C0054799A

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.376, DE 2009

(Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização)

Ofício nº 94/2009 – CN

Aprova as Contas do Governo Federal no Exercício de 2006.

DESPACHO:
SUBMETA-SE AO PLENÁRIO, NOS TERMOS DO ART. 142 E 143 DO REGIMENTO COMUM. PUBLIQUE-SE.

PUBLICAÇÃO INICIAL
Art. 137, caput – RICD

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aprovada, as contas do Presidente da República relativa ao exercício de 2006, nos termos do inciso IX do art 49, combinado com, o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Ficam ratificadas as ressalvas constantes do Relatório do Tribunal de Contas da União para o Exercício de 2006.

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

Sala da Comissão, em 20 de agosto de 2008.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Presidente

Senador CÉSAR BORGES
Relator

Of. nº 94 /2009-CN Brasília, em 20 de fevereiro de 2009.

Senhor Presidente,

Nos termos do disposto no art. 142 do Regimento Comum, encaminho a V. Exª, anexo ao processado da Mensagem nº 40, de 2007-CN, o Parecer nº 2, de 2009-CN, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que conclui pela apresentação de dois projetos de decreto legislativo, que "Aprova as Contas do Governo Federal no Exercício de 2006" e que "Sobresta a apreciação das contas dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal de primeiro e segundo graus, Conselho da Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, relativos ao Exercício de 2006, em virtude da medida cautelar do Supremo Tribunal Federal concedida na sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238", para terem suas tramitações iniciadas nessa Casa do Congresso Nacional.

Encaminho, também, o processado do Aviso nº 18, de 2007-CN, de autoria do Tribunal de Contas da União, referente à matéria.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Exª protestos de elevada estima e distinta consideração.

Senador **José Sarney**
Presidente do Senado Federal

Exmº Sr.
Deputado **Michel Temer**
Presidente da Câmara dos Deputados

Secretaria-Geral da Mesa SEFRO 20/Fev/2009 17:58
Ponto: 52 36 Assinatura Original

SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
SERVIÇO DE PROTOCOLO LEGISLATIVO
MCN nº 40, de 2007
Em 10.04.2007

AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA PARECER PRÉVIO
EM 19/4/07

SEMAG-TCU
Fl. 16

Mensagem nº 203

Senador TIÃO VIANA
Primeiro Vice-Presidente

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, encaminho a Vossas Excelências os volumes anexos que compreendem as contas do Governo Federal relativas ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2006.

Brasília, 29 de março de 2007.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
MCN nº 40 / 2007
Fls. 01

SEMAG-TCU
Fl. 17

EM N.º 002 / CGU-PR

Em 29 de março de 2007.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a Prestação de Contas - Balanço Geral da União referente ao período de 1° de janeiro a 31 de dezembro de 2006. A Prestação de Contas está estruturada em cinco volumes.

Saliento, por fim, que as contas relativas ao exercício de 2006 devem ser submetidas ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no inciso XXIV art. 84 da Constituição da República, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

Respeitosamente,

JORGE HAGE SOBRINHO
Ministro de Estado do Controle e da Transparência

Senado Federal
Protocolo Legislativo
MCN nº 40 / 2007
Fls. 02

MCN 40/2007

SEMAG-TCU
Fl. 18

Aviso nº 264 - C. Civil.

Brasília, 29 de março de 2007.

A Sua Excelência o Senhor
Senador EFRAIM MORAIS
Primeiro Secretário do Senado Federal

Assunto: Contas do Governo Federal.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, relativas às contas do Governo Federal correspondentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2006.

Atenciosamente,

DILMA ROUSSEFF
Ministra de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

Senado Federal
Protocolo Legislativo
MCN nº 40 / 2007
Fls. 03

Recebi
Marcos - 2146
SM 2-4-2007
18h40 min

SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
SERVIÇO DE PROTOCOLO LEGISLATIVO
AVN nº 18, de 2007
Em 25.06.2007

A Comissão Mista de Planos,
Orçamentos Públicos e Fiscalização.
Em 27/06/2007

Senador GERSON CAMATA
Segundo-Secretário

Aviso n.º 900-SeSes-TCU-Plenário

Brasília-DF, 20 de junho de 2007

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência, dentro do prazo estabelecido no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório e sua síntese, elaborados pelo Senhor Ministro Ubiratan Aguiar sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2006, acompanhado das Declarações de Voto dos Ministros e dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Poder Executivo, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Federal, da Justiça Trabalhista, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público da União, aprovados pelo Tribunal de Contas da União na Sessão Extraordinária realizada no dia 19 do corrente mês.

Respeitosamente,

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes - Senado Federal
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 01

Tribunal de Contas da União

Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2006

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 02



Ministro Ubiratan Aguiar, Relator

Brasília, 2007

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2006

Ministro **Ubiratan Aguiar**, Relator

Brasília, 2007

© Copyright 2007, Tribunal de Contas de União
www.tcu.gov.br

Brasil. Tribunal de Contas da União.
Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2006 / Tribunal de Contas da União ; Ministro Ubiratan Aguiar, relator. – Brasília : TCU, 2007.
355 p.

1. Contas do governo – 2006 I. Aguiar, Ubiratan. II. Título.

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA 9

2.1 PANORAMA ECONÔMICO NACIONAL E INTENACIONAL 9

2.2 ATIVIDADE ECONÔMICA 9

2.2.1 Nível de Preços e Taxa de Inflação 9

2.2.2 Nível de Emprego e Salários 11

2.2.3 Produto Interno Bruto 14

2.2.4 Carga Tributária Nacional 15

2.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA 17

2.3.1 Política Fiscal 17

2.3.2 Política Monetária e Creditícia 17

2.4 RELAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS COM O EXTERIOR 19

3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2006 24

3.1 PLANO PLURIANUAL – PPA 24

3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO/2006 25

3.2.1 Priorização de Ações no Exercício de 2006 25

3.2.2 Cumprimento das Metas Fiscais 27

Metas fiscais – de acordo com nova série do PIB 28

Metas fiscais – de acordo com PIB publicado pelo Bacen – metodologia da série antiga 29

3.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA 29

3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2006 29

Alterações dos Orçamentos 30

Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento 30

Cumprimento dos Limites de Receitas e Despesas Correntes Primárias 36

3.3.2 Comportamento das Receitas e Despesas Correntes 38

3.3.3 Receitas 40

Previsão e Arrecadação de Receita 40

Desempenho da Arrecadação Federal 44

Dívida Ativa 49

3.3.4 Despesas 52

Despesas por Função 52

Despesas por Órgão Superior 53

Despesas por Natureza e Grupo de Despesa 55

Restos a Pagar 68

3.3.5 Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios 71

Benefícios relativos a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil 72

Benefícios Previdenciários 73

Benefícios Financeiros e Creditícios 74

3.3.6 Gestão Fiscal 76

Receita Corrente Líquida 77

Despesas com Pessoal 78

Operações de Crédito 80

Garantias e Contragarantias 81

Inscrição em Restos a Pagar 83

3.3.7 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais 84

Despesas por Empresa 84

Ações sem Cobertura Orçamentária 86

3.3.8 Dívida Pública 87

Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) 87

Operações do setor externo e o efeito sobre a Dívida Pública 89

Plano Anual de Financiamento (PAF 2006) 92

Aumento nos saldos e prazos das Operações Compromissadas 93

Instrumento híbrido de capital e dívida 95
DPFe – Dívida Pública Federal externa 96
Contabilização e Transparência da Dívida Pública 97
4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO FEDERAL 101
4.1 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DO PPA - 2004/2007 101
4.1.1 Análise da Execução dos Programas da LOA 2006 103
4.2 AÇÕES SETORIAIS 109
4.2.1 Função Legislativa 109
4.2.1.1 Senado Federal 109
4.2.1.2 Câmara dos Deputados 110
4.2.2 Função Judiciária 111
4.2.2.1 Supremo Tribunal Federal 111
4.2.2.2 Superior Tribunal de Justiça 112
4.2.2.3 Justiça Federal 113
4.2.2.4 Justiça do Trabalho 114
4.2.2.5 Justiça Militar 115
4.2.2.6 Justiça do Distrito Federal e dos Territórios 116
4.2.2.7 Justiça Eleitoral 117
4.2.2.8 Conselho Nacional de Justiça 118
4.2.3 Funções Essenciais à Justiça 118
4.2.3.1 Ministério Público da União 118
4.2.4 Funções Saúde, Previdência e Assistência Social 119
4.2.4.1 Execução dos Programas de Governo 120
4.2.4.2 Financiamento da Seguridade Social 121
4.2.4.3 Resultado Financeiro da Previdência Social 124
4.2.4.4 Limites de Gastos com Saúde 127
4.2.5 Funções Educação, Cultura e Desporto e Laser 130
4.2.5.1 Execução dos Programas de Governo 130
4.2.5.2 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 131
4.2.5.3 Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef 134
4.2.5.4 Ensino Superior 135
4.2.5.5 Fontes de Financiamento da Cultura 138
4.2.6 Funções Defesa Nacional e Segurança Pública 146
4.2.6.1 Execução dos Programas de Governo 146
4.2.6.2 Políticas de Segurança Pública 147
4.2.7 Funções Trabalho, e Direitos da Cidadania 158
4.2.8 Funções Habitação, Urbanismo e Saneamento 159
4.2.9 Funções Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia 160
4.2.10 Funções Agricultura e Organização Agrária 160
4.2.10.1 Despesas com Irrigação 161
4.2.11 Funções Indústria e Comércio e Serviços 162
4.2.12 Funções Comunicações, Energia e Transporte 163
4.2.13 Funções Administração, Encargos Especiais e Relações Exteriores 165
4.2.13.1 Execução dos Programas de Governo 165
4.2.13.2 Transferências Constitucionais e Legais 166
4.3 CONCLUSÃO SOBRE A AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO 168
5 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO 170
5.1 ABRANGÊNCIA INSTITUCIONAL DA ANÁLISE 170
Tribunal de Contas da União 171
Unidades Diplomáticas 171
Banco Central do Brasil (Bacen) 178
Funai – Patrimônio Indígena 172
Autarquias e fundações não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social 172
Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) 173

Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) 173
Companhia de Navegação do São Francisco (Franave) 173
Entidades criadas 174
Entidades extintas 174
Fundos 174
Entidades com dados incompletos 176
5.2 APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA UNIÃO 177
5.2.1 Critérios e Procedimentos Contábeis 177
5.2.2 Estruturação e Consolidação das Demonstrações Contábeis 178
Balanço Patrimonial 179
Demonstração das Variações Patrimoniais 180
Balanço Orçamentário 182
Balanço Financeiro 182
5.3 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA UNIÃO 183
5.3.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social 183
Resultado Patrimonial e Patrimônio Líquido 183
Obrigações em Circulação – Restos a Pagar 184
Receitas e Despesas Intra-orçamentárias 186
5.3.2 Poder Legislativo 187
5.3.3 Poder Judiciário 187
5.3.4 Ministério Público da União 188
5.3.5 Poder Executivo – Administração Direta 188
5.3.6 Fundos do Poder Executivo 189
5.3.7 Autarquias 195
Autarquias não pertencentes aos OFSS 196
Banco Central 197
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS 198
Autarquias pertencentes aos OFSS exceto o INSS 200
5.3.8 Fundações Públicas 204
Fundações não pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social 204
Fundações pertencentes aos OFSS 205
5.3.9 Empresas Estatais 206
Empresas Estatais Dependentes (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) 207
Consolidado das Empresas Públicas (não-OFSS) 209
Sociedades de Economia Mista 210
Constituição de Empresa 211
Aumento de Capital 211
Redução de Capital 212
Alienação de Empresas no Âmbito do PND 212
Ações Autorizadas a Transferir para o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP 212
5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 212
6 ÁREAS TEMÁTICAS 223
6.1 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO: ASPECTOS RELACIONADOS AO CONTROLE, PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO 223
Introdução 223
As transferências voluntárias no orçamento da União 224
Principais problemas verificados em cada fase do ciclo de operacionalização das transferências voluntárias 226
Fase 1: Planejamento / Alocação / Programação de recursos 227
Fase 2: Proposição / Análise / Formalização 232
Fase 3: Execução física e financeira / Fiscalização e acompanhamento pelo concedente 236
Fase 4: Prestação de contas pelo convenente e sua posterior análise pelo concedente 238
Medidas determinadas pelo TCU, indicativos de soluções apontadas no relatório da CPMI, iniciativas do Congresso Nacional e ações em curso no Poder Executivo 243
Conclusão sobre o Panorama Atual das Transferências Voluntárias 249
Referências Bibliográficas 253

6.2 ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NA ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E NA FISCALIZAÇÃO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS 254
Da Justiça Eleitoral 254
Do Ministério Público Eleitoral 255
Da Estrutura da Justiça Eleitoral 255
Dos Partidos Políticos 259
Da Prestação de Contas dos Partidos Políticos 261
Das Campanhas Eleitorais e a Prestação de Contas 263
Da Fiscalização das Campanhas Eleitorais 270
6.3 PATRIMÔNIO BRASILEIRO NA AMÉRICA LATINA 274
Introdução 274
Delimitação do escopo do trabalho 274
O patrimônio público brasileiro na América Latina 275
Secretaria do Patrimônio da União – SPU 275
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás 275
Banco do Brasil 276
Comando da Aeronáutica e Exército Brasileiro 276
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras 276
Conclusão sobre o Patrimônio Público Brasileiro na América Latina 283
7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2005 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS 289
7.1 RECOMENDAÇÕES DO TCU NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2004 APONTADAS COMO PENDENTES NO RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DE 2005 289
A - Receitas 289
B - Renúncias de receitas e incentivos fiscais 290
C - Demonstrações Contábeis 291
D - Sistemas de Custos 293
E - Infra-estrutura 293
7.2 RECOMENDAÇÕES DO TCU NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2005 294
A - Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino 294
B - Gastos com irrigação 295
C - Demonstrações e normas contábeis 295
D - Orçamento Público e Plano Plurianual 302
E - Seguridade Social 302
F - Corrupção 303
7.3 CONCLUSÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA 304
8 CONCLUSÃO 306
RESSALVAS 306
RECOMENDAÇÕES 309
9 PARECERES PRÉVIOS E VOTOS DOS MINISTROS E AUDITORES 315

INTRODUÇÃO

O art. 71 da Constituição Federal atribui ao TCU o dever de elaborar e apreciar relatório e pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, as quais, posteriormente, serão julgadas pelo Congresso Nacional. Esta é a septuagésima segunda oportunidade em que o Tribunal desempenha tão importante tarefa. Também é atribuição do TCU, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o exame e manifestação sobre as contas dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e do Chefe do Ministério Público da União.

Elaborar relatório e emitir parecer prévio sobre as contas do governo da República é uma das relevantes atribuições outorgadas ao Tribunal de Contas da União pela Constituição Federal. Nesse momento, são invocados e solidificados os mais fundamentais princípios republicanos, como a independência dos Poderes e o dever de prestar contas.

O Presidente do Congresso Nacional encaminhou ao TCU as contas do governo, relativas ao exercício financeiro de 2006, em 25 de abril de 2007. Compõem as contas o Balanço Geral da União, o Relatório do Controle Interno e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação.

Em que pese o julgamento das contas ser atribuição privativa do Congresso Nacional, compete ao TCU elaborar relatório técnico, que embasará o julgamento político por parte do Parlamento.

No relatório apreciado pelo Plenário do TCU, há um primeiro capítulo a respeito do desempenho da economia brasileira em 2006, considerando que o cenário econômico é um dos principais referenciais usados na análise das contas governamentais.

O segundo capítulo contém a análise das receitas e despesas, tanto estimadas e fixadas, quanto realizadas em 2006. São examinados o contingenciamento de recursos e o cumprimento de metas fiscais, a evolução da arrecadação tributária, a distribuição das despesas por função de governo, a gestão das renúncias de receitas, o cumprimento dos limites fixados na LRF e a evolução e gestão da dívida pública.

Em seguida, o relatório passa a tratar da ação setorial do governo. É analisado o cumprimento de metas físicas dos programas de governo em comparação com a execução dos respectivos recursos orçamentários. Ainda nesse capítulo, é verificado o cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos em educação e em saúde, o financiamento da seguridade social, o resultado financeiro da previdência social, a execução dos recursos destinados à promoção cultural e os resultados das políticas de segurança pública.

O quarto capítulo refere-se à análise econômico-financeira das demonstrações contábeis, o chamado Balanço Geral da União. São examinados os demonstrativos consolidados da administração direta, das autarquias, das fundações, dos fundos e das empresas estatais dependentes.

No capítulo seguinte, são tratados três temas escolhidos pelo Plenário do Tribunal, acolhendo proposta do Relator. O primeiro tema diz respeito às transferências voluntárias de recursos, ou seja, convênios, contratos de repasse e termos de parceria. São abordados, um a um, os muitos vícios associados a esses instrumentos, que, concebidos para auxiliarem o desenvolvimento regional, têm se tornado um dos mais vergonhosos sangradouros de recursos públicos. O segundo tema é a atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das campanhas e na apreciação das contas prestadas por partidos políticos

e por candidatos. O terceiro refere-se à gestão do patrimônio público brasileiro distribuído pelos demais países da América Latina.

O capítulo que antecede a conclusão é dedicado à avaliação do cumprimento de recomendações feitas pelo TCU quando da apreciação das contas referentes aos anos de 2004 e de 2005.

Finalmente, são elencadas as ressalvas consignadas nas contas, ou seja, as impropriedades que, embora não sejam suficientes para recomendar a rejeição das contas, maculam a gestão e requerem adoção de providências corretivas.

Além do relatório, esta publicação contém os projetos de pareceres prévios sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, que incluem, além das suas próprias, as dos Presidentes das Casas do Congresso Nacional e dos Órgãos do Judiciário, e as do Chefe do Ministério Público da União.

2

Desempenho da Economia Brasileira

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2006

2.1 Panorama Econômico Nacional e Internacional

A economia brasileira beneficiou-se de uma conjuntura interna positiva durante o exercício de 2006, com as vendas do comércio ao final do exercício apresentando crescimento, aumento dos gastos com investimentos na construção civil, aumento das importações de bens de capital, redução dos níveis de inflação, e elevação do rendimento real médio dos trabalhadores.

A conjuntura internacional mostrou-se favorável no exercício de 2006 com elevada liquidez, apesar do cenário de instabilidade verificado em maio e junho, em decorrência da preocupação com a liquidez geral e com a elevação das taxas básicas de juros do mercado norte americano. As contas externas do Brasil de 2006 apresentaram um bom desempenho quando comparadas ao exercício de 2005, com a obtenção de elevados *superavits* no balanço de pagamentos, possibilitando aumento das reservas internacionais, redução da dívida externa pública e melhora do seu perfil, e redução da pontuação básica para mensuração do risco Brasil.

Em 2006, o PIB a preços de mercado, apurado segundo a nova metodologia adotada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atingiu o valor de R$ 2,323 trilhões, apresentando crescimento de 3,7% em relação a 2005. Pela metodologia anterior o crescimento teria sido de 2,9%. Em 2005, pela nova metodologia, apurou-se o valor de R$ 2,148 trilhões, obtendo-se uma elevação de 2,9% do PIB, ou 2,3%, sem revisão da metodologia, cujo valor foi de R$ 1,937 trilhões.

A taxa de juros Selic, apurada pela média, sofreu uma redução em 2006 em relação ao ano anterior, passando de 19,1% para 15,3% ao ano. A taxa de inflação em 2006, medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 3,14% a.a., contra 5,69% a.a. em 2005. O Banco Central (Bacen), além de ter reduzido a taxa de inflação em relação ao exercício anterior, também atingiu uma taxa dentro dos valores da meta estabelecida, que é de 4,5% a.a. com tolerância de 2% para mais ou para menos.

A participação da dívida líquida total no PIB apresentou redução em 2006, comparativamente ao exercício de 2005, equivalendo a 44,9% e 46,5%, respectivamente. Entretanto, vale destacar que houve uma mudança na composição da dívida, de forma que a dívida interna líquida aumentou de 44,1% do PIB em dezembro de 2005 para 47,6% em dezembro de 2006. Por outro lado, a dívida externa líquida passou de um saldo devedor líquido correspondente a 2,3% do PIB em dezembro de 2005 para um saldo credor líquido de 2,7% em dezembro de 2006. Esse movimento de troca de dívida externa por interna, embora reduza o risco associado à variação cambial, aumenta o custo fiscal da dívida total em vista da maior taxa de juros interna.

2.2 Atividade Econômica

2.2.1 Nível de Preços e Taxa de Inflação

A meta inflacionária definida pelo Bacen para o exercício de 2006 foi de 4,5% a.a., com uma margem de tolerância de 2% para mais ou para menos. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é a responsável pelo cálculo do índice de preços adotado pelo Bacen para avaliar o

cumprimento da meta: o IPCA. A taxa de inflação no referido exercício medida pela variação do IPCA foi de 3,14% a.a. contra 5,69% a.a. em 2005.

A tabela apresentada a seguir demonstra que em 2006 houve um expressivo aumento da variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) em comparação ao exercício anterior, de 1,23% a.a. para 3,79% a.a.

Resultados das Principais Taxas de Inflação em 2005 e 2006

Índice/Entidade	Amostra	Utilização	Taxa 2005	Taxa 2006
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	Genérico	5,69% aa	3,14% aa
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	Contratos	1,23% aa	3,79% aa
INPC/IBGE	Famílias 1 a 8 s.m.	Genérico	5,05% aa	2,81% aa

Fonte: IBGE e FGV

Redução significativa pode ser observada em relação ao INPC de 5,05% em 2005 para 2,81% em 2006. Nesse contexto, a redução tanto do IPCA quanto do INPC sugere que o poder aquisitivo das classes com renda até 40 salários mínimos e a com renda até 6 salários mínimos foi favorecido.

Pode-se observar que nos exercícios de 2005 e 2006 a variação dos preços administrados foi superior à do IPCA, conforme apresentado na tabela a seguir. A variação de preços do IPCA pode ser decomposta em variação de preços monitorados pelo governo e de preços livres. Percebe-se também que houve uma redução dos preços administrados e livres de 2005 para 2006.

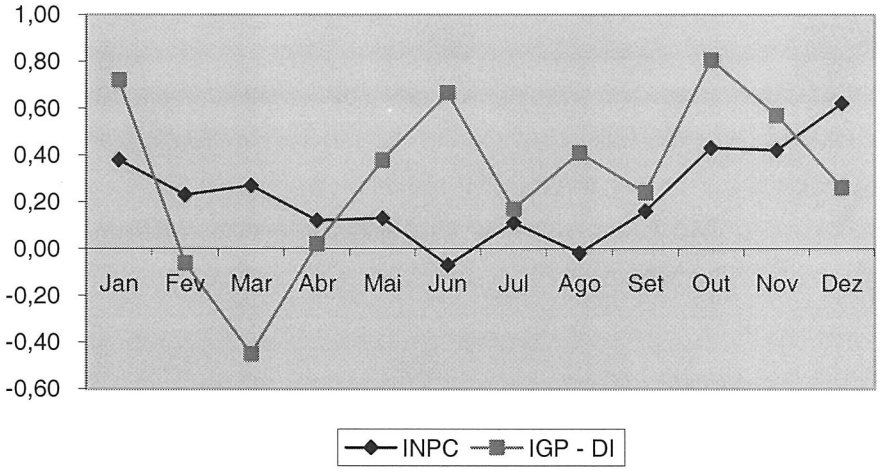
IPCA – Comportamento dos Preços Administrados e Livres

Categorias do IPCA	2005	2006	Variação
IPCA	5,69	3,14	-2,55
Preços Administrados	8,96	4,97	-3,99
Preços Livres	4,32	2,57	-1,75
Comercializáveis	2,74	1,31	-1,43
Não Comercializáveis	6,35	3,99	-2,36

Fonte: IBGE

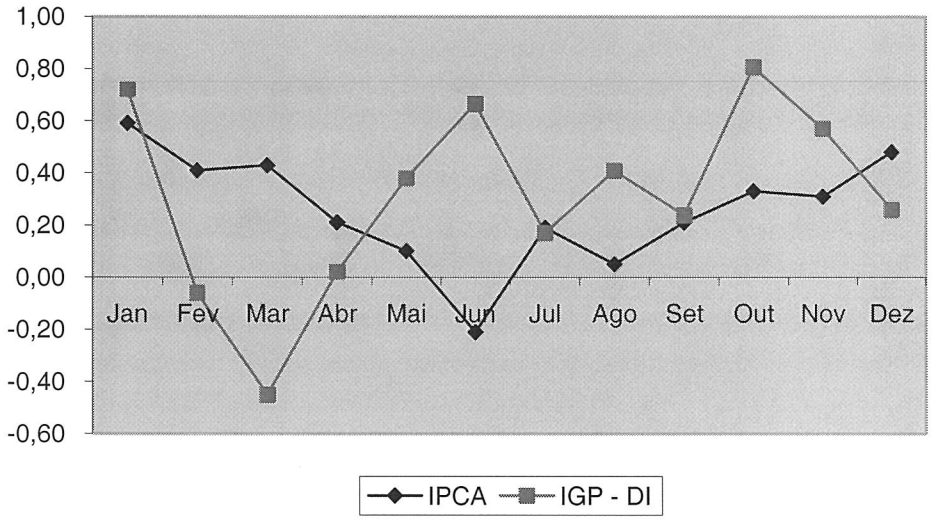
Os gráficos apresentados a seguir mostram o comportamento da variação mensal dos índices de preços no exercício de 2006. Como pode ser observado as variações do INPC e IPCA foram inferiores ao IGP-DI na maioria dos meses do respectivo exercício.

Taxa de Inflação 2006: INPC/IGP-DI



Fonte: Bacen

Taxa de Inflação 2006: IPCA/IGP-DI



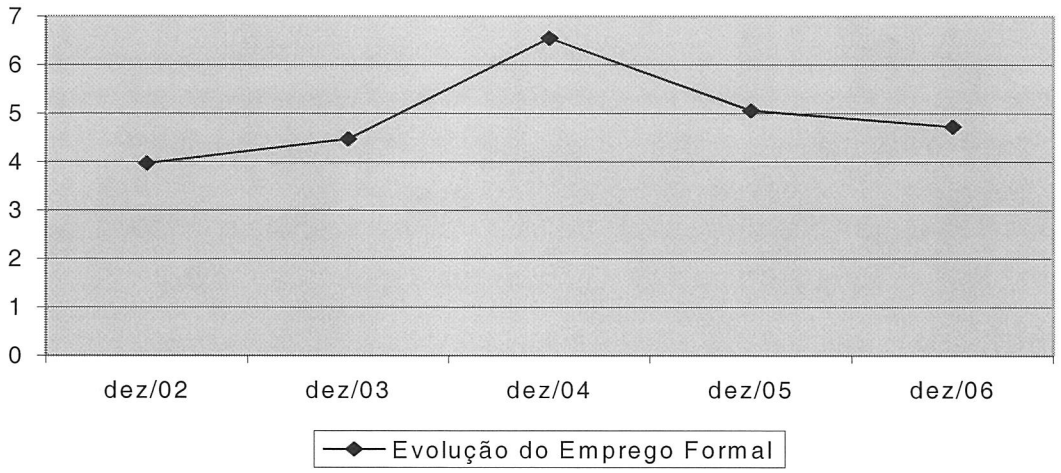
Fonte: Bacen

2.2.2 Nível de Emprego e Salários

Em 2006 observa-se estabilidade da taxa de desocupação e um aumento do rendimento médio real, em comparação ao exercício de 2005, equivalentes a 8,4% (anterior igual a 8,3%) e 4,5%, respectivamente. Entretanto, constata-se uma redução do nível de emprego formal no exercício de 2006 em relação ao exercício anterior.

O gráfico apresentado a seguir revela a evolução do emprego formal em termos percentuais de 2002 a 2006.

Taxa de Evolução do Emprego Formal (EEF) em % a.a. : 2002-2006



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ MTE

A taxa de crescimento do emprego formal em 2006 foi de 4,72% a.a., pouco inferior ao verificado no exercício anterior, equivalente a 5,06% a.a.

Os dados apresentados a seguir mostram que os setores da agropecuária, de serviços da indústria e utilidade pública e o da administração pública tiveram a menor evolução do nível de emprego formal em 2006, equivalentes todos eles a menos de 2,5%. Quanto ao agronegócio, os resultados decorrem do aumento dos custos dos insumos, tais como fertilizantes, máquinas agrícolas e combustível, quando comparados à variação de preços das *commoditties* agrícolas, todos cotados em moeda americana. Os outros setores foram influenciados pela insegurança regulatória, como na área de saneamento, contendo a oferta, e pelo menor dinamismo da geração de empregos na administração pública.

Os setores de serviços, comércio, construção civil e extrativa mineral se destacaram com crescimento do emprego formal superior a 4,5% em face do aumento da demanda, seja pelo crescimento da renda e do crédito, como pelo aumento do preço das *commoditties* minerais que mais que compensaram a valorização do real frente ao dólar americano.

Evolução do Emprego Formal – Setores da Economia
Exercício de 2006

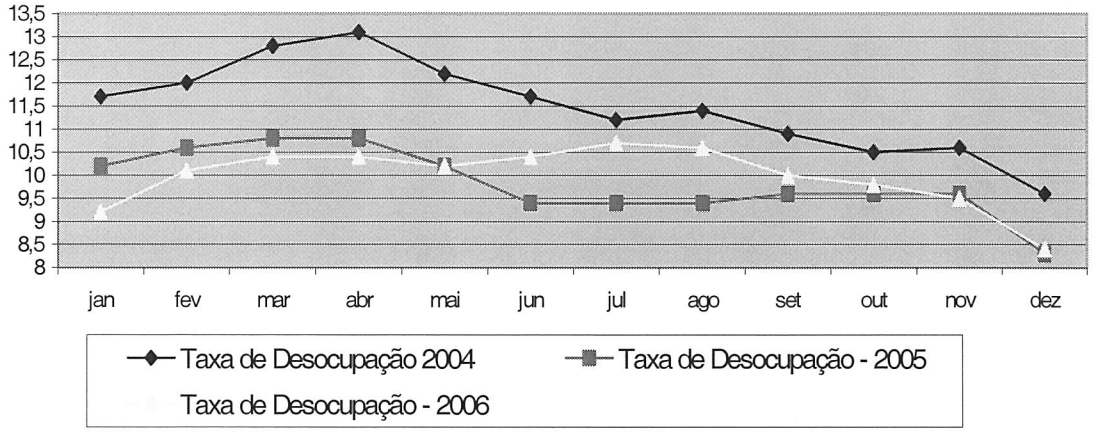
Grupos	Nº de empregos formais (saldo)	Variação %
Indústria da Transformação	250.239	4,06
Serviços	521.609	4,84
Comércio	336.794	5,85
Agropecuária	6.574	0,57
Construção Civil	85.796	7,34
Extrativa Mineral	12.052	8,49
Serviço Indústria Utilidade Pública	7.369	2,40
Administração Pública	8.253	1,42
Total	**1.228.686**	**4,72**

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados: CAGED

As taxas de desemprego mensal no início de 2006 (janeiro a abril) foram inferiores ao mesmo período de 2005, superiores no período junho a outubro, e semelhantes nos dois últimos meses, conforme pode ser observado no gráfico apresentado a seguir, com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME),

efetuada pelo IBGE. Observa-se, ainda, que a taxa de desemprego vem apresentando uma tendência de suave declínio ao longo dos períodos analisados. Em termos anuais a proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2006 foi de 8,4%, praticamente estável em relação aos 8,3% apurados em 2005.

Taxa de Desemprego Mensal de 2004 a 2006

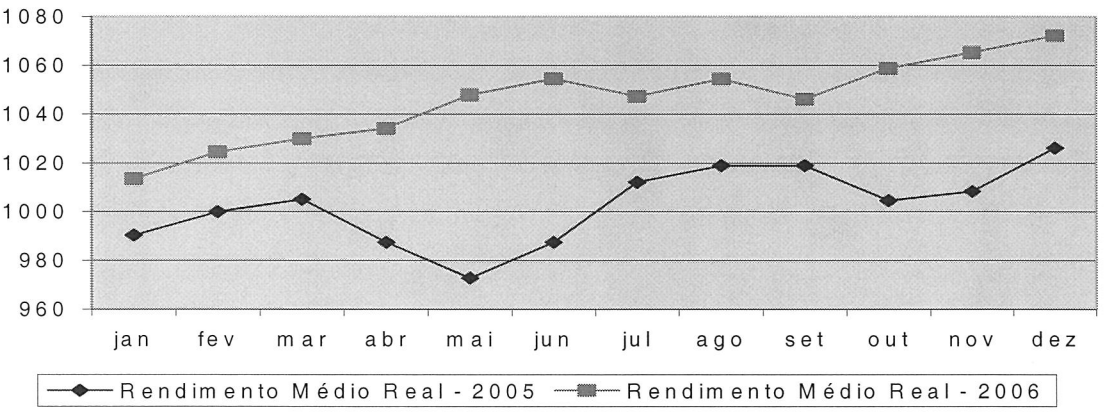


Fonte: IBGE

Destaque-se que a metodologia de pesquisa do indicador de desemprego utilizado só contabiliza os indivíduos que procuraram emprego nos últimos 30 dias da data da pesquisa. Os desempregados que não procuraram emprego no último mês em virtude de saúde precária ou qualquer outro motivo não são contabilizados, o que pode distorcer ligeiramente o significado do indicador. Além disso, a técnica utilizada tem um efeito pró-cíclico, aumentando o incentivo ao trabalhador procurar colocação quando o nível de emprego aumenta e desestimulando-o quando ocorre o inverso. Isso pode resultar numa percepção exagerada do que está acontecendo no mercado de trabalho.

Ao comparamos os rendimentos médios reais ao longo dos exercícios de 2005 e 2006 percebe-se que houve relativa melhora. O rendimento médio real em dezembro de 2006 foi de R$ 1.072,30 contra R$ 1.026,15 em dezembro de 2005, uma variação de 4,5%.

