de frustração da receita. Durante o exercício de 2007, o Executivo praticamente se valeu apenas dos créditos extraordinários para fazer as alterações que julgou necessárias na lei orçamentária. As outras modalidades de créditos, suplementares e especiais, que dependem de aprovação no Congresso Nacional, foram esquecidas.

O instrumento crédito extraordinário para a alteração da lei orçamentária deveria ser utilizado somente em casos de extrema necessidade, conforme previsto no § 3º do art. 167 da Constituição, que assim versa:

“§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, **como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública**, observado o disposto no art. 62.” (grifei).

No entanto, os créditos extraordinários abertos em 2007 referiam-se a qualquer tipo de despesa e foi esse o instrumento utilizado para atualizar a lei orçamentária conforme a necessidade do Executivo. Esse fato leva a três problemas principais.

Em primeiro lugar, o Executivo considera que todas as despesas incluídas na lei orçamentária por meio de créditos extraordinários são despesas com execução obrigatória, mesmo que a intenção seja construir uma escola ou asfaltar uma estrada, ações tipicamente discricionárias (que podem deixar de ser executadas se não houver recursos suficientes). Como consequência, o Executivo, unilateralmente, redefine o que será executado, retirando recursos antes alocados a outras despesas sem que para isso seja necessário cancelá-las, apenas bloquear sua execução pelo argumento de que essas novas despesas são

de execução obrigatória. Assim, ele refaz todas as prioridades aprovadas no Congresso e executa apenas o que quer.

Em segundo lugar, os créditos extraordinários têm rito de aprovação próprio. A sua eficácia começa no momento da edição da medida provisória, podendo, dessa forma, o Executivo efetuar a totalidade das despesas imediatamente, sem que o Congresso Nacional tenha a possibilidade de avaliar as ações propostas. Além disso, regras internas do Congresso Nacional não permitem que os parlamentares incluam novas programações em medidas provisórias (instrumento utilizado para abertura de créditos extraordinários), somente reduzam o seu valor, sem poder aproveitá-lo em outras ações. Portanto, o Executivo acaba reorganizando a lei orçamentária como quiser e no montante que quiser.

Por último, como os créditos extraordinários não precisam indicar fontes de receita compatíveis com as novas despesas, na maioria das vezes a meta de superávit primário fica comprometida, devendo o Executivo corrigir essa distorção por meio do contingenciamento da lei orçamentária. Em um ambiente de autorizações orçamentárias superiores à previsão da arrecadação do período, o Executivo dispõe de liberdade excessiva para escolher qual programação executar.

Outro distorção provocada pelo contingenciamento baseado em excesso de despesas é limitar o empenho de dotações da lei orçamentária com base no critério de pagamento de despesas do exercício anterior.

Limitar o empenho da lei orçamentária em virtude de pagamento de despesas de exercícios anteriores é, no mínimo, mudar as regras depois do jogo em andamento. Quando se discute a lei orçamentária para determinado exercício, são confrontadas as receitas a serem arrecadadas no ano e as despesas que se pretende efetuar. Em nenhum momento é levado em conta despesas que foram executadas em exercícios anteriores e que ainda não foram pagas. Assim, se a projeção de arrecadação é supostamente de R\$ 100,00, aloca-se na lei orçamentária o total de R\$ 100,00 em despesas, mesmo que ainda falem pagar R\$ 40,00 de exercícios anteriores.

Embora todos saibam que a inscrição e o posterior pagamento de despesas inscritas em restos a pagar irão prejudicar a execução completa do orçamento aprovado, nos últimos exercícios, têm-se feito vistas grossas sobre o assunto, primeiro com a rejeição de qualquer limitação a ser imposta pela LDO, depois ignorando os efeitos do pagamento dessas despesas sobre o orçamento aprovado, de acordo com a metodologia empregada para a apuração das metas fiscais de cada exercício.

Assim, não há limites à ação do Executivo. Enquanto forem editadas medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários para qualquer alteração a ser processada na lei orçamentária, o valor corresponde do crédito ditará o tamanho do contingenciamento das dotações constantes da lei, inclusive dos demais Poderes e MPU. Em 2007, dos quase R\$ 50 bilhões de créditos adicionais, R\$ 25,2 bilhões foram de créditos extraordinários.

Diante do exposto, considera-se que o contingenciamento efetuado pelo Poder Executivo nas dotações da Lei Orçamentária nos últimos exercícios, baseado em previsões de acréscimos na projeção de despesas obrigatórias não está previsto na legislação em vigor.

Constata-se que o Executivo, a partir da faculdade delegada a ele por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem ditado o tamanho do contingenciamento, definindo, a seu critério, que dotações irá executar ou não.

A Lei nº 4.320/64 dispõe que as alterações de dotações orçamentárias insuficientemente dotadas ou a inclusão de novas ações devem ser efetuadas por meio de créditos adicionais. Ao utilizar o instrumento do contingenciamento que está previsto na LRF somente em caso de frustração de receitas, o Executivo prejudica o planejamento das ações que serão realizadas pelos Órgãos, além de exercer controle sobre quais ações serão executadas ou não.

A crítica maior sobre o contingenciamento baseado em previsão de excesso de despesas, em relação à lei orçamentária aprovada, reside no fato de que esse valor não tem limite e pode ser arbitrado unilateralmente pelo Executivo, mesmo em um cenário de receitas abundantes. Além de não previsto na legislação, essa prática prejudica não só o planejamento dos órgãos e a transparência em relação ao que será executado, mas retira inclusive a liberdade dos demais Poderes e do Ministério Público, que se vêem obrigados a contingenciar parcela de seus orçamentos aprovados em decorrência de fatores que não estão ligados à expectativa de frustração da receita.

