

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO
FEDERAL – EXERCÍCIO FINANCEIRO 2012

RELATOR: Senador ACIR GURGACZ (PDT-RO)

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Sumário

1	RELATÓRIO	3
1.1	Legislação aplicável	4
2	ANÁLISE	5
2.1	Audiência pública com o Ministro Relator do TCU	5
2.2	Desempenho da economia em 2012	5
2.2.1	Carga tributária.....	7
2.2.2	Custo fiscal das operações de fomento.....	7
2.3	Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal	7
2.3.1	Plano Plurianual	7
2.3.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	9
2.3.3	Lei Orçamentária Anual	9
2.3.4	Gestão fiscal	12
2.4	Ações Setoriais	17
2.4.1	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.....	18
2.4.2	Previdência Social	18
2.4.3	Energia – combustíveis	19
2.4.4	Transporte	20
2.4.5	Demais setores	21
2.5	Balanço Geral da União.....	212
2.5.1	Balanço Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais	212
2.5.2	Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro	22
2.5.3	Opinião com Ressalva	223
3	VOTO	23
3.1	Projeto de Decreto Legislativo	245

PARECER N^o , DE 2014

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, sobre AVN - AVISO (CN), N^o 12 de 2013, que “encaminha, em conformidade com o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório, sua síntese e o Voto sobre as contas da Presidenta da República referentes ao exercício de 2012, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União”.

Relator: Senador **ACIR GURGACZ (PDT-RO)**

1 RELATÓRIO

Por meio da Mensagem n^o 25, de 2013 – CN (MCN n^o 25/2013), a Excelentíssima Senhora Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2012, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 49, inciso IX, e 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n^o 101/2000).

As referidas contas foram encaminhadas ao Tribunal de Contas da União - TCU, para a emissão, no prazo de sessenta dias, do Parecer Prévio a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal. No Tribunal, o Ministro José Jorge foi designado relator da matéria.

O TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas pela Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Nada obstante, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal.

Ao acolher as conclusões apresentadas pelo Ministro Relator, o TCU aprovou o seguinte Parecer Prévio às Contas do Governo da República de 2012:

É DE PARECER que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional, tendo em vista que:

a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal;

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

1.1 Legislação aplicável

O Poder Legislativo tem duas funções precípuas: legislar e fiscalizar os atos do governo. É no contexto da fiscalização que se insere o exame das contas do governo. De certa forma, o julgamento das contas, ao lado de outros mecanismos constitucionais, materializa o sistema de “freios e contrapesos” que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos. Ao julgar as contas, o Poder Legislativo lança sobre elas o olhar da sociedade. É ato político, mas que não prescinde da análise técnica.

Para execução dessa tarefa, o Parlamento é auxiliado pelo TCU, a quem, conforme o art. 71 da Constituição, compete elaborar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. O papel do TCU na análise das contas do governo se restringe à apreciação técnica das contas prestadas pelo Poder Executivo e à emissão do parecer prévio – distintamente do exame das contas dos responsáveis pela gestão da coisa pública, ocasião em que exerce poder jurisdicional. O parecer prévio constitui importante subsídio para o Congresso exercer sua prerrogativa constitucional, sem limitar a atuação congressional às informações nele contidas.

O conteúdo das contas de governo é definido na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) e em seu Regimento Interno. O art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica, por exemplo, define que as contas devem consistir nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento. Já o art. 221 do Regimento Interno define que: (...) “as demais contas incluirão quadro consolidado de gestão fiscal e relatório do respectivo órgão de controle interno contendo manifestação conclusiva acerca da conformidade da execução orçamentária e financeira no exercício com as metas fixadas no plano plurianual e com os dispositivos constitucionais e legais, em especial a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual”.

O art. 222 remete a ato normativo específico do Tribunal à determinação da forma de apresentação do relatório que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República, elaborado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

No que concerne ao rito da análise, o art. 166 da Constituição determina que cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. A tramitação das contas na CMO é regulada pela Resolução nº 1, de 2006 – CN. O art. 115 dessa Resolução determina que o relator apresentará relatório e o respectivo projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão. Além disso, conforme parágrafo único, no início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a Comissão realizará audiência pública com o Ministro Relator do TCU, que fará exposição do parecer prévio.

O julgamento das contas do governo fundamenta-se em juízo político do desempenho do Chefe do Poder Executivo. Alguns parâmetros, constitucionalmente previstos, podem ser utilizados para esse propósito, a exemplo do conteúdo da mensagem e do plano de governo que o Presidente da República deve remeter ao Parlamento por ocasião da abertura da sessão legislativa (art. 84,

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

inciso XI, da CF), e do compromisso presidencial prestado ao tomar posse, de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil (art. 78 da CF).

Esclarecemos que os arts. 56 e 57 da LRF tiveram sua eficácia suspensa por medida cautelar na ADI nº 2238 (impetrada pelo PT, PC do B e PSB). A LRF não disciplina pontos essenciais do instituto de prestação de contas, nada definindo sobre o conteúdo, a estrutura e os critérios de julgamento, ficando clara a premente necessidade de o Congresso Nacional elaborar norma regulamentadora da prestação de contas, de forma a torná-la um instrumento que contribua, efetivamente, para aumentar a transparência democrática dos Poderes da União.

Ressaltamos, também, a previsão do art. 117 da Resolução nº 1/2006 – CN, que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional. Tal dispositivo prevê o uso da legislação e dos procedimentos do TCU pelo Congresso na ausência de norma específica sobre o Controle. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas se fundamenta em estudos técnicos pormenorizados, cujos relatórios foram encaminhados a esta Casa e encontram-se disponíveis para análise dos parlamentares e da sociedade. Este Relatório não reproduzirá os detalhes da análise técnica realizada pelo TCU, mas trará os aspectos essenciais do trabalho do tribunal para fundamentar o julgamento político por parte do Congresso Nacional.

2 ANÁLISE

2.1 Audiência pública com o Ministro Relator do TCU

O art. 115 da Resolução nº 1/2006 – CN determina, em seu parágrafo único, que no início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a CMO realizará audiência pública com o Ministro Relator do TCU, que fará exposição do parecer prévio. Entretanto, a audiência pública sobre as contas do Governo da República do exercício financeiro de 2012 não foi realizada.

2.2 Desempenho da economia em 2012

Em 2012, o Produto Interno Bruto – PIB, foi de R\$ 4,4 trilhões, a preços correntes, um crescimento real de 0,9% em PIB do ano anterior. Esse resultado foi influenciado negativamente pela retração de 2,3% no setor agropecuário e de 0,8% no setor industrial. Como contraponto, o setor de serviços teve alta de 1,7% no ano.

Sob a ótica da demanda, contribuíram positivamente para o crescimento do PIB os consumos do governo e das famílias (3,2% e 3,1%, respectivamente). O ponto negativo ficou por conta do investimento, haja vista que a Formação Bruta de Capital Fixo - FBCF¹, recuou 4,0% no ano.