Rendimento Médio Real Mensal em R$: 2005-2006



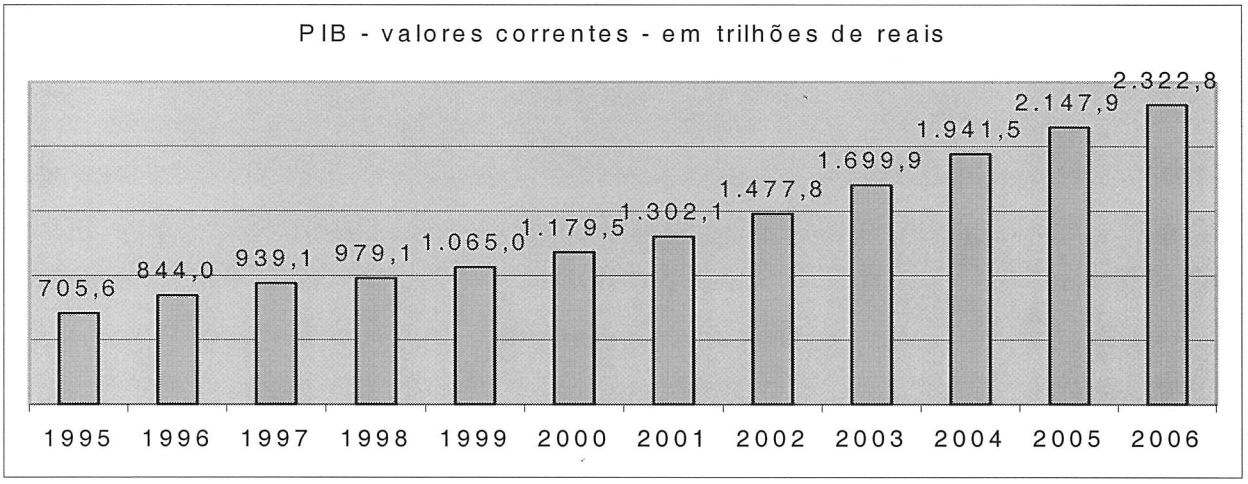
Fonte: IBGE

2.2.3 Produto Interno Bruto

Em 2006 o IBGE realizou revisão da metodologia de apuração do Produto Interno Bruto – PIB, elevando sua variação de 2,9% para 3,7%. Pela nova metodologia, o PIB a preços de mercado chegou a R$ 2,323 trilhões. Em 2005, pela nova metodologia, apurou-se o valor de R$ 2,148 trilhões, obtendo-se uma elevação de 2,9% do PIB, ou 2,3% sem revisão da metodologia, situação em que o valor do PIB em 2005 seria de R$ 1,937 trilhões.

PIB - Valores Correntes

(em R$ bilhões)



Obs.: Valores apurados segundo a nova metodologia adotada pelo IBGE
Fonte: IBGE

Com este novo resultado do PIB, o País manteve-se entre as 10 maiores economias do mundo. Em relação ao crescimento econômico dos países da América Latina, saiu do 18º lugar, à frente apenas do Haiti, pela metodologia antiga, para o 19º, à frente desse país e empatado com a Nicarágua, conforme número especial, de janeiro de 2007, de "Notas de la CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe".

Os componentes agregados do PIB, pela ótica da demanda, apresentados em tabela a seguir, demonstram que a taxa de crescimento do consumo das famílias, na nova metodologia de apuração do PIB, cresceu 4,3%, incentivado pelo crédito e aumento da renda, inferior entretanto ao observado no exercício anterior, igual a 4,7%. O crescimento do consumo do governo também foi expressivo, igual a 3,6%. O componente que apresentou maior crescimento foi a formação bruta de capital fixo, 8,7%, em decorrência do aumento de 12% do setor de máquinas e equipamentos, função da valorização cambial, que favoreceu as importações.

Taxa de Crescimento dos Componentes Agregados do PIB

Composição do PIB	2006/2005
Consumo das Famílias	4,3
Consumo do Governo	3,6
Formação Bruta de Capital Fixo	8,7
Exportação	4,6
Importação (-)	18,1

Fonte: IBGE

Pode-se também observar a evolução do PIB por setor de atividade, conforme tabela apresentada a seguir. Houve elevação das taxas de crescimento da produção de todos os setores de atividade, exceto nos 1º e 2º trimestres de 2006 no setor agropecuário. Os setores da Agropecuária, Indústria e Serviços, com destaque para os subsetores extrativa mineral, construção civil, comércio, intermediação financeira e atividades imobiliárias e aluguéis, obtiveram aumento das taxas de crescimento entre o quarto trimestre de 2005 e o quarto trimestre de 2006.

Taxa Acumulada de Crescimento por Setor de Atividade - Variação em Volume

Setor de Atividade	2005.IV	2006.I	2006.II	2006.III	2006.IV
Agropecuária	**1,0**	**-2,7**	**-2,5**	**2,4**	**4,1**
Indústria	**2,2**	**5,0**	**1,9**	**2,5**	**2,8**
Extrativa Mineral	9,8	14,0	6,8	6,1	6,0
Transformação	1,1	3,4	0,2	1,1	1,6
Construção Civil	1,2	7,3	4,8	5,2	4,6
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	5,0	3,0	2,6	3,3	3,6
Serviços	**3,4**	**4,4**	**3,7**	**3,7**	**3,7**
Comércio	3,5	6,2	4,0	4,1	4,8
Transporte, armazenagem e correio	4,3	5,0	3,1	3,0	3,2
Serviços de informação	4,3	1,2	0,2	1,9	2,3
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	6,5	9,2	9,8	7,9	6,1
Outros Serviços	3,4	2,9	2,5	2,4	2,6
Atividades imobiliárias e aluguel	4,1	4,2	4,3	4,5	4,3
Administração, saúde e educação públicas	1,0	3,2	2,8	2,9	3,1
Valor Adicionado a Preços Básicos	2,8	3,9	2,5	3,1	3,5
Impostos líquidos sobre produtos	3,6	5,3	4,4	4,6	5,2

Fonte: IBGE. (Dados Preliminares - 4 º Trimestre de 2006)

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.

Nos cálculos realizados, adotou-se o critério de carga tributária bruta, que considera 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 seguras sobre subvenções econômicas e sociais, subsídios, e até mesmo sobre as transferências do Governo para a sociedade, concretizadas nos programas de assistência, saúde e previdência, sobretudo nas esferas estadual e municipal. Além do mais, a carga tributária bruta reflete melhor o ônus imposto ao contribuinte, do que a líquida.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas em 2006, a comparação com o exercício de 2005, bem como a estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária nacional para 2006.

Arrecadação das Receitas Federais, Estaduais, Municipais e Estimativas da Carga Tributária

(em R$)

Tributos	2005	Part. %	% PIB	2006	Part. %	% PIB	Evolução %	
							Da Arrec.	Part. PIB
Tributos Federais	**503.385.454.061**	**69,09**	**23,44**	**551.780.568.909**	**68,70**	**23,75**	**9,61**	**1,36**
Impostos, Taxas e Contribuições	462.116.166.358	63,43	21,51	504.836.409.072	62,86	21,73	9,24	1,02
Receita de Dívida Ativa (*)	1.700.162.410	0,23	0,08	2.006.465.071	0,25	0,09	18,02	9,13
Contribuições Parafiscais	7.321.248.276	1,00	0,34	8.432.290.137	1,05	0,36	15,18	6,51
Sistema "S"	5.590.139.744	0,77	0,26	6.689.651.739	0,83	0,29	19,67	10,66
Outras Contribuições Sindicais	759.315.963	0,10	0,04	913.248.977	0,11	0,04	20,27	11,22
Órgãos fisc. Prof. Regulament.	971.792.570	0,13	0,05	829.389.421	0,10	0,04	-14,65	-21,08
Contribuição para o FGTS	32.247.877.017	4,43	1,50	36.505.404.629	4,55	1,57	13,20	4,68
Tributos Estaduais	**189.095.849.080**	**25,95**	**8,80**	**210.950.942.050**	**26,27**	**9,08**	**11,56**	**3,16**
Tributos Municipais	**36.085.263.067**	**4,95**	**1,68**	**40.396.626.213**	**5,03**	**1,74**	**11,95**	**3,52**
Total dos Tributos	**728.566.566.209**	**100,00**	**33,92**	**803.128.137.172**	**100,00**	**34,58**	**10,23**	**1,94**
PIB (IBGE)	**2.147.943.000.000**		**100,00**	**2.322.800.000.000**		**100,00**	**Evol.% PIB**	**8,14**
Coeficiente Tributário			**33,92**			**34,58**	**Evol.%CT**	**1,94**

Fonte: SIAFI, COTEPE/CONFAZ/MF, CEF, FIMBRA (Municípios) e Entidades (Sistema "S" e Conselhos Federais de Profissões) .

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

Verifica-se que em 2006 a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária obteve crescimento nominal de 10,23%, em relação ao exercício de 2005, enquanto no mesmo período, o crescimento nominal do PIB foi de 8,14%.

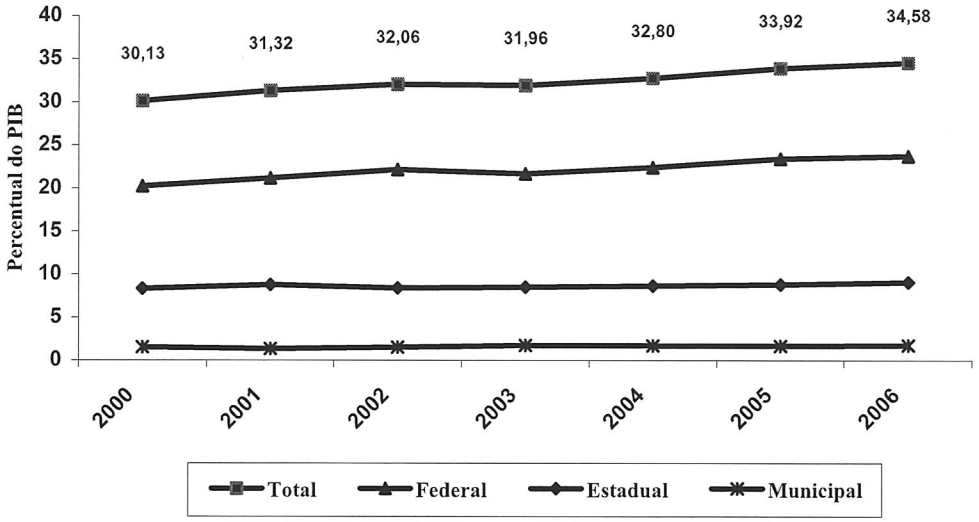
No entanto, essa comparação adquire maior precisão quando consideram-se os crescimentos em termos reais. Ou seja, tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja variação provisória segundo o IPEAData foi de 3,4% em 2006 em relação a 2005, a arrecadação federal apresentou crescimento real de 4,09% (Análise da Arrecadação das Receitas Federais – SRF, dezembro de 2006) e o PIB de 3,7%. Assim, em razão da maior proporção da variação real da arrecadação das receitas, a carga tributária nacional avançou de 33,92% em 2005 para 34,58% em 2006, significando variação de 1,94%.

O aumento da arrecadação estadual em 2006 foi puxado pelo aquecimento do mercado interno, pelo aumento dos combustíveis e pelo efeito da alta dos preços administrados sobre os serviços públicos. Por outro lado, apesar do enfraquecimento das exportações, a arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal tributo estadual, cresceu menos na indústria do que em serviços e no comércio varejista. O desempenho global do ICMS no país cresceu 8,85% (5,7% real) no ano passado.

Devido a sua elevada participação no componente tributário (62,86%), os Tributos Federais influenciam significativamente o resultado do coeficiente tributário. Neste item destacam-se o IRPJ, que teve retomado o recolhimento regular por parte de empresas do setor financeiro que, em 2005, haviam interrompido o pagamento do imposto por meio de demanda judicial, e a CSLL, cujos principais setores responsáveis pelo crescimento observado na arrecadação das instituições financeiras foram os de arrendamento mercantil, seguros e previdência privada.

Acompanhando a tendência observada no ano de 2005, a carga tributária manteve a trajetória ascendente, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Evolução da Carga Tributária



Fonte: TCU

2.3 Política Macroeconômica

2.3.1 Política Fiscal

A política fiscal de 2006 foi menos restritiva que a executada em 2005. Avaliação comparativa entre os dois exercícios referente às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e à Execução de Caixa do Tesouro Nacional atesta essa assertiva.

O indicador NFSP resulta da soma dos valores de Necessidade de Financiamento do Governo Federal acrescido ao resultado das empresas estatais federais. Esse indicador pode ser medido pela diferença entre receitas e despesas, sendo conhecido como critério "acima da linha", calculado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF), ou pela identificação do valor financiado, sendo conhecido como critério "abaixo da linha", este calculado pelo Bacen.

Para o ano de 2006, o Anexo de Metas Fiscais da LDO estabeleceu que a meta de resultado primário do setor público consolidado seria de 4,25% do PIB. Se para a verificação do cumprimento das metas for levada em consideração a nova série do PIB, publicada pelo IBGE no mês de março de 2007, conclui-se que, para a esfera federal, nenhuma das metas foi alcançada. O desempenho do setor público consolidado foi de 3,88% do PIB; o do governo central foi de 2,21% do PIB (meta de 2,45% do PIB) e o desempenho das estatais federais atingiu o valor de 0,58% (meta de 0,70% do PIB).

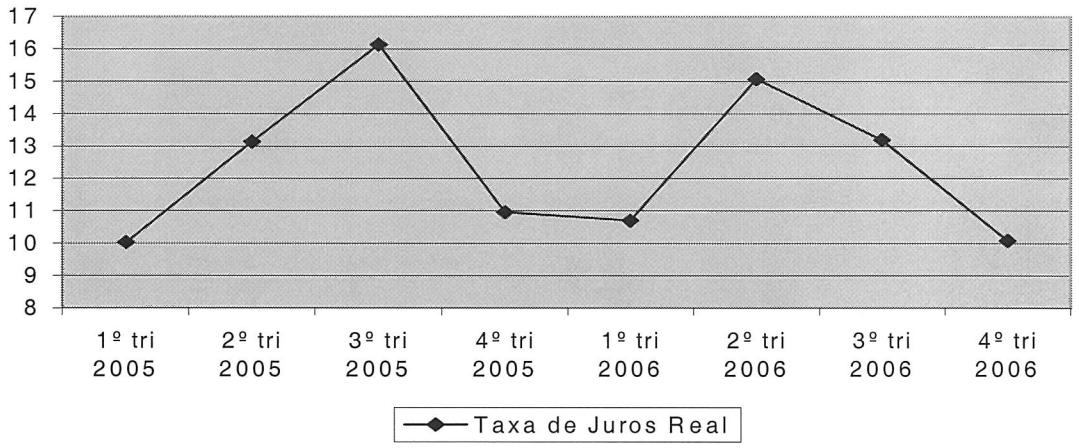
É importante observar que o desempenho observado no ano de 2006 esteve muito abaixo daquele observado no ano de 2005, quando o resultado primário superavitário, mesmo sendo considerado em relação à nova série do PIB, alcançou 4,35% do PIB.

2.3.2 Política Monetária e Creditícia

Pode-se observar no gráfico apresentado a seguir que a política monetária em 2006 foi semelhante à praticada em 2005. A taxa de juros real, Over/Selic, deflacionada pelo IPCA, Selic-real, apresenta em 2006 evolução semelhante a verificada em 2005, com ligeiras diferenças, como no 1º e 2º trimestre de

2006, em que ela foi um pouco superior, reduzindo-se no 3º trimestre de 2006 – 13,2% a.a., em relação a 2005 – 16,13% a.a, encerrando 2006 praticamente no mesmo patamar de 2005.

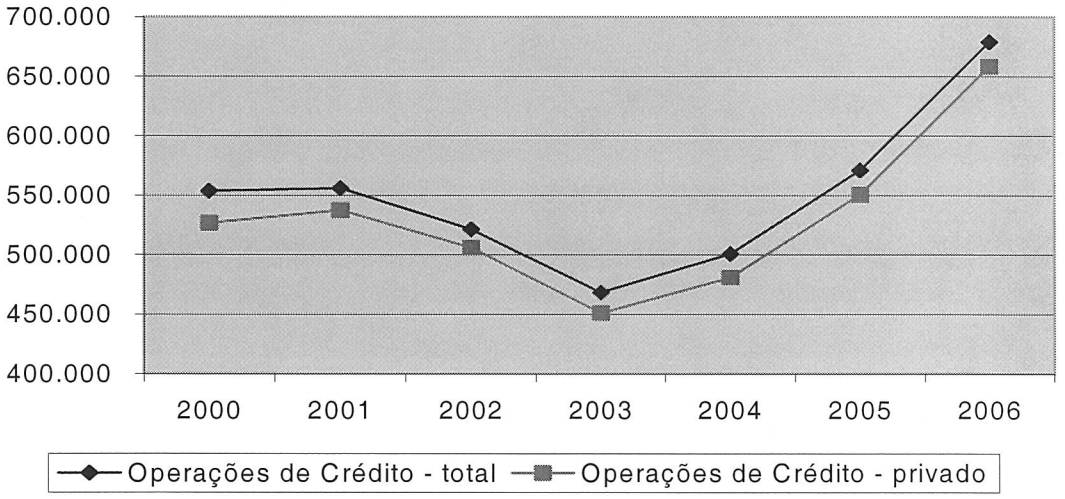
Taxas Básicas de Juros – Dados Trimestrais de 2005 e 2006
Taxa de Juros Real Deflacionada pelo IPCA



Fonte: IPEA

Em relação à política creditícia o gráfico apresentado a seguir, com dados anuais de 2000 a 2006, mostra que de 2003 em diante houve uma forte expansão do crédito na economia brasileira, se acentuando em 2006.

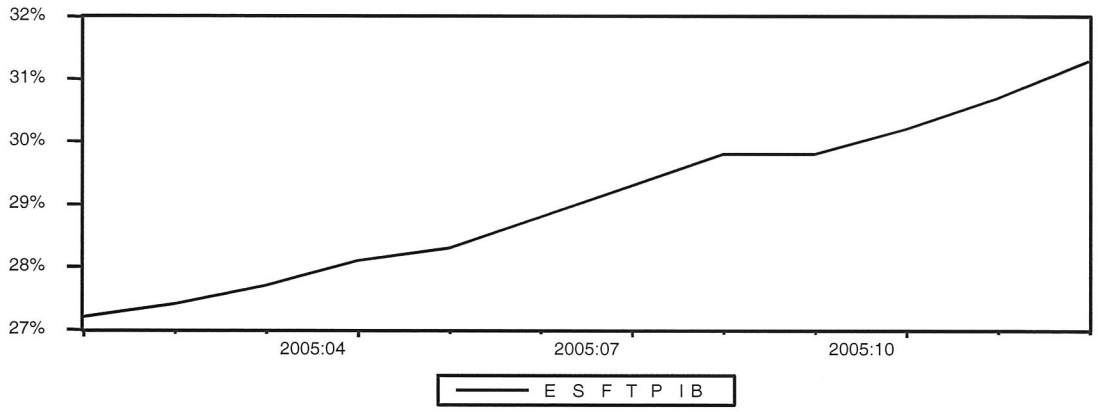
Evolução das Operações de Crédito do Sistema Financeiro Total e Privado :
R$ milhões deflacionados pelo IGP-DI



Fonte: IPEA

A base de dados do IPEA também revela a evolução da participação dos empréstimos do sistema financeiro totais no PIB mensalmente para o ano de 2006. Também observa-se uma expansão do crédito no exercício de 2006. Em janeiro de 2006 a participação do crédito total no PIB foi de 27,2%. Em dezembro de 2006 alcançou 31,3% do PIB.

Evolução dos Empréstimos do Sistema Financeiro Total/PIB (ESFTPIB)
Dados mensais: 2006



Fonte: IPEA

A observação da evolução dessas três políticas, monetária, fiscal e creditícia, mostra que as políticas monetária e fiscal implementaram ações contracionistas que podem ser atestadas pelas elevadas taxas de juros (política monetária) e elevados *superavits* primários (política fiscal), e a política creditícia, principalmente a partir de 2003, foi claramente expansionista.

2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

Em 2006 as contas externas do Brasil apresentaram um bom desempenho quando comparadas ao exercício de 2005. A Balança Comercial mostrou-se positiva, com o total dos bens exportados crescendo 16,2%, sendo entretanto inferior a evolução dos importados, cuja variação de 24,2% foi incentivada pela taxa de câmbio favorável. Serviços e Rendas, entretanto, sofreu uma variação de 7,5%, mais que o dobro da variação de 3,1% da Balança Comercial, indicando que o País permanece dependente da utilização de máquinas, equipamentos, métodos e processos de produção adquiridos no exterior. As transferências unilaterais correntes, de bens e rendas para consumo corrente, cresceram 21,0%. A variação da Conta Financeira – menos 262,0%, explica a significativa variação da Conta Capital e Financeira – de menos 282,6%. Nela estão registrados os Investimentos Brasileiros Diretos, que em 2006 sofreram o efeito de alienação ou ganhos de capital, mas cuja evolução negativa foi no sentido contrário ao verificado na Conta Financeira.

Evolução do Balanço de Pagamentos

(em US$ milhões)

Discriminação	2005	2006	Variação %
Transações Correntes	13.985	13.528	-3,3
Balança Comercial (FOB)	44.703	46.074	3,1
Exportação de Bens (FOB)	118.308	137.470	16,2
Importação de Bens (FOB)	-73.606	-91.396	24,2
Serviços e Rendas (líquido)	-34.276	-36.852	7,5
Transferências Unilaterais Correntes	3.558	4.306	21,0
Conta Capital e Financeira	-9.464	17.277	-282,6
Conta Capital	663	869	31,1
Conta Financeira	-10.127	16.408	-262,0
Investimento Direto (líquido)	12.550	-8.469	-167,5
Investimento Brasileiro Direto	-2.517	-27.251	982,7
Outros Investimentos	-27.521	15.872	-157,7
Outros Investimentos Estrangeiros	-22.486	19.036	-184,6
Erros e Omissões	-201	-236	17,4
Resultado do Balanço	**4.319**	**30.569**	**607,8**
Transações Correntes/PIB(%)	1,58	1,27	-

Fonte: BACEN

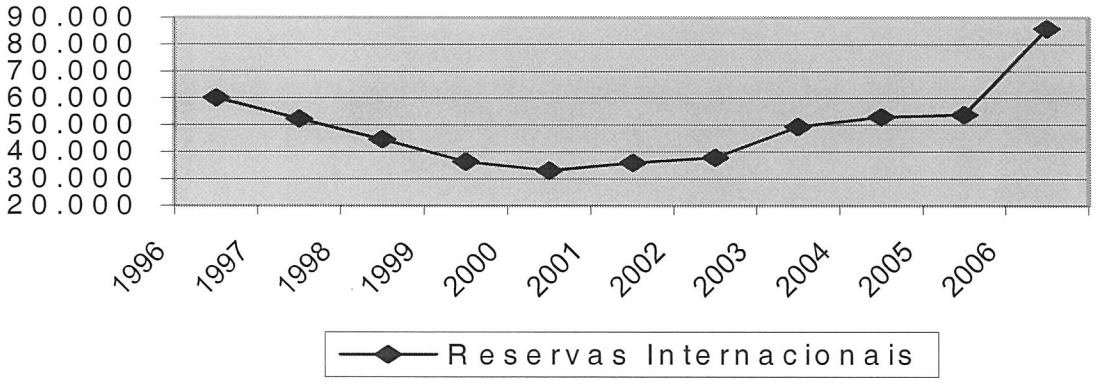
Os fatores relacionados determinaram o incremento de 607,8% no resultado do Balanço de Pagamentos de 2006 em comparação ao exercício de 2005.

A conjuntura internacional favorável no exercício de 2006 com forte liquidez internacional, evolução do preço das "commodities" no mercado externo, e relativa tranqüilidade no mercado financeiro mundial contribuiu para o bom desempenho do Balanço de Pagamentos do Brasil.

O saldo das reservas internacionais (conceito de liquidez) continuou em elevação, atingindo o montante de US$ 85,839 bilhões, maior patamar alcançado, conforme gráfico apresentado a seguir.

Reservas Internacionais: 1996-2006

(US$ milhões)

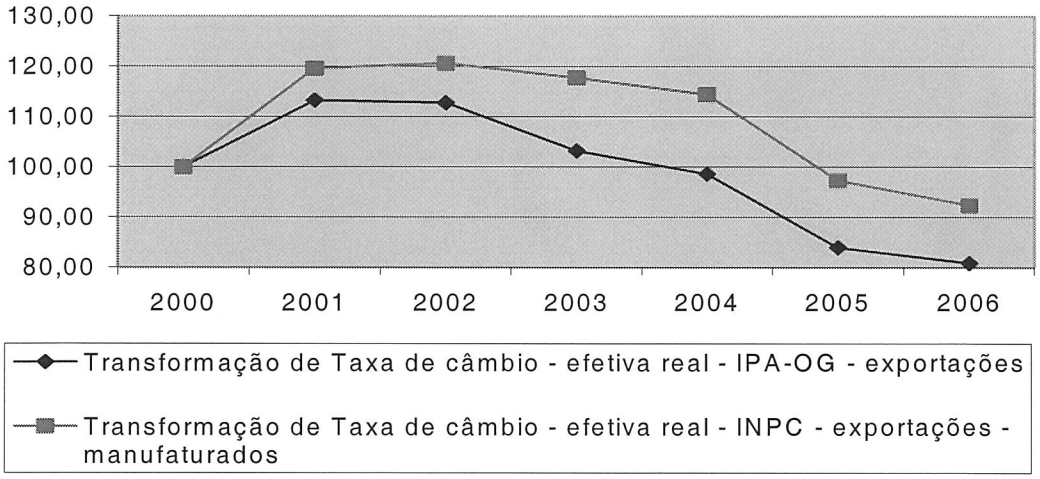


Fonte: Bacen.

A taxa de câmbio real efetiva é calculada com base na taxa de câmbio nominal e ajustada por um índice de preços internos (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.

De acordo com o exposto, torna-se evidente a causa da redução da taxa de câmbio real efetiva no exercício de 2006, conforme gráfico apresentado a seguir.

Índice do Câmbio Real Efetivo (Anual)

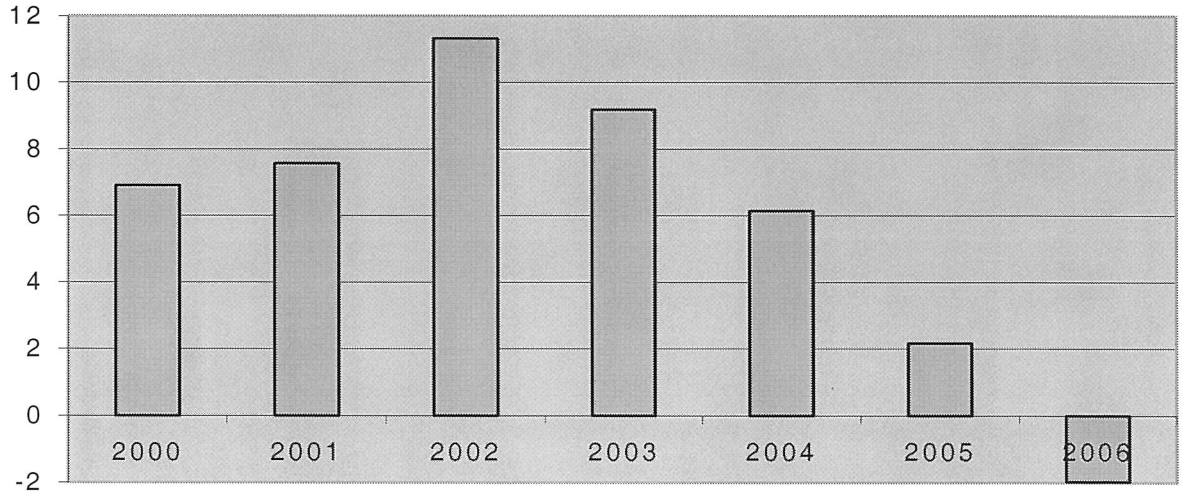


Obs.: - IPA-OG: IPA=Indice de Preços por Atacado e OG = Oferta Global
- INPC=Indice Nacional de Preços ao Consumidor
Fonte: IPEA

Nota-se que desde 2002, com ligeira redução em 2006, vem ocorrendo uma valorização real da moeda nacional apurada pelo IPA e INPC, frente a uma cesta de moedas estrangeiras. Ainda assim, pode-se observar que o saldo da balança comercial elevou-se no mesmo período o que pode ser explicado pela conjuntura internacional favorável, devido aos preços das comodities ter estado elevado.

A participação da dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central no PIB apresentou uma contínua redução a partir do exercício de 2003 (10,94%), chegando em 2006 a –1,98% do PIB, conforme apresentado na tabela a seguir.

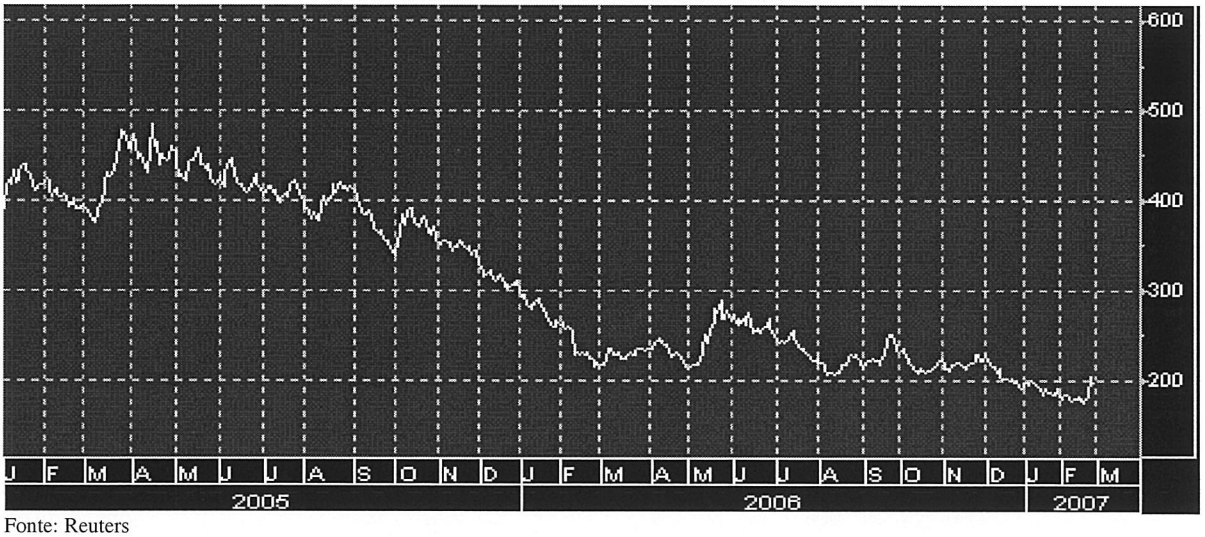
Dívida Externa Líquida do Governo Federal e Bacen como Percentual do PIB



Fonte: IPEADATA.

O coeficiente obtido (Dívida Externa Líquida/PIB) reduz a vulnerabilidade externa da economia brasileira e reflete no risco Brasil, conforme se pode observar na tabela apresentada a seguir. A base de dados diária fornecida pela Reuters, medida pelo indicador EMBI+ elaborado pelo banco J. P. Morgan, para os exercícios de 2005 e 2006, alcançou em 30/12/2005 o valor de 311 pontos, e em 29/12/2006, o valor de 193 pontos.

Distribuição da Pontuação Básica para Mensuração do Risco Brasil nos 500 dias entre 01/01/05 a 31/12/06



Fonte: Reuters

3

Análise das Receitas e Despesas no Exercício de 2005

3. ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2006

O processo orçamentário federal relativo ao exercício financeiro de 2006 foi disciplinado pelos seguintes dispositivos legais: artigos 70 a 72, 165 a 169, 195 e 212 da Constituição Federal; artigos 34 a 42, 60 a 72, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (PPA 2004/2007); Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 (LDO/2006); Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006 (LOA/2006); e por disposições operacionais contidas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como na Resolução nº 1, de 4 de outubro de 2001, do Congresso Nacional.

3.1 Plano Plurianual – PPA

A lei que institui o plano plurianual 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 que prevê o § 1º do art. 165 da Constituição Federal. No entanto, é de ressaltar que não existe, ainda, um modelo legalmente instituído para a organização, metodologia e o conteúdo dos planos plurianuais, haja vista a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

O processo de revisão anual do Plano, bem como de suas revisões específicas, está previsto na Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Nos termos desse preceito legal, cabe ao Poder Executivo avaliar a oportunidade de propor alteração, exclusão ou inclusão de programas no PPA 2004-2007 e fazê-lo, quando couber, por meio de projeto de lei de revisão anual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

Segundo o Projeto de Lei de Revisão do Plano Plurianual 2004-2007 (PL 41/2005-CN), resultante na Lei nº 11.318, de 5 de julho de 2005, havia uma previsão de dispêndios globais, no Orçamento Geral da União - OGU, para os anos de 2004 a 2007, da ordem de R$ 1,6 trilhão, destinados ao alcance dos objetivos registrados nos programas, assim distribuídos:

Dispêndios Globais Previstos no PPA 2004/2007
Previsão e Execução dos Orçamentos – Exercício de 2006

(em R$ bilhões)

Ano	2004	2005	2006	2007	Total 2004/2007
Valor Original Previsto PPA (1)	331,7	390,5	435,9	471,8	1.629,9
Dotação Inicial LOA (2)	359,4	413,3	465,5	-	1.238,2
Despesa Executada (3)	330,3	377,2	438,8	-	1.146,3

Fonte: Projeto de Lei de Revisão do Plano Plurianual 2004-2007/ Lei nº 11.318, de 5/7/2006; Ministério do Planejamento; e Siafi.

(1) Gastos Globais, incluindo Orçamentos Fscal e da Seguridade Social, e das Empresas Estatais.

(2) e (3) Dispêndios dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, excluídos os gastos com Encargos Especiais, e somados os Orçamentos das Estatais.

A Lei nº 10.933/2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2004/2007, com a redação dada pela Lei nº 11.318/2006, estabelece, em seu art. 5º, que a alteração de programa, assim como a inclusão e exclusão de ação, dependerá de alteração no Plano, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico. Ficam ressalvadas, contudo, as situações de alterações introduzidas pela lei orçamentária e seus créditos adicionais (§§ 9º , 10 e 11 do art. 5º), sendo ainda vedada a execução de ação orçamentária de programações novas enquanto não aprovados os projetos de alteração do Plano (§ 2º do art. 5º).

Registre-se a tramitação, no Congresso Nacional, do PLN nº 16/2006, encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 95, de 2006, referente à revisão anual do Plano Plurianual 2004/2007, tratando apenas da programação da despesa para 2007. Neste exercício, o Governo Lula, reeleito nas eleições de outubro de 2006, deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto, o projeto do novo PPA, a vigorar no período 2008/2011.