Para limitar a ação do Executivo e cumprir as determinações constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às razões do contingenciamento, é necessário que o Congresso Nacional reveja os critérios hoje constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias no intuito de diminuir a ação do Executivo quanto ao contingenciamento baseado em previsão de aumento de despesas.

Com essas observações, manifesto minha anuência às propostas apresentadas pelo Ilustre Relator destas Contas do Governo da República, Ministro Benjamin Zymler, ratificando meus cumprimentos, extensivos a todos que colaboraram para a excelência do presente trabalho.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

RAIMUNDO CARREIRO

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral.

Ao iniciar minha manifestação, faço questão de, em primeiro lugar, cumprimentar o ministro Benjamin Zymler pelo relatório que apresentou a este Plenário. A abrangência e a objetividade do trabalho de Sua Excelência permitiram vislumbrar toda a atuação e os principais resultados obtidos pelos poderes da União no exercício de 2007.

Registro, desde já, meu apoio às conclusões e propostas oferecidas pelo relator.

Entretanto, em razão de meus anos de atividade didática e de minha atuação, no biênio 2007/2008, como relator da lista de unidades jurisdicionadas em que se incluem as universidades federais e os centros federais de educação tecnológica, quero ressaltar um aspecto do trabalho que considero extremamente relevante: o desempenho da função educação.

A Constituição Federal arrola entre os direitos sociais a educação (art. 6º), considerada direito de todos e dever do Estado e da família, de modo a garantir o pleno desenvolvimento do ser humano, a inserção do indivíduo no contexto do Estado Democrático e sua preparação para o trabalho (art. 207).

Apesar de toda a relevância que lhe empresta a Lei Maior, os resultados obtidos nesse campo têm sido relativamente frustrantes.

Conforme apontou o relator, a função educação, com uma execução de R\$ 24,3 bilhões em 2007, está entre as que possuem maior participação no orçamento federal, sendo superada apenas por encargos especiais (R\$ 756,8 bilhões), previdência social (R\$ 234,3 bilhões), saúde (R\$ 45,7 bilhões), energia (R\$ 38,1 bilhões) e assistência social (R\$ 24,7 bilhões).

Tais investimentos permitiram que o acesso ao ensino fundamental fosse praticamente universalizado (94,4% das crianças de 7 a 14 anos). No entanto, a escolaridade média da população brasileira permanece baixa (7,2 anos), com persistência de elevado índice de analfabetismo, principalmente entre os mais idosos.

Além disso, subsistem as altas taxas de repetência e de evasão escolar, em especial nos níveis fundamental e médio, o que faz com que seja alto o percentual daqueles que abandonam os estudos antes de concluir a educação básica.

Também deixa a desejar a qualidade do ensino oferecido, como comprovam os fracos resultados dos estudantes brasileiros nos exames internacionais de aferição de competência em habilidades fundamentais de leitura e matemática e as posições pouco relevantes ocupadas por nossas universidades nas classificações feitas por organismos especializados.

Esse cenário contribui para que remanesçam diferenças sociais e regionais marcantes: a população rural estuda cerca de 3 anos a menos do que a população urbana, brancos estudam aproximadamente 2

anos a mais do que negros, os habitantes do Sudeste têm cerca de 2 anos a mais de escolaridade do que os do Nordeste, sendo que este último indicador manteve-se praticamente inalterado desde 1995.

Enquanto a educação básica padece com a qualidade insuficiente do ensino e com as baixas qualificação e remuneração de professores, a educação superior defronta-se com a distribuição geográfica inadequada de vagas, concentradas nas regiões Sudeste e Sul; a dificuldade de permanência de alunos de baixa renda; a formação deficiente dos egressos do ensino médio; a carência de vagas noturnas; a ociosidade de quase 50% das vagas em instituições privadas, decorrente da renda insuficiente do público-alvo; a baixa qualidade do ensino em grande parte das universidades privadas, aferida no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade, e a evasão de alunos de pós-graduação.

Acrescente-se, conforme anotou o relator, que os indicadores de desempenho das instituições federais de ensino superior, que, basicamente, dizem respeito aos custos, aos resultados e às relações entre quantidades de alunos, professores e servidores, pouco evoluíram de 2006 para 2007, à exceção do custo corrente por aluno. Fica demonstrada, assim, a necessidade de aprimoramento da gestão daquelas entidades, já que o aporte de recursos feito pelo governo federal nos últimos anos não se traduziu em melhoria de resultados.

Além disso, ao acompanhar o cenário das instituições federais de ensino superior ao longo de 2007, constatei que a atuação daquelas entidades é extremamente prejudicada, entre outras dificuldades, pela rotineira prática de concentração da liberação de recursos orçamentários nos dois meses finais do exercício, o que compromete a regular execução das atividades acadêmicas e científicas.

Percebi, também, que o panorama adverso não se altera no ensino profissional e tecnológico, caracterizado pela limitada oportunidade de acesso, a qualidade e a aderência deficientes dos cursos, a desvalorização em detrimento dos cursos superiores, a separação entre ensino médio e ensino profissional, a desarticulação entre os sistemas de educação técnica e de formação profissional continuada e a qualificação insuficiente de professores.