A despeito desse desempenho, a análise da produção de bens e serviços de cada trimestre revela que a economia experimentou ligeira recuperação ao longo do ano. Embora no primeiro

¹ A FBCF é a operação do Sistema de Contas Nacionais - SCN, que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente por eles consumidos.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

período do ano o PIB tenha evoluído apenas 0,1%, nos últimos três trimestres houve crescimento de 0,3%, 0,4% e 0,6%, respectivamente.

O baixo dinamismo da atividade econômica acarretou uma redução na taxa de crescimento do emprego formal em comparação com o ano anterior (3,43%, contra 5,47% em 2011). No entanto, esse fato não impactou a taxa de desemprego observada no período, que finalizou o ano em 4,6%, tampouco a elevação dos rendimentos médios mensais percebidos pelos trabalhadores (crescimento de 5,05% em relação a 2011).

No que toca à taxa de inflação, aferida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ela encerrou o ano em 5,84%, dentro dos limites fixados pelo Conselho Monetário Nacional. Destaco que o grupo Transportes contribuiu para redução do indicador (variação de apenas 0,48%), em razão, principalmente, pela redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, incidente sobre os automóveis novos.

Os empréstimos a pessoas físicas e jurídicas atingiram 53,5% do PIB. Esse número revela uma continuidade na trajetória de expansão das operações de crédito (16,2% em relação a 2011), com destaque, principalmente, para aquelas realizadas com recursos voltados para o setor habitacional, que cresceram, no período, 37,6%. Com relação à destinação, as operações de crédito do sistema financeiro foram direcionadas, em sua maioria, ao setor privado, que respondeu por 95% dos empréstimos.

No âmbito externo, a economia mundial foi marcada pela recessão no continente europeu, pelo crescimento abaixo do previsto nos Estados Unidos e pela desaceleração nos países emergentes. Em decorrência desse cenário adverso, as exportações brasileiras sofreram redução de 5,3% no período. A maior parcela das exportações do país teve como destino o bloco asiático, responsável por 31,1% das exportações. Dentro desse bloco, merece destaque a China, que, embora tenha reduzido suas aquisições em 7%, ainda continua sendo o principal importador do Brasil, concentrando 17% das exportações.

Com relação ao Balanço de Pagamentos, a conta Transações Correntes encerrou o ano de 2012 deficitária em R\$ 54,2 bilhões. Embora a Balança Comercial e o saldo das Transferências Unilaterais Correntes tenham apresentado resultado positivo, isso não foi suficiente para compensar o déficit de Serviços e Rendas. A despeito disso, o resultado do Balanço de Pagamentos foi de US\$ 18,9 bilhões, em decorrência do desempenho da Conta Capital e Financeira (superavitária em US\$ 72,8 bilhões), que reúne, entre outros itens, os investimentos estrangeiros diretos no país. Em decorrência dessas operações, o saldo das reservas internacionais sofreu aumento de 7,6% em 2012, quando comparado ao ano anterior, atingindo o montante de US\$ 378,6 bilhões.

No que tange à Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, houve aumento de R\$ 41,5 bilhões de 2011 para 2012, atingindo R\$ 1,55 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu 1,2 ponto percentual, passando de 36,41%, em dezembro de 2011, para 35,21%, ao final de 2012. Com relação à Dívida Bruta do Governo Geral, houve aumento de R\$ 340,3 bilhões, representando, em relação ao PIB, aumento de 4,5 pontos percentuais. O aumento considerável do endividamento bruto decorreu, principalmente, da elevação dos montantes das operações compromissadas contratadas pelo Banco Central do Brasil (que passou de R\$ 341,9 bilhões, em 2011, para R\$ 523,9 bilhões, em 2012), bem como da dívida mobiliária em mercado (que variou de R\$ 1,769 trilhão, em 2011, para R\$ 1,905 trilhão ao final de 2012).

Por fim, a taxa de risco-país do Brasil, representada pelo indicador EMBI+, encerrou o ano de 2012 em 138 pontos, muito embora tenha atingido um pico de 246 pontos em junho daquele ano.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.2.1 Carga tributária

O Relatório elaborado pelo TCU indicou que o nível de tributação no país é compatível com o dos países mais ricos. Entretanto, o país ainda está distante do mesmo nível de produtividade e renda dessas nações. Além disso, ficou registrada a necessidade de melhora na qualidade da tributação no Brasil, reduzindo impostos incidentes sobre o consumo e aumentando aqueles sobre a renda, tendo em vista que a tributação sobre o consumo tende a agravar a injustiça social.

2.2.2 Custo fiscal das operações de fomento

O aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a DLSP sob controle. No entanto, carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa pela qual a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP). Verificou-se que entre 2003 e 2012 o custo fiscal dessas operações de fomento se expande continuamente.

2.3 Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal

A limitação de empenho e movimentação financeira (também conhecida como contingenciamento) está prevista na LRF como um dos instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit primário contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. 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 dos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

2.3.1 Plano Plurianual

A lei que institui o Plano Plurianual – PPA, estabelece, 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 que prevê o § 1º do art. 165 da Constituição Federal.

Segundo as informações do PPA 2012-2015, 56,8% dos valores estimados estão destinados a programas temáticos da área social, seguidos por infraestrutura (26,3%), desenvolvimento produtivo e ambiental (14,6%) e temas especiais (2,3%),

O PPA 2012-2015 trouxe alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do governo federal, uma vez que as categorias a partir das quais o plano se organizava, desde a edição do Decreto 2.829/1998, foram redesenhadas. O binômio “programação” que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos deu lugar a “programas temáticos”, “objetivos” e “iniciativas”, restando às últimas o vínculo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As mudanças promovidas podem trazer dificuldades para construção de séries históricas com a evolução das políticas públicas no PPA, haja vista a dificuldade de se fazerem associações entre os novos atributos e os antigos. Além disso, durante alguns exercícios haverá execução orçamentária de restos a pagar de programas do PPA anterior, o que criará uma espécie de orçamento paralelo relacionado aos antigos programas de governo.

Ressalte-se também a dificuldade de se promover a responsabilização por resultados em razão de os programas, por um lado, serem organizados por temas de políticas públicas e a ação governamental, por outro lado, ser organizada por departamentos, secretarias e coordenações. Ademais, a abrangência dos programas temáticos instituídos implica complexidade para se identificar os problemas intrínsecos às políticas.

Apesar de a metodologia do novo PPA 2012-2015 prever que os programas temáticos devem ser abrangentes para organizar a gestão, o monitoramento e a avaliação, não estão previstos instrumentos para monitoramento das metas qualitativas, informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas. Tal situação pode comprometer o controle a ser executado pelos gestores, pela sociedade e pelos próprios órgãos de fiscalização.

Por outro lado, as alterações realizadas buscam qualificar as informações do plano, o que vai ao encontro das limitações existentes em relação à confiabilidade dos antigos atributos, reiteradas anualmente no Relatório das Contas do Governo, a exemplo dos valores previstos para as metas físicas das ações.