O PLN nº 16/2006, de revisão do PPA, propõe alterações ao texto da Lei nº 10.933/2004, a exemplo da obrigatoriedade de constituir título específico para os projetos de grande vulto, beneficiados com expressivos volumes de recursos financeiros; utilização da internet para divulgação dos textos e anexos atualizados do Plano Plurianual e de suas revisões anuais; e, dispensar que constem do Relatório Anual de Avaliação, para o exercício de 2007, as informações referentes às estimativas das metas físicas e financeiras das ações para os três exercícios subseqüentes ao da proposta orçamentária a ser enviada em 31 de agosto, uma vez que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional o Plano Plurianual 2008/2011, com todas essas projeções.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2006

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 subseqüente, 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 subseqüente. Para 2006, as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005.

3.2.1 Priorização de Ações no Exercício de 2006

As prioridades da Administração Pública Federal foram fixadas no Anexo I, de Metas e Prioridades (art. 4º), da LDO/2006, as quais devem constar do projeto de lei orçamentária. Caso contrário, o Poder Executivo tem que justificar, na Mensagem do projeto de lei orçamentária, o atendimento parcial das metas e prioridades ou a inclusão de outras prioridades, em detrimento das constantes daquele Anexo.

Em pareceres prévios sobre as Contas de Governo, relativos aos últimos exercícios, foram freqüentes as críticas deste TCU relacionadas à perda de efetividade do Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal, fixadas na LDO, chegando-se mesmo a questionar sobre a exata função desse Anexo, e duvidar da adequação de vinculação e obrigatoriedade entre as ações dos principais instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).

No exercício de 2006, foram apuradas, mais uma vez, 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), a exemplo das ações: 6414 (Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público–Alvo para os Programas de Transferência de Renda – Cadastro Único); 8535 (Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde); 8581 (Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde); 6873 (Fomento à Leitura e Acesso às Bibliotecas por Jovens e Adultos); 2060 (Atendimento à Criança e ao Adolescente em Ações

Socioeducativas e de Convivência); e 12CD (Construção de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Nacional). Para essas ações, as metas registradas na LOA/2006 foram divergentes daquelas definidas na LDO/2006 ou mesmo incompatíveis com as metas-síntese fixadas, havendo casos de dissonância em termos de produtos e unidade de medida propostos.

Aliado a isso, importa registrar a presença de inúmeras ações, definidas pelo Governo como prioritárias (Anexo I da LDO/2006 - Prioridades e Metas para 2006), que deveriam ter sido, mas que não foram, acolhidas pela LOA/2006 (cerca de 30%do total de ações priorizadas), tais como: 2561 (Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência); 1481 (Ações Sociais e Comunitárias para Populações Carentes); 2559 (Serviço de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa); 0965 (Apoio à Distribuição de Material Didático para a Educação de Jovens e Adultos); e 0940 (apoio a Projetos Municipais para a Educação de Crianças de até 3 Anos de Idade).

Embora incluídas na lei orçamentária, percebeu-se, como já ocorrido em exercícios anteriores, a presença de dezenas de ações que não foram executadas no orçamento de 2006, ainda que classificadas pelo Governo como prioritárias (LDO/2006), a exemplo das vinculadas aos Programas Manutenção da Malha Rodoviária Federal (0220), Corredor Leste (0230), Corredor Sudoeste (0232) e Corredor Araguaia-Tocantins (0237), e ações ligadas aos Programas Desenvolvimento da agricultura Irrigada (0379) e Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO (1025). O quadro abaixo detalha a situação anteriormente mencionada, ou seja, de ações prioritárias que, apesar de incluídas no orçamento, não foram sequer executadas.

Ações Prioritárias Não Executadas – Dotação Superior a R$ 1 milhão
Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Ação	Denominação	Dotação
0220	3E31	Recuperação Trechos Rodoviários – Entr. BR-116 - Entr. BA-460 - BR-242/Bahia	16.319.100
0230	12ER	Adequação de Contornos Rodoviários na BR-101 no Estado do Espírito Santo	6.000.000
0232	10JB	Adequação de Trechos Rodoviários na BR-262 no Estado de Minas Gerais	1.200.000
0232	12ET	Adequação de Travessias Urbanas na BR-158 no Estado do Mato Grosso do Sul	1.200.000
0232	10MG	Construção de Trechos Rodoviários na BR-359 - Estado do Mato Grosso do Sul	25.500.000
0236	1516	Construção de Trechos Rodoviários na BR-230 no Estado do Pará	20.825.000
0237	1547	Construção da Eclusa de Lajeado no Estado de Tocantins	28.500.000
0379	5252	Implantação do Perímetro de Irrigação Flores de Goiás- 26.500 ha -Estado de Goiás	16.080.000
1025	4853	Mobilização de Comunidades mediante Associativismo/Cooperativismo RIDE-DF	4.000.000

Fonte: Siafi Gerencial

É importante destacar que 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/2006, não fosse o disposto no § 1º do art. 4º da LDO/2006, que possibilita o abrandamento de tal disposição, permitindo que sejam destinados recursos a despesas discricionárias mesmo quando não houver sido adequadamente contempladas as ações constantes do referido Anexo de Metas e Prioridades, desde que devidamente justificado. Vê-se, assim, reduzida a eficácia desse instrumento constitucional, na medida em que se possibilita ao Executivo incluir, no projeto de lei orçamentária, outras despesas discricionárias, em prejuízo das prioridades fixadas pelo próprio Governo.

Ressalte-se, por fim, que o Anexo de Metas e Prioridades da LDO, para 2006, sofreu significativa alteração em relação ao modelo anteriormente adotado, ao exibir prioridades e metas mais adensadas do

que aquelas constantes do orçamento, agregadas por "desafios" e "metas-síntese"., Os chamados "desafios" constam do PPA 2204/2007, e representam os objetivos mais visíveis da administração federal, podendo estar associados a um ou mais programas, reunidos pelas respectivas metas-síntese, figura criada pela LDO/2006 com o objetivo de condensar os principais compromissos da Administração.

A par dos costumeiros questionamentos, por parte desta Corte de Contas, vinculados à efetividade do Anexo I, de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal, as inovações introduzidas pela LDO/2006, quanto ao processo de elaboração das prioridades e metas, adotando-se uma estrutura mista composta de metas sintetizadas, caso adotadas doravante como novo modelo de metas no âmbito do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA), merecem acompanhamento acurado pelo TCU.

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 2006, Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005, estabeleceu, para o ano de 2006, meta de *superavit* primário de 4,25% do PIB para o setor público consolidado. A participação do governo federal nessa meta foi fixada em 3,15% do PIB, para a qual o governo central 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 1,59% do PIB) e o montante da dívida líquida (31,50% do PIB) para governo central e empresas estatais federais.

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 2006 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	2005		Metas para 2006		2006		
	R$ milhões	% PIB[1]	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB[1]	% PIB[2]
Dívida líquida							
Governo central e estatais federais	618.725	28,67	696.460	31,50	673.269	28,33	31,52
Resultado Nominal							
Governo central e estatais federais	59.036	2,75	34.414	1,59	56.521	2,43	2,71
Resultado Primário							
Setor público consolidado	-93.505	-4,35		4,25	-90.144	-3,88	-4,32
Governo central	-55.741	-2,60	-53.038	2,45	-51.352	-2,21	-2,46
Governo federal	-93.629	-4,35	-	-	-93.589	-4,03	-4,48
Bacen	312 336	0,01	-	-	172	0,01	0,01
INSS	37.576	1,75	-	-	42.065	1,81	2,01
Governos regionais	-21.323	-0,99	-	-	-19.715	-0,85	-0,94
Governos estaduais	-17.194	-0,80	-	-	-16.370	-0,70	-0,78
Governos municipais	-4.129	-0,19	-	-	-3.345	-0,14	-0,16
Empresas estatais	-16.440	-0,77	-	-	-19.077	-0,82	-0,91
Empresas estatais federais	-13.178	-0,61	-15.154	0,70	-13.544	-0,58	-0,65
Empresas estatais estaduais	-3.160	-0,15	-	-	-5.479	-0,24	-0,26
Empresas estatais municipais	-102	0,00		-	-55	0,00	0,00
PIB acumulado no ano	2.147.944[1]	-	-	-	2.322.818[1]	-	-

Fontes: Banco Central do Brasil – Nota para a Imprensa – Março/2007 e Lei de Diretrizes Orçamentárias 2006

Notas: (1) PIB pela nova metodologia do IBGE / (2) PIB pela metodologia anterior, calculado pelo Bacen

(+) *deficit* / (-) *superavit*

Metas fiscais – de acordo com nova série do PIB

Em março de 2007, após o IBGE ter disponibilizado o valor do PIB a preços correntes de 2006, calculado com base em nova metodologia, o Banco Central do Brasil publicou os dados oficiais sobre o desempenho fiscal do setor público referente ao ano de 2006.

O resultado primário superavitário (R$ 90,1 bilhões ou 3,88% do PIB) do setor público consolidado ficou abaixo da meta de 4,25% do PIB estabelecida para 2006. No que se refere à esfera federal, formada pela soma dos resultados de governo central e empresas estatais federais, a meta de *superavit* primário (R$ 53,0 bilhões ou 2,45% do PIB) para o governo central e (R$ 15,1 bilhões ou 0,70% do PIB) para as estatais federais não foi alcançada por nenhum dos dois entes.

É importante ressaltar que, em 2006, o desempenho fiscal de tais esferas de governo esteve muito abaixo daquele observado em 2005, quando, mesmo levando-se em consideração o valor do PIB pela nova série do IBGE (R$ 2,15 trilhões), alcançou a meta fixada para o ano. A tabela acima mostra que em 2006 o valor do resultado primário de governo central alcançou 2,21% do PIB, contra 2,60% do PIB em 2005. De outro lado, as estatais federais obtiveram resultado primário de 0,58% do PIB em 2006 contra 0,61% do PIB em 2005.

Cabe destacar que a soma do montante das dívidas líquidas do governo central e das empresas estatais federais ficou muito abaixo do percentual estabelecido pelo Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2006. Os números publicados pelo Banco Central do Brasil revelam que, ao final de 2006, o total do endividamento líquido do governo central e das estatais federais era de R$ 673,27 bilhões ou 28,33% do PIB, abaixo, portanto, do teto de 31,50% do PIB fixado para o ano.

De qualquer forma, considera-se mais adequada a avaliação do cumprimento da meta de resultado primário tendo em conta a série antiga do PIB, uma vez que, ao longo do ano de 2006, não se sabia da

alteração de metodologia por parte do IBGE e, portanto, a meta que foi perseguida tomava por base o PIB estimado segundo o critério vigente até então.

Em relação ao resultado nominal, embora o desempenho tenha sido melhor do que aquele verificado em 2005, as metas estabelecidas não foram cumpridas, em função, principalmente, da apropriação de R$ 121,4 bilhões (5,23% do PIB) de juros nominais aos estoques da dívida líquida do governo central e das empresas estatais federais. Para 2006, o resultado nominal deficitário apresentado pelos entes citados alcançou a cifra de R$ 56,5 bilhões ou 2,43% do PIB, bem acima da meta de *deficit* de R$ 34,4 bilhões ou 1,59% do PIB.

Metas fiscais – de acordo com PIB publicado pelo Bacen – metodologia da série antiga

Durante o ano de 2006, o Banco Central do Brasil publicou dados sobre o desempenho fiscal com base em valor de PIB que levou em consideração dois fatores: a projeção do crescimento real da economia (4,5% em realação ao PIB de 2005) e o deflator implícito, cujo valor foi o equivalente à variação do IPC-A para 2006 (3,15% ao ano). Por esses critérios, o PIB referente ao ano de 2006 alcançou o valor de R$ 2,09 trilhões. A utilização desse valor de PIB revela, como será demonstrado abaixo, comportamentos distintos para os indicadores de desempenho fiscal referentes ao ano de 2006.

O resultado primário superavitário (R$ 90,1 bilhões ou 4,32% do PIB) do setor público consolidado ficou acima da meta de 4,25% do PIB estabelecida para 2006. No que se refere à esfera federal, formada pela soma dos resultados de governo central e empresas estatais federais, a meta de *superavit* primário (R$ 53,0 bilhões ou 2,45% do PIB) para o governo central e (R$ 15,1 bilhões ou 0,70% do PIB) para as estatais federais foi alcançada apenas pelo governo central (R$ 51,3 bilhões ou 2,46% do PIB).

Todavia, considerando o resultado consolidado da esfera federal, verifica-se que a meta de resultado primário (R$ 58,2 bilhões ou 3,15% do PIB) não foi obtida. Porém, se os resultados forem ajustados de acordo com o art. 3º da LDO de 2006, que permite que a meta de resultado primário seja reduzida de acordo com o montante das despesas efetivamente pagas (R$ 2,94 bilhões) referentes ao PPI – Projeto Piloto de Investimentos, a meta de resultado primário pode ser considerada alcançada.

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 2006

O Orçamento Geral da União referente ao exercício financeiro de 2006 teve seus valores consignados na Lei n.º 11.306, de 16 de maio de 2006, com as receitas estimadas em R$ 1,703 trilhão e as despesas fixadas em igual montante, contemplando os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento.

Desse total, R$ 1,661 trilhão foram destinados aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, englobando a Administração direta (representada pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) e indireta (autarquias, fundações, fundos e estatais dependentes), englobando R$ 837,5 bilhões referentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal; e R$ 42,1 bilhões ao Orçamento de Investimentos, que consolida as demais empresas públicas e sociedades de economia mista.

Alterações dos Orçamentos

Para a obtenção do montante de recursos necessários à execução orçamentária do exercício de 2006, foram abertos ou reabertos créditos adicionais no valor total líquido de R$ 69,4 bilhões, para o OFSS , e reduzido o Orçamento de Investimento em R$ 1,3 bilhão, perfazendo um acréscimo global de R$ 68,1 bilhões, conforme apresentado a seguir.

Créditos Adicionais – OGU – 2006

(em R$ milhões)

Discriminação	OFSS	OI	Total OGU
(+) Créditos Suplementares	46.692	-141	46.551
(+) Créditos Especiais	465	4	469
(+) Créditos Extraordinários	22.246	-1.130	21.116
Total Líquido dos Créditos Adicionais	**69.404**	**-1.267**	**68.136**

Fonte: Siafi e Relatório de Execução Orçamentária do Orçamento de Investimento – Portaria n.º 03 de 30/01/2007

Dessa forma, foram autorizados em 2006 gastos no montante de R$ 1,730 trilhão para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e R$ 40,9 bilhões para o de Investimentos, perfazendo um total de R$ 1,771 trilhão para o Orçamento Geral da União.

No que diz respeito ao instituto do crédito extraordinário, que constitucionalmente tem o objetivo de atender, exclusivamente, a programações cujas despesas não sejam passíveis de previsibilidade e que se revistam do caráter de urgência, cumpre mencionar o Processo TCU nº 004.844/2007-4, ainda não apreciado pelo Pleno deste Tribunal.

No âmbito do referido processo, foi constatado, segundo informações da Secretaria de Orçamento Federal, que o montante de dotações liberadas por meio de créditos extraordinários vem crescendo substancialmente ao longo dos últimos anos. No exercício de 2003 foram autorizados R$ 2,6 bilhões por esse tipo de crédito, e em 2006 esse valor atingiu R$ 10,9 bilhões, estando em investigação pelo Tribunal o cumprimento das normas constitucionais e legais na liberação desses recursos.

Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, remetendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias a competência para definição de metas fiscais. A LDO para 2006, a exemplo da referente a 2005, fixou meta de superavit primário para o governo central equivalente a 2,45% do Produto Interno Bruto (PIB), a qual poderia ser compensada com o resultado das estatais federais, para as quais foi fixada uma meta de superavit de 0,70% do PIB, resultando em uma meta de superavit de 3,15% para o governo federal como um todo.

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, tal 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 2006, passando a ser excluídas do mesmo parcela das despesas primárias referentes a investimentos.

Tais despesas compuseram o denominado "Projeto-Piloto de Investimentos", com dotação inicial, em 2006, no valor de R$ 3,0 bilhões. Tal projeto, com vigência de três anos (2005-2007), foi estruturado de forma a aumentar a capacidade de investimento público sem comprometer os esforços de ajuste fiscal e constitui-se por várias ações voltadas para investimento em infra-estrutura, as quais têm como característica a constituição de ativos que contribuiriam para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes.

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.

Em 2006, a Lei Orçamentária só foi aprovada em maio, Lei n.º 11.306, de 16 de maio de 2006, e, na ausência dessa lei, o Poder Executivo, com observância ao disposto no art. 74 da LDO-2006, editou o Decreto nº 5.698, de 08 de fevereiro de 2006, estabelecendo cronograma provisório de empenho e de desembolso até a sanção da LOA.

Em 19 de maio de 2006, após, portanto, a edição da Lei Orçamentária, o Poder Executivo publicou o Decreto n.º 5.780, estabelecendo o limite de movimentação e empenho de R$ 78,0 bilhões para as despesas discricionárias, inclusive Projeto Piloto de Investimentos, e algumas obrigatórias sujeitas à programação financeira, o que significou uma limitação equivalente a R$ 14,1 bilhões. Apesar de não ser possível a estrita comparação com os exercícios anteriores, já que haviam decorrido quatro meses e meio, verifica-se que a sobredita restrição foi inferior à inicialmente realizada em 2005, correspondente a R$ 15,8 bilhões.

Por meio do citado Decreto n.º 5.780, a faculdade de movimentação e empenho do orçamento no âmbito do Poder Executivo foi inicialmente restringida em R$ 5,3 bilhões em custeio (GND 3) e R$ 8,8 bilhões em investimentos (GND 4 e 5). Foram identificadas como causas para tal limitação uma possível frustração de parte das receitas previstas no orçamento, da ordem de R$ 1,7 bilhão, o aumento da necessidade de *superavit* primário, da ordem de 0,9 bilhões e, principalmente, do acréscimo das despesas obrigatórias no montante de R$ 11,2 bilhões.

Após a edição do Decreto n.º 5.780/2006, com base nas novas reavaliações de receitas, despesas obrigatórias e cenários econômicos, foram publicados os Decretos n.º 5.861, de 28 de julho de 2006, n.º 5.592, de 05 de outubro de 2006, n.º 5.983, de 12 de dezembro de 2006, n.º 6.001, de 28 de dezembro de 2006.

Além de estipular os limites de movimentação e empenho por órgão, o Decreto nº 5.780/2006 fixou reserva no valor de R$ 3,1 bilhões, a qual, consoante o art. 12 do Decreto nº 5.780, passou a ser parcialmente alocada aos órgãos via edição de portarias dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, na medida das necessidades detectadas e face às conjunturas observadas.

No exercício em análise, foram editadas 50 Portarias Interministeriais especificando o(s) Anexo(s) e o(s) órgão(s) que seriam objeto de ampliação de empenho e de pagamento. Algumas dessas portarias passaram a ser objeto de aprovação no mesmo dia. Em 29 de junho de 2006, por exemplo, foram aprovadas as Portarias Interministeriais nº 184, n.º 185, n.º 186 e n.º 188.

Em 28 de dezembro de 2006, o Decreto nº 6.001, atualizou de forma integral o Anexo I do Decreto nº 5.780, de maio de 2006, especificando por órgão os limites de movimentação e empenho. Não obstante, a Portaria n.º 416, de 29 de dezembro de 2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, promoveu o remanejamento dos limites de movimentação e empenho publicados pelo Decreto n.º 6.001, de 28 de dezembro de 2006.

No que se refere à ampliação de limites é importante registrar que, faltando dois dias para o encerramento do exercício, o sobredito Decreto reduziu as restrições a movimentação e empenho, liberando mais R$ 0,8 bilhão, o que representou 9% de toda a expansão levada a efeito ao longo de 2006, no valor de R$ 5,4 bilhões. Na verdade, apenas no mês de dezembro, foram liberados para empenho e movimentação R$ 3,2 bilhões.

É importante registrar que, não obstante ter sido realizada expansão nos limites de movimentação e empenho no âmbito do Poder Executivo correspondente a R$ 8,7 bilhões (R$ 14,1 bilhões de início menos R$ 5,4 bilhões liberados ao longo do ano), as dotações orçamentárias sujeitas a tais restrições também foram objeto de acréscimo ao longo do exercício (R$ 1,2 bilhão), em razão, precipuamente, dos créditos adicionais abertos, o que determinou uma restrição final no âmbito daquele Poder de R$ 9,9 bilhões.

A liberação significativa de recursos no último mês do ano, se não impossibilita, ao menos dificulta a efetivação dos três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento no decorrer do exercício, direcionando a efetivação de inscrição de valores em restos a pagar.

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 2006

(em R$ milhares)

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Dotação[1] Final (A)	Disponível (B)	Restrição C=(A-B)	% C/A
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.085.870	840.937	244.933	22,56%
GAB. DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.924	2.865	59	2,02%
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	107.250	81.572	25.678	23,94%
MIN. DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	1.234.940	1.006.634	228.306	18,49%
MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.369.402	3.184.486	184.916	5,49%
MIN. DA FAZENDA	2.280.865	2.123.799	157.066	6,89%
MIN. DA EDUCAÇÃO	8.513.409	7.906.271	607.138	7,13%
MIN. DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	575.623	506.381	69.242	12,03%
MIN. DA JUSTIÇA	1.536.638	1.202.260	334.378	21,76%
MIN. DE MINAS E ENERGIA	575.040	450.147	124.893	21,72%
MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.090.008	889.600	200.408	18,39%
MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	920.719	845.530	75.189	8,17%
MIN. DA SAÚDE	37.261.838	35.667.724	1.594.114	4,28%
MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	687.090	544.313	142.777	20,78%
MIN. DOS TRANSPORTES	5.796.192	4.621.941	1.174.251	20,26%
MIN. DAS COMUNICAÇÕES	465.248	338.864	126.384	27,16%
MIN. DA CULTURA	544.031	439.405	104.626	19,23%
MIN. DO MEIO AMBIENTE	539.357	471.199	68.158	12,64%
MIN. DO PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO	629.789	494.825	134.964	21,43%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2.327.968	2.000.885	327.083	14,05%
MIN. DO ESPORTE	894.244	649.952	244.292	27,32%
MIN. DA DEFESA	5.960.095	5.189.071	771.024	12,94%
MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.115.324	1.167.998	947.326	44,78%
MIN. DO TURISMO	1.243.161	985.398	257.763	20,73%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	10.442.816	9.499.369	943.447	9,03%
MIN. DAS CIDADES	2.691.663	1.911.639	780.024	28,98%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	340.786	329.485	11.301	3,32%
REC. SOB SUPERV. MIN. FAZENDA	63.239	60.007	3.232	5,11%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	56.672	53.666	3.006	5,30%
TOTAL	**93.352.201**	**83.466.223**	**9.885.978**	**10,59%**

(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 -> Anexo I do Decreto n.º 6.001, de 28 de dezembro de 2006 e Portarias n.º 6 , de 08 de janeiro de 2007, respectivamente.
Disponível ->Anexo I do Decreto nº 6.001, de 28 de dezembro de 2006 e Portarias n.º 6 , de 08 de janeiro de 2007, respectivamente.

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.

Assim no Ministério da Integração Nacional e no Ministério das Cidades, as restrições para movimentação e empenho atingiram respectivamente 44% e 28% das dotações sujeitas a limitação, enquanto que no Ministério da Ciência e Tecnologia a permissão para utilização dos recursos atingiu 95% da sua dotação final.

O Ministério da Saúde, por sua vez, apesar de em termos relativos ter sido objeto de restrição de movimentação e empenho equivalente a 4% das dotações sujeitas a limitação, em termos absolutos, a exemplo do ocorrido em 2005, foi o órgão com maior volume de recursos contingenciados - R$ 1,6 bilhão.

Além da fixação de limites de movimentação e empenho, no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento estabelecem limites de pagamento.

No Decreto n.º 5.780/2006, os limites de pagamento foram fixados em R$ 72,5 bilhões, segundo os órgãos ou unidades orçamentárias. Entretanto, foi atribuída aos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, na alínea "b" do art. 12 do referido Decreto, a capacidade para ampliar esses limites em R$ 5,6 bilhões.

Ao longo do exercício a referida reserva foi ampliada em R$ 7,1 bilhões, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 79,6 bilhões, R$ 3,8 bilhões abaixo do limite autorizado para empenho. Os limites de pagamento, entretanto, atendem não apenas ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente, mas também ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Assim, nos Anexos III e IV do Decreto nº 5.780/2006, são discriminados os valores autorizados para pagamento de restos a pagar processados e não processados, concernentes a despesas sujeitas à fixação de limites, nos quais constam os valores, respectivamente, de R$ 7,7 e R$ 7,4 bilhões.

De fato, no cálculo do resultado primário, 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.

Nesse sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo – limites de empenho superiores aos 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 efetivamente ser paga no decorrer do exercício corrente. O elevado montante de restos a pagar inscritos é tratado no subtópico 3.3.4 deste relatório.

Em relação aos demais Poderes, o Executivo informou, com base no disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000 e no art. 72 da LDO/2006, os valores a serem contingenciados, os quais constam dos Relatórios dos meses de março, maio, julho, setembro, novembro e dezembro de 2006 encaminhados à Comissão Mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição.

A tabela a seguir informa os valores contingenciados nos Poderes Legislativo e Judiciário, e Ministério Público da União, no início do exercício e os mantidos até o final de dezembro. Em relação ao Poder Executivo, os valores registrados na tabela são puramente indicativos, já que esse Poder tem efetuado, por decreto, restrições à movimentação e empenho, por vezes, superiores aos registrados.

Restrição de Movimentação e Empenho nos Demais Poderes - Exercício de 2006

(em R$)

Órgãos	LOA (A)	Limitações (B)	Ampliações (C)	Disponível (D)	Limitação Final (E = D –C)
Câmara dos Deputados	714.678.413	22.691.260,6	10.150.938	702.138.090,0	12.540.323,0
Senado Federal	517.122.494	18.395.131,0	8.229.064	506.956.426,6	10.166.067,4
Tribunal de Contas da União	145.260.863	6.938.397,8	3.103.893	141.426.358,1	3.834.504,9
Supremo Tribunal Federal	138.088.241	4.918.225,0	2.200.168	135.370.184,4	2.718.056,6
Superior Tribunal de Justiça	107.715.560	4.108.604,6	1.837.985	105.444.940,0	2.270.620,0
Justiça Federal	957.345.069	40.148.734,2	17.960.540	935.156.874,8	22.188.194,2
Justiça Militar da União	34.595.737	1.087.112,2	486.320	33.994.944,5	600.792,5
Justiça Eleitoral	1.035.528.404	13.126.363,5	5.872.080	1.028.274.120,4	7.254.283,6
Justiça do Trabalho	919.235.590	37.235.667,6	16.657.379	898.657.301,7	20.578.288,3
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	169.357.173	9.303.487,9	4.161.916	164.215.601,3	5.141.571,7
Ministério Público da União	500.978.521	42.144.900,2	18.853.525	477.687.145,8	23.291.375,2
Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	**5.239.906.065**	**200.097.884,6**	**89.513.807**	**5.129.321.987,7**	**110.584.077,3**

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

A capacidade de movimentação e empenho dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União sofreu limitações durante o exercício de 2006 no valor total de R$ 200,0 milhões, por sua vez, em decorrência dos Decretos n.º 5.861/2006 e 5.983/2006 foi ampliada em R$ 89,5 milhões no decorrer do exercício. Sendo assim, a limitação final à execução dos orçamentos dos órgãos/entidades envolvidos foi de R$ 110,6 milhões.

O Poder Executivo vem considerando ao longo dos anos, no cálculo dos referidos limites, que a estimativa de receitas contida na Lei Orçamentária Anual era consistente. Por força da LDO para 2006, tal fato possibilitou que as dotações orçamentárias relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário, e ao Ministério Público, fossem em grande parte excluídas das limitações.

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

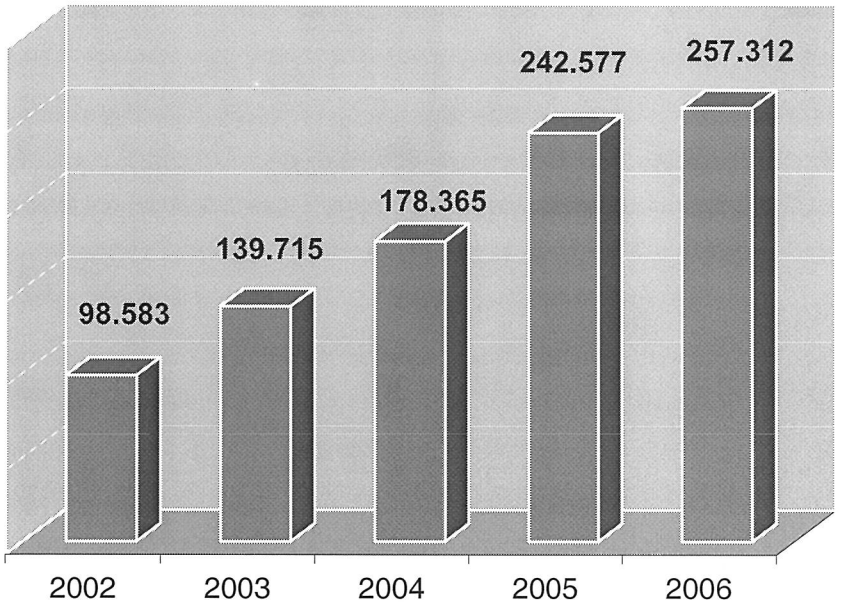
Em razão do parágrafo único do art. 8º da LRF, que dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, os valores arrecadados e classificados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

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

A conta "Disponibilidades por Fonte de Recursos" indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na conta única. O saldo dessa conta ao final do exercício de 2006 atingiu um valor significativo, correspondente a R$ 257,3 bilhões. O gráfico a seguir compara os saldos ao final do exercício nessa conta desde 2002:

Disponibilidades por Fonte de Recursos - 2002 a 2006

(em R$ milhões)



Fonte: Siafi Gerencial base 19/01/2007

Como pode ser verificado, as disponibilidades existentes ao final do exercício de 2006 são bastante expressivas, correspondendo a um aumento de 6% em relação aos valores registrados ao final de 2005.

Em decorrência das limitações de empenho e pagamentos efetivados não só no exercício de 2006, mas em exercícios anteriores, parte dos recursos arrecadados não tem sido alocada a despesas para as quais legalmente se destina. Parcela considerável dos recursos registrados na conta disponibilidades refere-se, entretanto, a receitas financeiras, prestando-se algumas delas para o pagamento da dívida, não encontrando-se sujeitas ao contingenciamento orçamentário e financeiro. Nesses casos, as altas disponibilidades podem ser bastante transitórias, prestando-se a pagamentos que se efetivarão em um curto período de tempo.

Considerando a classificação por fonte de recursos aprovada pela Portaria SOF/MP n.º 1, de 19 de fevereiro de 2001, cujo anexo foi republicado pela Portaria SOF/MP nº 12, de 12 de agosto de 2004, na qual são identificadas as receitas primárias e as não primárias, verifica-se que, das disponibilidades registradas ao final do exercício, as receitas financeiras atingem R$ 135,7 bilhões, dos quais 59% na fonte 143 – Refinanciamento da Divida Pública Mobiliária Federal.

Permanecem bastante altas, entretanto, as disponibilidades existentes nas fontes consideradas originalmente primárias. Neste contexto, verifica-se que a fonte que apresenta maior volume de recursos no final do exercício de 2006 é a "00 – Recursos Ordinários", com recursos da ordem de R$ 19.543 milhões, seguida da "50 – Recursos Próprios Diretamente Arrecadados", R$ 17.545 milhões. Ambas as fontes não possuem uma vinculação expressa, não obstante a aplicação da fonte 50 encontrar-se restrita ao órgão responsável pela sua arrecadação.

Cumprimento dos Limites de Receitas e Despesas Correntes Primárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006 (Lei n.º 11.178/2006) instituiu, no § 2º de seu art. 2º, o teto de 16% do PIB para a estimativa de arrecadação dos tributos federais, líquidos de restituições e de

incentivos fiscais, administrados pela Receita Federal do Brasil, exclusive as receitas atípicas e as provenientes das contribuições sociais de que tratam a alínea "a" do inciso I e o inciso II do art. 195 da Constituição Federal.

No § 3º do art. 2º, a referida Lei estabeleceu o limite de 17% do PIB para as dotações das despesas correntes primárias autorizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita, e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar n.º 110, de 29 de junho de 2001.

Para fins de cumprimento dos limites em referência, tais artigos foram combinados com o inciso II do §2º do art. 13 da mesma LDO/2006, que dispõe que o valor correspondente à estimativa de arrecadação dos tributos federais administrados pela SRFB, líquidos de restituições e de incentivos fiscais, excedente a 16% do PIB, poderá somente ser utilizado, entre outras despesas, para ampliação das despesas obrigatórias fixadas na Lei Orçamentária, as quais não seriam consideradas no referido limite de 17% do PIB.

Na lei orçamentária, as receitas administradas foram estimadas em R$ 364,2 bilhões, ou o equivalente a 17,26% do PIB estimado na LOA. Excluindo-se das receitas administradas as receitas atípicas incluídas nas reestimativas do Congresso Nacional (R$ 4,2 bilhões), os restantes R$ 360,0 bilhões representavam 17,06 % do PIB, com excesso de 1,06 % em relação ao limite estabelecido pela LDO/2006. As despesas correntes primárias fixadas na lei orçamentária, considerando as deduções previstas na LDO, atingiam o valor de R$ 379,4 bilhões, correspondente a 17,98% do PIB. O excesso de 0,98% em relação ao limite de 17 % seria coberto, na Lei Orçamentária, pelo excesso de receita administrada prevista pela SRFB.

O quadro a seguir evidencia a relação das dotações de despesas correntes primárias no momento da Lei após vetos e o resultado apurado ao final do exercício, inclusive quanto à execução do orçamento.