Em um mundo marcado pela crescente complexidade de processos produtivos, pela acelerada mudança tecnológica e pela acirrada competição entre países, a qualificação profissional da força de trabalho e a capacidade de gerar conhecimento científico são fatores determinantes do sucesso de uma nação.

Assim, se considerarmos, como informou o ministro Benjamin Zymler, que cerca de 90% do alunos do ensino fundamental e médio estão matriculados em estabelecimentos oficiais de ensino e que as instituições federais de ensino superior são as principais responsáveis pela produção de conhecimento, o desafio de melhorar a educação no Brasil repousa, fundamentalmente, no setor público, o que inclui não só a União, mas também os Estados e os Municípios, cujo papel no tocante à educação básica é de extrema relevância.

É crucial para o futuro do país a adoção de medidas para induzir a melhoria da gestão pública no tocante à função educação, a exemplo do que tentou esta Corte ao realizar, no final de 2007, um fórum destinado a debater alternativas para superação dos problemas enfrentados pelas instituições federais de ensino superior, cujas conclusões foram encaminhadas aos ministérios competentes e ao poder Legislativo.

Sem aprimoramento da educação e da formação profissional da força de trabalho do país, não será possível atrair investimentos, desenvolver tecnologias nacionais, elevar o valor agregado de nossos produtos, incrementar a produtividade, aumentar salários, fortalecer nossa competitividade internacional, acelerar o crescimento econômico e melhorar a qualidade de vida da população brasileira.

São as observações que tinha a fazer. Reitero meu apoio às conclusões e propostas do relator, cujo trabalho mais uma vez louvo, e apenas acrescento proposta no sentido de ser recomendada aos Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão a realização de estudos com vistas à adoção de medidas para assegurar um fluxo contínuo e regular de recursos para as instituições federais de ensino superior.

Por fim, registro meus elogios à equipe técnica do Ministro Benjamin Zymler e às unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo que contribuíram para a elaboração da magnífica avaliação trazida a este Plenário, em especial à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

AROLDO CEDRAZ

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Nesta oportunidade, em que se apreciam as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2007, em cumprimento ao mandamento constitucional, elevo meus cumprimentos e homenagens ao eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela excelência do trabalho ora submetido ao descortino desta e. Corte, que contou com o inestimável apoio da Secretaria de Macroavaliação Governamental e de sua Assessoria.

Ao relatar as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2006, constatei graves problemas em todas as fases que envolvem as transferências voluntárias. Destaquei que a inexistência de planejamento na alocação de recursos, aliada à sistemática de sua disponibilização, concentrada apenas no final do exercício, devido ao contingenciamento, gera um acúmulo de planos de trabalho a serem examinados em exíguo espaço de tempo e resulta em avaliações imperfeitas, efetuadas a toque de caixa, sujeitas a mecanismos de pressões com vistas à liberação dos recursos, empenhamento e/ou inscrição em restos a pagar.

As providências adotadas pelo Governo Federal em relação às recomendações exaradas nas Contas de 2006, no que concerne a restos a pagar e a transferências voluntárias, pouco contribuíram para alteração do cenário anterior.

Tome-se como exemplo os Restos a Pagar Não-Processados, cuja inscrição no exercício de 2007 apresentou um crescimento de 42,19%, passando de R\$ 38,8 bilhões em 2006 para R\$ 55,1 bilhões em 2007, o que evidencia a manutenção de um orçamento paralelo a ser executado.

Quanto às transferências voluntárias da União, o atraso médio na apresentação das prestações de contas passou de 3,9 anos em 2006 para 4,2 anos em 2007, com uma pequena redução da idade média dos processos aguardando análise, de 5,4 anos em 2006 para 4,9 anos em 2007, em que pese o incremento da quantidade de prestações de contas ainda não examinadas de 36.078 para 37.949, no mesmo período, perfazendo um montante de R\$ 10,2 bilhões em recursos, cuja aplicação o governo desconhece os resultados.

Assim como já constatado no exame das Contas relativas ao exercício de 2006, tal situação é agravada pela falta de registro no Siafi da inadimplência da entidade conveniente, permitindo que diversos entes continuem a receber recursos públicos sem que tenham prestado contas ou que estas tenham sido aprovadas. Some-se a isso a ausência de procedimentos de avaliação de resultados e do retorno financeiro ou, ainda, do bem estar do público-alvo do benefício.

Nesse cenário, torna-se inviável assegurar o alcance do interesse da coletividade e o desvio de recursos públicos acaba por ser estimulado pela certeza da impunidade, em virtude da ineficiência dos órgãos repassadores em exercer o adequado acompanhamento da aplicação dos valores transferidos.

Com efeito, a situação recomenda a adoção de sérias providências técnicas e políticas, uma vez que necessário se faz o desenvolvimento de medidas em cada uma das etapas associadas às transferências

voluntárias. A implantação de sistemas informatizados para acompanhamento simultâneo do cumprimento dos prazos para apresentação das prestações de contas, análises, instauração e encaminhamento das tomadas de contas especiais ao Tribunal de Contas da União, evitará que o decurso de prazo inviabilize a ação de controle e a apenação dos responsáveis pelos desvios de recursos públicos e pela omissão dos órgãos concedentes na supervisão de todas as etapas dos ajustes celebrados.

Após estas considerações que ora faço, manifesto minha concordância aos pareceres emitidos por Sua Excelência o Ministro Benjamim Zymler, ensejo em que reitero o aplauso à qualidade do trabalho realizado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

UBIRATAN AGUIAR

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras—Senhores,

Congratulo-me com o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pelo excelente trabalho que, de forma clara, detalhada e precisa, oferece minucioso panorama das políticas públicas postas em prática pelo atual Governo, com resultados bons, satisfatórios, em alguns casos, e necessitando correções e reparos em outros.