O sistema de planejamento e orçamento previsto na Constituição Federal deverá ter mais estabilidade a partir da edição da lei complementar que substituirá a Lei nº 4.320/1964. Espera-se que a nova lei, prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, defina de forma adequada o sistema PPA/LDO/LOA, suprimindo a ausência que hoje se verifica de um modelo legalmente instituído para a organização, a metodologia e o conteúdo dos planos plurianuais.

O TCU realizou levantamento de natureza operacional no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o objetivo de descrever e analisar a estrutura do PPA 2012-2015. Buscou-se verificar se os novos conceitos propiciaram a correção das deficiências apontadas nos planos anteriores, bem como analisar a reprogramação orçamentária para 2013, com ênfase no novo instrumento denominado plano orçamentário.

No Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário, foram reiteradas as constatações realizadas durante o levantamento, referentes a: participação dos órgãos setoriais na definição dos atributos dos programas temáticos; existência de metas quantitativas sem definição de valores a serem alcançados durante e ao final do plano; subjetividade na apuração dos resultados por meio das metas qualitativas; indicadores sem definição de parâmetros mínimos de validade e qualidade; preenchimento dos resultados dos indicadores a cargo da SPI; iniciativas que não identificam a entrega de produtos, bens ou serviços à sociedade; ausência de participação de atores relevantes no processo de revisão do Cadastro de Ações, tais como o TCU; ausência de normatização do plano orçamentário.

Por sua vez, cada meta quantitativa traz, em sua declaração, um valor a ser alcançado ao final do período do plano. Dessa forma, o compromisso firmado no PPA deixou de ser anual em qualquer instância de medição de resultado, circunstância que não permite revelar a dinâmica pretendida quando da execução dos orçamentos.

Com isso, o PPA 2012-2015 torna-se um bloco quadrienal fechado, que não revela, de forma definida, as pretensões anuais que eventualmente possam impactar a definição de prioridades ou alocação de recursos nas leis orçamentárias. Em decorrência disso, a orientação da ação de governo

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

pode ficar prejudicada, uma vez que a avaliação quanto ao alcance das metas não é tempestiva para ensejar sua correção. Além disso, há um problema de *accountability*, pois não é possível à sociedade monitorar a execução em relação ao desejado e, portanto, inviabiliza-se a cobrança adequada de resultados.

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

Para o exercício de 2012, a LDO não cumpriu uma de suas finalidades principais, qual seja, o estabelecimento de prioridades para a administração pública. No entanto, essa lacuna foi suprimida, de certa forma, pela Lei 12.593/2012, que estabeleceu o PPA 2012-2015. De acordo com o art. 19 desse instrumento orçamentário, “São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias”.

Apresentamos ressalva relativa aos problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria. A atual classificação orçamentária não permite uma quantificação consistente da prioridade dada às ações do PBSM, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle.

O TCU apresentou recomendação para solução do problema, direcionada à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013.

2.3.3 Lei Orçamentária Anual

2.3.3.1 Limitação de empenho e movimentação financeira - contingenciamento

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit primário estabelecida na LDO, é prevista no art. 9^a da LRF a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. De acordo com as informações prestadas pelo TCU, em 2012, os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recursos em relação à base sujeita a programação financeira foram: o Ministério do Esporte, com 62,4%; o Ministério do Turismo, com 53,9%; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com 36,4%; e o Ministério das Comunicações, com 34,6%. Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: a Advocacia-Geral da União, com 0,3%, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 3,5%, e o Ministério da Previdência Social, com 7,2%.

Observa-se que o estabelecimento de limite de empenho superior ou igual ao de pagamento resulta em elevado volume de inscrição de valores em restos a pagar no encerramento do ano, tendo em vista que parcela das despesas empenhadas não tem como efetivamente ser paga no decorrer do exercício e que o limite de pagamento destina-se não somente à cobertura das despesas

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

orçamentárias do exercício corrente, mas também aos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores.

2.3.3.2 Investimentos

Aspecto relevante relacionado às despesas com investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Da dotação total de investimentos para 2012, apenas 58% foi empenhado no exercício. Desse montante, uma parcela significativa foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Com exceção de Defesa Nacional, em todas as funções selecionadas a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi superior à que foi liquidada no exercício. A baixa liquidação contribui para o aumento do estoque de restos a pagar nos exercícios seguintes. Seria razoável supor que se há estoque de restos a pagar a ser liquidado no exercício, a alocação orçamentária para o período deveria levá-lo em consideração. No entanto, o mesmo quadro tem se repetido nos últimos exercícios. Há um recorrente distanciamento entre as dotações orçamentárias e os valores efetivamente liquidados no exercício. O que essa postura alocativa sugere, portanto, é que o governo federal já enxerga o investimento como uma despesa plurianual. Isso subverte a lógica orçamentária – afinal, o orçamento é anual – e representa mais uma limitação à redução do estoque de restos a pagar.

2.3.3.3 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 nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, as despesas legalmente empenhadas, mas não pagas, são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados.

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. No segundo caso, restos a pagar não processados, enquadram-se as despesas não liquidadas. O não cumprimento 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, uma vez que o volume de despesas correspondente pode ser alterado ao longo do exercício seguinte e sofrer mudanças caso algumas dessas 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 de restos a pagar, pois o cálculo do resultado primário é feito pelo critério de caixa (despesas pagas no exercício versus receitas arrecadadas no exercício). De igual forma, o não pagamento de despesas primárias no exercício de competência impacta positivamente o resultado primário.

Conforme tem sido consignado nos últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, o volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios. O crescimento entre 2008 e 2012 foi de 87%, enquanto que no último

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

exercício o crescimento foi de 25%. A título de comparação, as despesas empenhadas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social cresceram 46% entre 2008 e 2012. Considerando apenas as despesas primárias discricionárias, uma vez que os restos a pagar se concentram principalmente nessas despesas, o volume de despesas empenhadas cresceu 71%. O crescimento das despesas, portanto, tem sido inferior ao crescimento dos restos a pagar. Como resultado, tem crescido a importância de se analisar, em paralelo à execução do orçamento do exercício, a execução de restos a pagar de orçamentos passados.

Os restos a pagar de Investimentos revelam um dado significativo. Em 2012, a dotação orçamentária inicial para esse grupo foi de R\$ 80 bilhões, contra uma inscrição de R\$ 57 bilhões. Em outras palavras, o passivo de despesas não pagas de orçamentos anteriores ficou relativamente próximo da dotação do grupo para 2012. Para efeito de comparação, em 2006, a dotação para investimentos foi de R\$ 21 bilhões e o montante de restos a pagar foi de R\$ 13,2 bilhões. Se, por um lado, isso demonstra um substancial aumento nos investimentos orçamentários, por outro, reforça o caráter plurianual dessas despesas, constituindo parcela significativa das despesas por fazer da União.