Demonstrativo do Atendimento do Limite para Despesas Correntes Primárias
Exercício de 2006

(em R$ milhões)

ITENS	LOA		Dotação Final		Realizado	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Receita Administrada pela SRFB	**364.242,4**	**17,26%**	**359.005,8**	**17,19%**	**359.005,8**	**17,19%**
Receita Atípica	(4.230,5)	-0,20%	(4.313,0)	-0,21%	(4.313,0)	-0,21%
Receita Administrada pela SRFB – Exceto Atípica	360.011,9	17,06%	354.692,8	16,99%	354.692,8	16,99%
Limite dos 16% do PIB (LDO, art. 2º, §2º)	337.544,1	16,00%	334.117,7	16,00%	334.117,7	16,00%
Excedente a ser alocado na Reserva Específica	22.467,8	1,06%	20.575,1	0,99%	20.575,1	0,99%
Utilizado em dotações de investimentos	562,5	0,03%	-	-	-	-
Excedente a ser abatido do total das despesas correntes	21.905,2	1,04%	20.575,1	0,99%	20.575,1	0,99%
Despesas Correntes Primárias Sujeitas ao Limite	**382.139,8**	**18,11%**	**403.013,2**	**19,30%**	**389.218,2**	**18,64%**
Pessoal e Encargos Sociais	105.211,8	4,99%	107.945,7	5,17%	107.573,6	5,15%
Benefícios da Previdência	159.791,4	7,57%	166.520,5	7,97%	166.314,3	7,96%
Despesas Discricionárias Poder Executivo (conceito LDO)	31.693,9	1,50%	36.023,9	1,73%	32.068,0	1,54%
Demais Obrigatórias	85.442,7	4,05%	92.523,0	4,43%	83.262,3	3,99%
Complementação do FGTS (LDO, art. 2º, §3º)	2.781,4	0,13%	3.001,9	0,14%	3.001,9	0,14%
Despesas Correntes §3º, art. 2º da LDO – 2006	379.358,4	17,98%	400.011,3	19,16%	386.216,3	18,49%
Excedente da Receita Administrada pela SRF	21.905,2	1,04%	20.575,1	0,99%	20.575,1	0,99%
Cancelamento de Dotações	-	-	12.088,6	0,58%	-	-
Despesas Correntes Critério LDO	357.453,2	16,94%	367.347,6	17,59%	365.641,2	17,51%
Limite de 17% do PIB (LDO, art. 2º, §3º)	**358.682,5**	**17,00%**	**355.000,0**	**17,00%**	**355.000,0**	**17,00%**
Diferença	(1.229,3)	-0,06%	12.347,6	0,59%	10.641,2	0,51%
PIB	2.109.897,0 (1)		2.088.235,5 (2)		2.088.235,5	

Fonte: Siafi Gerencial Base 19/01/2007 e Secretaria de Orçamento Federal

Observações: (1) PIB da LOA 2006 - Relatório Congresso Nacional

(2) PIB para 2006 estimativa BACEN - Nota para Imprensa - Política Fiscal jan/2007

Nessa análise, considerou-se o PIB previsto na Lei Orçamentária Anual e o PIB estimado pelo Banco Central em sua Nota para a Imprensa relativa à política fiscal. Por coerência metodológica, e a exemplo das demais verificações efetuadas neste relatório quanto ao cumprimento de limites e ao alcance de metas, deixou-se de utilizar o PIB medido pelo IBGE seguindo a nova metodologia de apuração, uma vez que a alteração de metodologia era imprevisível até o final de 2006.

Muito embora a lei orçamentária, como já foi dito, apontasse para o cumprimento do disposto na LDO, uma vez que o excedente da arrecadação seria suficiente para cobrir a parcela da despesa corrente primária que excedeu a 17% do PIB, essa tendência não se confirmou ao longo da execução orçamentária. Como se depreende do quadro acima, o excedente da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, no valor de R$ 20,6 bilhões e o cancelamento de dotações no valor de R$ 12,0 bilhões não foram suficientes para o cumprimento do limite de dotações de despesas correntes primárias fixado pela LDO-2006. O referido limite, quando apurado conforme os §§ 2º e 3º do art. 2º, combinados com o inciso II, §2º do art. 13 da sobredita lei, ficou em 17,59% do PIB, ou seja, 0,59% acima do limite fixado pela LDO/2006. Em relação à execução orçamentária, o percentual de despesas correntes primárias foi de 17,51% do PIB, ou seja, 0,51% acima do limite fixado pela LDO/2006.

É importante ressaltar que a Secretaria de Orçamento Federal, quando solicitada a prestar informações acerca desse assunto, subtraiu do total de despesas correntes primárias o valor correspondente aos créditos extraordinários abertos no exercício de 2006 no montante de R$ 16,9 bilhões, o que ensejaria, se considerada esta dedução, o atendimento do referido limite. Para sustentar essa dedução, a Secretaria de Orçamento Federal defende a tese de que naturalmente, a partir do arcabouço jurídico existente, os créditos extraordinários, por serem destinados a atender despesas imprevistas e urgentes, não podem se submeter ao referido limite.

No entanto, entende-se que tal dedução não foi vislumbrada pelo legislador ordinário, que limitou-se a especificar como deduções para fins de cumprimento desse limite as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na Lei complementar n.º 110, de 29 de junho de 2001. Conclui-se, portanto, que o limite máximo para as dotações autorizadas para as despesas correntes primárias, no exercício de 2006, fixado pela LDO-2006, não foi atendido.

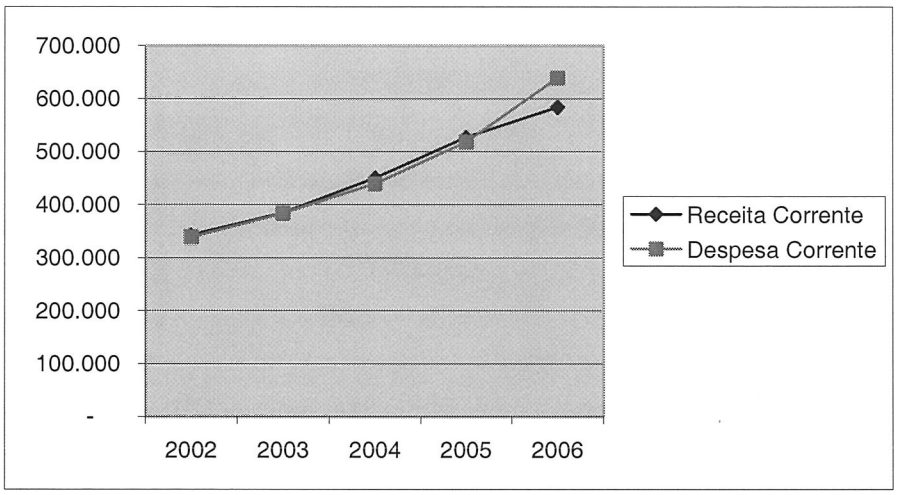
A LDO-2007 não manteve os limites para as dotações de despesas correntes primárias autorizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no exercício de 2007. Por isso, em que pese a necessidade de consignar ressalva nas contas do Chefe do Poder Executivo em virtude do descumprimento do limite para as despesas correntes primárias, estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006, não se faz necessária recomendação sobre o assunto.

3.3.2 Comportamento das Receitas e Despesas Correntes

Houve um aumento de R$ 120,489 bilhões, ou de 18,86%, nos gastos correntes da União entre 2005 e 2006, o que resultou em despesas correntes maiores que as receitas correntes. O gráfico a seguir mostra a evolução das receitas e das despesas correntes nos últimos anos, evidenciando o desequilíbrio no exercício de 2006.

Evolução das Receitas Correntes e das Depesas Correntes

(em R$ milhões)



Fonte: Siafi

Pesquisa no Siafi gerencial demonstra que 58% desse valor, ou seja, R$ 70,1 bilhões, refere-se ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. Essas diferenças mensais de pagamento de juros e encargos da dívida entre os dois anos concentram-se em abril, maio, junho, julho e novembro, período de contínua queda da taxa Selic. Como causa desse aparente paradoxo, identificou-se que os títulos com maiores diferenças são as Letras do Tesouro Nacional (pré-fixado) e as Letras Financeiras do Tesouro (pós-fixado).

A análise dos lançamentos mensais das LTN apresenta menos vencimentos em 2006 comparado ao mesmo quadrimestre de 2005, com totais de R$ 75,350 bilhões contra R$ 55,486 bilhões e taxas internas de retorno de 16,171% contra 18,884%. Portanto, no caso das LTN, mesmo havendo menos vencimentos em 2006 em comparação a 2005, foi necessário pagar taxas internas de retorno superiores, o que quer dizer despesa com juros e encargos, demonstrando a dificuldade de rolar títulos com vencimento próximo às eleições.

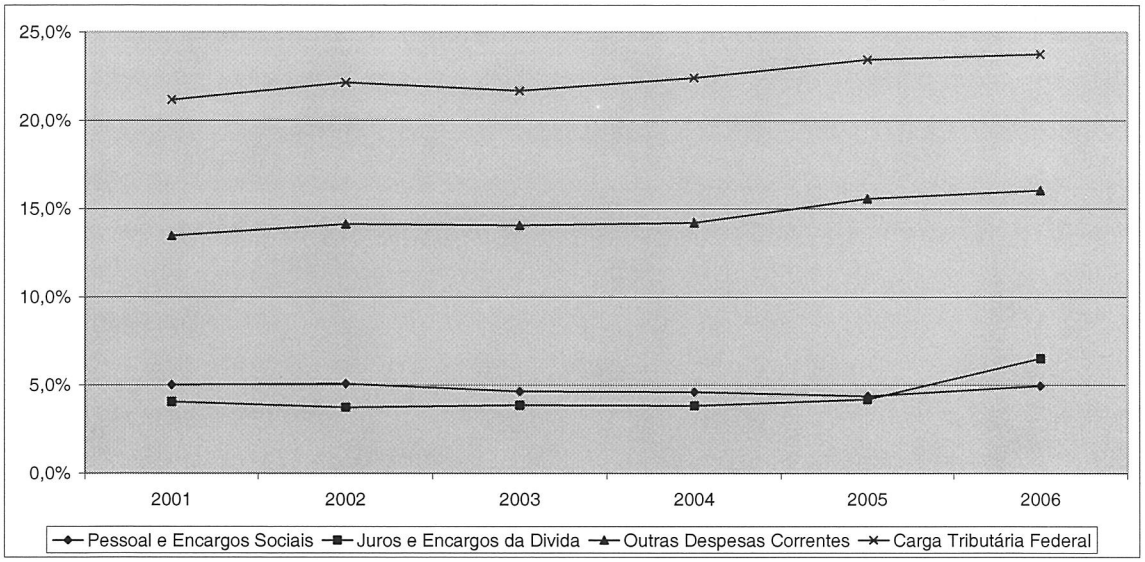
Quanto às LFT, houve um montante de R$ R$ 34,5 bilhões para vencimento no quadrimestre de abril a julho de 2006, sem contrapartida de vencimentos em 2005. Além disso, os vencimentos de 2006 decorrem de lançamentos feitos em 2001, carreando cinco anos de juros para serem lançados em 2006, contra apenas dois anos de juros dos papéis lançados em 2003 para vencimento em 2005. Dessa forma, explica-se a maior despesa com juros em 2006 se comparado a 2005, mesmo em horizonte de queda da taxa Selic.

Em outras palavras, o procedimento correto da STN de desconcentrar vencimentos de papéis, sejam pré ou pós-fixados, no período pré-eleitoral não impede que aumentem as taxas de juros exigidas pelo mercado para aceitar o risco desses títulos, impacto que é complementado pelo encurtamento dos lançamentos que são antecipados ao período pré-eleitoral e pelo alongamento dos prazos para que os papéis vençam no período pós-eleitoral.

Análise dos componentes da despesa corrente como percentuais do PIB auxilia a compreensão do comportamento desses grupos de despesas.

Carga Tributária Federal X Despesa Corrente por Grupo de Despesa

(como percentual do PIB)



Fonte: TCU (CargaTributária) e Siafi (Despesa)

Percebe-se, a partir do gráfico, que a elevação da carga tributária referente aos tributos federais tem sido absorvida pelo aumento das despesas com juros e encargos da dívida e com outras despesas correntes. As despesas com pessoal não têm-se elevado acima da variação do PIB.

No tocante às despesas com juros e encargos, evidenciou-se um descompasso no exercício de 2006, conforme tratado acima.

Quanto às outras despesas correntes, destaca-se a elevação das transferências constitucionais e legais a estados e municípios, principalmente os Fundos de Participação de Estados e Municípios, que são diretamente proporcionais à variação da arrecadação de imposto de renda e de IPI. Também é significativo o aumento das despesas relativas à assistência social, inclusive as classificadas como previdenciárias.

3.3.3 Receitas

Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2006 – LOA/2006 estimou em R$ 1,653 trilhões a arrecadação total da receita líquida orçamentária (receita bruta menos deduções, representadas pelas restituições e incentivos fiscais). Não foram aprovados pelo Congresso Nacional, para o exercício de 2006, acréscimos ou deduções à proposta inicial, conforme pode ser visto na tabela a seguir:

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias - 2006

(em R$ milhões)

Discriminação da Receita	Receita Prevista			Receita Realizada (D)	% D/A
	Previsão LOA (A)	Previsão Adicional (B)	Total (C=A+B)		
I - RECEITAS DO TESOURO	1.653.329	-	1.653.329	1.181.834	71,48
I.1- Receitas Correntes	575.218	-	575.218	584.067	101,54
Receita Tributária	173.601	-	173.601	169.502	97,64
Receita de Contribuições	330.289	-	330.289	320.740	97,11
Receita Patrimonial	35.057	-	35.057	38.013	108,43
Receita Agropecuária	21	-	21	27	129,78
Receita Industrial	512	-	512	388	75,69
Receita de Serviços	23.927	-	23.927	25.986	108,60
Transferências correntes	331	-	331	188	56,73
Outras receitas correntes	11.481	-	11.481	29.223	254,54
I.2- Receitas de Capital	1.078.111	-	1.078.111	597.766	55,45
I.2.1- Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	240.570	-	240.570	198.257	82,41
Operações de Crédito Internas	162.246	-	162.246	135.089	83,26
Operações de Crédito Externas	6.455	-	6.455	7.579	117,42
Alienação de bens	5.473	-	5.473	4.909	89,70
Amortização de Empréstimos	22.645	-	22.645	22.308	98,51
Transferências de Capital	86	-	86	540	629,35
Outras Receitas de Capital	43.666	-	43.666	27.833	63,74
I.2.2-Refinanciamento da Dívida Pública Federal	837.540	-	837.540	399.509	47,70
Operações de Crédito Internas	837.540	-	837.540	388.891	46,43
Operações de Crédito Externas	-	-	-	10.618	0

Fonte: Balanço Geral da União

A Receita Realizada do Tesouro, que alcançou o valor de R$ 1,181 trilhão, fica reduzida a R$ 782,3 bilhões se descontados os R$ 399,5 bilhões correspondentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal. Nessa linha, o montante previsto era de R$ 815,8 bilhões, ou seja, R$ 1,653 trilhão menos R$ 837,5 bilhões. Portanto, expurgando-se o refinanciamento da Dívida Pública, tratado no item 3.3.8 deste Relatório, observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 4,11% abaixo do previsto.

A diferença observada, no valor total de R$ 33,5 bilhões, deveu-se, principalmente, à dificuldade de previsão das receitas de capital, uma vez que estas são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. Observa-se que a receita de capital realizada, R$ 597,7 bilhões, ficou 44,53% abaixo da previsão total que era de R$ 1,078 trilhão. Examinando mais detalhadamente essa receita constata-se que os itens operações de crédito internas e outras receitas de capital apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 16,74% e 36,26% respectivamente.

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R$ 584,1 bilhões, verifica-se que apresentou uma variação positiva de 1,54%, quando comparada à previsão inicial. Dentre os itens que contribuíram para esse resultado estão a receita patrimonial (8,43%), a receita de serviços (8,60%), a receita agropecuária (29,78%) e o item outras receitas correntes (154,54%), que tiveram suas arrecadações acima do previsto. Já a receita tributária, de contribuições, a receita industrial e as transferências correntes apresentaram um desempenho abaixo do previsto inicialmente, destacando-se as transferências correntes, com a arrecadação de R$ 188 milhões, isto é, 43,27% abaixo do previsto.

O diferencial entre a receita prevista e a efetivamente arrecadada deveu-se ao fato de que, conforme mencionado nos relatórios das contas do Governo da República referentes aos exercícios anteriores, os modelos de estimação das receitas administradas, tanto pela Secretaria da Receita Federal do Brasil –

SRFB, compostas pelos impostos e pelas contribuições, apresentam maior consistência técnica que as demais receitas correntes, tais como as patrimoniais, de serviços, agropecuárias e outras receitas correntes. Isto decorre da maior qualidade técnica dos trabalhos de estimação da receita, desenvolvidos pela SRFB comparativamente aos que vêm sendo feitos por outros órgãos da administração pública direta e indireta.

Critério Gerencial

Com o propósito de consolidar a trajetória de queda da relação dívida/PIB, manteve-se a meta de superávit primário do Governo Federal estipulado no anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2006, em 3,15% do Produto Interno Bruto - PIB (R$ 68,2 bilhões). Fixou-se, assim, a meta para as Receitas Não-Financeiras em 23,73% do PIB estimado pelo Poder Executivo à época da elaboração do PLDO, inferior ao nível médio de 23,84% dos dois anos anteriores.

Os valores efetivamente arrecadados em 2006 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. A arrecadação da receita não financeira correspondeu a 26,80% do PIB estimado para 2006 pelo Banco Central do Brasil – BACEN, ou seja, 3,07 pontos percentuais acima da meta estabelecida pela LDO – 2006 (23,73% do PIB) para todo o ano.

Diante do atraso na aprovação da Lei Orçamentária – 2006, o Poder Executivo editou, em 08 de fevereiro de 2006, o Decreto nº 5.698 dispondo sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo até a publicação da Lei Orçamentária de 2006, visando garantir a meta de superávit primário.

Com a publicação da Lei Orçamentária para 2006, o Ministério do Planejamento anunciou um contingenciamento de R$ 14,2 bilhões, sendo que R$ 9,7 bilhões são referentes a emendas parlamentares.

Na tabela a seguir, examinam-se as sucessivas reprogramações de receitas, devendo-se esclarecer que os relatórios de avaliação bimestrais das receitas e despesas do governo federal deram origem aos decretos de programação orçamentária e financeira. Os registros desses relatórios reforçaram as condições fiscais que permitiram, gradualmente, ampliar a programação orçamentária e financeira, bem como o cronograma mensal de desembolsos para 2006, fundamentados nas informações relativas ao comportamento da receita realizada.

Reprogramação de Receitas - 2006

(em R$ milhões)

RECEITAS	Previsão LOA (A)	Aval. 1º bim. Reprog. (B)	Aval. 2º bim. Reprog. (C)	Aval. 3º bim Reprog (D)	Aval. 4º bim. Reprog. (E)	Aval. 5º bim. Reprog. (F)	Aval. dez/06 Reprog. (G)	Receita[2] Realizada 2006 (H)	H - G
I – REC. DO TESOURO	**405.892**	**405.834**	**421.788**	**426.297**	**426.237**	**425.866**	**426.732**	**435.600**	**8.868**
1.1 - Rec. Administrada	350.275	350.119	358.363	362.318	361.060	361.511	362.376	371.725	**9.349**
1.1.1 Imp. Importação	11.729	10.313	9.534	9.866	9.817	9.772	9.790	10.092	**303**
1.1.2 IPI	27.794	26.894	25.738	27.419	27.080	27.646	27.463	28.378	**914**
1.1.3 Imposto renda	117.170	121.783	127.798	129.281	128.822	128.922	129.614	137.570	**7.955**
1.1.4 IOF	6.285	6.562	6.759	6.829	6.851	6.785	6.786	6.786	**1**
1.1.5 COFINS	91.547	89.855	91.688	91.426	91.372	91.114	91.342	91.832	**490**
1.1.6 PIS/PASEP	22.926	23.098	23.949	24.083	24.270	24.149	24.185	24.119	**(67)**
1.1.7 CSLL	25.598	27.238	28.142	28.425	28.247	28.288	28.415	27.457	**(959)**
1.1.8 CPMF	32.088	31.800	32.297	32.410	32.393	32.201	32.166	31.949	**(217)**
1.1.9 CIDE - combust.	7.859	8.028	8.049	8.045	7.590	7.794	7.758	7.911	**152**

RECEITAS	Previsão LOA (A)	Aval. 1° bim. Reprog. (B)	Aval. 2° bim. Reprog. (C)	Aval. 3° bim Reprog (D)	Aval. 4° bim. Reprog. (E)	Aval. 5° bim. Reprog. (F)	Aval. dez/06 Reprog. (G)	Receita[2] Realizada 2006 (H)	H - G
1.1.10 Outra Rec. Admin.	4.326	4.548	4.409	4.535	4.618	4.841	4.856	5.632	**776**
1.2 Receitas Não Administ.	52.836	52.934	60.582	61.136	62.175	61.354	61.354	61.017	**(337)**
1.2.1 Concessões	964	1.163	2.520	2.401	2.401	956	956	976	**21**
1.2.2 Dividendos	4.477	5.454	11.166	10.771	10.659	10.659	10.659	9.719	**(941)**
1.2.3 Cont. Plano Seg. Serv.	4.797	4.797	4.813	4.820	5.005	5.005	5.005	4.921	**(84)**
1.2.4 Cota-Parte Comp. Fin.	18.384	18.057	18.124	18.733	18.780	18.587	18.587	18.596	**8**
1.2.5 Demais Receitas	10.375	10.375	10.585	10.592	11.297	11.866	11.866	11.305	**(561)**
1.2.5 Receitas Próprias	6.656	6.656	6.906	7.129	7.218	7.467	7.467	8.528	**1.061**
1.2.6 Salário Educação	7.183	6.432	6.468	6.690	6.814	6.814	6.814	6.972	**158**
1.3 FGTS	2.781	2.781	2.843	2.843	3.002	3.002	3.002	2.858	**(144)**
II – REC. DA PREVID.	**120.546**	**120.860**	**121.948**	**123.323**	**123.715**	**123.900**	**123.900**	**124.009**	**109**
III – REC.TOTAL (I + II)	**526.438**	**526.694**	**543.736**	**549.619**	**549.951**	**549.767**	**550.632**	**559.609**	**8.977**

Fonte: Relatório Bimestral das Receitas Orçamentárias Primárias SOF/STN

(1) Relatório à comissão mista de que trata o art. 166, § 1°, da constituição, previsto no § 5° do art. 76 daLei n° 11.178, de 20/09/2005 - LDO 2006

(2) Receita Realizada 2006 - fonte: SIAFI Gerencial

(3) Os itens da receita já incluem multas, juros, dívida ativa, PAES e PAEX. (pagamentos à vista ou em 120 meses, exceto débitos de Simples)

(4) O item outras receitas administradas incluem a arrecadação do PAEX para pagamentos em 6, 130 meses e 120 meses para débitos de Simples)

A estimativa da arrecadação de impostos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, para inclusão na proposta orçamentária para o ano de 2006, foi baseada principalmente na arrecadação realizada de janeiro a julho e na reestimativa de arrecadação de agosto a dezembro de 2005. Os parâmetros utilizados nos cálculos foram elaborados pela Secretaria de Política Econômica – SPE em agosto de 2005, havendo ainda a inclusão dos efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

Em cumprimento às determinações constantes do Acórdão n° 1.596/2005-TCU–Plenário, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN informou, por meio do Ofício n.° 5.029 de 27/07/2006, que nos dias 13, 14 e 15 de julho de 2006 repassou os valores referentes à atualização monetária dos recursos arrecadados de 2003 a 2005 referentes ao Parcelamento Especial – PAES de que trata a Lei n° 10.684/2003, totalizando R$ 249,2 milhões, sendo R$ 195,2 milhões da arrecadação do IR e R$ 54,0 milhões do IPI. Destes recursos, foram transferidos aos municípios R$ 114,7 milhões, referentes ao FPM – Fundo de Participação dos Municípios, R$ 109,6 milhões referentes ao FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, bem como R$ 9,5 milhões a título de IPI-Exportações. O restante dos recursos, R$ 15,3 milhões, foi transferido às instituições financeiras federais de caráter regional responsáveis pelos Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

De acordo com a SRFB, o módulo específico, no sistema de classificação, para decompor a arrecadação do Parcelamento Excepcional – PAEX, instituído pela Medida Provisória n° 303/2006, encontra-se em fase inicial de especificação e aproveita-se das rotinas utilizadas no PAES. Quanto à forma de contabilização dos recursos arrecadados por meio do PAEX, no ano de 2006, a SRFB, por meio do Ofício SRF/Gabin/n° 489/2007, informou que:

- no caso de pagamento à vista, não foram criados códigos específicos, sendo utilizados o código do débito que está sendo pago;
- parcelamento em 6 meses – código 1919 para débitos de Simples e para os demais débitos, *"preencher com código do tributo de maior valor que estiver sendo negociado para cada grupo tributo";*

- parcelamento em 130 meses – código 0830 para os optantes pelo Simples e código 0842 para as demais pessoas jurídicas;
- parcelamento em 120 meses – código 1927 para débito de Simples e para os demais usar o código de cobrança do grupo de tributo.

A SRFB informou, ainda, que existem valores da ordem de R$ 527.929.000,00, sendo R$ 324.695.000,00 referentes ao ano de 2006 e R$ 223.234.000,00 referentes ao ano de 2007, que ainda não foram classificados e nem contabilizados corretamente. Conforme descrito na Nota RFB/Codac/Codar/Divar nº 084, de 07/05/2007, *"Esses valores ainda não classificados dizem respeito aos códigos de receita 1919 (Art. 9º MP 303/06 – Pessoa Jurídica Simples) para o parcelamento em 6 meses; 1927 (Art. 8º MP 303/06 – Pessoa Jurídica Simples) para o parcelamento em 120 (cento e vinte) meses; e 0830 (Art. 1º MP 303/06 – Pessoa Jurídica Simples) e 0842 (Art. 1º MP 303/06 Demais Pessoas Jurídicas) para o parcelametno em 130 (cento e trinta) meses."*

A Secretaria da Receita Federal do Brasil comunicou ainda que a interligação entre os sistemas de consolidação das dívidas do PAEX e de decomposição dos pagamentos unificados, de forma a permitir a classificação dos valores correspondentes, tem previsão para entrar em produção a partir de 31 de agosto de 2007.

Já a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício nº 3516/2007 - STN/COFIN/GEARE, informou que os valores não classificados estão sendo registrados na conta de passivo 21149.11.09 – Parcelamento MP nº 303/06 do Siafi.

Por oportuno, vale lembrar que o valor de R$ 527.929.000,00 é composto por diversos tributos, entre eles aqueles que são repartidos aos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aos Fundos de Participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal. O valor do principal dos tributos deverá ser distribuído aos Fundos Constitucionais, bem como seus respectivos acréscimos legais, tão logo seja concluída a fase de classificação e repartição das receitas. Tal questão está sendo acompanhada no processo TC 011.979/2006-7.

Considerando a gravidade dos fatos, que resultam em retenção de recursos vinculados a destinações específicas, inclusive recursos pertencentes a outros entes da Federação, devem ser ressalvadas as contas do Chefe do Poder Executivo. Não é demais lembrar que, no relatório sobre as contas do governo referentes a 2004, o mesmo fato foi relatado, porém relacionado aos recursos arrecadados no âmbito do PAES. Trata-se, portanto, de reincidência por parte do governo.

Desempenho da Arrecadação Federal

Receitas Correntes

Órgãos Arrecadadores

Dentre os principais órgãos arrecadadores de receita corrente, destacam-se, no Ministério da Fazenda, a Secretaria da Receita Federal (SRF), 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.

No âmbito do Ministério da Previdência, a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) arrecadava até a edição da Lei nº 11.457/2007, as contribuições sociais referentes ao Regime Geral de Previdência Social, cabendo à Procuradoria junto a esse órgão a atribuição de arrecadar a Dívida Ativa das contribuições previdenciárias.

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 arrecadados a título de Receitas Correntes, no exercício de 2006, pelo conceito da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzidas as retificações, os incentivos fiscais e as restituições) estão evidenciados na tabela a seguir:

Principais Órgãos Arrecadadores

(em R$ milhões)

Natureza	MF (SRFe PGFN)	Part. (%)	MPAS. (SRP)	Part. (%)	Outros Órgãos	Part. (%)	Total
Impostos	165.84	28,39	0	0.00	0	0.00	165.844
Taxas	296	0,05	0	0.00	3.363	0.58	3.659
Contribuições Sociais	173.77	29,75	120.432	20.62	15.655	2.68	309.862
Contribuições Econômicas	9.139	1,56	0	0.00	1.739	0.30	10.878
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	8.483	1,45	1.486	0,25	36	0.01	10.005
Dívida Ativa de Tributos e Contribuições	1.539	0,26	443	0.08	25	0.00	2.007
Subtotal	359.07	61,48	122.361	20.95	20.818	3.56	502.254
Demais Receitas Correntes	19.611	3,36	828	0.14	61.375	10.51	81.813
Total das Receitas Correntes	378.68	64,84	123.189	21.09	82.193	14.07	584.067

Fonte: SIAFI Gerencial

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das Receitas Correntes alcançou, no exercício de 2006, o montante de R$ 584,1 bilhões, representando um crescimento nominal de 10,76% relativamente ao ano anterior (R$ 527,3 bilhões).

Conforme apresentado no quadro a seguir, pode-se observar que as Receitas de Contribuições continuam sendo a maior fonte de arrecadação dentre os itens da Receita Corrente, representando 54,91% do total arrecadado no ano com um crescimento de 3,51%, comparando-se ao ano anterior.

Desempenho das Receitas Correntes – 2005/2006

(em R$ milhões)

Receita	2005		2006		Variações %			
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Tributária	**155.057**	**29,40**	**169.504**	**29,02**	**9,32**	**5,31**	**5,99**	**6,33**
Impostos	**151.809**	**28,78**	**165.844**	**28,39**	**9,24**	**5,25**	**5,92**	**6,26**
sobre Comércio Exterior	8.941	1,70	9.857	1,69	10,24	**6,21**	**6,89**	**7,23**
sobre Propr. Territorial Rural	270	0,05	284,02	0,05	5,16	**1,13**	**1,96**	**2,29**
sobre a Renda e Prov.Qq.Natureza	**112.572**	**21,35**	**122.185**	**20,92**	**8,54**	**4,57**	**5,24**	**5,57**
Pessoa Física	6.791	1,29	7.828	1,34	15,28	**11,06**	**11,77**	**12,12**
Pessoa Jurídica	46.582	8,83	51.520	8,82	10,60	**6,55**	**7,23**	**7,58**

Receita	2005		2006		Variações %			
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Retido nas Fontes	58.410	11,08	62.534	10,71	7,06	**3,14**	**3,80**	**4,13**
Sobre Produtos Industrializados	**24.061**	**4,56**	**26.780**	**4,59**	**11,30**	**7,22**	**7,91**	**8,26**
Fumo	2.302	0,44	2.396	0,41	4,08	**0,27**	**0,91**	**1,24**
Bebidas	2.358	0,45	2.626	0,45	11,41	**7,33**	**8,01**	**8,36**
Automóveis	3.741	0,71	4.304	0,74	15,04	**10,83**	**11,54**	**11,90**
Vinculado à Importação	5.207	0,99	6.150	1,05	18,11	**13,78**	**14,51**	**14,88**
Outros	5.207	0,99	11.278	1,93	116,59	**108,66**	**110,00**	**110,67**
sobre Operações Financeiras	**5.950**	**1,13**	**6.738**	**1,15**	**13,23**	**9,09**	**9,78**	**10,14**
Taxas	**3.248**	0,62	**3.659**	0,63	12,65	**8,53**	**9,22**	**9,57**
Contribuições	**309.860**	**58,76**	**320.740**	**54,91**	**3,51**	**-0,28**	**0,36**	**0,68**
Contribuições Sociais	**284.326**	**53,92**	**309.862**	**53,05**	**8,98**	**4,99**	**5,66**	**6,00**
COFINS	85.015	16,12	89.096	15,25	4,80	**0,96**	**1,61**	**1,94**
CPMF	28.996	5,50	31.935	5,47	10,14	**6,11**	**6,78**	**7,13**
CPSSS	4.287	0,81	4.907	0,84	14,48	**10,29**	**10,99**	**11,35**
Contrib. Reg. Geral de Prev. Social	106.168	20,13	120.432	20,62	13,44	**9,28**	**9,98**	**10,33**
PIS e Pasep	21.297	4,04	23.388	4,00	9,82	**5,80**	**6,48**	**6,82**
CSLL	24.949	4,73	26.547	4,55	6,41	**2,51**	**3,17**	**3,50**
Demais contribuições Sociais	13.615	2,58	13.556	2,32	-0,43	**-4,08**	**-3,47**	**-3,16**
Contribuições Econômicas	**10.867**	**4,84**	**10.878**	**1,86**	**0,10**	**-3,56**	**-2,95**	**-2,63**
CIDE Combustíveis	7.681	1,46	7.821	1,34	1,82	**-1,91**	**-1,28**	**-0,97**
Demais contribuições econômicas	3.185	0,60	3.057	0,52	-4,03	**-7,55**	**-6,96**	**-6,66**
Receita Patrimonial	**29.655**	**2,84**	**38.013**	**6,51**	**28,18**	**23,49**	**24,28**	**24,68**
Receitas Imobiliárias	331	0,06	361	0,06	9,20	**5,20**	**5,88**	**6,22**
Receitas de Valores Mobiliários	13.848	2,63	18.127	3,10	30,90	**26,11**	**26,92**	**27,32**
Compensações Financeiras	14.667	2,78	18.595	3,18	26,78	**22,14**	**22,92**	**23,32**
Receita de Concessões e Permissões	758	0,14	908	0,16	19,77	**15,39**	**16,12**	**16,50**
Outras receitas patrimoniais	52	0,01	22	0,00	-57,19	**-58,76**	**-58,50**	**-58,36**
Receita Agropecuária	**20**	**0,00**	**27**	**0,00**	**36,44**	**31,44**	**32,28**	**32,71**
Receita Industrial	**498**	**0,09**	**388**	**0,07**	**-22,06**	**-24,91**	**-24,43**	**-24,19**
Receita de Serviços	**23.367**	**4,42**	**25.986**	**4,45**	**11,49**	**7,41**	**8,10**	**8,44**
Transferências Correntes	**139**	**0,03**	**188**	**0,03**	**35,09**	**30,14**	**30,97**	**31,39**
Outras Receitas Correntes	**23.455**	**4,45**	**29.22329.224**	**5,00**	**24,60**	**20,04**	**20,80**	**21,19**
Multas e Juros de Trib. e Contrib.	8.542	1,62	8.738	1,50	2,29	**-1,45**	**-0,82**	**-0,50**
Multa e Jur. da DA. Trib. / Contrib.	1.658	0,31	1.104	0,19	(33,41)	**-35,85**	**-35,85**	**-35,23**
Receita da Dívida Ativa dos Trib.	642	0,12	816	0,14	27,03	**22,37**	**23,16**	**23,55**
Receita da Dív. Ativa das Contrib.	1.058	0,20	1.191	0,20	12,56	**8,44**	**9,13**	**9,48**
Demais receitas correntes	11.555	2,19	17.375	2,97	50,37	**44,87**	**45,80**	**46,26**
TOTAL RECEITAS CORRENTES	**527.325**	**100,00**	**584.067**	**100,00**	**10,76**	**6,71**	**7,39**	**7,73**

Fonte: Balanço Geral da União

Relativamente à Receita Tributária, observa-se que a arrecadação nominal no ano de 2006 superou em 9,32% a arrecadação de 2005, mantendo-se assim a tendência observada em anos anteriores. Este desempenho deveu-se, em grande parte, à arrecadação dos impostos (9,24%) e contribuições (3,51%).