Com efeito, trata-se de tarefa complexa, com a qual o Tribunal anualmente se depara em cumprimento ao seu dever constitucional. Ressalto que tive a oportunidade de relatar as primeiras contas do Governo Lula, referentes ao exercício de 2003, e sei dos percalços e desafios que se enfrenta para concluir a contento esta missão, que inclui o exame exaustivo e profundo de relatórios, planilhas e demonstrativos contábeis em grande número. Dessa forma, impõe-me o dever de cumprimentar Sua Excelência e equipe, de qualificação técnica irreparável, assim como as Secretarias que o assessoraram.

Apesar do irretocável trabalho apresentado, permito-me realizar alguns comentários, relacionados, em especial, às áreas econômica e de saúde, assim como sobre o repasse de recursos públicos a organizações que compõem o terceiro setor em face das parcerias firmadas com a Administração Pública.

Observo, por primeiro, que um exame conciso do desempenho da economia brasileira em 2007 mostra alguns resultados auspiciosos para o país. O PIB, por exemplo, que tem como principal componente o consumo das famílias, teve um crescimento real de 5,41% (cinco vírgula quarenta e um por cento) em relação à 2006. Esse indicador reflete, portanto, uma melhora expressiva no consumo doméstico. Em contraposição, a taxa de inflação também apresentou indicativo preocupante de alta a partir de setembro de 2007, conforme apontado pelo Relator.

Referida tendência de alta mostrou-se mais expressiva nos preços de bens administrados, tais como transporte, energia elétrica, gasolina, entre outros. Esses aumentaram 8,96% (oito vírgula noventa e seis por cento), contra o aumento de 4,32% (quatro vírgula trinta e dois por cento) dos preços de livre concorrência. A política econômica, nesse ponto, reflete a execução das políticas públicas adotadas pelo Governo.

Nesse contexto, comprova-se que não houve redução nos gastos públicos, pois a despesa cresceu, em termos nominais, 13,3% (treze vírgula três por cento). Esse viés existe há muito no Brasil. Posso afirmar que o abuso nos gastos e, conseqüentemente, o aumento de tarifas para fazer frente a eles, é prática já detectada por mim quando relatei as contas de Governo em 2003.

Aliás, o aumento dos gastos do governo, segundo muitos economistas, repercute diretamente na taxa inflacionária, sendo uma de suas alavancas. A inflação, como sabido por todos, tem mantido uma curva ascendente ao longo deste ano. O governo, ao invés de promover a efetiva redução de seus gastos, vem, em sentido oposto, envidando esforços pela criação de mais um tributo, a Contribuição Social para a Saúde – CSS, imposto previsto para substituir a CPMF.

Para fazer frente ao contínuo aumento das despesas públicas, a carga tributária brasileira chegou ao insuportável percentual de 38,9% (trinta e oito vírgula nove por cento) do PIB no primeiro trimestre de 2008, o maior da história de nosso país, isso sem considerarmos o novo tributo, ora em discussão.

E, nada obstante o governo federal ter obtido incremento de arrecadação da ordem de 66 (sessenta e seis) bilhões de reais, o referido aumento não teve, como contrapartida, a ampliação nos gastos em ações essenciais de governo na mesma proporção. Vejamos, conforme disponibilizado pelo Ministro Benjamin Zymler, o que ocorreu com as despesas realizadas na saúde.

Em 2006, apenas 3,43% (três vírgula quarenta e três por cento) dos gastos foram direcionados para essa área, índice que se manteve praticamente inalterado em 2007, onde 3,74% (três vírgula setenta e quatro por cento) das despesas do governo foram realizadas com a função saúde, atingindo um montante de 45,7 (quarenta e cinco vírgula sete) bilhões de reais.

Aliás, a importância dada pelo governo à saúde não condiz com sua relevância para a sociedade. Vejo, no quadro comparativo de despesas com investimentos, que no exercício de 2006 foram direcionados para a saúde 10,6% (dez vírgula seis por cento) do total gasto pelo governo, enquanto que em 2007, apenas 8,23% (oito vírgula vinte e três por cento) foi investido na saúde, numa cifra de 2,8 (dois vírgula oito) bilhões de reais.

Se tal não bastasse, na qualidade de relator, ao longo do exercício de 2007, dos processos relacionados à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, pude constatar a situação caótica da entidade, responsável por, aproximadamente, 8% (oito por cento) dos créditos aprovados no orçamento da saúde (cerca de 3,5 bilhões de reais por ano), percentual inferior apenas aos recursos destinados aos Sistema Único de Saúde–SUS.

Diante dos valores movimentados, a fiscalização promovida na instituição, por mim relatada, que deu origem ao Acórdão 668/2008 – Plenário, mostrou-se extremamente importante. Foram apontados inúmeros problemas de saúde em comunidades indígenas e epidemias em áreas urbanas causadas, entre outros, por falta de saneamento básico, atribuições precípua da FUNASA.

Também foram identificadas deficiências da FUNASA na aplicação dos critérios de seleção de organizações não-governamentais–ONGs e organizações de sociedade civil de interesse público – OSCIPs, com as quais foram firmados convênios. Em muitos casos, as entidades revelaram não deter estrutura para consecução dos objetivos pactuados.