A análise do ano de empenho, no plano normativo, é mais relevante quanto aos restos a pagar não processados. Isso porque sua validade se sujeita a disciplina normativa específica, significativamente alterada no final de 2011. Em síntese, pela atual redação do art. 68 do Decreto nº 93.872/1986, os restos a pagar inscritos na condição de não processados que não forem liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvados diversos casos. Conforme foi destacado no Relatório sobre as Contas do Governo de 2011, a nova redação do art. 68 confere um caráter bem mais elástico à validade dos restos a pagar não processados, pois representa, para grande parte dos restos a pagar, a inexistência de qualquer limitação temporal quanto a sua validade. O universo das exceções do art. 68 do Decreto nº 93.872/1986 é quase a totalidade dos restos a pagar não processados. Nessa configuração, é razoável esperar que o volume de restos a pagar continue sua trajetória crescente nos próximos exercícios.

2.3.3.4 Renúncias de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R\$ 216,5 bilhões em 2012, assim classificados: R\$ 146,00 bilhões de benefícios tributários, R\$ 26,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R\$ 43,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

A distribuição *per capita* dos benefícios de caráter social não atua no sentido de reduzir as disparidades regionais. Isso se deve, essencialmente, ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra associadas à presença de produção e renda, sem relação direta com as diferentes necessidades dos territórios do país, não atendendo, assim, ao propósito de desenvolvimento regional.

Entre as renúncias tributárias concedidas pela União, destacam-se as que envolvem o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Isso se justifica pelo fato de que o produto da arrecadação desses tributos, apesar de estarem no rol das competências da União, deve ser repartido com os entes subnacionais, conforme preconiza o art. 159 da Constituição Federal. Diante dos expressivos montantes envolvidos nas desonerações tributárias, suas complexidades e seus reflexos sobre os fundos de transferências constitucionais, é premente que o Poder Executivo avalie os resultados alcançados

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

com a concessão de benefícios dessa natureza. Como visto, seu impacto extrapola a esfera federal e atinge também as finanças dos entes subnacionais.

2.3.4 Gestão fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estatui, no § 1º do seu art. 4º, que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá anexo no qual serão estabelecidas metas de resultado primário e nominal e montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes. Sob esse comando, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (Lei nº 12.465/2011) fixou a meta de superávit primário em R\$ 139,8 bilhões para todo o setor público não financeiro. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em R\$ 97 bilhões, integralmente atribuídos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), vez que foi nula a meta determinada para as empresas estatais não dependentes (Programa de Dispêndios Globais).

Especificamente para o exercício de 2012, o anexo estipulou, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R\$ 39 bilhões e de montante da dívida líquida em R\$ 1.043,4 bilhões.

A União apresentou, em 2012, superávit primário de R\$ 85 bilhões ou 1,93% do PIB, valor inferior à meta fixada de R\$ 97 bilhões. No entanto, o art. 3º da LDO 2012 possibilitou que, da meta de resultado primário fixada, fossem deduzidas despesas orçamentárias referentes ao PAC. Em decorrência disso, dos R\$ 97 bilhões inicialmente previstos, foram descontados R\$ 39,3 bilhões, reduzindo a meta para R\$ 57,7 bilhões. Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R\$ 27,3 bilhões.

Para cumprir formalmente o superávit primário, além do contingenciamento, o governo federal, com amparo em atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012, dentro de sua esfera de discricionariedade, julgou conveniente e oportuno efetuar um conjunto de transações com partes relacionadas, dentre as quais o Fundo Soberano do Brasil (FSB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF). No total, essas transações, geraram receitas primárias da ordem de R\$ 22,4 bilhões para a União, o que corresponde a cerca 26% do resultado primário alcançado em 2012.

Por fim, como última medida que merece destaque, no encerramento do exercício houve a inscrição de R\$ 124 bilhões de despesas primárias em restos a pagar, nos termos do art. 36 da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 68 do Decreto nº 93.872/1986. O montante de despesas inscritas em restos a pagar tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Sob a ótica fiscal intertemporal, esse fato deve ser visto com atenção, pois, muito embora essas despesas não tenham impacto direto no resultado primário apurado no exercício de sua inscrição, porquanto não envolvem saída imediata de recursos do Tesouro Nacional, elas indicam um potencial desembolso futuro, ou seja, podem onerar o resultado primário de exercícios vindouros quando de seus pagamentos.

Com vistas a evidenciar o real esforço fiscal do governo em um exercício, mitigando o efeito dos crescentes montantes inscritos em restos a pagar, tem-se avaliado o resultado primário obtido descontado do denominado *float*. O *float* corresponde ao montante das despesas primárias inscritas em restos a pagar deduzido do valor correspondente aos restos a pagar pagos ao longo do exercício financeiro, assim como daqueles que forem cancelados no período. Em termos econômicos, representa o volume de recursos que, embora permaneça no Tesouro Nacional, poderá ser transferido a credores do governo, em momento futuro, em função de obrigações assumidas no exercício analisado.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nesse sentido, a análise do *float* de restos a pagar referente ao exercício de 2012 evidencia que um desembolso primário potencial de até R\$ 81,7 bilhões foi adiado para exercícios seguintes. Ou seja, caso os estágios da despesa tivessem sido cumpridos integralmente ao longo de 2012, ao menos parte das despesas primárias inscritas em restos a pagar poderiam ter sido pagas no exercício, impactando negativamente seu resultado primário.

2.3.4.1 Cumprimento da meta de resultado primário da União em 2012

Não podemos dizer que houve esforço fiscal propriamente dito, oriundo de aumento da arrecadação e de melhoria na qualidade os gastos da máquina administrativa, para o cumprimento da meta de resultado primário da União 2012.

Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a manter o endividamento público sob permanente controle.

Para tanto, são previamente definidas e amplamente divulgadas, por meio da LDO, as metas de resultado entre receitas e despesas primárias, entendidas como aquelas que efetivamente afetam o nível de endividamento público. Em razão de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, a possibilidade de cumprimento dessas metas deve ser verificada bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano também pela LDO.

Como medida da capacidade do governo de arcar com os juros de sua dívida sem ter de recorrer ao crédito, o resultado primário, a despeito de suas eventuais limitações conceituais e metodológicas, ainda é um indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos. Em face disso, o exercício pleno da capacidade tributária, inclusive com ações de combate à sonegação, e o controle das despesas e das renúncias de receitas são instrumentos-chave no modelo de gestão fiscal preconizado pela LRF.

Obviamente que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados ao se analisar esse indicador, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido econômico, em qualquer tempo e lugar, se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo. Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Significa dizer que, no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, sob pena de se comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos. Por certo, no texto que acompanha o Anexo de Metas Fiscais para 2012, o governo federal afirmou que “(...) vem atuando no aprimoramento dos mecanismos de arrecadação (...). Tem também procurado aprimorar a eficiência da alocação dos recursos, com medidas de racionalização dos gastos públicos (...)”.