Convém destacar o desempenho de alguns setores da economia, em especial o petróleo e extração de minerais metálicos, que contribuíram para o bom desempenho da arrecadação do imposto de renda. Outro fator relevante foi a retomada do recolhimento regular do IRPJ por parte de empresas do setor financeiro que, em 2005, haviam interrompido o pagamento do imposto por meio de demanda judicial.

Outro fator que contribuiu para o resultado da arrecadação, foi o recolhimento efetuado em conformidade com o estabelecido na Medida Provisória nº 303/06 (PAEX) cujo valor, no período de agosto a dezembro de 2006, importou em R$ 2,29 bilhões.

Por outro lado, tributos como a Cofins e o IPI não mantiveram o mesmo nível de crescimento de anos anteriores, devido principalmente às medidas adotadas pelo governo para estimular o investimento. Dentre estas, podem ser destacadas o incentivo à exportação, o programa de inclusão digital, a retenção da Cofins sobre autopeças e a redução da alíquota do IPI sobre insumos da construção civil.

Quanto à Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido, as mesmas ponderações traçadas acima quanto ao IRPJ devem ser aplicadas, pois ambos os tributos possuem base de incidência e fato gerador semelhantes.

Por fim, no item Receita Patrimonial, destaca-se o incremento na arrecadação dos dividendos da União, em decorrência da maior lucratividade das empresas públicas e sociedades de economia mista em que o governo tem participação acionária, notadamente as do setor financeiro (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

Receitas de Capital

O valor total das Receitas de Capital, no exercício de 2006, foi de R$ 597,8 bilhões. Excetuando-se o Refinanciamento da Dívida Pública Federal, a Receita de Capital representou 33,17% do total, ou seja, R$ 198,2 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 3.3.8).

Desempenho das Receitas de Capital – 2005/2006

(em R$ milhões)

Receitas de Capital	2005					2006		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. Dív.)	**126.662**	**19,98**	**131.475**	**130.640**	**130.222**	**198.257**	**33,17**	**56,52**	**50,79**	**51,76**	**52,25**
Operações de Crédito Internas	77.491	12,23	80.435	79.924	79.668	135.089	22,60	74,33	67,95	69,02	69,56
Operações de Crédito Externas	2.570	0,41	2.668	2.651	2.642	7.579	1,27	194,88	184,08	185,90	186,82
Alienação de bens	842	0,13	874	868	865	4.909	0,82	483,19	461,84	465,44	467,25
Amortização de Empréstimos	18.679	2,95	19.389	19.265	19.204	22.308	3,73	19,43	15,06	15,79	16,17
Transferências de Capital	34	0,01	35	35	35	540	0,09	1.502,37	1.443,71	1.453,59	1.458,57
Outras Receitas de Capital	27.047	4,27	28.075	27.897	27.808	27.833	4,66	2,90	(0,86)	(0,23)	0,09
Resultado do Banco Central	0	-	-	-	-	1.025	0,17	-	-	-	-
Remun. de Disp. Tes. Nacional	27.045	4,27	28.073	27.894	27.805	25.844	4,32	(4,44)	(7,94)	(7,35)	(7,05)
Saldos de Exerc. Anteriores	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais Receitas	3	0,00	3	3	3	964	0,16	35.799,72	34.485,47	34.706,79	34.818,51
II. Refina. da Dív. Púb. Federal	**507.182**	**80,02**	**526.455**	**523.107**	**521.434**	**399.509**	**66,83**	**(21,23)**	**(24,11)**	**(23,63)**	**(23,38)**
Operações de Crédito Internas	488.821	77,12	507.396	504.170	502.557	388.891	65,06	(20,44)	(23,36)	(22,87)	(22,62)
Operações de Crédito Externas	18.361	2,90	19.058	18.937	18.877	10.618	1,78	(42,17)	(44,29)	(43,93)	(43,75)
TOTAL (I + II)	**633.844**	**100,00**	**657.930**	**653.747**	**651.655**	**597.766**	**100,00**	**(5,69)**	**(9,14)**	**(8,56)**	**(8,27)**

Fonte: Balanço Geral da União

Relativamente aos itens operações de crédito internas e operações de crédito externas que apresentaram variação positiva de 74,33% e 194,88%, respectivamente, se compararmos com o ano anterior, cabem as seguintes considerações encaminhadas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio do Ofício nº 1956/2007/STN/CODIN:

"...as receitas de capital decorrentes de emissão de títulos públicos internos e externos podem – à critério do gestor, em vista das outras fontes de receitas e das despesas orçamentárias autorizadas para esse fim - ser classificadas para refinanciamentos (Fonte 143) ou pagamentos de juros e outros encargos da dívida (Fonte 144). Desta forma, tais variações significativas decorrem da classificação dos recursos e não do aumento ou da redução do fluxo de receita."

Outro destaque é o item Alienação de Bens cuja variação positiva alcançou 483,02% em 2006, devido às operações de recompra de títulos da dívida externa de médio e longo prazo denominadas *Bradies*.

Por fim, o aumento no item transferências de capital (+ 1.502,37%) foi decorrente da realização de lançamento de importância a título de retorno de capitalização da empresa Comercializadora Brasileira de Energia Elétrica – CBEE, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, pela sua extinção em 30 de junho de 2006.

Conciliação Bancária

Em cumprimento de deliberação do Tribunal objeto da Relação nº 21/2001, constante do processo TC n.º 018.865/1996-8, o Secretário da Receita Federal do Brasil - SRFB e o Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social apresentaram ao final de 2006 demonstrativos do resultado da conciliação bancária efetuada entre os valores diários recolhidos aos cofres públicos (fluxo financeiro) e aqueles informados pelos bancos arrecadadores (fluxo documental), bem como as diferenças eventualmente identificadas.

Analisadas as planilhas de conciliação bancária apresentadas pelos órgãos citados foram constatadas poucas diferenças, sendo as mais significativas da amostra aquelas acima de R$ 100 mil. A cargo do INSS foram detectadas diferenças junto aos bancos BANRISUL e a Caixa Econômica Federal, respectivamente, nos valores de R$ 1.415.142,58 e R$ 1.581.707,25, sobre as quais o INSS informou, por meio do Ofício nº 382/INSS/PRES, de 23/04/2007, que se trata de remessa das guias do FIES em duplicidade e de processamento das remessas junto à Dataprev com duplicidade, e que estão envidando esforços junto àquela empresa, objetivando sanar as diferenças o mais breve possível. Essas providências deverão ser acompanhadas no relatório do 1º semestre de 2007, encaminhado pelo INSS ao Tribunal, quando será verificada a regularização das aludidas pendências.

Com relação aos valores a cargo da SRFB, constataram-se diferenças nos bancos BRADESCO e SANTANDER, respectivamente em R$ 543.377,07 e R$ 204.566,08, as quais foram regularizadas de acordo com o Ofício SRF/Gabin/nº 1.046/2007, de 17/04/2007.

A Semag monitorou o cumprimento do Acórdão TCU n° 886/2003 – Plenário (processo TC n.º 000.802/2003-3), referente às pessoas jurídicas de direito privado que utilizavam, em decorrência de termo de cooperação técnica firmado com a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o Siafi, atuando como unidades gestoras junto à conta única do Tesouro. Os recursos lançados na conta única do Tesouro Nacional por essas pessoas jurídicas escaparam da tributação da CPMF.

Tal situação perdurou até 05/08/2002, quando a STN implementou rotina de ajuste no Siafi, a fim de garantir o trânsito automático dos recursos financeiros das entidades privadas pelas respectivas contas correntes, para posterior recolhimento de tributos federais com incidência da CPMF.

Em razão disso, foi determinado à Secretaria da Receita Federal que identificasse todas as pessoas jurídicas de direito privado que utilizaram o Siafi com a finalidade de pagamento de tributos federais, para que, respeitado o prazo previsto nos arts. 45 e 46 da Lei n.º 8.212/91, procedesse à cobrança dos valores não recolhidos a título de CPMF, referentes aos fatos geradores anteriores a 05/08/2002, com base no disposto no art. 11 da Lei n.º 9.311/96, e nas disposições da Portaria/MF n.º 259/2001.

O referido monitoramento concluiu que a determinação à Receita Federal não havia sido cumprida, razão pela qual o Tribunal determinou a audiência dos responsáveis e, ao apreciar as suas respostas, deliberou, por meio do Acórdão TCU n.º 2.375/2006, acolhendo parcialmente as razões de justificativa apresentadas, no sentindo de determinar à Secretaria da Receita Federal que, observado o prazo previsto no art. 150, § 4º, c/c o art. 173, inciso I, ambos do Código Tributário Nacional, procedesse aos lançamentos dos créditos tributários da CPMF referente aos fatos geradores anteriores a 5 de agosto de 2002, relativos às pessoas jurídicas de direito privado que utilizaram o sistema Siafi com a finalidade de pagamento de tributos federais, cientificando o Tribunal das providências adotadas, com os respectivos documentos comprobatórios.

O Tribunal decidiu, ainda, alertar o Secretário da Receita Federal de que a reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal, consoante art. 58, inciso VII, da Lei n.º 8.443/92, sujeita o gestor responsável à apenação com multa. O cumprimento desse Acórdão continua sendo monitorado pela Semag.

Dívida Ativa

A conta Dívida Ativa, do grupo Ativo Realizável a Longo Prazo, deve registrar 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, mediante lançamento inicial a débito, nos termos do artigo 39 da Lei nº 4.320/1964. Por conseqüência, quando do recebimento de tais créditos a conta é movimentada com lançamento contábil a crédito.

A tabela a seguir demonstra os saldos da conta Dívida Ativa nos exercícios de 2005 e 2006.

Estoque da Dívida Ativa da União por Órgão e Gestão 2005 e 2006

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo - em R$ mil		Var. %
			2005	2006	
Minist. do Plan., Orç. e Gestão – MPOG	**20113**	**-**	**0**	**0**	0
Instituto do Açúcar e do Álcool		18201	0	0	0
Ministério da Fazenda - MF	**25000**	**-**	**257.205.128**	**403.156.595**	56,7
Ministério da Fazenda -MF		00001	256.805.755	401.678.658	56,4
Comissão de Val. Mob.- CMV		17202	371.360	714.596	92,4
Superint. de Seg. Priv. - SUSEP		17203	28.013	763.341	2.625,0
Ministério da Prev. Social - MPS	**33000**	**-**	**122.606.483**	**143.948.976**	**17,4**
Instituto Nac. do Seg. Social - INSS		57202	122.606.483	143.948.976	17,4
Ministério da Educação - MEC	**26000**	**-**	**3.976**	**811.258**	**20.303,9**
CEFET		15205	3	3	0,0
UFG		15226	636	636	0,0
UFF		15227	285	688	141,4
UFRGS		15235	2.593	2.678	3,3
FNDE		15253	0	806.794	-
UFMS		15269	361	361	0,0
UFOP		15263	98	98	0,0

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo - em R$ mil		Var. %
			2005	2006	
Ministério do Des., Ind. e Com. - MDIC	**28000**	**-**	**259.937**	**261.836**	**0,7**
INMETRO		18205	249.520	249.520	0,0
SUFRAMA		19205	10.417	12.316	18,2
Ministério do Meio Ambiente - MMA	**44000**	**-**	**447.573**	**600.440**	**34,2**
IBAMA		19211	447.573	600.440	34,2
Ministério de Minas e Energia - MME	**32000**	**-**	**17.720**	**19.312**	**9,0**
Agência Nacional do Petróleo - ANP		32205	17.720	19.312	9,0
Ministério da Saúde - MS	**36000**	**-**	**11.603**	**26.638**	**129,6**
Agência Nac. de Vig. Sanitária		36212	305	1.310	329,5
Agência Nac. de Saúde Sup. - ANS		36213	11298	25.328	124,2
Ministério dos Transportes	**39000**	**-**	**949**	**1.043**	9,9
Agência Nac.dos Transp.Terrestres		39250	949	1.043	9,9
Ministério das Comunicações - MC	**41000**	**-**	**24.850**	**24.850**	0
Agência Nac.de Telecom. - ANATEL		41231	24.850	24.850	0
Total da conta 1.2.2.1.1.00.00 - Dívida Ativa	**-**	**-**	**380.578.219**	**548.850.948**	**44,2**

Fonte: Siafi Gerencial

A respeito da consistência dos números da Dívida Ativa da União, por ocasião do exame das Contas do Governo da República – exercício de 2005, restaram configuradas diversas irregularidades contábeis, dentre as quais se destaca a ausência de contabilização das movimentações, referentes às inscrições e baixas de valores, com a conseqüente geração de demonstrativos que não refletiram a realidade dos fatos contábeis no exercício de 2005, bem assim em exercícios anteriores. Além disso, foram constatadas contabilizações de arrecadação de receitas de Dívida Ativa pelo regime de competência, em infringência à Lei 4.320/1964. Essas irregularidades ensejaram recomendações objeto de análise do Capítulo 7 deste relatório, relativo às Recomendações do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da República de 2005.

Ressalte-se que, desde o exercício de 2004, bem assim no decorrer de 2006, o Tribunal tem promovido diversas diligências e reuniões junto aos órgãos responsáveis pela administração da Dívida Ativa da União, visando uma solução para as irregularidades apontadas no Balanço Geral da União.

Dentre os benefícios advindos dessas iniciativas citam-se os empenhos empreendidos principalmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Cabe destacar que até 2005 existia divergência entre os dados constantes do Cadastro de Informações da Dívida Ativa da União – Cida e os do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, no tocante aos valores do estoque da Dívida Ativa da União no âmbito da PGFN.

Para o exercício de 2006, os valores são mais consistentes, de forma que os saldos verificados na tabela anterior refletem, na sua maioria, a veracidade dos dados da movimentação dos créditos da União no decurso do exercício, especialmente no que se refere aos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

Em outros órgãos, no entanto, ainda há ausência de registros da contabilização de movimentação dos saldos dos créditos, fato justificado, em respostas a diligências específicas, como decorrente de dificuldades operacionais na aplicação de regras contidas no Manual de Procedimentos da Dívida Ativa,

aprovado pela Portaria STN nº 564, de 27/10/2004, sendo que o Tribunal será cientificado tão logo ocorra a regularização dos registros contábeis.

Destaca-se, no entanto, o expressivo crescimento do saldo do estoque da Dívida Ativa da União referente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC, no valor de R$ 811,3 milhões em 2006. Esses créditos referem-se, em sua maioria, a recursos do salário-educação não arrecadados. Indagado a respeito por meio do Ofício nº 188/2007-TCU-SEMAG, de 04/04/2007, o referido Órgão informou que a contabilização da Dívida Ativa só ocorreu no exercício passado e que tal valor se refere ao período de 1998 a 2006.

Contudo, tal procedimento parece ser inadequado, principalmente, se for considerado o prazo de 90 dias para encaminhamento dos processos ou outros expedientes administrativos findos referentes aos débitos para com a União, de natureza tributária ou não tributária, à Procuradoria da Fazenda Nacional da respectiva unidade federativa, para efeito de inscrição e cobrança das dívidas originadas, após a apuração de sua liquidez e certeza, conforme o disposto no art. 22 do Decreto-Lei nº 147/1967, alterado pelo Decreto-Lei nº 1.687/1979 e pela Lei nº 10.522/2002.

Destarte, considerando que a contabilização dos créditos exigíveis deveria ter sido realizada tão logo houvesse o registro próprio como Dívida Ativa, após apurada a liquidez e certeza, consoante o disposto no § 1º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964 e que outros órgãos podem se encontrar em situação semelhante, como se depreende dos fatos contidos no Relatório de Auditoria na Procuradoria da Fazenda Nacional no estado do Amapá (Acórdão nº 518/2007 - TCU-Plenário -TC 002.661/2007-5), torna-se necessária a adoção de medidas pelo Poder Executivo, visando o lançamento de débitos no Siafi em prazo compatível com a supracitada norma, haja vista que o atraso pode levar à prescrição dos créditos, com prejuízo ao erário.

Quanto à evolução do estoque dos créditos inscritos em Dívida Ativa, destacam-se os crescimentos observados no Ministério da Fazenda – MF (56,70%) e no Ministério da Previdência Social – MPS (17,40%), que juntos, representam mais de 99% do total da Dívida Ativa da União.

Por fim, cabe informar que a integração entre os órgãos que administram a Dívida Ativa da União constitui processo contínuo, visto que ainda permanecem as divergências relativas aos valores da receita arrecadada a título de Dívida Ativa devido às diferenças conceituais sobre o assunto entre os sistemas Cida e Siafi, destacando que o Tribunal permanece monitorando as ações implementadas com vistas à eliminação das divergências.

A tabela seguinte demonstra os valores arrecadados a título de Dívida Ativa da União, pelos principais órgãos arrecadadores.

Arrecadação de Receitas da Dívida Ativa - 2005/2006

(em R$ mil)

Órgão	2005	2006	Var.%
Ministério da Fazenda	2.865.699	2.919.986	1,89
Minst. da Prev. Social	700.192	781.945	11,68
Totais	**3.565.891**	**3.701.931**	**3,82**

Fonte: Siafi Gerencial (2006) e Relatório das Contas do Governo (2005)

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

As variações dos montantes arrecadados, conforme demonstrado na tabela acima, revelam a baixa efetividade da atividade de recuperação dos créditos da União inscritos em Dívida Ativa, visto que, considerando os totais dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, os valores arrecadados representaram apenas 0,94% e 0,68% dos estoques dos créditos em 2005 e 2006, respectivamente.

3.3.4 Despesas

A análise dos dispêndios efetuados pelo governo federal pode ser visualizada sob diversos aspectos. No presente caso, importa analisar as despesas realizadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, visto que os dispêndios referentes ao orçamento das empresas estatais são tratados no subtópico 3.3.7 deste Relatório.

Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social permitem a visualização da despesa orçamentária sob diversas classificações, cujos desdobramentos permitem evidenciar várias informações, tais como: a área governamental em que a despesa será realizada, os programas implementados, os órgãos responsáveis pela programação e o efeito econômico da realização da despesa, que serão explicitados nos subtópicos a seguir.

Em determinado momento, procurou-se também evidenciar as despesas que dependem de decisões discricionárias do governo nas alocações de recursos, expurgando, por conseguinte, os gastos relacionados com o Refinanciamento da Dívida Pública e com a Previdência Social.

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2006, foram aprovadas pela Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006 (LOA 2006), no montante de R$ 1,660 trilhão. Foi concedido também um total de R$ 69,4 milhões referentes a créditos adicionais, perfazendo uma dotação autorizada de R$ 1,730 trilhão. Desse valor, o governo executou (despesa realizada) R$ 1,184 trilhão, correspondendo a 71% do valor autorizado.

Despesas por Função

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções (Portaria SOF nº 42/1999), servindo como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. As despesas realizadas por função no exercício de 2006, em relação ao ano anterior, estão dispostas abaixo:

Despesas por Função – Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód	Função	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
01	Legislativa	3.806.780.934	0,34	4.759.880.270	0,40	25,04
02	Judiciária	10.674.598.981	0,96	14.526.955.110	1,23	36,09
03	Essencial à Justiça	2.330.828.210	0,21	3.072.330.872	0,26	31,81
04	Administração	9.085.397.242	0,82	11.076.242.279	0,94	21,91
05	Defesa Nacional	15.422.398.758	1,39	16.848.086.084	1,42	9,24
06	Segurança Publica	3.018.051.167	0,27	3.911.897.957	0,33	29,62
07	Relações Exteriores	1.528.533.635	0,14	1.396.888.123	0,12	-8,61
08	Assistência Social	15.806.087.874	1,43	21.554.576.208	1,82	36,37
09	Previdência Social	188.505.524.820	17,03	212.965.455.190	17,99	12,98
10	Saúde	36.483.267.398	3,30	40.577.223.419	3,43	11,22
11	Trabalho	12.716.914.013	1,15	16.553.771.316	1,40	30,17
12	Educação	16.187.695.350	1,46	19.666.989.724	1,66	21,49
13	Cultura	494.098.178	0,04	581.010.677	0,05	17,59
14	Direitos da Cidadania	828.656.979	0,07	983.057.590	0,08	18,63
15	Urbanismo	2.111.421.447	0,19	2.151.107.769	0,18	1,88

Cód	Função	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
16	Habitação	569.926.911	0,05	1.166.966.884	0,10	104,76
17	Saneamento	88.265.176	0,01	56.282.718	0,00	-36,23
18	Gestão Ambiental	1.992.004.466	0,18	1.609.486.586	0,14	-19,20
19	Ciência e Tecnologia	3.274.462.390	0,30	3.818.015.379	0,32	16,60
20	Agricultura	8.327.650.276	0,75	10.148.921.481	0,86	21,87
21	Organização Agraria	3.583.195.450	0,32	4.249.062.774	0,36	18,58
22	Industria	1.494.755.484	0,14	2.066.868.255	0,17	38,27
23	Comercio e Serviços	2.843.568.076	0,26	2.791.825.067	0,24	-1,82
24	Comunicações	481.222.355	0,04	478.531.726	0,04	-0,56
25	Energia	470.954.353	0,04	449.316.662	0,04	-4,59
26	Transporte	6.722.945.939	0,61	6.964.821.736	0,59	3,60
27	Desporto e Lazer	423.069.816	0,04	737.740.827	0,06	74,38
28	Encargos Especiais	757.518.455.560	68,44	778.547.877.054	65,77	2,78
Total		**1.106.790.731.238**	**100,00**	**1.183.711.189.737**	**100,00**	**6,95**

Fonte: Siafi

Conforme observa-se, as despesas realizadas tiveram um incremento de cerca de 7% entre os exercícios de 2005 e 2006. Retirando-se, entretanto, as despesas associadas aos encargos da dívida pública e das transferências constitucionais e legais, consignadas à conta de "Encargos Especiais", verifica-se que o incremento aumenta para 16% no mesmo período.

No exercício de 2006, os gastos com "Encargos Especiais" representaram aproximadamente 66% do total das despesas, contra 68% em 2005. Somadas as despesas com "Previdência Social", o índice sobe para 84% em 2006, abaixo do percentual de 85% em 2005.

Desconsiderando o universo das despesas relativas a "Encargos Especiais" e "Previdência Social", restariam apenas 16%, ou R$ 192,2 milhões, em 2006. Dentro desse montante destacam-se as Funções "Saúde", "Assistência Social", "Educação", "Defesa Nacional" e "Trabalho", totalizando 60% do total desses recursos.

É preciso destacar que do total de R$ 1,2 trilhão de despesas liquidadas em 2006, encontram-se R$ 38,7 bilhões inscritos em Restos a Pagar Não-Processados, segundo o Relatório de Gestão Fiscal Consolidado de 2006, referentes a valores empenhados que não tiveram contrapartida em bens entregues ou serviços prestados, cuja execução deverá ocorrer ao longo do exercício de 2007, sob pena de serem cancelados. Desse montante, 35% – ou R$ 13,4 bilhões – são Restos a Pagar Não-Processados relativos a "Encargos Especiais", de acordo com dados do Siafi.

No que diz respeito às variações percentuais verificadas entre 2005 e 2006, merecem destaque as funções "Habitação" e "Desporto e Lazer". Enquanto nesta o aumento de 74% deve-se principalmente ao crescimento do volume de recursos para as obras dos Jogos Pan-americanos Rio 2007, aquela diz respeito a um considerável aumento de investimentos no setor habitacional em 2006 realizado pelo Ministério das Cidades.

O Capítulo 4 deste relatório destaca o desempenho do governo em cada função e programa.

Despesas por Órgão Superior

A classificação institucional demonstra a estrutura administrativa responsável pela programação orçamentária, quais sejam, os órgãos da administração federal. A evolução das despesas por órgão e respectivo Poder, entre os anos de 2005 e 2006, está demonstrada a seguir:

Despesas por Órgão – Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód.	Órgão Superior	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
1000	Câmara dos Deputados	2.451.530.271	0,22	2.947.597.541	0,25	20,24
2000	Senado Federal	2.242.206.314	0,20	2.557.028.480	0,22	14,04
3000	Tribunal de Contas da União	705.356.076	0,06	990.567.522	0,08	40,44
Subtotal Poder Legislativo		**5.399.092.661**	**0,49**	**6.495.193.543**	**0,55**	**20,30**
10000	Supremo Tribunal Federal	275.772.279	0,02	307.588.977	0,03	11,54
11000	Superior Tribunal de Justiça	502.002.522	0,05	615.745.156	0,05	22,66
12000	Justiça Federal	9.671.046.596	0,87	11.779.329.587	1,00	21,80
13000	Justiça Militar	188.273.858	0,02	224.494.613	0,02	19,24
14000	Justiça Eleitoral	2.296.288.251	0,21	3.096.077.975	0,26	34,83
15000	Justiça do Trabalho	6.580.753.458	0,59	8.791.851.453	0,74	33,60
16000	Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	828.600.785	0,07	1.019.502.808	0,09	23,04
Subtotal Poder Judiciário		**20.342.737.749**	**1,84**	**25.834.590.569**	**2,18**	**27,00**
20101	Gabinete da Presidência da Republica	1.163.015.862	0,11	1.195.460.360	0,10	2,79
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	4.373.748	0,00	5.468.018	0,00	25,02
20113	Minist. do Planejamto., Orçamento e Gestão	1.777.221.290	0,16	2.370.264.498	0,20	33,37
20114	Advocacia-Geral da União	855.892.288	0,08	1.114.402.369	0,09	30,20
22000	Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	5.699.900.583	0,51	6.354.819.089	0,54	11,49
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	3.490.845.337	0,32	4.007.101.216	0,34	14,79
25000	Ministério da Fazenda	731.066.255.742	66,05	752.140.731.788	63,54	2,88
26000	Ministério da Educação	25.624.075.255	2,32	30.302.168.618	2,56	18,26
28000	Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	1.302.112.145	0,12	1.889.257.646	0,16	45,09
30000	Ministério da Justiça	4.679.572.257	0,42	5.708.669.946	0,48	21,99
32000	Ministério de Minas e Energia	12.781.577.764	1,15	12.876.267.287	1,09	0,74
33000	Ministério da Previdência Social	159.490.646.509	14,41	182.117.864.844	15,39	14,19
35000	Ministério das Relações Exteriores	1.679.820.014	0,15	1.530.606.988	0,13	-8,88
36000	Ministério da Saúde	36.817.985.125	3,33	42.939.783.461	3,63	16,63
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	23.369.738.944	2,11	27.900.335.160	2,36	19,39
39000	Ministério dos Transportes	8.411.537.707	0,76	8.599.877.378	0,73	2,24
41000	Ministério das Comunicações	1.089.979.811	0,10	1.116.006.307	0,09	2,39
42000	Ministério da Cultura	523.337.293	0,05	647.401.443	0,05	23,71
44000	Ministério do Meio Ambiente	1.112.319.649	0,10	1.297.708.004	0,11	16,67
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	3.838.320.701	0,35	4.399.151.112	0,37	14,61
51000	Ministério do Esporte	470.932.316	0,04	790.448.885	0,07	67,85
52000	Ministério da Defesa	33.666.892.099	3,04	36.297.864.792	3,07	7,81
53000	Ministério da Integração Nacional	8.040.852.362	0,73	8.362.768.852	0,71	4,00
54000	Ministério do Turismo	736.948.599	0,07	1.462.119.207	0,12	98,40
55000	Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	8.354.392.798	0,75	9.846.085.707	0,83	17,86
56000	Ministério das Cidades	3.242.855.606	0,29	3.834.261.912	0,32	18,24
Subtotal Poder Executivo		**1.079.291.401.803**	**97,52**	**1.149.106.894.887**	**97,08**	**6,47**
34000	Ministério Publico da União	1.757.499.025	0,16	2.274.510.734	0,19	29,42
Total Geral		**1.106.790.731.238**	**100,00**	**1.183.711.189.733**	**100,00**	**6,95**

Fonte: Siafi

Do montante de R$ 1,184 trilhão referentes às despesas realizadas no exercício de 2006, 97,1% foram executados no âmbito do Poder Executivo, restando 2,2% para o Poder Judiciário, 0,5% para o Poder Legislativo e 0,2% para o Ministério Público da União, não apresentando variação significativa em relação aos índices apurados em 2005.

Ao observar-se a participação de cada órgão no total executado no exercício de 2006, vale ressaltar que o elevado montante de despesas contabilizadas nos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, 64% e 15% respectivamente, decorreram dos dispêndios referentes à realização de operações oficiais de crédito, pagamento de serviço da dívida pública interna e externa e refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, além das despesas referentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Registre-se que as operações de crédito que implicam a entrada de dinheiro novo, ou seja, não voltadas ao refinanciamento da dívida, são contabilizadas e identificadas nos programas de trabalho dos diversos órgãos beneficiados, e não no Ministério da Fazenda.

Em termos de variação das despesas entre 2005 e 2006, merecem destaque os Ministérios do Turismo e do Esporte. Em ambos os casos, os aumentos da despesa, de 98% e 68% respectivamente, provêm do crescimento de investimentos realizados em cada setor por meio de programas de trabalho incluídos no orçamento por meio de emendas aditivas no Congresso Nacional.

Despesas por Natureza e Grupo de Despesa

As despesas realizadas no biênio 2005/2006, relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa, estão apresentadas a seguir:

Despesas por Natureza e Grupo de Despesa – Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód.	Grupo de Despesa	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
1	Pessoal e Encargos Sociais	94.068.460.585	8,50	115.011.918.025	9,72	22,26
2	Juros e Encargos da Dívida	89.839.644.292	8,12	151.151.879.812	12,77	68,25
3	Outras Despesas Correntes	334.624.223.157	30,23	372.858.263.974	31,50	11,43
Subtotal Despesas Correntes		**518.532.328.033**	**46,85**	**639.022.061.811**	**53,98**	**23,24**
4	Investimentos	17.322.104.956	1,57	19.606.611.622	1,66	13,19
5	Inversões Financeiras	21.827.056.812	1,97	27.320.135.203	2,31	25,17
6	Amortização/Refinanciam. da Dívida	549.109.241.437	49,61	497.762.381.098	42,05	-9,35
Subtotal Despesas Capital		**588.258.403.205**	**53,15**	**544.689.127.924**	**46,02**	**-7,41**
Total Geral		**1.106.790.731.238**	**100,00**	**1.183.711.189.734**	**100,00**	**6,95**

Fonte: Siafi

Dos dados apresentados, primeiramente chamam a atenção duas variações, ambas relacionadas à dívida. Por um lado, o pagamento de juros e encargos da dívida teve crescimento nominal de 68% entre 2005 e 2006, tendo aumentado significativamente sua proporção em relação ao gasto total. Essa questão foi tratada no tópico 3.3.2 deste relatório. Noutro ponto, o refinanciamento da dívida sofreu redução nominal de 9%, influenciado pela trajetória descendente das taxas de juros e pela resistência do mercado em refinanciar títulos em período pré-eleitoral.

É relevante também atentar para o crescimento das despesas com pessoal, que é o maior aumento dos últimos anos. A análise dessa variação é feita no subtópico seguinte.

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", visto que os demais itens são tratados quando da análise da dívida pública, no subtópico 3.3.8 deste Relatório.

Despesas com Pessoal

A discriminação dos gastos com pessoal por elemento de despesa, nos exercícios de 2005 e 2006, está demonstrada abaixo:

Despesas com Pessoal e Encargos Sociais por Elemento de Despesa – Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód.	Elemento de Despesa	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
01	Aposentadorias e Reformas	27.204.291.484	28,92	30.183.293.600	26,24	10,95
03	Pensões	14.359.048.276	15,26	16.336.950.258	14,20	13,77
04	Contratação por Tempo Determinado	347.934.329	0,37	421.414.324	0,37	21,12
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	152.195.083	0,16	144.989.621	0,13	-4,73
08	Outros Benefícios Assistenciais	82.081.463	0,09	97.911.730	0,09	19,29
09	Salário-Família	5.679.574,74	0,01	5.079.697	0,00	-10,56
11	Vencimentos e Vantag. Fixas - Pessoal Civil	33.807.108.057	35,94	40.101.493.168	34,87	18,62
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pes. Militar	8.346.007.861	8,87	9.634.651.256	8,38	15,44
13	Obrigações Patronais	832.843.848	0,89	8.211.992.886	7,14	886,02
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	432.809.091	0,46	637.121.707	0,55	47,21
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	816.734.868	0,87	907.442.960	0,79	11,11
34	Out. Desp. Pes. Dec. de Contr. Terceirização	13.863.725	0,01	14.653.709	0,01	5,70
41	Contribuições	30.579.744	0,03	125.154.044	0,11	309,27
67	Depósitos Compulsórios	15.425.817	0,02	27.048.044	0,02	75,34
91	Sentenças Judiciais	4.444.491.760	4,72	5.469.949.501	4,76	23,07
92	Despesas de Exercícios Anteriores	2.816.725.296	2,99	2.380.369.636	2,07	-15,49
94	Indenizações Trabalhistas	52.561.963	0,06	47.849.614	0,04	-8,97
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	308.078.345	0,33	264.552.270	0,23	-14,13
Total		**94.068.460.585**	**100,00**	**115.011.918.025**	**100,00**	**22,26**

Fonte: Siafi

Do total de despesas com pessoal da administração pública em 2006, 84% relacionam-se aos pagamentos de pessoal ativo e inativo, civil e militar, representados pelos elementos 01, 03, 11 e 12, que cresceram, em conjunto, 15% em relação a 2005. Destaca-se também o crescimento das despesas com terceirização, que são tratadas em outro subtópico deste relatório, e com contratações por tempo determinado de 6% e 21% respectivamente.