Aliás, neste ponto, atrevo-me a traçar algumas considerações sobre as relações, muitas vezes permissivas, entre o governo e o terceiro setor. Essa matéria é da maior relevância, em razão do significativo aumento do quantitativo das organizações que o compõem e do montante de recursos governamentais por elas recebidos, muitas vezes sem a devolução à sociedade na forma de efetivas ações voltadas ao interesse público.

Segundo dados apresentados pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, Dr. Jorge Hage, à Comissão Parlamentar de Inquérito criada em 2007 pelo Senado Federal para apurar a transferência de recursos públicos para ONGs e para OSCIPs, foram repassados entre 2003 e 2006 aproximadamente 20 bilhões de reais em recursos federais a essas entidades. De acordo com dados extraídos do orçamento federal, cerca de 3,2 (três vírgula dois) bilhões de reais foram consignados a esse ramo de entes em 2007.

Ocorre que o mecanismo federal de repasse de recursos públicos às entidades do terceiro setor mostra-se falho, de um lado porque resta pendente a adequação da estrutura da Administração e das normas atinentes à matéria, a fim de garantir a devida análise da viabilidade e conveniência dos convênios, assim como a seleção das ONGs de forma impessoal e com critérios objetivos, via utilização de edital público para a escolha dos melhores projetos, e, de outro, porque não há uma correta fiscalização da utilização dos valores repassados, tanto durante como após a execução do ajuste, o que permite a ocorrência de uma série de irregularidades e fraudes na aplicação dos recursos.

Lembro que há muito esta Corte vem se debruçando sobre a matéria, anteriormente, inclusive, da criação, em 2002, pelo Congresso Nacional, da primeira Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de ONGs.

Apenas para pontuar, em 2006 o Tribunal prolatou o Acórdão 2066/2008, do Plenário, resultante de auditoria que teve como objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a ONGs, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Naquela oportunidade, após examinar 28 convênios firmados com 11 entidades que receberam dinheiro público, o TCU identificou uma série de problemas gerais, muitos dos quais contribuem para irregularidades que ocorrem nas fases posteriores, e emitiu uma série de determinações corretivas, cuja implementação, pelo governo, evitaria fraudes no futuro.

Dentre as irregularidades que podem ser comumente verificadas na aplicação de recursos públicos por ONGs e OSCIPs, destaco a má elaboração dos projetos, as deficiências na avaliação dos projetos por parte das entidades e órgãos da Administração Pública, a insuficiência da fiscalização da execução do objeto pactuado, as irregularidades nos procedimentos licitatórios e de contratação executados pelas entidades, e as irregularidades na execução financeira dos convênios, além de indícios de fraudes.

Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhoras e Senhores. Embora reconheça a dificuldade de o Estado exercer, por ele próprio, todas as ações de interesse da sociedade, é fato que a descentralização administrativa no Brasil, com o uso de entes pouco acostumados com a gerência de recursos públicos, acarreta um frágil controle e fiscalização dos gastos do dinheiro a eles repassado. Isso tem gerado o uso indevido de verbas públicas pelas ONGs, muitas vezes com a cobrança pela prestação de seus serviços, gerando excedentes e aumentando o patrimônio dos seus mantenedores, situação peculiar nas áreas de saúde e educação, como atesta o “Perfil das fundações privadas e associações sem lucrativos em 2002”, coordenado pelo IBGE. Essa situação precisa mudar.

Enfim, essas poucas palavras refletem meu pensamento. Termino louvando o esforço empreendido pelo nobre Relator e sua equipe de assessoramento e fico na expectativa que tão alinhado e preciso estudo possa servir de instrumento de reflexão da atuação do Estado. De fato, o que toda a sociedade anseia é que o Governo utilize, com esmero e parcimônia, os sofridos recursos públicos colocados a sua disposição, de forma a suprir as crescentes demandas da sociedade.

Com essas considerações, acompanho o inteligente e objetivo Relatório de Sua Excelência, o Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral, em exercício,
Senhoras–Senhores,
Preclaro Relator.

Congratulo-me com o eminente Ministro Benjamin Zymler pelo brilhante Relatório e Projeto de Parecer prévio que acabam de ser lidos, sem dúvida mais uma obra de inestimável valor para orientar a Administração Pública brasileira.

A percuciente análise acerca das contas do Governo da República, exercício de 2007, resulta de excelente labor de acompanhamento das ações governamentais e exame exaustivo de relatórios e demonstrativos contábeis em grande monta, que refletem a ação gerencial do Governo na administração do País.

Das relevantes questões abordadas no Relatório, destaco o Crescimento Econômico, a Infra-Estrutura, a Seguridade Social e a Segurança Pública. Já tive oportunidade de externar minha preocupação acerca desses temas, quando relatei as contas do Governo da República referentes ao exercício de 2005.

Na análise da conjuntura, a economia brasileira, em relação ao exercício anterior, apresentou em 2007 o expressivo crescimento de 5,4% do PIB. Para atingir relevante desenvolvimento econômico, o governo federal fez grande esforço merecedor de reconhecimento pela sociedade. No exercício foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com mais de R\$ 500 bilhões a serem investidos em 4 anos, principalmente, em infra-estrutura.

Chamo a atenção para o fato de que dos R\$ 16,5 bilhões destinados a investimentos do PAC no Orçamento-Geral da União de 2007, R\$ 16 bilhões foram empenhados, mas somente R\$ 4,5 bilhões (27%) foram efetivamente pagos. O baixo percentual de execução está a exigir das autoridades responsáveis pelo Programa a adoção de medidas que, desde logo, promovam uma aceleração do PAC.