Ainda com relação às metas fiscais, é fato que a LRF, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa seu cumprimento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Todavia, esse dispositivo não deve ser visto como um fim em si mesmo, de maneira que, esgotadas as alternativas de contenção de despesas discricionárias de custeio e de capital, assim como as possibilidades de ampliação de receitas tributárias e de contribuições, a alteração da meta de

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

resultado primário ou a justificativa de seu não alcance revelam-se como opções legitimamente válidas e prudentes, tomando-se como base o pressuposto da transparência que deve nortear a gestão fiscal.

Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R\$ 22,4 bilhões, afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção das seguintes medidas:

- a) aumentar a eficiência na arrecadação de receitas;
- b) reduzir as renúncias de receitas;
- c) racionalizar os gastos públicos; e
- d) aprimorar a cobrança de créditos a recuperar.

A arrecadação de receitas primárias em 2012 foi cerca de R\$ 67 bilhões inferior à previsão contida no orçamento. Já a concessão de renúncias de receitas tributárias e previdenciárias foi estimada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em cerca de R\$ 172,6 bilhões no período. Ademais, a União encerrou o exercício de 2012 com nada menos que R\$ 2,17 trilhões em estoque de créditos tributários e previdenciários a recuperar no longo prazo, composto por parcelamentos, dívida ativa e créditos com exigibilidade suspensa. Nada obstante, durante o exercício, a arrecadação dos parcelamentos e da dívida ativa somou apenas cerca de R\$ 55 bilhões.

Percebe-se, portanto, à vista da materialidade dos valores envolvidos, que uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, aliada a uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se traduzir em uma combinação fiscal ótima que levasse ao cumprimento da meta de superávit primário da União, de forma planejada, equilibrada e transparente.

Mesmo em caso de insucesso fiscal dessas medidas, restaria a alternativa de redução da meta de superávit primário por meio de mudança da LDO. Registre-se que tal medida já foi adotada pela União em 2009, quando buscou atenuar os efeitos internos da crise financeira global, não havendo impedimento para que retificação semelhante ocorresse em 2012, ainda que por motivação diversa.

Por fim, destacamos que o Poder Executivo não adotou providências, em prejuízo da qualidade das informações fiscais, com relação à recomendação do TCU sobre as contas do Governo da República de 2011. O TCU, com o objetivo de mitigar os riscos de distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento, recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional que estabelecesse regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro. A recomendação não foi atendida, pois não foi identificado mecanismo para controle dos pagamentos contabilizados em dezembro e sacados somente em janeiro. A propósito, houve aumento de 24,3% no montante de ordens bancárias emitidas no último dia de dezembro de 2012 (R\$ 22,8 bilhões) em relação àquelas emitidas no mesmo dia de 2011 (R\$ 18,3 bilhões).

2.3.4.2 Ausência de metodologia oficial de apuração do resultado primário da União e a não instituição do Conselho de Gestão Fiscal

A credibilidade da política fiscal depende não apenas do compromisso do governo com as metas estabelecidas, mas também da transparência e da qualidade dos resultados apresentados. Da

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

mesma forma que se busca evitar o processo de deterioração das contas públicas, duramente enfrentado pelo país entre as décadas de 1980 e 1990 e que somente arrefeceu após o ajuste fiscal promovido entre meados das décadas de 1990 e 2000, deve-se primar e perseverar pela higidez do indicador que, na essência, representa o esforço fiscal realizado pelo governo durante o ano, qual seja, o resultado primário.

Contudo, a relevância, fidedignidade, verificabilidade e compreensibilidade desse indicador (entre outras características qualitativas da informação de resultado primário da União) são afetadas sobremaneira pela incompletude do arcabouço normativo aplicável às finanças públicas federais. Com efeito, passados treze anos desde a edição da LRF, ainda não há metodologia oficial de apuração do resultado primário da União, tampouco limites ao endividamento federal.

Na LRF há previsão de que no prazo de noventa dias após sua publicação, o presidente da República submeteria, respectivamente, ao Senado Federal e ao Congresso Nacional propostas de limites globais: i) para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios; e ii) para o montante da dívida mobiliária federal. Essas propostas deveriam contemplar, entre outras disposições, a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal. Encaminhadas as propostas de limites globais para as três esferas de governo e para a dívida mobiliária federal (Mensagens 154 e 1.070, ambas de 2000, respectivamente), houve apartamento, na Mensagem 154/2000, do texto que menciona a União e que contém a metodologia de apuração do resultado fiscal, sendo aprovados tão somente os controles de endividamento para estados, DF e municípios, nos termos das resoluções do Senado Federal nº 40 (dívidas consolidada e mobiliária) e nº 43 (operações de crédito), ambas de 2001. Já a proposta de limite para a dívida mobiliária federal tramita no Senado como o Projeto de Lei iniciado na Câmara (PLC) 54/2009.

Destaca-se que essa lacuna normativa foi abordada em duas oportunidades recentes pelo TCU. No voto condutor do Acórdão 1.776/2012-TCU-Plenário, o eminente ministro relator Walton Alencar Rodrigues ressaltou que “(...) não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento da União (...)”. Já por intermédio do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ª Câmara, relatado pelo nobre ministro Augusto Nardes, o TCU recomendou ao Senado Federal que:

(...) na qualidade de responsável pela edição de normas e parâmetros de apuração do resultado fiscal da União, conforme estabelecido no art. 52, incisos VI e VII, da Constituição Federal c/c o art. 30, incisos I e II, §1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000, adote providências visando suprir tal omissão, propiciando condições para que o Tribunal de Contas da União possa exercer com plenitude as atribuições previstas no art. 59 da LRF.

Ainda nessa linha, para estabelecer as diretrizes para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, o TCU realizou inspeção com o objetivo de identificar e segregar receitas e despesas primárias, recorrentes e não recorrentes, e os normativos que orientam o reconhecimento, mensuração e evidenciação do resultado primário da União. O trabalho abrangeu os exercícios financeiros de 2010 a 2012. Em síntese, verificou-se que alguns fatores concorrem para possíveis inconsistências no cálculo do resultado primário da União, em especial:

- a) o não desconto de receitas atípicas;
- b) a apuração “acima da linha” pelo regime de caixa; e
- c) o não reconhecimento dos restos a pagar como dívida, no cálculo “abaixo da linha”.

É preciso lembrar, ainda, que, ao calcular o resultado primário pela metodologia “abaixo da linha”, o Bacen, embora compute integralmente as disponibilidades financeiras do ente, considera, para fins de dívida, apenas empréstimos e financiamentos feitos junto ao sistema bancário, deixando

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de fora os restos a pagar inscritos no passivo financeiro. Em outras palavras, o Bacen reconhece e mensura o ativo de curto prazo, mas não reconhece e nem mensura o passivo não intermediado pelo sistema financeiro, de forma que o tamanho da dívida é subdimensionado em face dessa assimetria.