A respeito da variação das "Obrigações Patronais" e das "Contribuições", faz-se necessário registrar as seguintes observações. No caso das "Obrigações Patronais", ocorreu que, em 2005, grande parcela dessas obrigações não foram registradas como despesa, por referirem-se a operações intra-orçamentárias. Em 2006, conseqüentemente, com o retorno dessa contabilização em modalidade de aplicação própria, houve grande aumento em relação a 2005. Em relação a 2004, entretanto, o aumento foi de 67,5%.

Quanto às "Contribuições", o aumento deve-se ao atendimento a passivos da União com o Estado de Mato Grosso referentes a despesas com inativos e pensionistas, em decorrência da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977.

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da administração pública federal no biênio 2005/2006 está apresentada a seguir:

Despesas com Pessoal e Encargos Sociais por Órgão – Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód.	Órgão	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
1000	Câmara dos Deputados	1.945.888.703	2,07	2.398.427.448	2,09	23,26
2000	Senado Federal	1.849.164.839	1,97	2.171.191.829	1,89	17,41
3000	Tribunal de Contas da União	614.778.961	0,65	898.742.417	0,78	46,19
Subtotal Poder Legislativo		**4.409.832.503**	**4,69**	**5.468.361.694**	**4,75**	**24,00**
10000	Supremo Tribunal Federal	169.426.672	0,18	184.807.861	0,16	9,08
11000	Superior Tribunal de Justiça	393.992.151	0,42	519.457.558	0,45	31,84
12000	Justiça Federal	4.124.234.413,09	4,38	5.671.902.955	4,93	37,53

Cód.	Órgão	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
13000	Justiça Militar	163.962.956,13	0,17	194.564.689	0,17	18,66
14000	Justiça Eleitoral	1.559.360.923,67	1,66	2.077.755.646	1,81	33,24
15000	Justiça do Trabalho	5.726.869.933	6,09	7.901.019.369	6,87	37,96
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	681.728.867	0,72	850.647.034	0,74	24,78
Subtotal Poder Judiciário		**12.819.575.916**	**13,63**	**17.400.155.112**	**15,13**	**35,73**
20101	Gabinete da Presidência da Republica	516.873.306	0,55	550.812.739	0,48	6,57
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	2.371.939	0,00	2.188.016	0,00	-7,75
20113	Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.319.641.087	1,40	1.680.916.137	1,46	27,38
20114	Advocacia-Geral da União	763.955.698	0,81	1.013.342.082	0,88	32,64
22000	Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	2.086.915.113	2,22	2.456.457.891	2,14	17,71
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	708.735.462	0,75	873.536.437	0,76	23,25
25000	Ministério da Fazenda	12.382.404.351	13,16	14.988.661.231	13,03	21,05
26000	Ministério da Educação	10.997.150.409	11,69	14.052.122.182	12,22	27,78
28000	Minist. do Desenv., Ind.e Comercio	171.795.352	0,18	237.792.466	0,21	38,42
30000	Ministério da Justiça	3.109.163.172	3,31	4.042.413.898	3,51	30,02
32000	Ministério de Minas e Energia	310.191.757	0,33	339.361.666	0,30	9,40
33000	Ministério da Previdência Social	5.666.002.017	6,02	6.649.673.200	5,78	17,36
35000	Ministério das Relações Exteriores	565.161.965	0,60	617.744.591	0,54	9,30
36000	Ministério da Saúde	6.392.216.299	6,80	7.839.061.887	6,82	22,63
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1.222.467.785	1,30	1.494.889.469	1,30	22,28
39000	Ministério dos Transportes	1.782.853.555	1,90	1.885.674.118	1,64	5,77
41000	Ministério das Comunicações	717.872.505	0,76	770.668.511	0,67	7,35
42000	Ministério da Cultura	136.031.312	0,14	211.496.454	0,18	55,48
44000	Ministério do Meio Ambiente	546.683.724	0,58	756.962.684	0,66	38,46
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	475.612.252	0,51	555.171.205	0,48	16,73
51000	Ministério do Esporte	9.634.493	0,01	10.517.118	0,01	9,16
52000	Ministério da Defesa	24.857.050.783	26,42	28.533.846.013	24,81	14,79
53000	Ministério da Integração Nacional	438.790.844	0,47	467.804.668	0,41	6,61
54000	Ministério do Turismo	23.398.057	0,02	26.954.575	0,02	15,20
55000	Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome	12.828.963	0,01	13.427.490	0,01	4,67
56000	Ministério das Cidades	229.000.266	0,24	250.589.323	0,22	9,43
Subtotal Poder Executivo		**75.444.802.466**	**80,20**	**90.322.086.052**	**78,53**	**19,72**
34000	Ministério Publico da União	1.394.249.698	1,48	1.821.315.166	1,58	30,63
Total		**94.068.460.583**	**100,00**	**115.011.918.025**	**100,00**	**22,26**

Fonte: Siafi

Uma vez que a execução dos principais serviços públicos é realizada pelo Poder Executivo, a concentração de 79% dos gastos com pessoal em 2006 nesse poder condiz com as suas atribuições. Nesse contexto, destaca-se, assim como em anos anteriores, a participação no montante total de 25% do Ministério da Defesa, justificada em razão de este órgão concentrar todo pessoal militar da União.

De outra sorte, surpreende a variação do total das despesas com pessoal, bem como de cada Poder individualmente, marcando 2006 como o ano de crescimento mais acentuado das despesas de pessoal dentro do mandato do Chefe do Poder Executivo. Enquanto o crescimento foi de 22% em 2006, essa variação foi de 5% em 2005, 13% em 2004 e 5% em 2003, em relação aos respectivos anos anteriores.

Em 2006, diversos órgãos dos três poderes e o Ministério Público da União tiveram reajustes de remuneração ou passaram por reestruturações de carreira. O crescimento da despesa com pessoal do Ministério da Cultura deveu-se principalmente à Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, que instituiu o Plano Especial de Cargos da Cultura e a Gratificação Específica de Atividade Cultural - GEAC. No caso do Tribunal de Contas da União, o aumento teve relação com a implementação da última etapa da alteração do plano de carreira do TCU aprovada pela Lei nº 10.930, de 2 de agosto de 2004, e do reajuste de remuneração concedido pela Lei nº 11.383, de 11 de dezembro de 2006.

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) e custeio.

As despesas previstas nessas peças são freqüentemente objeto de contingenciamento orçamentário, visto que congregam as despesas de custeio da Administração Pública, normalmente discricionárias, entendidas como sendo aquelas em que o governo tem liberdade de executá-las ou não.

A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa nos exercícios de 2005 e 2006 encontra-se consolidada no quadro a seguir:

Outras Despesas Correntes por Elemento de Despesa - Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód	Elemento de Despesa	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
01	Aposentadorias e reformas	91.976.978.940	27,49	105.133.136.342	28,20	14,30
03	Pensões	33.595.085.189	10,04	38.845.807.659	10,42	15,63
04	Contratação por tempo determinado	421.376.245	0,13	251.261.612	0,07	-40,37
05	Outros benefícios previdenciários	16.913.379.643	5,05	17.767.689.683	4,77	5,05
06	Beneficio mensal ao deficiente e ao idoso	9.334.993.417	2,79	11.570.491.569	3,10	23,95
08	Outros benefícios assistenciais	207.349.264	0,06	199.432.418	0,05	-3,82
10	Outros benefícios de natureza social	11.378.702.457	3,40	14.563.777.634	3,91	27,99
14	Diárias - pessoal civil	444.066.476	0,13	495.583.207	0,13	11,60
15	Diárias - pessoal militar	86.953.251	0,03	86.734.493	0,02	-0,25
18	Auxilio financeiro a estudantes	1.237.283.448	0,37	1.396.335.809	0,37	12,85
19	Auxílio-fardamento	15.495.200	0,00	19.134.230	0,01	23,48
20	Auxilio financeiro a pesquisadores	297.043.893	0,09	292.038.443	0,08	-1,69
27	Enc.p/ honra de avais, garant.,seg. e sim.	46.999.998	0,01	20.000.000	0,01	-57,45
28	Remun. de Cotas de Fundos Autárquicos	69.300.000	0,02	0	0,00	-100,00
30	Material de consumo	5.584.818.972	1,67	6.474.985.937	1,74	15,94
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outr.	9.343.453	0,00	33.366.687	0,01	257,11
32	Material de distribuição gratuita	629.580.726	0,19	837.232.275	0,22	32,98
33	Passagens e despesas com locomoção	648.055.613	0,19	651.877.276	0,17	0,59
35	Serviços de consultoria	97.224.996	0,03	67.331.246	0,02	-30,75
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	771.738.455	0,23	763.494.966	0,20	-1,07
37	Locação de mão-de-obra	1.725.152.426	0,52	2.054.770.758	0,55	19,11
38	Arrendamento mercantil	76.601	0,00	86.266	0,00	12,62
39	Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	14.879.916.670	4,45	15.604.534.400	4,19	4,87
41	Contribuições	28.039.837.058	8,38	31.602.415.180	8,48	12,71
43	Subvenções sociais	121.966.908	0,04	142.894.657	0,04	17,16
45	Equalização de preços	4.024.072.102	1,20	4.842.813.951	1,30	20,35
46	Auxílio-alimentação	1.487.395.234	0,44	1.635.656.618	0,44	9,97
47	Obrigações tributárias e contributivas	273.718.385	0,08	245.853.799	0,07	-10,18
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	6.546.507.447	1,96	7.653.027.359	2,05	16,90
49	Auxílio-transporte	463.956.087	0,14	519.152.858	0,14	11,90
67	Depósitos compulsórios	2.671.949	0,00	2.594.916	0,00	-2,88
81	Distribuição de receitas	89.507.157.446	26,75	94.463.868.895	25,34	5,54
91	Sentenças judiciais	4.792.290.107	1,43	5.380.930.115	1,44	12,28
92	Despesas de exercícios anteriores	3.921.969.707	1,17	3.805.557.035	1,02	-2,97
93	Indenizações e restituições	4.889.400.164	1,46	5.253.810.938	1,41	7,45
95	Indenização p/execução trab. de campo	182.365.232	0,05	180.584.742	0,05	-0,98
Total		**334.624.223.159**	**100**	**372.858.263.974**	**100**	**11,43**

Fonte: Siafi

Os dispêndios a título de "Outras Despesas Correntes" aumentaram 11% no período. Conforme quadro das despesas por grupo anteriormente apresentado, a participação dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, no exercício de 2006, foi de 32%, tendo essa participação aumentado apenas 4% em relação a 2005.

Dentre as variações da despesa por elemento, destacam-se as verificadas na "Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos" e nas "Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras". Enquanto neste caso houve aumento da despesa de 257%, naquele identificou-se decréscimo de 100% em 2006.

Há que se destacar os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, cerca de 50% do total desse grupo de despesa, contabilizados em razão do Regime Geral de Previdência Social. São também significativas as despesas com contribuições (8%) e distribuição de receitas a outras esferas de governo (25%), correspondentes às transferências constitucionais e legais por repartições de receitas tributárias.

Por fim, vale salientar os gastos realizados a título de "Despesas com Serviços de Terceiros", que abrangem, em conjunto, cerca de 5% dos gastos naquele grupo de despesa, compreendendo:

- Serviços de Consultorias;
- Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física;
- Locação de Mão-de-Obra; e
- Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

Tais dispêndios somaram R$ 17,5 bilhões em 2005, contra R$ 18,5 bilhões em 2006, o que significou uma elevação nominal de 6% nesse conjunto de despesas. Faz-se necessário destacar que, dentre tais dispêndios, há despesas decorrentes de contratos de terceirização no serviço público. Os serviços de terceiros não se confundem com a terceirização propriamente dita, uma vez que aqueles são gênero do qual a terceirização é espécie.

Terceirização na Administração Pública

A terceirização compreende, basicamente, a contratação de empresas para desenvolver atividades ligadas à área-meio, sem vínculo de subordinação com a Administração, atividades essas anteriormente realizadas por servidores ou empregados do próprio quadro. A terceirização que não atenda a esses requisitos padece de irregularidade, pois viola os dispositivos que regem a matéria no âmbito da Administração Federal, em especial o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, o Decreto nº 2.271/1997 e a legislação trabalhista.

Cumpre ressaltar que o § 1º do art. 18 da LRF, quando trata dos limites de despesas com pessoal, não abrange todas as modalidades de despesas com serviços de terceiros, mas apenas os contratos de terceirização, como substituição de mão-de-obra, nos termos definidos pelo art. 94 da Lei nº 11.178/2005 (LDO/2006).

A tabela seguinte demonstra os valores liquidados 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 2005 e 2006

(em R$)

Código	Título	2005	2006	% 2006/2005
33903500	**Serviços de Consultoria**	**46.050.820**	**39.402.214**	**-14,44**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	46.049.830	39.382.309	-14,48
33903596	Serviços de Consultoria - Pagto Antecipado	990	19.905	1910,61
33903600	**Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física**	**481.659.525**	**433.028.405**	**-10,10**
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	105.249.672	120.227.505	14,23
33903607	Estagiários	53.555.095	66.956.867	25,02
33903610	Perícias Técnicas - Justiça Gratuita	9.829.920	12.148.797	23,59
33903618	Manutenção e Conserv. de Equipamentos	2.209.818	2.383.832	7,87
33903620	Manutenção e Conserv. de Veículos	581.171	464.885	-20,01
33903621	Manut. e Cons .de B. Móveis de Outras Naturezas	1.006.688	891.846	-11,41
33903622	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	5.344.022	4.712.497	-11,82
33903624	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	1.627.525	2.062.903	26,75
33903625	Serviços de Limpeza e Conservação	1.604.894	1.433.881	-10,66
33903626	Serviços Domésticos	263.366	238.547	-9,42
33903627	Serviços de Comunicação em Geral	420.059	451.434	7,47
33903634	Serviços de Perícias Medicas por Benefícios	99.748.498	8.084.394	-91,90
33903635	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	200.218.797	212.971.017	6,37
33903700	**Locação de Mão-de-Obra**	**1.624.380.775**	**1.939.813.777**	**19,42**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	568.568.160	730.210.491	28,43
33903702	Limpeza e Conservação	450.202.266	501.035.010	11,29
33903703	Vigilância Ostensiva	486.256.413	541.054.448	11,27
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	67.956.931	98.805.551	45,39
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	40.517.487	55.189.234	36,21
33903706	Manutenção e Conservação de Bens Móveis	10.879.518	13.519.043	24,26
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**5.367.802.383**	**5.185.145.871**	**-3,40**
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	1.175.915.133	752.891.041	-35,97
33903908	Manutenção de Software	98.193.064	82.596.137	-15,88
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	402.669.300	400.082.117	-0,64
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	302.198.291	312.859.386	3,53
33903919	Manutenção e Conserv. de Veículos	73.382.793	76.674.127	4,49
33903920	Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas	49.534.121	40.567.249	-18,10
33903942	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	15.460.176	18.736.715	21,19
33903946	Serviços Domésticos	9.391.346	13.035.379	38,80
33903954	Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar	3.712.215	1.850.837	-50,14
33903956	Serv. de Perícia Médica/Odontolog P/Benefícios	1.404.994	609.699	-56,60
33903957	Serviços de Proc. de Dados	1.716.336.358	1.772.945.369	3,30
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	404.760.077	437.132.931	8,00
33903973	Transporte de Servidores	51.763.208	83.549.925	61,41
33903977	Vigilância Ostensiva	137.952.451	184.262.780	33,57
33903978	Limpeza e Conservação	187.835.335	212.183.853	12,96
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	675.667.867	756.121.037	11,91
33903995	Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados	61.625.654	39.047.288	-36,64
Total		**7.519.893.503**	**7.597.390.267**	**1,03**

Fonte: Siafi

Dos dados apresentados, constata-se um aumento de 1% na despesa total com terceirização, crescimento não substancial, considerando que o total dos gastos correntes aumentou 23% e os gastos totais, 7%, no mesmo período. O crescimento dessas despesas apenas existiu em função da variação de 19% ocorrida no elemento "Locação de Mão-de-Obra", tendo esse elemento apresentado crescimento em todos seus subelementos. Todos os demais tiveram variação negativa em relação à mesma despesa em 2005.

Em 2006, destacam-se, em relação ao total executado com terceirização, os gastos efetuados com "Serviços de Processamento de Dados" (23%), "Apoio Administrativo, Técnico e Operacional – Locação

de Mão-de-Obra" (10%), "Serviços Técnicos Profissionais – Pessoa Jurídica" (10%) e "Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional – Pessoa Jurídica" (10%). Essas despesas representaram, como se pode observar, cerca de 53% do total de gastos diretos com terceirização.

Individualmente, destaca-se a variação ocorrida em "Serviços de Perícias Médicas por Benefícios", tendo sido reduzida essa despesa em 92% em virtude da realização de concursos que promoveram o ingresso de peritos médicos concursados.

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

Despesa com Terceirização por Órgão Superior - Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód	Órgão Superior	2005	2006	% 2006/2005
1000	Câmara dos Deputados	71.069.190	75.537.129	6,29
2000	Senado Federal	103.493.117	122.996.147	18,84
3000	Tribunal de Contas da União	23.294.554	21.311.498	-8,51
Subtotal do Poder Legislativo		**197.856.861**	**219.844.773**	**11,11**
10000	Supremo Tribunal Federal	38.682.457	41.851.927	8,19
11000	Superior Tribunal de Justiça	25.350.286	25.235.727	-0,45
12000	Justiça Federal	157.221.979	189.914.316	20,79
13000	Justiça Militar	3.883.038	4.883.412	25,76
14000	Justiça Eleitoral	150.459.995	199.604.653	32,66
15000	Justiça do Trabalho	77.714.391	104.464.197	34,42
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	17.100.264	30.238.736	76,83
Subtotal do Poder Judiciário		**470.412.409**	**596.192.968**	**26,74**
20101	Gabinete da Presidência da República	99.297.751	89.288.198	-10,08
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	166.105	244.570	47,24
20113	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	115.781.534	136.309.987	17,73
20114	Advocacia-Geral da União	29.543.823	30.271.116	2,46
22000	Minist. da Agricul., Pecuária e Abastecimento	165.552.476	165.590.536	0,02
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	212.024.649	231.341.074	9,11
25000	Ministério da Fazenda	1.105.652.370	1.342.075.779	21,38
26000	Ministério da Educação	1.281.983.583	1.279.555.332	-0,19
28000	Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio	165.814.532	177.177.683	6,85
30000	Ministério da Justiça	177.073.781	195.037.638	10,14
32000	Ministério de Minas e Energia	220.735.902	149.425.686	-32,31
33000	Ministério da Previdência Social	630.397.855	264.491.797	-58,04
35000	Ministério das Relações Exteriores	190.098.854	188.376.557	-0,91
36000	Ministério da Saúde	578.105.231	735.027.949	27,14
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	171.946.105	198.920.476	15,69
39000	Ministério dos Transportes	176.602.836	138.149.945	-21,77
41000	Ministério das Comunicações	100.221.547	110.784.742	10,54
42000	Ministério da Cultura	85.854.999	71.194.551	-17,08
44000	Ministério do Meio Ambiente	122.118.271	129.068.563	5,69
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	61.253.621	67.487.134	10,18
51000	Ministério do Esporte	14.295.600	52.772.971	269,16
52000	Ministério da Defesa	881.750.437	713.930.494	-19,03
53000	Ministério da Integração Nacional	51.541.555	65.190.582	26,48
54000	Ministério do Turismo	26.547.344	28.181.325	6,15
55000	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	25.400.342	37.684.591	48,36
56000	Ministério das Cidades	90.809.188	96.532.302	6,30
Subtotal do Poder Executivo		**6.780.570.291**	**6.694.111.575**	**-1,28**
34000	Ministério Público da União	71.053.942	87.240.951	22,78
Total Geral		**7.519.893.503**	**7.597.390.267**	**1,03**

Fonte: Siafi

Em 2006, destacam-se os incrementos nos gastos com terceirização do Ministério do Esporte (269%), da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (77%) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (48%). Por outro lado, avulta a redução identificada no Ministério da Previdência Social, tendo despendido 58% a menos que em 2005, haja vista a nomeação de servidores concursados em substituição ao terceirizados. Tal resultado merece reconhecimento e deveria servir de exemplo para outros órgãos.

Sobre os acréscimos, vale ressaltar que, enquanto o Ministério do Esporte teve crescimento em toda sua despesa, não apenas em terceirização, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome apresentou substancial crescimento nos gastos com terceirização pelo segundo ano consecutivo, tendo apresentado variação de 81% de 2004 para 2005.

Diante da constatação do crescimento da despesa com terceirização, foram solicitadas informações aos respectivos órgãos acerca das naturezas de despesa que tiveram acréscimos mais significativos em relação ao gasto de 2005, as quais deverão ser objeto de análise também por ocasião do exame das prestações de contas dos gestores, ocasião em que poderão, inclusive, ser auditadas essas despesas.

Segundo informações da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério dos Esportes, a variação deve-se, principalmente, à contratação da Empresa Atos Origin Serviços de Tecnologia da Informação, com vistas à implantação de infra-estrutura tecnológica para a realização dos XV Jogos Panamericanos.

No âmbito da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, de acordo com a Secretaria de Controle Interno desse Tribunal, o acréscimo percebido decorreu principalmente da ocupação de novos prédios em locais diversos, em razão da interdição do edifício Fórum Milton Sebastião Barbosa circunstanciada por laudo técnico da Defesa Civil, bem como da ampliação e inauguração de instalações do Tribunal, fatos que provocaram a necessidade de aumento no número de funcionários como serventes de limpeza, atendentes, motoristas, garçons e copeiras.

Quanto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração relatou que o crescimento da despesa teve como principal causa a necessidade de adequar a capacidade operativa do órgão à dimensão da competência legalmente exercida. O acréscimo ocorreu devido, fundamentalmente, aos contratos com a empresa Patrimonial Serviços Especializados Ltda, a fim de prestar serviço de apoio administrativo aos servidores de atividades finalísticas, e com as empresas B2BR Business to Business Informática do Brasil Ltda e Montana Soluções Corporativas Ltda, para prestar serviços de informática e tecnologia da informação, a fim de garantir uma gestão efetiva e eficiente.

Outra constatação relevante é que a ampliação de 1% no total das despesas com terceirização não foi influenciada pelo Poder Executivo, apesar de concentrar 88% do total desses gastos. Enquanto esse Poder reduziu seus gastos com terceirização em 2006, verificou-se o crescimento dessas despesas no Poder Judiciário (27%), no Ministério Público da União (23%) e no Poder Legislativo (11%), com destaque para o Senado Federal (19%) neste Poder e para a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (77%), naquele.

Os resultados sobre terceirização nos órgãos do setor público também podem ser obtidos a partir do cotejo dos dados da execução indireta com as informações de gastos com pessoal. A partir dessa relação, pode-se identificar indícios de um processo de contratação de pessoal, a título de prestação de serviços

públicos ou fornecimento de mão-de-obra, sem o estabelecimento de um vínculo efetivo com a Administração Pública.

A relação das despesas com terceirização, segundo cada Órgão Superior, e as respectivas despesas efetuadas com pessoal e encargos sociais, realizadas no exercício de 2006, estão consolidadas abaixo:

Terceirização x Despesa de Pessoal - Exercício de 2006

(em R$)

Cód	Órgão Superior	Terceirização (A)	Desp. Pessoal (B)	% A/B
1000	Câmara dos Deputados	75.537.129	2.398.427.448	3,15
2000	Senado Federal	122.996.147	2.171.191.829	5,66
3000	Tribunal de Contas da União	21.311.498	898.742.417	2,37
Subtotal do Poder Legislativo		**219.844.773**	**5.468.361.694**	**4,02**
10000	Supremo Tribunal Federal	41.851.927	184.807.861	22,65
11000	Superior Tribunal de Justiça	25.235.727	519.457.558	4,86
12000	Justiça Federal	189.914.316	5.671.902.955	3,35
13000	Justiça Militar	4.883.412	194.564.689	2,51
14000	Justiça Eleitoral	199.604.653	2.077.755.646	9,61
15000	Justiça do Trabalho	104.464.197	7.901.019.369	1,32
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	30.238.736	850.647.034	3,55
Subtotal do Poder Judiciário		**596.192.968**	**17.400.155.112**	**3,43**
20101	Gabinete da Presidência da República	89.288.198	550.812.739	16,21
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	244.570	2.188.016	11,18
20113	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	136.309.987	1.680.916.137	8,11
20114	Advocacia-Geral da União	30.271.116	1.013.342.082	2,99
22000	Minist. da Agricul., Pecuária e Abastecimento	165.590.536	2.456.457.891	6,74
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	231.341.074	873.536.437	26,48
25000	Ministério da Fazenda	1.342.075.779	14.988.661.231	8,95
26000	Ministério da Educação	1.279.555.332	14.052.122.182	9,11
28000	Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio	177.177.683	237.792.466	74,51
30000	Ministério da Justiça	195.037.638	4.042.413.898	4,82
32000	Ministério de Minas e Energia	149.425.686	339.361.666	44,03
33000	Ministério da Previdência Social	264.491.797	6.649.673.200	3,98
35000	Ministério das Relações Exteriores	188.376.557	617.744.591	30,49
36000	Ministério da Saúde	735.027.949	7.839.061.887	9,38
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	198.920.476	1.494.889.469	13,31
39000	Ministério dos Transportes	138.149.945	1.885.674.118	7,33
41000	Ministério das Comunicações	110.784.742	770.668.511	14,38
42000	Ministério da Cultura	71.194.551	211.496.454	33,66
44000	Ministério do Meio Ambiente	129.068.563	756.962.684	17,05
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	67.487.134	555.171.205	12,16
51000	Ministério do Esporte	52.772.971	10.517.118	501,78
52000	Ministério da Defesa	713.930.494	28.533.846.013	2,50
53000	Ministério da Integração Nacional	65.190.582	467.804.668	13,94
54000	Ministério do Turismo	28.181.325	26.954.575	104,55
55000	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	37.684.591	13.427.490	280,65
56000	Ministério das Cidades	96.532.302	250.589.323	38,52
Subtotal do Poder Executivo		**6.694.111.575**	**90.322.086.052**	**7,41**
34000	Ministério Público da União	87.240.951	1.821.315.166	4,79
Total Geral		**7.597.390.267**	**115.011.918.025**	**6,61**

Fonte: Siafi

Ao analisar a relação entre a execução das despesas com terceirização e das com pessoal de cada Poder e do Ministério Público, observa-se que no Poder Executivo há a maior proporção de gastos com terceirização, representando 7% dos gastos com pessoal.

Quando considerado o montante total da terceirização, em comparação com a despesa com pessoal, identifica-se redução em 2006. Enquanto a terceirização chegou a 8% do total dos gastos com pessoal em 2005, a mesma relação foi de 7% em 2006, em razão de o crescimento dos dispêndios com pessoal (22%) ter sido consideravelmente maior que o das despesas com terceirização (1%) neste ano.

Considerados os gastos nos órgãos superiores, verifica-se uma elevada relação em alguns deles, a exemplo dos Ministérios do Esporte (502%), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (281%), do Turismo (105%), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (75%) e de Minas e Energia (44%).

Sobre a questão, o Ministério Público do Trabalho tem firmado Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta a fim de que diversos órgãos e entidades cumpram o que consta do Enunciado 331/2004 do Tribunal Superior do Trabalho, que impõe, entre outras observações, a utilização da terceirização apenas para atividades meio.

Vai ao encontro da referida súmula a intenção exposta pelo Poder Executivo de reduzir os gastos com terceirização, realizando a substituição desses trabalhadores por servidores de carreira. Corrobora essa proposta a redução de 1% verificada no total com as despesas com terceirização.

Apesar dessa observação no total do gasto, percebe-se que nos casos dos Ministérios do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Turismo, a relação apresentada na tabela anterior ultrapassa 100%, ou seja, há mais despesa com terceirização do que com pessoal, o que contrasta com a intenção de reduzir aqueles gastos.

O quadro abaixo demonstra as naturezas que concentram o maior volume de despesas com terceirização nos três órgãos ressaltados.

Despesa Detalhada com as Principais Naturezas de Despesa - Exercício de 2006

(em R$)

Natureza da Despesa	Ministério do Esporte		Ministério do Turismo		Min. do Desenv. Social e Combate à Fome	
	Valor	% Total	Valor	% Total	Valor	% Total
Serviços Técnicos Profissionais [1]	33.912.872	64,3	6.476.842	23,0	4.200	0,0
Serviços de Apoio Adm., Téc. e Operacional [2]	7.766.519	14,7	5.455.296	19,4	2.942.680	7,8
Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	0	0,0	7.347	0,0	31.399.286	83,3
Demais	11.093.579	21,0	16.241.840	57,6	3.338.424	8,9
Total do Órgão	**52.772.971**	**100,0**	**28.181.325**	**100,0**	**37.684.591**	**100,0**

Fonte: Siafi

(1) Agregam os serviços realizados por pessoas físicas e jurídicas, representados pelas naturezas de despesa 33903606 e 33903905.

(2) Agregam os serviços realizados por pessoas físicas e jurídicas, representados pelas naturezas de despesa 33903635 e 33903979.

Da observação da tabela, conclui-se que, apesar de nenhum dos órgãos destacados terem dispêndios expressivos em todas as naturezas da despesa, quando considerados conjuntamente, esses gastos têm significativa relevância, chegando a representar mais da metade dos gastos com terceirização nos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (91%) e do Esporte (79%).

A partir dessas observações e considerando que os elementos destacados no quadro anterior podem registrar gastos em ações classificadas tanto como finalísticas quanto como meio, vale ressaltar a possibilidade de essas despesas acarretarem descumprimento do § 2º do art. 1º do Decreto nº 2.271/97:

"Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

...

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal."

Em face da expressividade dessas despesas destacadas, não se pode afastar a possibilidade de estar havendo substituição de mão-de-obra para execução de serviços tipificados dentro das atribuições dos órgãos. O caráter de generalidade que reveste essas naturezas de despesa selecionadas dificulta sobremaneira a verificação da correta alocação do gasto e possibilita interpretações que acabem por burlar o intuito das normas existentes.

Nesse sentido, vale destacar a existência do processo TC 013.742/2004-9, cujo relatório, emitido pela Unidade Técnica e ainda não apreciado por esta Corte, além de apontar falhas nas contratações efetuadas pela Justiça Eleitoral, destaca que "o modelo de terceirização utilizado pela administração pública está em desconformidade com o que preceitua o Decreto nº 2.271/97".

Ressalte-se, por fim, a necessidade de os órgãos da Administração Pública Federal, quando da contratação de serviços terceirizados, observarem o disposto na Constituição Federal, art. 37, inciso II, no Decreto nº 2.271/1997 e na Súmula do TST nº 331.

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. Historicamente, as despesas com investimentos, assim como as com outras despesas correntes, têm sido objeto da edição dos denominados decretos de contingenciamento, uma vez que a limitação de empenho e movimentação financeira não alcança as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Essa particularidade pode ser evidenciada no distanciamento entre a previsão inicialmente estabelecida na LOA e o valor efetivamente realizado a título de investimentos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social ao longo dos exercícios financeiros de 2005 e 2006, como mostra o quadro a seguir:

Despesas com Investimentos (Previsão e Execução) - Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

	Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	B/A
Investimentos 2005	23.374.544.938	17.322.104.956	74,12
Investimentos 2006	26.156.019.850	19.606.611.622	74,96
2006/2005	**11,90**	**13,19**	**-**

Fonte: Siafi

O percentual de execução das despesas originalmente previstas aumentou de 74% para 75% entre os exercícios de 2005 e 2006. O montante da dotação autorizada elevou-se 12%, e o da despesa executada, por sua vez, teve um incremento de 13%.

É oportuno enfatizar que, dos R$ 19,6 bilhões executados em 2006, R$ 15,1 bilhões foram realizados em dezembro, ou seja, 77% de todo o gasto foi realizado em um período correspondente a 8% do exercício. Isso demonstra que o gasto com investimentos carece de uniformidade ao longo do tempo.