Ministro Benjamin Zymler, Vossa Excelência mostra com muita propriedade que, por força da Emenda Constitucional n. 27/2000, alterada pela Emenda Constitucional n. 56/2007, foram desvinculados da arrecadação da Seguridade Social, somente em 2007, R\$ 39,0 bilhões, fazendo com que o resultado positivo de R\$ 16,2 bilhões, fosse convertido em resultado negativo de R\$ 22,0 bilhões.

A importância desvinculada da Seguridade Social pela DRU (R\$ 39,0 bilhões), correspondeu a praticamente ao arrecadado pela CPMF em 2007. Em outras palavras, a DRU retirou da Saúde quantia equivalente àquela recolhida pela CPMF no referido exercício.

No período de 2004 a 2007 foram desvinculados da Seguridade Social R\$ 135,9 bilhões, a saber: R\$ 29,8 bilhões em 2004; R\$ 33,2 bilhões em 2005; R\$ 33,9 bilhões em 2006 e R\$ 39,0 bilhões em

2007. Se aplicados integralmente na área de Saúde, os recursos desvinculados melhorariam bastante a qualidade do serviço oferecido à população brasileira. Muitas vidas poderiam ter sido salvas.

Tratar diariamente das lamentáveis conseqüências da falta de recursos para a saúde pública, como vêm fazendo os órgãos de comunicação, não tem resolvido o problema. A realidade está a indicar que **mantida inalterada a atual desvinculação de recursos, as conseqüências nefastas para a saúde pública permanecerão, por muitos e muitos anos.**

Outra questão que também me preocupa é a Segurança Pública. A falta de investimentos governamentais em nível apropriado é evidente. Em 2007, por exemplo, os dispêndios federais com a função representaram apenas e tão-somente 0,43% (R\$ 5,2 bilhões) do total das despesas da União, no montante de R\$ 1,23 trilhão.

O fato mostra que, como nos anos anteriores, o combate à criminalidade no exercício de 2007 não estava, como ainda não está, no topo da agenda dos governantes, não obstante a violência esteja no centro dos acontecimentos cotidianos da população que se vê encurralada em suas próprias casas ante a incapacidade do Estado de proteger seus cidadãos.

Ao relatar as contas do Governo de 2005, **eu já dizia:**

“o País continua no mesmo patamar das nações em guerra, tanto em termos de sentimento de inquietação e temor ante o perigo real ou imaginário, quanto na quantidade de vítimas. A cada ocorrência da espécie surgem espasmos de horror, providências de emergência são adotadas, planos mirabolantes são anunciados, e nada de fundo e permanente é posto em prática, possibilitando o surgimento de novos episódios de selvageria, pondo à prova a nossa consciência coletiva e a nossa perspectiva de futuro”.

Como revelam os dados oficiais, na área de segurança pública quase nada foi feito pelo Governo Federal para mudar a situação. Há excesso de discursos e carência de recursos. Com apenas e tão-somente 0,43% do total das despesas da União aplicado na Função Segurança Pública, muito pouco pode efetivamente ser feito.

O Relatório aponta que a carga tributária nacional manteve a trajetória ascendente, chegando ao final do exercício de 2007 a atingir 36,18% do PIB. Todavia, os dados do Balanço-Geral da União indicam que, no referido exercício, os recursos utilizados nas despesas com as Funções de Educação, de Saúde e de Segurança Pública atingiram, respectivamente: 1,99%, 3,74% e 0,43%.

Manter ou alterar a atual estrutura de gastos do Governo Federal afigura-se como a **questão relevante a ser discutida por toda a sociedade**, por intermédio de seus representantes no Congresso Nacional, e, diretamente, com o apoio dos diversos meios de comunicação.

Tenho dito que a efetiva alocação de recursos públicos para as camadas menos favorecidas da sociedade e o controle do mérito dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais são instrumentos para o combate da desigualdade social. O caminho a perseguir, reitero nesta Declaração de Voto, é “Responsabilidade Fiscal” com “Responsabilidade Social”. Acredito que com a edição de uma “Lei de Responsabilidade Social”, já reivindicada por mim há muitos anos, poder-se-á harmonizar a administração dos recursos disponíveis com os legítimos interesses da coletividade.

Concluindo essas breves reflexões, renovo meus louvores ao Ministro Benjamin Zymler pelo primoroso trabalho realizado, uma percuciente avaliação macroeconômica acerca de importantes e complexas questões nacionais, e VOTO pela aprovação do Projeto de Parecer Prévio ora submetido à apreciação deste Plenário, na forma proposta pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

VALMIR CAMPELO

Ministro

**MANIFESTAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
JUNTO AO TCU, EM EXERCÍCIO, NA SESSÃO DE APRECIÇÃO
DAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA 2007**

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhores Membros do Ministério Público,
Autoridades presentes e representadas,
Senhoras e Senhores,

Nesta ocasião solene, o Tribunal de Contas da União exerce, uma vez mais, uma de suas mais importantes competências constitucionais, apreciando as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2007, para fins de emissão de Parecer-Prévlo a ser submetido a julgamento pelo Congresso Nacional .

Ao eminente Ministro-Relator Benjamin Zymler, aos integrantes do seu Gabinete e às unidades da SEGECEX envolvidas os meus cumprimentos pelo preciso, amplo e detalhado diagnóstico da atuação do Poder Público federal em 2007, em suas dimensões econômica, financeira, contábil, patrimonial e operacional.