Diante dessas limitações, o TCU buscou, na mencionada inspeção, estimar o resultado primário do governo central ajustado pela exclusão de receitas atípicas e do *float* mantido nas disponibilidades financeiras em decorrência da inscrição de restos a pagar referentes a despesas primárias. Como conclusão, verificou-se que, na ausência desses fatores, as metas fiscais da União poderiam não ter sido alcançadas no triênio 2010-2012.

Em decorrência dessa constatação, um aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao papel cumprido pelas metas fiscais. Com efeito, a estabilidade macroeconômica é um bem público, conquistado a duras penas pela sociedade brasileira, que, portanto, fez e faz jus ao seu usufruto. Nesse sentido, a preservação da percepção de solvência do setor público é crucial para minimizar eventuais expectativas negativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público. Assim, conforme se depreende da leitura do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2012, as metas fiscais, e em especial a meta de resultado primário, servem para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições econômicas necessárias à manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública, em prol da estabilidade macroeconômica. As metas fiscais consistem, na prática, em mecanismo restritivo à expansão desmesurada da despesa pública e, conseqüentemente, da dívida pública.

Ocorre que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se configurado verdadeiros desafios à sociedade como um todo e ao TCU, como órgão de controle externo, em particular. Isso porque, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre qual superávit primário o governo federal tem de fato perseguido.

Ainda que a metodologia de apuração do resultado primário adotada pelo Bacen tenha respaldo em procedimentos internacionalmente aceitos, alguns dispositivos das sucessivas LDOs têm sido objeto de alteração recente. Citem-se como exemplos:

- a) a prerrogativa de redução da meta de superávit primário pelo abatimento das despesas do PAC, prevista a partir da LDO 2009, em substituição às despesas do Projeto-Piloto de Investimentos (PPI). Tal prerrogativa foi efetivamente exercida em 2009, 2010 e 2012;
- b) a fixação de metas em valores nominais, a partir da LDO 2011, em substituição à sistemática anterior de metas fixadas em percentual do PIB. Na prática, tal mudança se configura em potencial alívio fiscal para o governo federal sempre que o crescimento real do PIB for superior ao previsto quando da elaboração das metas;
- c) a prerrogativa de redução da meta de superávit primário pela realização de investimentos prioritários e de desonerações de tributos, prevista na LDO 2013. Segundo consta na Nota Técnica nº 6/113, do Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a dedução das renúncias de receitas representa nova distorção e torna praticamente inexecutável a apuração da meta reduzida, pois o montante das renúncias de receitas é de difícil aferição. De fato, o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado pelo Poder Executivo, embora os valores relativos aos últimos exercícios tenham apresentado uma relevante redução da defasagem.

Ademais, o governo federal propôs alteração na LDO 2013 (Projeto de Lei 1/2013-CN) no sentido de afastar o caráter compulsório da compensação, pela União, de eventual insuficiência dos resultados primários que vierem a ser alcançados pelos governos regionais. Tal modificação

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

também foi incorporada ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2014 (Projeto de Lei 2/2013-CN).

Quanto às transações atípicas, além das efetuadas em 2012 junto ao FSB, ao BNDES e à CEF, anteriormente mencionadas, merecem destaque, ainda:

- a) a cessão onerosa, ao BNDES, de até R\$ 5,2 bilhões em direitos relativos ao recebimento de rendimentos devidos por empresas públicas federais e sociedades de economia mista, referentes a dividendos e juros sobre capital próprio de exercícios sociais encerrados até 31/12/2009. Somente sobre os direitos relativos à Eletrobras, a União recebeu do BNDES R\$ 3,5 bilhões em 2009;
- b) a cessão onerosa dos direitos de exploração de petróleo à Petrobras, no valor de R\$ 74,8 bilhões, e a capitalização dessa mesma empresa, no valor de R\$ 42,9 bilhões, que resultaram em ganho primário de R\$ 31,9 bilhões para a União em 2010.

Todos esses fatores corroboram a necessidade premente de que a metodologia oficial de apuração do resultado primário da União seja estabelecida pelo Senado Federal, nos termos do que dispõem a Constituição Federal e a LRF.

Paralelamente, outro comando da LRF que, quando regulamentado, certamente contribuirá para mitigar os riscos de obscuridade na gestão fiscal é o art. 67. Referido dispositivo prevê a criação do Conselho de Gestão Fiscal, ao qual atribui a competência de acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com vistas a disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal, entre outros objetivos. Em que pese o § 2º do art. 67 da LRF dispor que a composição e a forma de funcionamento do referido conselho serão definidas em lei, passados treze anos desde a edição da LRF, tal colegiado ainda não foi instituído.

Ademais, nos termos do art. 1º, inciso XIV, da Portaria-MF 244/2012, compete à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, definir, coordenar e acompanhar os procedimentos relacionados com a disponibilização de informações da União para fins de transparência e controle da gestão fiscal. Nesse sentido, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos na LRF, é recomendável que a STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório “Resultado do Tesouro Nacional”, o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício.

2.4 Ações Setoriais

Este item busca evidenciar os aspectos mais relevantes do desempenho da gestão pública em 2012, a partir das informações do Parecer Prévio emitido pelo TCU. Nossa análise será concentrada nas oportunidades de melhorias em determinadas ações setoriais, considerando o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, os programas temáticos do PPA e as diversas ações setoriais do governo federal. Não iremos abordar as falhas pontuais identificadas em cada um dos setores de atuação do Governo Federal, tarefa já realizada pelo TCU e bem fundamentada em seu Parecer Prévio. Esperemos com nosso controle político da prestação de contas contribuir com o processo democrático, por meio de críticas construtivas às ações governamentais, tendo por base o parecer técnico-opinativo da Corte de Contas.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.4.1 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O PAC apresenta uma trajetória crescente de número de ações associadas. Originalmente, conforme consta nos dados referentes ao seu 1º Balanço (de julho de 2011), o PAC 2 era composto por pouco mais de quinze mil ações. Em dezembro de 2011, quando de seu 3º Balanço, já contava com 18,6 mil ações, que se elevaram a 29,9 mil ações em dezembro de 2012. Muitas dessas ações são oriundas do PAC 1, e foram transferidas para o PAC 2 uma vez que não haviam sido concluídas até 2010, seja por terem realmente sua data de conclusão posterior a 2010, seja por terem incorrido, em alguns casos, em sucessivos atrasos. Em que pese a prioridade dada às ações do PAC, desde o seu lançamento, repactuações no prazo de finalização de muitas delas têm sido efetuadas em razão de atrasos verificados em suas execuções.

Em que pese a trajetória crescente da dotação orçamentária, a análise da execução do orçamento de cada exercício, ao longo de todo o período, permite afirmar que o PAC, em nenhum momento de sua existência, conseguiu executar integralmente os créditos previstos em cada Lei Orçamentária Anual. Pelo contrário, a cada exercício, os valores da dotação orçamentária executados na forma de Restos a Pagar não Processados (a chamada liquidação forçada) se elevam, evidenciando a incapacidade da execução ao longo do exercício.