Relevante também o fato de que R$ 12,3 bilhões dos valores liquidados no ano referem-se à inscrição de restos a pagar não processados, valores que deverão ser efetivamente executados apenas no transcorrer de 2007, ou serão cancelados.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das despesas de investimentos por órgão em 2006, comparado ao exercício de 2005:

Despesas com Investimentos por Poder e Órgão Superior - Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód	Órgão Superior	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
1000	Câmara dos Deputados	13.919.995	0,08	26.862.958	0,14	92,98
2000	Senado Federal	69.700.481	0,40	40.624.281	0,21	-41,72
3000	Tribunal de Contas da União	4.859.514	0,03	8.807.897	0,04	81,25
Subtotal Poder Legislativo		**88.479.990**	**0,51**	**76.295.136**	**0,39**	**-13,77**
10000	Supremo Tribunal Federal	19.942.520	0,12	25.940.026	0,13	30,07
11000	Superior Tribunal de Justiça	14.293.519	0,08	4.698.057	0,02	-67,13
12000	Justiça Federal	177.218.174	1,02	174.690.058	0,89	-1,43
13000	Justiça Militar	3.564.861	0,02	4.044.755	0,02	13,46
14000	Justiça Eleitoral	89.695.652	0,52	126.365.347	0,64	40,88
15000	Justiça do Trabalho	285.523.526	1,65	183.235.967	0,93	-35,82
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	48.704.042	0,28	41.201.560	0,21	-15,40
Subtotal Poder Judiciário		**638.942.294**	**3,69**	**560.175.770**	**2,86**	**-12,33**
20101	Gabinete da Presidência da República	67.110.484	0,39	83.895.337	0,43	25,01
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	6.845	0,00	470	0,00	-93,13
20113	Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	12.156.011	0,07	157.174.319	0,80	1192,98
20114	Advocacia-Geral da União	7.322.973	0,04	9.237.242	0,05	26,14
22000	Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	310.033.193	1,79	327.158.975	1,67	5,52
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	362.182.983	2,09	819.546.166	4,18	126,28
25000	Ministério da Fazenda	390.218.124	2,25	306.756.839	1,56	-21,39
26000	Ministério da Educação	1.077.342.405	6,22	1.141.258.392	5,82	5,93
28000	Minist. do Desenvolvimento, Ind. e Comercio	83.248.552	0,48	60.219.944	0,31	-27,66
30000	Ministério da Justiça	509.811.479	2,94	720.019.079	3,67	41,23
32000	Ministério de Minas e Energia	20.248.022	0,12	34.523.410	0,18	70,50
33000	Ministério da Previdência e Assist. Social	71.573.704	0,41	114.673.684	0,58	60,22
35000	Ministério das Relações Exteriores	65.654.192	0,38	27.836.535	0,14	-57,60
36000	Ministério da Saúde	2.009.922.741	11,60	2.078.790.299	10,60	3,43
38000	Ministério do Trabalho E Emprego	25.010.084	0,14	28.132.787	0,14	12,49
39000	Ministério dos Transportes	4.915.959.617	28,38	4.694.704.876	23,94	-4,50
41000	Ministério das Comunicações	42.129.977	0,24	39.471.607	0,20	-6,31
42000	Ministério da Cultura	71.663.993	0,41	114.519.967	0,58	59,80
44000	Ministério do Meio Ambiente	70.448.758	0,41	89.540.506	0,46	27,10
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	393.274.604	2,27	500.759.788	2,55	27,33
51000	Ministério do Esporte	253.254.575	1,46	431.717.659	2,20	70,47
52000	Ministério da Defesa	2.019.022.276	11,66	2.185.091.325	11,14	8,23
53000	Ministério da Integração Nacional	1.443.302.616	8,33	1.065.579.068	5,43	-26,17
54000	Ministério do Turismo	447.326.380	2,58	1.108.391.561	5,65	147,78
55000	Ministério da Assistência Social	218.050.946	1,26	167.872.740	0,86	-23,01

Cód	Órgão Superior	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
56000	Ministério das Cidades	1.624.469.854	9,38	2.556.341.890	13,04	57,36
Subtotal Poder Executivo		**16.510.745.388**	**95,32**	**18.863.214.465**	**96,21**	**14,25**
34000	Ministério Publico da União	83.937.282	0,48	106.926.251	0,55	27,39
Total		**17.322.104.954**	**100,00**	**19.606.611.622**	**100,00**	**13,19**

Fonte: Siafi

Cerca de 59% dos investimentos, no exercício de 2006, concentraram-se nos Ministérios dos Transportes, das Cidades, da Defesa e da Saúde. O mais significativo incremento verificado foi no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (1.193%), devido à previsão de realização, em 2007, do Censo Agropecuário e da Contagem da População pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entidade vinculada à estrutura daquele Ministério. Destacam-se, ainda, os acréscimos identificados nos Ministérios do Turismo (148%) e da Ciência e Tecnologia (126%). As maiores reduções de gastos em 2006 foram efetuadas pelo Gabinete da Vice-Presidência da República (93%), do Superior Tribunal de Justiça (67%) e do Ministério das Relações Exteriores (58%).

Projeto Piloto de Investimentos – PPI

O denominado "Projeto Piloto" abrange as despesas constantes da Lei Orçamentária de 2006 que não impactam o resultado primário, decorrentes do art. 3º da Lei nº 11.178/2005 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2006):

> *"Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º será reduzido em até R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para o atendimento da programação constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária de 2006, observado o disposto no art. 11, incisos VII, VIII e IX, desta Lei.*
>
> *Parágrafo único. O valor de que trata o caput deste artigo será ampliado até o montante dos restos a pagar inscritos no exercício de 2005 relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3 – despesas primárias que não impactam o resultado primário".*"

É importante atentar para a abertura concedida pela LDO/2006 por meio do parágrafo único do art. 3º supra. Devido a esse dispositivo, apesar de a despesa inicial máxima prevista para o Projeto Piloto de Investimentos ter sido de R$ 3,0 bilhões, esse montante poderia ser ampliado até o valor total inscrito em Restos a Pagar em 2005 no PPI.

O demonstrativo a seguir apresenta a execução orçamentária em 2006 do Projeto Piloto, comparada à sua dotação autorizada:

Despesas do Projeto Piloto de Investimentos - Exercício de 2006

(em R$)

Órgão Superior	Programa	Dotação Autorizada (A)	Execução Da Despesa (B)	% Total B	% Executado (B/A)
Minist. da Agric., Pec. e Abast.	Ciência, Tecnologia e Inovação para Natureza e Clima	6.096.216	6.096.216	0,21%	100,00%
Ministério da Ciência e Tecnol.	Ciência, Tecnologia e Inovação para Natureza e Clima	6.096.216	6.095.320	0,21%	99,99%
Ministério da Fazenda	Administração Tributária e Aduaneira	220.170.027	218.605.932	7,42%	99,29%
Ministério da Justiça	Corredor Mercosul	8.880.000	8.880.000	0,30%	100,00%
Ministério de Minas e Energia	Abast. Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	45.000.000	45.000.000	1,53%	100,00%
Ministério dos Transportes		**2.073.128.537**	**2.023.263.459**	**68,64%**	**97,59%**
	Manutenção da Malha Rodoviária Federal	620.839.530	607.500.122	20,61%	97,85%

Órgão Superior	Programa	Dotação Autorizada (A)	Execução Da Despesa (B)	% Total B	% Executado (B/A)
	Gestão da Política dos Transportes	39.465.393	39.464.544	1,34%	100,00%
	Corredor São Francisco	26.149.185	26.149.185	0,89%	100,00%
	Corredor Leste	309.583.201	297.082.137	10,08%	95,96%
	Corredor Transmetropolitano	17.906.581	17.906.581	0,61%	100,00%
	Corredor Mercosul	422.141.012	418.604.126	14,20%	99,16%
	Corredor Nordeste	218.943.294	217.152.896	7,37%	99,18%
	Corredor Oeste-Norte	28.059.044	19.726.303	0,67%	70,30%
	Corredor Araguaia-Tocantins	292.702.623	282.701.999	9,59%	96,58%
	Corredor Fronteira Norte	63.500.000	63.500.000	2,15%	100,00%
	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	33.838.673	33.475.566	1,14%	98,93%
Ministério do Meio Ambiente	Corredor Mercosul	5.200.000	5.200.000	0,18%	100,00%
Ministério da Defesa		**218.071.138**	**218.068.241**	**7,40%**	**100,00%**
	Manutenção Da Malha Rodoviária Federal	11.252.717	11.252.717	0,38%	100,00%
	Gestão Da Política Dos Transportes	18.536.091	18.535.591	0,63%	100,00%
	Corredor Leste	4.193.109	4.193.109	0,14%	100,00%
	Corredor Mercosul	10.899.784	10.899.784	0,37%	100,00%
	Corredor Nordeste	160.625.713	160.625.705	5,45%	100,00%
	Administração Tributaria E Aduaneira	12.563.725	12.561.336	0,43%	99,98%
Minist. da Integração Nacional	Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação	56.457.477	55.397.287	1,88%	98,12%
Ministério das Cidades		**360.900.390**	**360.900.349**	**12,24%**	**100,00%**
	Descentraliz. Sist. Transporte Ferrov. Urbano de Passageiros	260.559.443	260.559.402	8,84%	100,00%
	Mobilidade Urbana	100.340.947	100.340.947	3,40%	100,00%
4. Total		**3.000.000.000**	**2.947.506.803**	**100,00%**	**98,25%**
5. Outras Despesas Correntes		146.016.246	145.087.245	4,92%	99,36%
6. Investimentos		2.820.145.081	2.768.943.992	93,94%	98,18%
7. Inversões Financeiras		33.838.673	33.475.566	1,14%	98,93%
8. Restos a Pagar Não Processados Inscritos em 2006			**1.839.990.911**	**62,43%**	**-**
Despesa Liquidada durante o ano (Exceto Restos a Pagar)			**1.107.515.892**	**37,57%**	**-**

Fonte: Siafi

Como pode ser observado, a execução do Projeto compreende ações voltadas para investimentos (94%), outras despesas correntes (5%) e inversões financeiras (1%). Em sua maioria, os gastos relacionam-se a contratações de obras. Merece destaque a execução do programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal, no âmbito do Ministério dos Transportes, que corresponde a 21% do total liquidado.

Dos dados apresentados, destaca-se o significativo volume de restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício, assim como o ocorrido no ano anterior. Em 2006, essa cifra alcançou R$ 1,8 bilhão, ao passo que, em 2005, foram inscritos R$ 2,4 bilhões.

Dessa forma, a fim de se analisar o valor real da execução orçamentária antes do encerramento do exercício, devem ser reduzidos do montante total os restos a pagar não processados inscritos ao final de 2006. Fazendo-se essa operação, percebe-se que a despesa efetivamente liquidada durante o ano fica reduzida a R$ 1,1 bilhão, o que representa 38% do montante total. Verifica-se, portanto, que, mesmo despesas não sujeitas a contingenciamento encontram dificuldades na sua execução.

Restos a Pagar

O acompanhamento e o controle das contas referentes a restos a pagar merecem destaque em virtude do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos exercícios. Dada sua magnitude, 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 empenhadas. Assim, as despesas legalmente empenhadas 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, seja porque o credor ainda não cumpriu sua obrigação de dar ou fazer, seja porque a Administração ainda não verificou o cumprimento da obrigação por parte do terceiro.

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, conforme já abordado, que o pagamento de restos a pagar, quando concernente a despesas primárias, impacta o cálculo do resultado primário, o que determina uma concorrência na efetivação de tais despesas com as atinentes ao orçamento vigente no exercício. De igual forma, o não-pagamento de despesas primárias no exercício de competência impacta positivamente o resultado primário.

O quadro a seguir registra a execução em 2006 dos restos a pagar inscritos ao final de 2005 ou em exercícios anteriores, e que tiveram o prazo de validade prorrogados. As informações relativas à inscrição do ano de 2006 são tratadas no subtópico "Gestão Fiscal" (3.3.6).

Restos a Pagar por Poder e Órgão
Execução no Exercício de 2006

(em R$ milhares)

PODER/ÓRGÃO	RP PROCESSADOS				RP NÃO-PROCESSADOS (1)			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Executivo	**4.539.312**	**683.487**	**2.990.236**	**865.589**	**33.004.055**	**11.953.222**	**17.087.096**	**3.963.736**
Gabinete da Presidência da República	12.501	6.196	5.120	1.185	145.142	28.686	116.370	86
Gabinete da Vice-Presidência da República	82	82	0	0	0	0	0	0
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	8.395	1.065	7.330	0	95.726	12.713	83.013	0
Advocacia-Geral da União	18.241	13.034	5.194	13	17.183	1.826	15.350	6
Ministério da Agric., Pecuária e Abast.	109.554	34.833	71.641	3.079	298.597	37.412	247.569	13.616
Ministério da Ciência e Tecnologia	261.046	28.811	185.177	47.058	305.672	62.001	236.404	7.267
Ministério da Fazenda	109.665	7.336	100.851	1.478	8.139.705	3.122.164	5.017.226	316
Ministério da Educação	1.246.924	172.406	1.000.853	73.664	2.139.375	255.515	1.328.097	555.763
Ministério do Desenv, Indústria e Comércio	237.237	350	236.000	886	84.173	12.959	67.934	3.281
Ministério da Justiça	65.267	16.381	36.622	12.263	418.700	147.915	268.923	1.863
Ministério de Minas e Energia	10.553	2.799	7.123	631	2.408.174	2.356.844	51.263	67
Ministério Previdência Social	91.213	9.073	79.789	2.351	1.112.865	935.541	167.450	9.873
Ministério das Relações Exteriores	5.744	5.730	14	0	128.034	42.354	85.724	(44)[2]
Ministério da Saúde	1.027.060	196.103	356.330	474.627	3.204.254	244.617	1.820.782	1.138.855
Ministério do Trabalho e Emprego	1.856	1.295	562	0	476.577	19.985	456.592	0
Ministério dos Transportes	296.130	38.499	231.879	25.752	3.242.992	210.572	2.322.878	709.543
Ministério das Comunicações	2.487	340	2.133	14	70.501	25.057	45.444	0
Ministério da Cultura	7.088	2.584	4.425	79	133.692	16.778	112.804	4.109
Ministério do Meio Ambiente	10.001	1.964	2.698	5.340	106.315	38.081	68.231	2
Ministério do Desenvolvimento Agrário	49.488	10.093	39.063	333	993.161	306.658	686.416	87
Ministério do Esporte	3.230	730	1.479	1.022	340.183	26.133	218.668	95.381
Ministério da Defesa	406.691	2.282	308.156	96.253	2.312.711	1.099.921	1.154.803	57.987
Ministério da Integração Nacional	194.632	17.004	118.962	58.666	4.123.730	2.740.821	825.778	557.131
Ministério do Turismo	10.176	3.238	5.368	1.570	406.624	14.140	336.334	56.151
Ministério do Desen.. Soc. e Comb. à Fome	211.873	76.655	89.947	45.271	143.810	15.867	54.975	72.967
Ministério das Cidades	142.178	34.604	93.520	14.054	2.156.159	178.662	1.298.068	679.429
Legislativo	**68.219**	**50.633**	**17.561**	**26**	**231.230**	**62.466**	**168.686**	**78**
Câmara dos Deputados	60.783	43.501	17.256	26	135.035	9.516	125.441	78
Senado Federal	1.918	1.616	303	0	75.372	48.130	27.242	0
Tribunal de Contas da União	5.518	5.516	2	0	20.823	4.820	16.003	0
Judiciário	**231.589**	**155.607**	**73.432**	**2.549**	**808.581**	**113.672**	**688.569**	**6.341**
Supremo Tribunal Federal	1.673	0	788	885	33.983	8.496	25.478	9

PODER/ÓRGÃO	RP PROCESSADOS				RP NÃO-PROCESSADOS (1)			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Superior Tribunal de Justiça	3.953	3.953	0	0	19.874	3.591	16.033	250
Justiça Federal	149.616	143.011	6.087	518	255.932	39.032	216.162	738
Justiça Militar	166	8	91	67	3.655	594	2.977	84
Justiça Eleitoral	8.286	1.903	6.077	306	165.565	15.328	149.158	1.079
Justiça do Trabalho	54.276	12	53.678	586	292.914	43.825	245.633	3.457
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	13.619	6.720	6.711	187	36.658	2.806	33.128	724
Ministério Público da União	**7.386**	**6.394**	**969**	**23**	**89.888**	**4.619**	**84.036**	**1.233**
Total	**4.846.506**	**896.121**	**3.082.198**	**868.187**	**34.133.754**	**12.133.979**	**18.028.387**	**3.971.388**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Portaria STN n.º 44/2007

(1) Inclusive valores dos exercícios anteriores. (2) Influenciado pelo cancelamento de RP de exercícios anteriores.

Ressalte-se que os dados divulgados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Portaria STN n.º 44/2007, apresentam divergências com os consignados no Relatório de Gestão Fiscal Consolidado da União, objeto da Portaria STN n.º 89, de 14 de fevereiro de 2005. Tais divergências, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, decorrem das diferenças existentes entre as informações de restos a pagar contidas nas contas do passivo financeiro (base para o RGF) e as contas de controle do passivo compensado (base para o RREO).

Como pode ser verificado, o volume de restos a pagar inscritos em 2005, para pagamento em 2006, foi representativo, atingindo R$ 38,9 bilhões, representando um aumento de 80% em relação ao inscrito em 2004. Tal valor corresponde a mais de três vezes a dotação orçamentária final do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em 2006, e ultrapassa todo o valor pago no âmbito do Ministério da Saúde no exercício em análise: R$ 35,6 bilhões.

Do montante inscrito, R$ 34,1 bilhões referem-se a restos a pagar não processados. Segundo a ordem dos recursos envolvidos, os Ministérios da Fazenda, dos Transportes e da Saúde, foram os órgãos que mais pagaram restos a pagar em 2006 representando 57% dos restos a pagar pagos em 2006.

A tabela a seguir demonstra as inscrições e os cancelamentos efetivados por grupo de despesa:

Restos a Pagar por Grupo de Despesa
Inscrição e Cancelamento até 2005 - Execução em 2006

(em R$ milhares)

Grupo de Despesa	Processados			Não-Processados		
	Inscritos (A)	Cancelados (B)	B/A %	Inscritos (C)	Cancelados (D)	D/C %
Pessoal e Encargos Sociais	344.719	211.437	61%	686.876	285.204	42%
Juros e Encargos da Dívida	6.801	6.801	100%	986.000	985.832	100%
Outras Despesas Correntes	2.124.243	415.423	20%	15.864.709	6.175.040	39%
Investimentos	2.000.238	252.296	13%	11.275.096	650.215	6%
Inversões Financeiras	291.084	9.164	3%	4.143.237	2.861.205	69%
Amortização/Refin.da Dív.	79.421	1.000	1%	1.177.836	1.176.483	100%
TOTAL	**4.846.506**	**896.121**	**18%**	**34.133.754**	**12.133.979**	**36%**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Portaria n.º 44/2007, da STN.

Conforme pode ser observado, da despesa total inscrita em restos a pagar até o final de 2005, 33% foram cancelados em 2006, cerca de R$ 13,0 bilhões. Destacam-se os montantes não processados destinados ao pagamento de juros e amortização da dívida, os quais foram integralmente cancelados, provavelmente em decorrência da não-confirmação dos montantes previstos para essas despesas.

Cumpre mencionar o Processo TCU nº 025.590/2006-5, que abordou, entre outros assuntos, a prorrogação extemporânea de restos a pagar, que foi realizada pelo Poder Executivo mediante a edição do Decreto nº 5.729, de 20 de março de 2006.

O referido trabalho chegou à conclusão de que não há razões que justifiquem a edição de Decreto de prorrogação de restos a pagar fora do prazo de vigência estipulado para os mesmos pelo Decreto nº 93.872/86, não podendo ser prorrogadas dotações que não mais existiam em face do quadro legal vigente.

Portanto, este Tribunal, por meio do Acórdão nº 19/2007-Plenário, esclareceu aos Ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da 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, é ilegal que essa prorrogação se dê posteriormente ao término da vigência desses restos a pagar.

3.3.5 Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios

Os manuais de economia do setor público elencam diversas formas como a intervenção do Estado pode ser realizada para o desenvolvimento econômico e social. Ele pode prover, diretamente, por intermédio de seus funcionários e empresas controladas, serviços e bens ao cidadão, contratar o provimento diretamente junto a entes privados, ou, ainda, instituir incentivos para que outros o façam em seu lugar. No momento em que mais profundamente se questiona a capacidade gerencial do Estado, muito do que era previamente produzido por ele está gradativamente sendo repassado a entes privados, empresas, associações, organizações não governamentais, entre outros.

O fato, no entanto, de não estar diretamente ligado à produção não significa que a responsabilidade do Estado no provimento desses bens/serviços à sociedade tenha se exaurido. Qualquer governo possui, intrínseca, uma estratégia de desenvolvimento econômico e social que exige de sua parte uma ação indutora, fornecendo diretrizes e concedendo incentivos para que o setor privado se disponha a ocupar um espaço que era preponderantemente estatal em um momento anterior.

Sob a ótica dos incentivos, destacam-se os subsídios ou benefícios, creditícios, financeiros e tributários, concedidos pelo Estado e que, quando delineados tecnicamente e de forma adequada, buscam tornar atividades em determinados setores mais palatáveis para o setor privado. Atividades, então, que apresentariam escassa atratividade acabam por se tornar interessantes, viabilizando o seu provimento. O constituinte de 1988, antevendo essa tendência, bem como a importância de se fazer o acompanhamento das quantias que são gastas ou cuja arrecadação não é realizada, por alguma benesse fiscal, houve por bem insculpir na Carta Magna a obrigatoriedade de que a previsão dos recursos envolvidos já constasse no projeto de lei orçamentária. Assim sendo, a Constituição Federal, no artigo 165, § 6º, estabelece 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*".

Os benefícios tributários compreendem reduções dos campos de incidência das normas jurídicas tributárias que incorrem em renúncias de receitas a partir dos seguintes instrumentos legais ou institutos jurídicos: anistia, remissão, isenção em caráter não-geral, crédito presumido, deduções, reduções de valor devido de tributo em si, decorrentes de alteração de alíquotas e base de cálculo, alíquota zero, entre outros.

Já os benefícios creditícios e financeiros são considerados gastos oriundos de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis para os tomadores de empréstimo do que os recursos oferecidos no mercado financeiro. 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 taxas de juros preferenciais.

Em decorrência da necessidade de se ter uma conceituação desses institutos, o Tribunal deliberou, por meio do Acórdão TCU n.º 1.718/2005-Plenário, e o Ministério da Fazenda, por sua vez, editou a Portaria GM n.º 379/2006 conceituando benefícios, ou subsídios, creditícios e financeiros. 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, a taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal.

Há atualmente uma miríade de subsídios federais, de ordem tributária, financeira e creditícia, voltados para a redução de desigualdades regionais, educação, ciência e tecnologia, saúde e outras áreas. Alguns já atuantes de longa data, como os ligados às Regiões Norte e Nordeste, outros mais recentes, como o PROUNI. Dada a magnitude dos montantes envolvidos, bem como o reduzido, quando existente, esforço de avaliação da efetividade de alguns desses instrumentos de incentivo, esta Corte de Contas, em decisão seminal supracitada, recomendou ao Poder Executivo que adotasse medidas tendentes a realização periódica de avaliação dos programas incentivados, de forma a se saber se eles estão realmente sendo efetivos no desenvolvimento dos setores aos quais são direcionados.

Em benefício da transparência fiscal e da *accountability,* é importante que a sociedade tenha noção da magnitude dos recursos que deixam de ser arrecadados mediante concessão de subsídios tributários. Somando-se os valores das renúncias de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil com os valores de renúncia efetiva relativas às contribuições previdenciárias, chega-se ao montante de R$ 53,99 bilhões, valor superior aos gastos federais com Saneamento, Desporto e Lazer, Habitação, Energia, Comunicações, Urbanismo, Gestão Ambiental, Indústria, Relações Exteriores, Comércio e Serviços, Organização Agrária, Essencial à Justiça, Ciência e Tecnologia, Segurança Pública, Legislativa, Agricultura e Administração, que juntas somaram R$ 53,94 bilhões em 2006.

Benefícios relativos a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil

Os montantes efetivos dos benefícios relativos a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil só se tornam disponíveis um ou dois anos após o ano base, uma vez que esse é o período necessário para o processamento integral do ajuste das declarações das pessoas físicas e jurídicas.

A Secretaria elabora, anualmente, o documento Demonstrativo de Gastos Tributários-DGT, onde são apresentadas as previsões dos montantes de renúncias feitas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) a serem anexadas ao Projeto de Lei Orçamentária. Na tabela a seguir são apresentados os valores regionalizados previstos para a renúncia desses tributos em 2006, os quais atingiram o montante de R$ 42,5 bilhões. Em 2005, foram previstas renúncias de receita da ordem de R$ 31,3 bilhões, mas o valor efetivo, após o processamento das informações por parte da SRFB, chegou a R$ 41,0 bilhões, ou seja, valores superiores em 31,1%. Também em 2004 houve grande divergência entre o valor previsto e o efetivamente renunciado, quando o DGT previu renúncias no valor de R$ 24,2 bilhões, enquanto o valor efetivo chegou a R$ 34,3 bilhões, uma diferença de 41,8%.

Note-se, portanto, que está ocorrendo um forte incremento na utilização desse tipo de incentivo por parte do Governo Federal, incremento esse que deve continuar doravante, dada a política de desoneração fiscal contida no Plano de Aceleração do Crescimento-PAC, recentemente editado.

Das cinco regiões do País, a mais beneficiada com as renúncias tem sido o Sudeste, o que já seria esperado, dada a sua elevada participação no Produto Interno Bruto. Destaca-se, em segundo lugar, a Região Norte, em decorrência, principalmente, dos benefícios ligados à Zona Franca de Manaus, maior pólo da indústria eletro-eletrônica do País e cuja atratividade tem dependido primordialmente da continuidade desses benefícios.

Benefícios Tributários Estimados-Regionalizados e por Tributo - 2006

(em R$ milhões)

Tributos	Valor	Norte	(%)	Nordeste	(%)	Centro-Oeste	(%)	Sudeste	(%)	Sul	(%)
Imposto Importação	**2.446,3**	**1.354,9**	**15,1**	**8,9**	**0,2**	**11,2**	**0,2**	**838,0**	**4,3**	**233,3**	**5,1**
Imposto Renda	**17.752,6**	**1.947,3**	**21,7**	**3.460,5**	**72,1**	**3.331,1**	**74,0**	**7.062,7**	**36,0**	**1.950,9**	**42,3**
Pessoa Física	6.194,5	680,4	7,6	1.200,2	**25,0**	2.550,3	**56,7**	1.339,3	**6,8**	424,2	**9,2**
Pessoa Jurídica	11.462,0	1.249,0	13,9	2.260,0	**47,1**	778,2	**17,3**	5.655,6	**28,8**	1.519,2	**33,0**
Retido na Fonte	96,1	17,9	0,2	0,3	**0,0**	2,6	**0,1**	67,8	**0,3**	7,5	**0,2**
I.P.Industrializados	**7.081,8**	**5.312,8**	**59,3**	**41,0**	**0,9**	**9,0**	**0,2**	**1.553,2**	**7,9**	**165,7**	**3,6**
Operações Internas	5.780,2	4.077,8	45,5	39,1	**0,8**	3,2	**0,1**	1.499,0	**7,6**	161,1	**3,5**
Vinc. à Importação	1.301,6	1.235,0	13,8	1,9	**0,0**	5,8	**0,1**	54,3	**0,3**	4,6	**0,1**
I.Op.Financeiras	**418,8**	**3,8**	**0,0**	**10,3**	**0,2**	**45,6**	**1,0**	**323,9**	**1,7**	**35,1**	**0,8**
I.Territorial Rural	**20,0**	**0,8**	**0,0**	**1,7**	**0,0**	**3,9**	**0,1**	**8,7**	**0,0**	**4,9**	**0,1**
Cont. PIS-PASEP	**2.434,7**	**39,0**	**0,4**	**196,9**	**4,1**	**200,4**	**4,5**	**1.640,0**	**8,4**	**358,4**	**7,8**
C.S. Lucro Líquido	**2.535,0**	**59,8**	**0,7**	**201,0**	**4,2**	**237,9**	**5,3**	**1.585,4**	**8,1**	**450,9**	**9,8**
C. da Seguridade Social	**9.810,4**	**242,8**	**2,7**	**878,7**	**18,3**	**662,6**	**14,7**	**6.615,4**	**33,7**	**1.410,9**	**30,6**
TOTAIS	**42.499,5**	**8.961,2**	**100,0**	**4.799,0**	**100,0**	**4.501,8**	**100,0**	**19.627,5**	**100,0**	**4.610,0**	**100,0**

Fonte:Elaboração própria a partir dos dados constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários para 2006, elaborado pela SRF.

Benefícios Previdenciários

As informações relativas aos valores dos benefícios previdenciários efetivos incorridos em 2006 foram obtidas junto à Secretaria de Políticas de Previdência Social e se encontram transcritas no quadro a seguir.

Renúncias Previdenciárias-Previsão 2006

(em R$ milhões)

Discriminação	**Total**	**(%)**	**Norte**	**(%)**	**Nordeste**	**(%)**	**Sudeste**	**(%)**	**Sul**	**(%)**	**Centro Oeste**	**(%)**
Simples	4.817,1	42,82	125,3	47,48	478,9	46,72	2.760,3	43,61	1.134,5	41,68	317,957	34,95
Ent. Filantrópicas	4.159,1	36,97	62,0	23,49	354,1	34,54	2.572,5	40,64	935,8	34,38	234,682	25,80
Exp. Prod. Rural	1.853,0	16,47	59,6	22,59	132,1	12,88	771,4	12,19	564,8	20,75	325,206	35,75
CPMF	421,1	3,74	17,0	6,44	60,1	5,87	225,1	3,56	87,1	3,20	31,779	3,49
TOTAL	11.250,3	100,00	263,9	100,00	1.025,2	100,00	6.329,4	100,00	2.722,2	100,00	909,62	100,00

Fonte: Ofício nº 193/SPS/GAB/2007.

Observa-se que não está havendo um aumento nos benefícios efetivos previdenciários nos últimos anos. De acordo com as informações apresentadas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, em 2004 os benefícios efetivos atingiram o montante de R$ 11,93 bilhões e, em 2005, R$ 12,49 bilhões, reduzindo-se a R$ 11,25 bilhões em 2006. Em todos esses anos, a Região Sudeste tem apresentado

participação superior a 50% do total, o que não é de surpreender, uma vez que é a região mais afluente, com economia mais dinâmica. Ressalte-se que esse valor representa 26,74% do resultado negativo do Regime Geral da Previdência Social, anunciado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, que atingiu o montante de R$ 42,07 bilhões em 2006.

Não é demais salientar, ainda, que esses benefícios terão impacto atuarial direto nas contas da Previdência, pois os segurados, ou seus dependentes, que trabalham nas empresas e entidades beneficiadas irão usufruir dos benefícios sem que tenha havido a contribuição integral.

Benefícios Financeiros e Creditícios

Também os montantes dos benefícios financeiros e creditícios, explícitos e implícitos, se encontram disponíveis nos primeiros meses do ano, consolidados pela Secretaria de Política Econômica-SPE. Tendo em vista o contido no Acórdão TCU n.º 1.718/2005-Plenário, a SPE enviou planilha contendo os valores efetivos renunciados no exercício de 2006, os quais atingiram o montante de R$ 23,44 bilhões, conforme se vê no quadro a seguir.

Observa-se que esse valor contrasta sensivelmente com aquele renunciado em 2005, no montante de R$ 32,70 bilhões. Tal disparidade se explica basicamente por uma redução observada dos subsídios associados ao FAT e aos Fundos Constitucionais, as duas rubricas mais importantes do demonstrativo, em valor.

Alguns dos itens constantes do quadro tiveram seu valor alterado para 2005, com relação ao que consta no Relatório das Contas de Governo daquele ano. O valor dos subsídios associados ao item **AGF e Estoques Estratégicos** está diferente, uma vez que foram incluídas as receitas e despesas com armazenamento e venda de produtos agrícolas, o que não era feito anteriormente. Com relação ao **PROER**, houve alteração na metodologia de cálculo do subsídio por parte do Banco Central. Houve, também, a inclusão da rubrica **Pronaf - Financiamento** na relação de subsídios implícitos.

Benefícios Financeiros e Creditícios- Realizados 2006

(em R$ mil)

DISCRIMINAÇÃO	2005	(%)	2006	(%)
SUBSÍDIOS EXPLÍCITOS OU DIRETOS				
AGF e Estoques Estratégicos	855.283*	2,62	249.973	1,07
Custeio Agropecuário	204.225	0,62	341.561	1,46
Empréstimos do Governo Federal - EGF	6.706	0,02	3.289	0,01
PRONAF - Equalização	762.290	2,33	1.088.674	4,64
Garantia e Sustentação de Preços	235.963	0,72	906.106	3,87
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	267.541	0,82	484.918	2,07
Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (equalização)	608.717	1,86	448.810	1,91
Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA	300.874	0,92	197.200	0,84
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (equalização)	1.185	0,00	1.106	0,00
Estocagem de Álcool	20.065	0,06		
Subsídio Habitacional - PSH	263.683*	0,81	284.846	1,22
Investimentos na Região Centro-Oeste (equalização FAT)	4.213	0,01	8.447	0,04
Fundo de Compensação das Variaçãoes Salariais - FCVS	130.097	0,40	1.028.756	4,39
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural	2.315*	0,01	31.122	0,13
Subvenção Econ. ao Preço do Óleo Diesel Cons. por Embarcações Pesqueiras	6.250*	0,02	19.435	0,08
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda	1.307.457	4,00	1.400.115	5,97
Subtotal (explícitos)	**4.976.864**	**15,22**	**6.494.358**	**27,71**

DISCRIMINAÇÃO	2005	(%)	2006	(%)
SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS OU INDIRETOS				
Fundo para o Desen. Regional com Recursos da Desestatização - FRD	12.725	0,04	29.409	0,13
Fundo da Marinha Mercante - FMM	458.763	1,40	553.958	2,36
Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND	179.483	0,55	123.868	0,53
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra	138.251	0,42	156.932	0,67
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	11.937.912	36,51	9.305.165	39,70
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	10.163.259	31,08	4.254.792	18,15
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	304.381	0,93	156.770	0,67
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade - FGPC	31.261*	0,10	15.298	0,07
Programa de Estímulo à Reestrut. e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER	1.116.792*	3,42	1.393.937	5,95
Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (financiamento)	300.369	0,92	103.460	0,44
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana	1.623	0,00	10.048	0,04
Programa de Revitalização de Coop.de Produção Agropecuária - RECOOP	73.199	0,22	19.407	0,08
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - FUNCAFÉ	254.374	0,78	189.397	0,81
Securitização Agrícola	2.699.377*	8,25	486.922	2,08
Pronaf - Financiamento	51.801*	0,16	144.593	0,62
Subtotal (implícitos)	**27.723.570**	**84,78**	**16.943.956**	**72,29**
Total Geral	**32.700.434**	**100,00**	**23.438.314**	**100,00**

*Valores diferentes dos constantes no Relatório das Contas do Governo de 2005 por terem sido atualizados pela SPE.
Fonte:SPE/MINIFAZ

Com relação ao FAT, a diferença de subsídio de R$ 2,63 bilhões pode ser creditada à redução da taxa SELIC ao longo de 2006. Como o subsídio associado a este Fundo está ligado diretamente à diferença existente entre a taxa de captação de recursos (influenciada pela SELIC) e a taxa de retorno (Taxa de Juros de Longo Prazo-TJLP), uma vez que a primeira se encontra em trajetória descendente a diferença se reduz, gerando uma redução no subsídio calculado.

Já no que tange aos Fundos Constitucionais, a razão para a acentuada redução do subsídio associado, entre 2005 e 2006, reside no fato de que 2005 foi um ano atípico na contabilidade desses fundos. Observou-se que até aquele ano não havia sido feita provisão para devedores duvidosos com relação aos empréstimos realizados para os projetos incentivados e, portanto a contabilidade não refletia esse ajuste da situação dos fundos. Foi editada a Portaria Interministerial MF/MI n.º 01/2005, autorizando a constituição de tal reserva, a qual acabou por gerar um montante de R$ 7,7 bilhões em subsídios. Em 2006 a situação se normalizou, não havendo necessidade de novos aportes de tal monta.

Ao contrário dos dois benefícios citados, o Fundo de Compensação de Variações Salariais-FCVS apresentou elevado crescimento no período, saltando de R$ 130,09 milhões em 2005 para R$ 1,03 bilhão em 2006, um crescimento de 690,76%. Essa elevação se deu em decorrência de uma maior assunção de dívidas junto às instituições financeiras por parte do Tesouro Nacional, honradas com a emissão de títulos públicos federais.