Faço, neste momento, algumas singelas considerações de ordem econômico-financeira, realçando alguns pontos que considero, dentre tantos outros, de especial relevância.

Exsurge, em primeiro plano, no aspecto macroeconômico, o significativo índice de crescimento do PIB de 5,41% em relação ao ano anterior, fazendo antever a entrada de nosso País em um salutar e necessário ciclo de expansão econômica sustentável, mantida a fundamental estabilidade monetária.

No aspecto das relações econômico-financeiras com o exterior, merece igual destaque a transformação da dívida externa líquida em um saldo credor líquido de 2,7% do PIB em dezembro de 2006 e de 9,03% do PIB no final de 2007.

No mesmo cenário, houve um grande crescimento do resultado (positivo) do Balanço de Pagamentos, que passou de US\$ 30,6 bilhões para US\$ 87,5 bilhões, sendo que o maior crescimento observado ocorreu na conta de capital e financeira, cujo resultado superou o ano anterior em 407,8%, decorrente do significativo aumento de 424,9 % nos investimentos diretos líquidos.

O crescimento do Balanço de Pagamento, por sua vez, contribuiu decisivamente para a elevação do saldo das reservas internacionais (conceito de liquidez), que atingiu o montante de US\$ 180,33 bilhões, maior patamar já alcançado, gerando, todavia, um expressivo custo de manutenção para o Banco Central e colaborando para a progressiva e preocupante valorização do real frente ao dólar.

Quanto à análise das receitas e despesas, vale destacar que com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, fixadas pela LDO, em especial o montante do *superávit* primário a ser alcançado, a LRF (art. 9º) prevê a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e estabelece que cabe à LDO dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho (ar. 4º). Neste contexto, e com base em entendimento com o FMI,

a LDO/2005 previu uma significativa mudança no cálculo do resultado primário, que foi mantida em 2007, permitindo a exclusão, no seu computo, de parcela das despesas primárias.

Tais despesas constituem o denominado “Projeto-Piloto de Investimentos”, detalhado no anexo VII da Lei Orçamentária de 2007, com dotação inicial no valor de R\$ 4,6 bilhões, posteriormente ampliada para R\$ 11,3 bilhões. Esse projeto, com vigência de três anos (2005-2007), foi estruturado, conforme ressalta o abalizado relatório ora apresentado, com o objetivo de aumentar a capacidade de investimento público sem comprometer os esforços de ajuste fiscal e é composto por várias ações da área de infraestrutura (rodovias, metrô, ferrovias, portos, perímetro de irrigação, prospecção de petróleo etc.), que têm como objetivo a formação de ativos que contribuirão futuramente para gerar resultados positivos para a economia e a sociedade brasileira.

Por outro lado, suscita inquietação o fato de que, em razão de a variação real da arrecadação tributária ter superado a do PIB, a carga tributária nacional avançou de 34,49% em 2006 para 36,18% em 2007, aumento de 4,9%, mantendo, assim, a sua trajetória ascendente, sem a devida contraprestação em matéria de serviços e utilidades de qualidade postos à disposição da sociedade.

Os constantes aumentos verificados na arrecadação federal impõem uma reflexão séria e estrutural a respeito da eficiência e efetividade do gasto público, sendo notórios os graves problemas enfrentados pela população brasileira na utilização, em especial, de serviços públicos de saúde e segurança.

Com essas breves considerações, renovo os cumprimentos ao eminente Ministro Benjamin Zymler e a toda a equipe de servidores que o auxiliou, pelo profundo e competente trabalho realizado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

MANIFESTAÇÃO DO PRESIDENTE DO TCU NA SESSÃO DE APRECIÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA 2007

Ao encerrar esta sessão solene, gostaria apenas de salientar o orgulho cívico que tem o Tribunal de Contas da União em exercer esta atribuição constitucional de apreciar e emitir parecer sobre as Contas do Governo, aspiração antiga que nasceu com a República, tendo sido inserida ainda na Constituição de 1891, no art. 34, § 1º.

Por força de obstáculos políticos e administrativos, esse importante anseio constitucional permaneceu por longos anos sem ser concretizado. O Tribunal de Contas sempre procurou oferecer sua contribuição para que se cumprisse a Constituição. Até 1910, embora não lhe houvesse sido legalmente conferida a atribuição, a Corte, com base em seus próprios registros, efetuava avaliação da administração financeira do exercício findo e enviava os dados ao Congresso Nacional para apreciação.

Em 1911 operou-se tentativa de regulamentação no plano infraconstitucional, com instituição de expressa determinação legal para que houvesse apresentação das contas e emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas. Durante os 23 anos seguintes, porém, o envio dos dados ao Congresso Nacional continuaria a ser realizado nos moldes anteriores, isto é, sem a tomada de contas propriamente dita.

Como alternativa, o Presidente do Tribunal de Contas — a quem a praxe incumbia de, todos os anos, relatar as contas — mandava incluir no relatório de atividades da Corte os dados sobre escrituração da receita e despesas públicas, sendo esses os únicos elementos de que dispunha o Tribunal de Contas para tornar realidade, ainda que de forma incompleta, o ideal republicano.

Somente com a Constituição de 1934 seria constitucionalmente conferida ao Tribunal, por força do art. 102, a competência para emitir parecer prévio sobre as Contas do Governo. Encerrado, então, o primeiro exercício após a promulgação da nova Carta Política, em sessão realizada em 30 de abril de 1935, aos 44 anos de existência, o Tribunal de Contas poderia pela primeira vez exercer plenamente a relevante missão, que é hoje a primeira das atribuições que lhe confere a atual Constituição Federal.