A contínua, e crescente, execução orçamentária por intermédio de inscrição em Restos a Pagar não Processados acaba fazendo com que o estoque de RPNP a serem pagos no programa também se apresente de forma crescente. No início de 2012 havia cerca de R\$ 38,9 bilhões inscritos em RPNP para serem pagos, dos quais foram pagos R\$ 20,7 bilhões. Esse contínuo aumento de RPNP acaba fazendo com que, em quatro dos seis anos de vigência do programa, os valores de liquidação relativos aos RPNP sejam superiores aos valores liquidados do orçamento anual.

2.4.1.1 Programa Minha Casa, Minha Vida

Devemos registrar que na primeira etapa do programa não foram entregues todas as unidades contratadas, em que pese ter sido finalizada em 2010. De fato, aproximadamente 65% das unidades contratadas na 1ª etapa do programa foram entregues até o final de dezembro de 2012.

2.4.2 Previdência Social

No que tange a sustentabilidade do regime de Previdência Social, de 2010 a 2012, o valor nominal do déficit do RGPS cresceu R\$ 5,3 bilhões, de 2011 para 2012, uma elevação de 14,8%. O déficit total foi igual a R\$ 40,8 bilhões. Em 2012, o resultado para a clientela urbana foi positivo em R\$ 24,5 bilhões, enquanto o resultado para a clientela rural foi deficitário em R\$ 65,4 bilhões. De 2011 para 2012, as receitas advindas da clientela urbana e rural cresceram 12,3% e 7,6%, respectivamente, enquanto as respectivas despesas cresceram 11,6% e 15,8%. O aumento do déficit relacionado à clientela rural, entre 2011 e 2012, esteve associado a um crescimento de R\$ 9,7 bilhões nas despesas conjugado com um aumento de apenas R\$ 0,4 bilhões nas receitas.

O TCU realizou auditoria cujo resultado apontou os seguintes fatores como principais causas do déficit rural:

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- a) insuficiência das fontes de arrecadação rural;
- b) modelo de arrecadação por sub-rogação, impossibilitando a individualização da contribuição do segurado especial e facilitando a evasão fiscal;
- c) desenho do benefício rural, que não exige comprovação de contribuição para sua concessão;
- e
- d) aumento real no valor do salário mínimo, que gera aumentos de despesa sem o correspondente crescimento da arrecadação.

Com base nessas constatações, o TCU recomendou aos órgãos responsáveis que avaliassem a conveniência de propor alterações legislativas com o objetivo de:

- a) especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial do subsistema rural;
- b) aperfeiçoar a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial; e
- c) excluir do resultado geral das contas do RGPS os resultados afetos à clientela rural, haja vista a natureza predominantemente de assistência social dos benefícios pagos a essa clientela.

Além disso, é preocupante a situação da previdência dos militares. Os dados referentes à previdência dos militares indicam que houve um resultado negativo de R\$ 21,3 bilhões em 2012, que representa um aumento nominal de 6,9% com relação ao déficit obtido em 2011. Esse aumento do déficit associado aos militares foi o maior observado nos últimos cinco anos e esteve associado a um crescimento de R\$ 1,4 bilhão nas despesas e uma redução de R\$ 24 milhões nas receitas. Com relação ao PIB, o resultado em 2012 foi equivalente a 0,48% do PIB, valor igual ao observado em 2011. Cabe ressaltar que os militares contribuem para pensão, mas não para aposentadoria, e que não há previsão legal para contribuição patronal, ou seja, o regime previdenciário dos militares é deficitário desde a sua origem. Mostra-se recomendável que o Poder Executivo avalie alternativas de financiamento para os encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, tendo em vista o crescente déficit financeiro dessas despesas e a falta de perspectiva de equilíbrio no longo prazo.

2.4.3 Energia – combustíveis

Em 2006 foi anunciado que o país era autossuficiente na produção de petróleo, na medida em que se comparou a exportação com a importação em termos de volumes absolutos de petróleo. Todavia, a rigor, a autossuficiência é alcançada quando o consumo interno é menor do que a produção. No entanto, no caso brasileiro, há a dificuldade de afirmar se o país foi realmente autossuficiente na produção, uma vez que os petróleos empregados nas refinarias são formados por misturas de óleos importados e nacionais. Isso porque as refinarias brasileiras não possuem a estrutura de refino necessária para processar apenas o óleo nacional, o qual possui a característica de ser, em termos gerais, mais pesado do que o importado. Em média, no Brasil se refinam misturas que variam em torno de 20% de petróleo importado e 80% de nacional.

Ademais, em face da incapacidade atual de atendimento da demanda de derivados pelas refinarias nacionais, o país ainda é fortemente dependente de importações, principalmente de óleo diesel, que possui considerável importância para a economia.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em face da incapacidade atual de atendimento pelas refinarias frente às crescentes taxas de consumo do mercado interno de derivados, o país ainda é dependente de importações dos principais combustíveis. No ano de 2012, a média da dependência externa da gasolina A foi próximo de 12% do mercado, do GLP na casa de 20% e do óleo diesel de 14%.

O crescimento acentuado no consumo da gasolina nos últimos anos fez com que o país saísse da situação de exportador de gasolina A, com receitas de 1,8 bilhões de Reais em 2007, para a de importador, com dispêndios em torno de três bilhões de Reais em 2012. O aumento recente do consumo de gasolina A, além de ser explicado pelo deslocamento do etanol na matriz, também pode ser entendido como consequência das políticas de redução de impostos no setor automotivo.

2.4.4 Transporte

A atuação do Estado na infraestrutura de transporte se realiza por meio de interferências nos subsistemas aéreo, terrestre e aquaviário. Ao longo do desenvolvimento do transporte de passageiros e de cargas, o modal rodoviário tornou-se o principal meio de transporte do país, respondendo por, aproximadamente, 58% do volume de movimentação nacional de cargas e 48% do transporte interestadual de passageiros. Em 2012 a malha rodoviária federal pavimentada era composta por 64 mil km.

Ocorre que, devido à extensão territorial e ao perfil econômico do Brasil, exportador de produtos minerais e agrícolas, o modal hidroviário e o ferroviário são capazes de realizar o transporte de cargas com mais eficiência, causando menor impacto ambiental. Além disso, levantamento realizado pelo Ministério dos Transportes em 2012 estimou que, sob certas condições e para determinados fluxos de carga, os fretes hidroviários e ferroviários podem ser 62% e 37% mais baratos do que os fretes rodoviários.

É necessária a existência de um órgão centralizador, que integre as diversas instâncias decisórias. Essa função cabe ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – Conit. Segundo a Lei nº 10.233/2001, cabe ao Conit propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens. O Conselho, apesar de ter sido criado em 2001, com presidência atribuída ao Ministro dos Transportes, ainda não exerceu plenamente seu papel de integrador das políticas públicas do setor. Ao contrário: não obstante tenham sido proferidas diversas recomendações por parte do TCU, até o final de 2012 não foi verificada a sua efetiva atuação.