Desde então, as contas viriam a ser anualmente apreciadas, agora já com designação de Ministro-Relator a cada ano, em ritual que, cumprido com zelo e responsabilidade há 73 anos, tem contribuído para confirmar as palavras proferidas pelo Presidente do distante 1935, Octávio Tarquínio de Sousa Amarantho, de que a colaboração do Tribunal de Contas não faltaria, e que realizaria a Corte, integralmente, o que dela esperava o legislador constituinte.

Tenho dito ao longo dos anos, desde que tomei assento neste Colegiado, que no exame das Contas do Governo da República não está o Tribunal adstrito ao exame formal da regularidade da execução orçamentária ou da mera legalidade da despesa pública. Ao oferecer subsídios ao julgamento que será realizado pelo Congresso Nacional, por meio da emissão de parecer prévio, cumpre o Tribunal de Contas da União o dever fundamental de fornecer àquela Casa Legislativa — e à sociedade em última análise — todas as informações, necessárias e fidedignas, a fundamentar não só o julgamento das contas, mas também, sobretudo, o debate democrático sobre a atuação do Estado brasileiro.

A tarefa de hoje mostra-se maior do que a realizada no passado, pois desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal o mister deixou de consubstanciar-se apenas na emissão de parecer sobre as Contas do Governo para desdobrar-se no exame individualizado das contas dos Chefes dos Poderes da

União e do Ministério Público, embora neste ano, por força de medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a emissão de parecer prévio recaia exclusivamente sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, que serão julgadas posteriormente pelo Congresso Nacional.

Todo o esforço empreendido pelo Tribunal de Contas da União tem como objetivo primordial atender aos anseios da sociedade, que necessita de informações corretas sobre a atuação e o desempenho de todos os órgãos públicos federais. Cabe ao Tribunal assegurar a necessária publicidade aos resultados das apreciações, avaliações e fiscalizações efetuadas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Por essas razões, tenho sempre afirmado, e reafirmo hoje, ao fim do trabalho realizado, que no desempenho desta missão o Tribunal de Contas da União presta notável serviço à Nação.

E pelo excelente trabalho técnico apresentado a este Plenário, cumprimento o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela qualidade e profundidade dos estudos empreendidos nesta árdua e nobre atribuição.

Estendo os cumprimentos a todo o corpo técnico desta Casa que, sob a coordenação de Sua Excelência, colaborou para que o Tribunal apresentasse este excelente trabalho à sociedade brasileira.

Parabenizo, também, os Senhores Ministros e o Senhor Procurador-Geral em exercício pela contribuição permanente que têm prestado para o bom desempenho dessa missão constitucional, e pela pertinência das contribuições que ofereceram nesta sessão.

Agradeço a presença de todos que aqui compareceram, prestigiando o Tribunal e abrilhantando esta solenidade.

Declaro encerrada a presente sessão.

Muito obrigado a todos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2008.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente

CRÉDITOS

GABINETE DO MINISTRO-RELATOR

Chefe de Gabinete

Cristiano Rondon Prado de Albuquerque

Assessores

André Mendonça Vieira

Guilherme Henrique de La Rocque Almeida

Karine Lílian de Souza Costa Machado

Laureano Canabarro Dios

Remilson Soares Candeia

Thaís da Matta Machado Fernandes

SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL – SEMAG

Secretário

Marcelo Luiz Souza da Eira

Diretores

Charles Mathusalem Soares Evangelista

Joaquim Ramalho de Albuquerque

Verônica Maria Rodrigues Veloso Holanda

Assessor

Cláudio Henrique Correia

Analistas de Controle Externo

Andréa Barros Henrique

Alessandro Aurelio Caldeira

Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior

Antonio Leonardo de Azevedo Carvalho

Antônio Moreno Macena de Menezes

Aritan Borges Maia

Cláudio André Abreu Costa

Daniel Correa da Silva

Daniela Fernandes Nilson

Dulce Maria Alves da Rocha Coelho

Eliezer Carneiro

Erika Rocha Ferreira Lima

Eunice Lemos Rosal Daros

Flávio Marcos Godoy Krecke

Henrique César de Assunção Veras

Idenilson Lima da Silva

Judson dos Santos

Júlio Cesar Azevedo Teixeira

Lucieni Pereira da Silva

Luciano José Maia

Patrícia Garone Figueira Falcão

Roberto Santos Victor

Rosanne Pimentel Mannarino
Tito Belchior Silva Moreira
Virginia de Angelis Oliveira de Paula
Walkiria Vieira Forster

Técnicos de Controle Externo

Juarez de Moura Fé
Laurita Nepomuceno Sipaúba
Maria Aparecida Guedes Oliveira
Maria das Dores do Nascimento Mota

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE DESESTATIZAÇÃO – SEFID

Secretário

Adalberto Santos de Vasconcelos

Diretor

Ivan André Pacheco Rogedo

Analista de Controle Externo

Denise T. de Mesquita da Silveira e Silva

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E PATRIMÔNIO DA UNIÃO – SECOB

Secretário

André Luiz Mendes

Diretor

André Kresch

Analistas de Controle Externo

Adriana Villela de Souza Araújo
Luiz Ricardo Leite Filgueiras

6ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Secretária

Vanda Lúcia Romano da Silveira

Assessora

Adriana Monteiro Vieira

Analista de Controle Externo

Angela Brusamarello