2.4.4.1 Transporte ferroviário

O modal ferroviário se apresenta como alternativa para melhorar o sistema de transporte de carga no Brasil, aumentar a competitividade das empresas do setor e melhorar a matriz de transporte brasileira. Contudo, a baixa execução das ações orçamentárias previstas no PPA, destinadas à expansão da logística ferroviária no país, não condizem com a importância que as ferrovias devem receber em um país de dimensões continentais como o nosso. Alertamos que a manutenção dessa tendência de baixo investimento, a qual se relaciona a uma incapacidade de executar o orçamento proposto, resultará em prejuízos ao país.

É interessante notar que a execução financeira das ações orçamentárias contempladas pelo programa Transporte Ferroviário até 2012 indica que apenas 16% dos recursos aprovados para o

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

exercício financeiro foram executados. Dos recursos programados para os quatro anos do PPA 2012-2015, apenas 3% foram aplicados. As causas do baixo investimento do país no setor ferroviário decorrem, principalmente, da incapacidade de gestão da principal executora das ações de desenvolvimento da malha ferroviária federal, a Valec, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes.

2.4.5 Demais setores

No que concerne aos demais setores de atuação do Governo Federal, destacamos que do total das despesas, 4,34% foram destinados à Função Saúde, 3,94% à Função Educação e 0,47% à Função Segurança Pública. Trata-se de baixo investimento nessas relevantes funções governamentais, o que pode comprometer as políticas inclusivas previstas no PPA.

Ademais, alertamos sobre o baixo investimento do Governo Federal, problema que perpassa os diversos setores do governo. Reconhecemos o esforço do Poder Executivo em fortalecer o investimento no Brasil, haja vista que o PPA 2012-2015 previu que 26,3% das despesas programadas deveriam ser aplicadas na área de infraestrutura. Também cabe destacar que os investimentos do Orçamento Geral da União – OGU, apresentaram um incremento de 37,6% em relação ao observado no exercício anterior, de R\$ 48,4 bilhões para R\$ 66,7 bilhões. Entretanto, ainda há necessidade de aumentar a participação dos investimentos no OGU, que foi de 3,6% do montante global. Nos cinco anos anteriores, esse percentual variou entre 2,8% (em 2007) e 3,5% (em 2010).

Preocupamo-nos com a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados dos investimentos. Da dotação total do OGU para 2012, apenas 58% foi empenhado no exercício. No parecer prévio das contas relativas ao exercício de 2011, o Ministro Relator do TCU apontou duas causas do baixo nível de execução orçamentária das despesas de investimento:

- a) a deterioração da capacidade de gerenciar grandes obras de engenharia e projetos complexos; e
- b) a baixa qualidade dos projetos básicos.

No relatório das contas do exercício em exame, o Ministro José Jorge aponta, ainda, dificuldades na obtenção da titularidade das áreas de realização dos empreendimentos e de licenciamento ambiental.

2.5 Balanço Geral da União

2.5.1 Balanço Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais

Após aplicação dos procedimentos de auditoria sobre as demonstrações consolidadas da União, as seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalva por parte do TCU ao Balanço Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais:

- 1) Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R\$ 1,25 trilhão;

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- 2) Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R\$ 147 bilhões;
- 3) Divergências de R\$ 135,4 bilhões, R\$ 1,7 bilhão e R\$ 39,3 bilhões na Dívida Ativa;
- 4) Divergência de R\$ 53 bilhões em Créditos Parcelados;
- 5) Divergência de R\$ 28,9 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna;
- 6) Registro contábil intempestivo de R\$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal;
- 7) Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que em 31/12/2012 ficaram subavaliadas em R\$ 4 bilhões;
- 8) Divergência de R\$ 933 milhões em Bens Imóveis de Uso Especial;
- 9) Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional;
- 10) Falha de divulgação de transações com partes relacionadas;
- 11) Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias;
- 12) Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
- 13) Não contabilização da depreciação de bens imóveis; e,
- 14) Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber.

2.5.2 Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro

As seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalva ao Balanço Orçamentário e ao Balanço Financeiro:

- 1) Recebimento de R\$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- 2) Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R\$ 2,38 bilhões;
- 3) Falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e,
- 4) Ausência de contabilização das renúncias de receitas.

2.5.3 Opinião com Ressalva

Diante das evidências obtidas e das constatações de auditoria sobre o Balanço Geral da União, o TCU concluiu que, exceto pelos possíveis efeitos dos assuntos elencados nos tópicos anteriores, as demonstrações contábeis consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2012, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3 VOTO

Diante do exposto, manifestamos nosso voto pela aprovação, com ressalvas, das contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício financeiro de 2012, de acordo com os arts. 49, inciso IX, e 84, inciso XXIV, da Constituição Federal. As seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalva:

- 1) Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R\$ 1,25 trilhão;
- 2) Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R\$ 147 bilhões;
- 3) Divergências de R\$ 135,4 bilhões, R\$ 1,7 bilhão e R\$ 39,3 bilhões na Dívida Ativa;
- 4) Divergência de R\$ 53 bilhões em Créditos Parcelados;
- 5) Divergência de R\$ 28,9 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna;
- 6) Registro contábil intempestivo de R\$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal;
- 7) Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que em 31/12/2012 ficaram subavaliadas em R\$ 4 bilhões;
- 8) Divergência de R\$ 933 milhões em Bens Imóveis de Uso Especial;
- 9) Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional;
- 10) Falha de divulgação de transações com partes relacionadas;
- 11) Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias;
- 12) Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
- 13) Não contabilização da depreciação de bens imóveis;
- 14) Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber;
- 15) Recebimento de R\$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- 16) Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R\$ 2,38 bilhões;
- 17) Falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e
- 18) Ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Senador ACIR GURGACZ (PDT-RO)

Relator

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.1 Projeto de Decreto Legislativo

Aprova, com ressalvas, as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício financeiro de 2012.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício financeiro de 2012, de acordo com os arts. 49, inciso IX, e 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, são aprovadas com as seguintes ressalvas:

- I - Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R\$ 1,25 trilhão;
- II - Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R\$ 147 bilhões;
- III - Divergências de R\$ 135,4 bilhões, R\$ 1,7 bilhão e R\$ 39,3 bilhões na Dívida Ativa;
- IV - Divergência de R\$ 53 bilhões em Créditos Parcelados;
- V - Divergência de R\$ 28,9 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna;
- VI - Registro contábil intempestivo de R\$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal;
- VII - Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que em 31/12/2012 ficaram subavaliadas em R\$ 4 bilhões;
- VIII - Divergência de R\$ 933 milhões em Bens Imóveis de Uso Especial;
- IX - Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional;
- X - Falha de divulgação de transações com partes relacionadas;
- XI - Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias;
- XII - Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
- XIII - Não contabilização da depreciação de bens imóveis;
- XIV - Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber;
- XV - Recebimento de R\$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- XVI - Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R\$ 2,38 bilhões;
- XVII - Falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

XVIII - Ausência de contabilização de renúncias de receitas.

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