Em decorrência de trabalho de auditoria, realizado a partir de denúncia acolhida por esta Corte de Contas, foi exarado o Acórdão TCU nº 727/2007-Plenário, processo TC 003.757/2005-6, determinando que a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior adotasse uma série de providências com relação aos processos de concessão do benefício de redução a zero da alíquota de Imposto de Renda incidente sobre remessas ao estrangeiro, destinadas à promoção de produtos brasileiros, ao amparo da Medida Provisória n.º 2.159-70/2001.

Dentre essas medidas, pode ser citada a determinação de que seja verificada a situação no Cadin para as empresas que solicitam o benefício fiscal, bem como a apresentação do certificado de

regularidade do FGTS, a Certidão Negativa referente às contribuições sociais da seguridade social, a Certidão Negativa referente aos tributos e contribuições federais e a Certidão Negativa de emissão da PGFN.

Durante o ano de 2006 foi realizada auditoria conjunta da Secretaria de Macroavaliação Governamental com a 4ª Secretaria de Controle Externo no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), na Secretaria da Receita Previdenciária e na Secretaria da Receita Federal, a qual redundou no Acórdão TCU n.º 292/2007-Plenário. Os resultados alcançados pela fiscalização revelaram deficiências na atuação do CNAS no que concerne à liberação de certificados a entidades que não satisfazem aos requisitos legais e constitucionais de assistência social. Revelaram-se falhas como: incorreções na apuração da parcela de serviços oferecidos gratuitamente; freqüentes ausências dos representantes do poder público às reuniões do Conselho, provocando perda da paridade entre representantes do Estado e da sociedade civil; exagerada demora na análise de processos no Conselho, com decadência de créditos tributários, o que pode gerar prejuízos ao erário; e a designação de conselheiros por período superior ao permitido pela legislação.

O Ministro-Relator Marços Vilaça evidenciou que "*é precisamente a atuação deficiente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) um dos aspectos que mais sobressaem na auditoria, especialmente no que se refere à concessão e renovação de Certificados de Entidades Beneficientes de Assistência Social (CEAS) a entidades que não satisfazem as condições previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Assistência Social. Repetem-se os casos de aceitação pelo CNAS, a título de gratuidade, de despesas realizadas por instituições de ensino em atividades como prestação de assistência jurídica, atendimentos psicológicos e outras, integrantes dos currículos dos respectivos cursos. Essas atividades não se harmonizam com o conceito de assistência social extraído da Constituição Federal e da Lei n.º 8.742/92*".

Neste acórdão, por conseguinte, foi determinado ao presidente do CNAS que acionasse os órgãos governamentais que têm assento no colegiado para que façam a substituição imediata de seus representantes no Conselho, quando houver ausências injustificadas, conforme dispõe o art. 9º, *caput* e parágrafo único, do Regimento Interno do órgão. Foi determinado ainda ao Ministério da Saúde que indicasse representante do órgão no CNAS, visando à manutenção da paridade prevista no art. 16 da Lei n.º 8.742/93. Com base no mesmo artigo, foi determinado, também, aos órgãos governamentais com assento no CNAS, bem como ao Presidente do Conselho, que controlassem e exigissem presença constante do titular ou do suplente nas reuniões ordinárias do Conselho, visando à manutenção de paridade.

3.3.6 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 dessa Lei estão 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 resultados entre 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 e outras, inclusive no que tange a 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 do 6º bimestre de 2006 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 instrumentos 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.

Considerando essas premissas, pode-se assegurar que a metodologia de apuração da receita corrente líquida não deve ter por objetivo único a restrição dos gastos públicos, mas constitui-se como um parâmetro para a apuração dos limites da gestão fiscal. A contenção dos gastos públicos requer a fixação de percentuais máximos de despesa, a exemplo do que se fez para a despesa total com pessoal, cujos limites encontram-se definidos nos arts. 19 e 20 da LRF. A RCL apurada para os exercícios de 2005 e 2006 está demonstrada na tabela a seguir:

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida Realizada
Exercícios de 2005 e 2006 (LC nº 101/2000 – art. 53, I)

(em R$ milhões)

Especificação	Exercício de 2005		Exercício de 2006		2006/ 2005
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	
Receita Corrente (I)	**527.325**	**100,00%**	**584.067**	**100,00%**	**10,76%**
Receita Tributária	155.057	29,40%	169.502	29,02%	9,32%
Receita de Contribuições	309.860	58,76%	320.740	54,91%	3,51%
Receita Patrimonial	14.988	2,84%	38.013	6,51%	153,62%
Receita Agropecuária	20	0,00%	27	0,00%	35,00%
Receita Industrial	498	0,09%	388	0,07%	-22,09%
Receita de Serviços	23.307	4,42%	25.986	4,45%	11,49%
Transferências Correntes	139	0,03%	187	0,03%	34,53%
Outras Receitas Correntes	23.455	4,45%	29.224	5,00%	24,60%
Deduções (II)	**224.309**	**100,00%**	**239.336**	**100,00%**	**6,70%**
Transf. Constitucionais e Legais	90.246	40,23%	94.912	39,66%	5,17%
Contr. Emp. Trab. p/ Seg. Social	106.631	47,54%	114.425	47,81%	7,31%
Contr. Plano S. Soc. do Servidor Civil	4.287	1,91%	4.907	2,05%	14,46%
- Do Servidor	4.189	1,87%	4.908	2,05%	17,16%
- Patronal do Servidor Ativo	98	0,04%	-	0,00%	-100,00%
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.061	0,47%	1.276	0,53%	20,26%
Contr. p/ PIS/PASEP	22.083	9,85%	23.815	9,95%	7,84%
- PIS	19.228	8,57%	20.218	8,45%	5,15%
- PASEP	2.855	1,27%	3.597	1,50%	25,99%
Receita Corrente Líquida – RCL (I-II)	**303.016**	**-**	**344.731**	**-**	**13,77%**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária – Dez/2005 e Dez/2006

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2005, a Receita Corrente apresentou crescimento da ordem de R$ 56,7 bilhões e que as Deduções aumentaram em cerca de R$ 15,0 bilhões. Esta diferença conduziu a um incremento na Receita Corrente Líquida (RCL) federal em 2006 de R$ 41,7 bilhões, correspondendo a crescimento de cerca de 14%.

As três receitas que mais cresceram nominalmente foram a Receita Patrimonial, a de Contribuições e a Tributária, que apresentaram aumento de cerca de R$ 23,0 bilhões, R$ 14,4 bilhões e R$ 10,8 bilhões, representando incremento percentual de 153,6%, 3,5% e 9,3%, respectivamente. As variações nos itens de receitas são analisadas de forma detalhada no tópico 3.3.3.

No âmbito das deduções, 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$ 7,8 bilhões e R$ 4,6 bilhões, representando incremento percentual de 7% e 5%, respectivamente.

Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2005 e 2006, 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 2005 e 2006

(em R$ milhões)

Discriminação		Despesa Liquidada 2005	Despesa Liquidada 2006	2006 /2005
Despesa Líquida com Pessoal (I)		**76.921**	**94.731**	**23,03%**
Pessoal Ativo		49.685	66.233	32,99%
Pessoal Inativo e Pensionistas		44.323	48.735	9,95%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF)		**(17.134)**	**(20.237)**	**18,11%**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		(52)	(2080)	3915,36%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		(3.907)	(3.461)	-11,41%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		(2.480)	(3.340)	34,65%
(-) Inativos com Recursos Vinculados		(10.688)	(11.348)	6,17%
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)		(6)	(8)	22,01%
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de contratos de terceirização (art. 18, §1º, da LRF) (II)		**14**	**626**	**4416,16%**
Repasse Previdenciário ao Regime Próprio da Previdência Social (III)		**6.042**	**-**	**-100%**
Total da Despesa com Pessoal (IV) = (I + II + III)		**82.977**	**95.357**	**14,92%**
Receita Corrente Líquida – RCL (V)		**303.016**	**344.731**	**13,77%**
% do Total da Despesa com Pessoal sobre a RCL (VI) = [(IV) / (V)] x 100%		**27,37%**	**27,66%**	**1,01%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	**50,00%**	**151.508**	**172.366**	**-**
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF) – 95% do Limite Legal	**47,50%**	**143.932**	**163.747**	**-**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

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.

Faz-se necessário esclarecer que, no demonstrativo para 2005, o Repasse Previdenciário ao Regime Próprio da Previdência Social (R$ 6,0 bilhões) encontra-se discriminado, não estando incluído na Despesa Líquida com Pessoal (76,9 bilhões), sistemática adotada até 2004.

A variação nas despesas com pessoal da União em 2006 está, dessa forma, caracterizada pelos valores constantes no item Total da Despesa com Pessoal, que apresentou um incremento de R$ 12,3 bilhões, representando acréscimo de 15% em relação ao exercício de 2005.

Como se observa, houve aumento da ordem de 3915% na dedução por Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária e de 6% na dedução de 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 serão computadas no total da despesa com pessoal.

Os dados demonstram que o percentual da RCL comprometido com o pagamento de pessoal sofreu variação percentual positiva, passando de 27,4% da RCL para 27,7%. Isso deveu-se ao fato de a RCL ter sofrido incremento inferior ao da Despesa Total com Pessoal no período, tendo os itens atingido os montantes de R$ 344 bilhões (aumento de 14%) e R$ 95,0 bilhões (incremento de 14%), respectivamente. A relação "total da despesa 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, bem como registrou redução percentual entre os exercícios de 2003 e 2006, conforme explicitado no quadro seguinte:

Despesa Total com Pessoal x Receita Corrente Líquida

(em R$ milhões)

Discriminação	2003	2004	2005	2006
Total da Despesa com Pessoal (A)	69.987	77.470	82.977	96.435
Receita Corrente Líquida (B)	224.920	264.353	303.016	344.731
A/B (%)	**31,12%**	**29,31%**	**27,37%**	**27,66%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Importa observar que a redução na relação entre despesas de pessoal e a RCL, no período (2003 a 2006), deve-se ao crescimento da receita corrente líquida e não à redução da despesa com pessoal. Constata-se que houve crescimento mais que proporcional daquela em relação a esta, ou seja, a RCL cresceu cerca de 53% e a despesa de pessoal 36%, no período em exame.

Apresenta-se a tabela seguinte com as 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 2006

Receita Corrente Líquida (RCL) = R$ 344.731 bilhões (em R$ milhões)

Poder/Órgão	Total da Despesa com Pessoal para fins de Limite (TDP)	TDP/ RCL	Limite Máximo (1)	Limite Prudencial (2)	Limite Alerta TCU (3)	Realizado / Limite Máximo	Realizado / Limite Prudencial	Realizado / Limite Alerta TCU
	(A)		(B)	(C)	(D)	(A / B)	(A / C)	(A / D)
1 TOTAL DO PODER EXECUTIVO	**79.804.879**	**23,15%**	**40,90%**	**38,86%**	**36,81%**	**56,60%**	**59,58%**	**62,89%**
1.1 Poder Executivo Federal	73.958.766	21,454%	37,900%	36,005%	34,110%	56,607%	59,586%	62,897%
1.2 Outros Órgãos Federais/Transferências	**5.019.636**	**1,70%**	**3,00%**	**2,53%**	**2,39%**	-	-	-
1.2.1 Amapá	323.707	0,094%	0,287%	0,273%	0,258%	32,718%	34,440%	36,354%
1.2.2 Roraima	265.639	0,077%	0,174%	0,165%	0,157%	44,286%	46,616%	49,206%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	4.430,290	1,285%	2,200%	2,090%	1,980%	58,416%	61,490%	64,906%
1.2.4 MPDFT[5]	195.364	0,057%	0,064%	0,061%	0,058%	88,549%	93,209%	98,388%

Poder/Órgão	Total da Despesa com Pessoal para fins de Limite (TDP)	TDP/ RCL	Limite Máximo (1)	Limite Prudencial (2)	Limite Alerta TCU (3)	Realizado / Limite Máximo	Realizado / Limite Prudencial	Realizado / Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(C)	(D)	(A / B)	(A / C)	(A / D)
1.2.5 TJDFT[6]	631.113	0,183%	0,275%	0,261%	0,248%	66,572%	70,076%	73,969%
2 TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	**4.280735**	**1,24%**	**2,50%**	**2,38%**	**2,25%**	**49,67%**	**52,28%**	**55,19%**
2.1 Câmara dos Deputados	1.920.392	0,557%	1,210%	1,150%	1,089%	46,039%	48,462%	51,154%
2.2 Senado Federal	1.740.587	0,505%	0,860%	0,817%	0,774%	58,711%	61,801%	65,234%
2.3 Tribunal de Contas da União	619.756	0,180%	0,430%	0,409%	0,387%	41,809%	44,010%	46,455%
3 TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	**11.142.630**	**3,23%**	**6,00%**	**5,70%**	**5,40%**	**53,871%**	**56,70%**	**59,85%**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	2.064	0,001	0,006%	0,006%	0,005%	9,979%	10,504%	11,088%
3.2 Supremo Tribunal Federal	180.816	0,052%	0,074%	0,070%	0,066%	71,144%	74,888%	79,048%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	396.738	0,115%	0,224%	0,213%	0,202%	51,326%	54,027%	57,029%
3.4 Justiça Federal	3.233.447	0,938%	1,632%	1,550%	1,469%	57,474%	60,499%	63,860%
3.5 Justiça Militar	191.908	0,056%	0,081%	0,077%	0,073%	68,960%	72,590%	76,623%
3.6 Justiça Eleitoral	1.605.820	0,466%	0,924%	0,878%	0,832%	50,393%	53,045%	50,33%
3.7 Justiça do Trabalho	4.687	1,547%	3,475%	3,301%	3,128%	44,51%	46,86%	55,992%
4 TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	**1.207.442**	**0,34%**	**0,60%**	**0,57%**	**0,54%**	**58,37%**	**61,44%**	**64,86%**
TOTAL DA UNIÃO		**27,97%**	**50,00%**	**47,50%**		-	-	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

(1) Artigo 20 da LC nº 101/2000

(2) Parágrafo único, artigo 22 da LC nº 101/2000

(3) Inciso II do §1º do artigo 59 da LC nº 101/2000

(5) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

(6) Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Da análise da tabela anterior, 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 2006.

A razão entre despesa realizada e limite máximo, antepenúltima coluna da tabela, torna patente que os gastos com pessoal, na esfera federal, não excederam os percentuais previstos no inciso I do art. 20 da LRF. A partir do comportamento desses resultados, pode-se constatar que as ações do Governo Federal, quanto a esse quesito, observaram o princípio da responsabilidade na gestão fiscal. É de ressaltar, no entanto, que o gasto de pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) poderá exceder, nos próximos exercícios, aos limites definidos na lei. A despesa de pessoal do órgão atingiu 98% do limite previsto no inciso II, § 1º do art. 59 da LRF (correspondente a 90% do limite máximo).

Operações de Crédito

A tabela seguinte demonstra os valores relativos às operações de crédito e às antecipações de receitas nos exercícios de 2005 e 2006, obtidos a partir dos relatórios de gestão fiscal, conforme determina a alínea *d* do inciso I do art. 55 da LRF.

O inciso III do art. 167 da Constituição Federal proíbe a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Para fins de verificação do atendimento desse mandamento constitucional, os valores de operações de crédito e às antecipações de receitas são comparados com as Despesas de Capital realizadas.

Operações de Crédito, inclusive ARO – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Exercícios 2005 e 2006

(em R$ milhões)

Empréstimos e Financiamentos	2005	2006	2006/ 2005
Operações de Crédito Internas	**566.311.691**	**523.979.283**	**-7%**
Refinanciamento da Dívida Interna	488.821.163	388.890.733	-20%
Outras Operações de Crédito Interno	77.490.528	135.088.550	74%
Operações de Crédito Externas	**20.930.845**	**18.188.958**	**-13%**
Refinanciamento da Dívida Externa	18.360.694	10.618.334	-42%
Outras Operações de Crédito Externo	2.570.151	7.570.624	195%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita (ARO)	-	-	-
Total das Operações de Crédito (A)	587.242.536	542.168.241	-8%
Receita Corrente Líquida – RCL (B)	**303.015.775**	**344.731.433**	**14%**
% das Operações de Crédito Internas e Externas sobre a RCL	**194%**	**157%**	**-19%**
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)	**588.258.403**	**544.023.078**	**-8%**
Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	-	-	-

Fonte: Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo.

Do exame das informações da tabela anterior, pode-se constatar que as operações de crédito internas realizadas no exercício 2006, no total de R$ 524 bilhões, diminuíram cerca de 7% em relação ao exercício anterior. Já as operações de crédito externas realizadas no mesmo período reduziram-se em 13% em relação a 2005. Nota-se, ainda, que, do total das operações de crédito realizadas em 2006, cerca de 74% destinaram-se ao refinanciamento das dívidas interna e externa.

O quociente entre o total das operações de crédito realizadas e a receita corrente líquida sofreu redução de 19%, em comparação com exercício anterior.

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 Lei Maior.

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, estando o Poder Executivo Federal em conformidade com as diretrizes fixadas no art. 38 da LRF.

Quanto aos limites e às condições para realização de operações de crédito de que trata o inciso III do § 1º do art. 32 da LRF, convém ressaltar que ainda não foram fixados pelo Senado Federal, sendo que a proposta encaminhada pelo Poder Executivo está sendo objeto de exame por parte deste Tribunal.

Garantias e Contragarantias

As tabelas a seguir registram os valores dos avais e fianças concedidos pela União nos exercícios de 2005 e 2006, em atendimento ao art. 55, inciso I, alínea *c*, da LRF, com os percentuais em relação à receita corrente líquida e comparados com o limite da proposta do Poder Executivo ao Senado Federal.

Garantias e Contragarantias de Valores – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Exercícios de 2005 e 2006

(em R$ milhões)

GARANTIAS	SALDOS		2006/2005
	2005	2006	
EXTERNAS (I)	**25.378.471**	**27.459.165**	**8%**
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	25.378.471	27.459.165	8%
Organismos Multilaterais	20.741.877	23.326.810	12%
Agências Governamentais	3.540.301	3.627.747	2%
Bancos Privados	242.456	219.315	-10%
Outros Credores	242.801	135.316	-44%
MYDFA - BACEN (Acordo Internacional)	611.036	149.977	-75%
INTERNAS (II)	**54.808.808**	**50.293.877**	**-8%**
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	16.393.201	15.210.528	-7%
Bancos Estatais[4]	16.393.201	1.268.916	-92%
Outras Garantias	38.415.607	35.083.349	-9%
TOTAL DAS GARANTIAS (III) = (I + II)	**80.187.279**	**77.753.042**	**-3%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	**303.015.775**	**344.731.433**	**14%**
% do TOTAL DAS GARANTIAS sobre a RCL	**26,46%**	**22,55%**	**-15%**
LIMITE PROPOSTO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL[7]	**60%**	**60%**	**-**

CONTRAGARANTIAS	SALDOS		2006/2005
	2005	2006	
GARANTIAS EXTERNAS (III)	**19.999.139**	**20.108.166**	**1%**
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	19.999.139	20.108.166	1%
Organismos Multilaterais	16.025.398	16.157.980	1%
Agências Governamentais	3.488.484	3.595.555	3%
Bancos Privados	242.456	219.315	-10%
Outros Credores	242.801	135.316	-44%
GARANTIAS INTERNAS (IV)	**22.608.454**	**23.031.296**	**2%**
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	16.360.169	15.210.528	-7%
Bancos Estatais	1.430.033	1.268.916	-11%
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	14.930.136	13.941.612	-7%
Outras Garantias	6.248.285	7.820.768	25%
TOTAL CONTRAGARANTIAS (III + IV)	**42.607.593**	**43.139.462**	**1%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, referente ao 3º Quadrimestre de 2006

Da tabela anterior, pode-se observar que a relação entre as garantias concedidas e a receita corrente líquida sofreu redução de 15% no período. Verifica-se que essa variação percentual decrescente ocorreu por dois motivos, quais sejam: aumento de 14% da RCL e uma redução de 3% do saldo das garantias concedidas em 2006. Essa redução deve-se basicamente à diminuição de 92% do saldo das garantias internas concedidas a Bancos Estatais em relação ao saldo de 2005.

Em 2006, não houve necessidade da União honrar compromissos em razão de garantias prestadas a outros entes e entidades da administração indireta. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, tal situação reflete o comportamento dos últimos anos, de uma inadimplência extremamente reduzida frente aos compromissos garantidos, que decorre da atual disciplina fiscal vigente no país, da análise prévia de capacidade de pagamento, da vinculação de contragarantias e do fato de que as operações garantidas são, em sua maioria, junto a organismos internacionais.

As contragarantias, no exercício de 2006, tiveram um pequeno crescimento em comparação com 2005, com preponderância para as operações de crédito internas, que tiveram um crescimento de 2% em relação a 2005. Vale ressaltar que os saldos das garantias e contragarantias da União, estão sendo objeto de estudos mais detalhados no âmbito do TC 011.967/2006-6.

Ressalte-se que o inciso VIII do art. 52 da Constituição determina que compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre limites e condições para concessão de garantias da União em operações de crédito externo e interno. Dessa forma, a tabela anterior registra, a título elucidativo, o limite proposto

pelo Poder Executivo ao Senado Federal para concessão de garantias, ainda que não exista decisão definitiva dessa Casa Legislativa sobre o valor desse limite percentual.

Inscrição em Restos a Pagar

A tabela a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar no exercício de 2006, os saldos do exercício anterior e as disponibilidades financeiras para cobertura desses valores passivos dos Poderes e Órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF:

Restos a Pagar Inscritos por Poder e Órgão - Exercício de 2006

(em R$ milhares)

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar				Suficiência antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados	Não Processados Inscritos com Insuficiência Financeira
	Exercícios Anteriores Até 2005	Processados 2006	Não Processados 2006	Total Restos a Pagar		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)		
1. Poder Executivo	**2.340.843**	**4.473.846**	**36.975.606**	**43.790.295**	**231.918.016**	**-**
2. Poder Legislativo	**23**	**36.054**	**337.053**	**373.130**	**584.983**	**-**
2.1 Câmara dos Deputados	23	18.226	214.303	232.552	291.734	-
2.2 Senado Federal	0	17.479	52.678	70.157	266.758	-
2.3 Tribunal de Contas da União	0	349	70.072	70.421	26.491	-
3. Poder Judiciário	**20.070**	**37.092**	**808.555**	**910.101**	**1.387.148**	**-**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	0	2	16.285	16.287	17.611	
3.2 Supremo Tribunal Federal	63	7.195	30.243	37.501	61.305	-
3.3 Superior Tribunal de Justiça	250	0	25.228	25.478	35.665	-
3.4 Justiça Federal	1.036	5.680	665.897	672.613	1.208.308	-
3.5 Superior Tribunal Militar	151	902	7.030	8.083	12.281	-
3.6 Justiça Eleitoral	1.383	25.097	211.811	238.291	326.141	-
3.7 Justiça Trabalhista	16.397	13.849	321.402	351.648	531.395	-
3.8 Tribunal de Justiça do DF e Territórios	790	11.348	60.880	73.018	61.623	-
4. Ministério Público da União	**1.250**	**1.358**	**141.282**	**143.890**	**219.495**	**-**
TOTAL GERAL	**2.362.186**	**4.575.328**	**38.776.432**	**45.713.946**	**234.959.212**	**-**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Da análise conjunta das disponibilidades de caixa e de restos a pagar, pode-se concluir que, com exceção do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, todos os demais Poderes e Órgãos Federais observaram os limites da LRF quando da inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não-processados.

O Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba evidencia a inscrição de despesas empenhadas e não-liquidadas, no valor de R$ 2,55 milhões, em Restos a Pagar não processados, sem que houvesse disponibilidade financeira nesse Tribunal para a execução da referida despesa no exercício de 2006, o que contraria os princípios que norteiam a gestão fiscal responsável consignados no § 1º do artigo 1º, combinado com os itens 3 e 4 da alínea "b" do inciso III do art. 55, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Tal fato, que está sendo objeto de análise mais detalhada no TC 002.798/2007-0, enseja ressalva nas contas do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba por afrontar, além dos citados dispositivos, o *caput* do art. 42 da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20 a contração de obrigação de despesa, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato,

que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este feito.

Importante se faz comparar os montantes inscritos em restos a pagar nos exercícios de 2005 e 2006, conforme tabela a seguir:

Variação dos Restos a Pagar no Exercício de 2006

(em R$ milhares)

Exercício	Total das Despesas Empenhadas (exceto refinanciamento da dívida)	Restos a Pagar Processados no Exercício	Restos a Pagar Não-Processados no Exercício	Total dos Restos a Pagar no Exercício
2005	606.933.821	2.969.401	33.977.897	36.947.298
2006	806.878.552	4.575.328	38.776.432	43.351.760
Variação	**32,94%**	**54,08%**	**14,12%**	**17,33%**

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2005 e 2006.

Da comparação dos montantes globais dos restos a pagar dos exercícios de 2005 e 2006, observa-se um aumento de 17% nos valores inscritos em Restos a Pagar, tendo o incremento na inscrição de Restos a Pagar Não-Processados atingido o percentual de 14%. O valor total inscrito representa cerca de 5% do total da despesa empenhada no exercício, exceto o refinanciamento da dívida pública.

3.3.7 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O orçamento de investimento (OI), aprovado pela Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006, contempla os dispêndios de capital realizados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social destinados exclusivamente à aquisição ou manutenção de bens contabilizados no Ativo Imobilizado, não abrangendo os dispêndios com a aquisição de bens destinados a arrendamento mercantil.

No exercício de 2006, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 32,8 bilhões, correspondentes a cerca de 80% da dotação final autorizada, representando um crescimento de 17% em relação ao investimento total realizado pelas estatais em 2005.

Despesas por Empresa

O orçamento de investimento das empresas estatais consignou inicialmente dotações a 68 empresas estatais federais, tendo sido inseridas, ao longo da execução orçamentária, as programações de mais 6 empresas. Vale destacar que a empresa Braspetro Oil Company - BOC teve sua dotação global integralmente cancelada.

Com isso, para fins de acompanhamento e consolidação, o orçamento de investimento para 2006 passou a englobar as programações de 74 empresas estatais federais, sendo 64 do setor produtivo e 10 do setor financeiro. Não foram computadas as empresas cujas programações constam integralmente dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Segue abaixo o demonstrativo da execução do orçamento de investimento, por empresa.

Demonstrativo da Execução Orçamentária por Empresa - Exercício de 2006

(em R$)

Empresa	Dotação Inicial (a)	Créditos Adicionais (b)	Dotação Final (c)	Despesa Realizada (d)	% no Setor (d/SubTot)	% Realizado (d/c)
Banco da Amazônia S.A. - BASA	111.061.665	39.058.523	150.120.188	70.376.560	6,8	46,9
Banco do Brasil S.A. - BB	1.616.509.095	-440.998.456	1.175.510.639	442.159.946	42,8	37,6
Banco do Estado de Santa Catarina S.A. - BESC	22.270.080	0	22.270.080	9.087.990	0,9	40,8
Banco do Estado do Ceará S.A. - BEC	36.104.558	0	36.104.558	0	0,0	0,0
Banco do Estado do Piauí S.A. - BEP	3.400.000	0	3.400.000	1.569.502	0,2	46,2
Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB	129.457.909	-63.701.496	65.756.413	33.330.742	3,2	50,7
BNDES	51.892.394	-17.242.962	34.649.432	9.455.259	0,9	27,3
Caixa Econômica Federal - CAIXA	812.247.471	0	812.247.471	458.360.454	44,3	56,4
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP	3.086.000	0	3.086.000	140.354	0,0	4,5
IRB – Brasil Resseguros S.A.	28.762.599	-15.471.891	13.290.708	9.152.409	0,9	68,9
Subtotal do Setor Financeiro	**2.814.791.771**	**-498.356.282**	**2.316.435.489**	**1.033.633.216**	**100,0**	**44,6**
Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA	21.492.070	-1.571.588	19.920.482	10.533.871	0,3	52,9
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS	40.000.000	12.300.000	52.300.000	5.799.328	0,2	11,1
Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON	130.000.000	31.465.054	161.465.054	81.831.203	2,6	50,7
ELETRONORTE	1.188.000.000	-213.000.000	975.000.000	659.216.522	20,6	67,6
Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL	14.448.023	760.422	15.208.445	13.179.490	0,4	86,7
Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE	60.000.000	44.670.820	104.670.820	38.425.637	1,2	36,7
Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica	303.982.500	-58.909.407	245.073.093	63.536.543	2,0	25,9
Companhia Energética de Alagoas - CEAL	90.614.999	11.185.001	101.800.000	84.900.438	2,6	83,4
Companhia Energética do Amazonas - CEAM	160.000.000	0	160.000.000	57.822.969	1,8	36,1
Companhia Energética do Piauí - CEPISA	288.151.797	86.048.203	374.200.000	119.208.502	3,7	31,9
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF	778.132.468	-132.600.000	645.532.468	543.557.560	17,0	84,2
Eletrobrás Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR	411.500.000	-48.181.678	363.318.322	255.942.715	8,0	70,4
ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	310.000.000	85.632.384	395.632.384	298.708.327	9,3	75,5
FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	1.300.000.000	-148.167.410	1.151.832.590	876.855.910	27,4	76,1
Light Participações S.A. - LIGHTPAR	30.000	0	30.000	22.050	0,0	73,5
Manaus Energia S.A.	150.000.000	8.337.755	158.337.755	94.284.249	2,9	59,5
Subtotal do Setor Eletrobrás	**5.246.351.857**	**-322.030.444**	**4.924.321.413**	**3.203.825.314**	**100,0**	**65,1**
Alberto Pasqualini - REFAP S.A.	308.951.000	282.587.624	591.538.624	495.897.552	1,8	83,8
Braspetro Oil Company – BOC	559.376.635	-559.376.635	0	0	0,0	-
Braspetro Oil Services Company - BRASOIL	0	147.863.770	147.863.770	141.226.381	0,5	95,5
DATAFLUX - Serviços de Telecomunicações S.A.	91.000.000	-82.999.990	8.000.010	3.657.657	0,0	45,7
Fafen Energia S.A.	0	3.848.220	3.848.220	143.528	0,0	3,7
Fronape International Company - FIC	0	13.545.000	13.545.000	13.195.745	0,0	97,4
Liquigás Distribuidora S.A. – LIQUIGÁS	91.953.010	-11.819.636	80.133.374	76.134.961	0,3	95,0
Petrobras Distribuidora S.A. – BR	619.676.830	73.308.769	692.985.599	568.348.906	2,1	82,0
Petrobras Gás S.A. – GASPETRO	400.000	10.150	410.150	194.290	0,0	47,4
Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV	5.286.607.988	-595.671.512	4.690.936.476	5.932.131.638	21,6	126,5
Petrobras International Finance Company - PIFCo	600.000	400.000	1.000.000	733.814	0,0	73,4
Petrobras Netherlands B.V. – PNBV	2.242.291.272	1.445.582.411	3.687.873.683	3.362.603.808	12,2	91,2
Petrobras Química S.A. – PETROQUISA	1.095.369	0	1.095.369	316.208	0,0	28,9
Petrobras Transporte S.A. – TRANSPETRO	353.847.625	189.935.625	543.783.250	54.282.550	0,2	10,0
Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS	21.186.427.828	-996.190.177	20.190.237.651	16.520.247.327	60,1	81,8
Petroquímica Triunfo S.A. – TRIUNFO	8.442.200	0	8.442.200	3.412.554	0,0	40,4
PetroRio - Petroquímica do Rio de Janeiro S.A.	130.000	0	130.000	399	0,0	0,3
SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	43.299.000	-6.335.374	36.963.626	2.107.136	0,0	5,7
Termoceará Ltda.	0	14.958.978	14.958.978	736.592	0,0	4,9
Termomacaé Ltda.	0	14.795.080	14.795.080	2.732.338	0,0	18,5
Termorio S.A.	259.772.000	-140.275.172	119.496.828	70.369.623	0,3	58,9
Transportadora Amazonense de Gás S.A.	30.000.000	22.650	30.022.650	2.603.788	0,0	8,7
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.	358.057.000	-222.397.845	135.659.155	88.024.995	0,3	64,9
Transportadora Capixaba de Gás S.A.	55.000.000	190.781.570	245.781.570	136.434.866	0,5	55,5
Transportadora do Nordeste e Sudeste S.A.	687.003.359	-211.790.579	475.212.780	28.449.120	0,1	6,0
Subtotal do Setor Petrobrás	**32.183.931.116**	**-449.217.073**	**31.734.714.043**	**27.503.985.776**	**100,0**	**86,7**
ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros	450.000	0	450.000	9.725	0,0	2,2
BBTUR - Viagens e Turismo Ltda. - BB TURISMO	2.200.000	0	2.200.000	677.794	0,1	30,8
Casa da Moeda do Brasil – CMB	260.948.198	-220.031.524	40.916.674	34.149.053	3,2	83,5
CEAGESP	7.500.000	0	7.500.000	1.438.107	0,1	19,2
CEASAMINAS	2.000.000	2.217.783	4.217.783	2.964.800	0,3	70,3
COBRA Tecnologia S.A.	10.530.000	-7.730.000	2.800.000	6.246.937	0,6	223,1
Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA	25.032.810	26.329.613	51.362.423	13.766.062	1,3	26,8
CASEMG	1.000.000	260.000	1.260.000	1.087.427	0,1	86,3
Companhia Docas do Ceará – CDC	11.866.000	13.493.768	25.359.768	18.821.299	1,7	74,2
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	22.150.000	27.081.829	49.231.829	10.735.018	1,0	21,8
Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	116.574.000	-10.559.204	106.014.796	11.935.990	1,1	11,3
Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR	400.000	0	400.000	134.659	0,0	33,7
Companhia Docas do Pará – CDP	28.200.000	1.928.876	30.128.876	1.042.283	0,1	3,5
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	24.925.000	80.121.089	105.046.089	32.995.109	3,1	31,4
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	30.424.853	12.776.571	43.201.424	10.345.771	1,0	23,9
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	632.406.656	-186.406.656	446.000.000	222.305.575	20,6	49,8
HEMOBRÁS	0	14.875.000	14.875.000	0	0,0	0,0
INFRAERO	412.010.000	341.773.216	753.783.216	592.363.614	54,9	78,6
Empresa de Pesquisa Energética - EPE	2.000.000	0	2.000.000	416.023	0,0	20,8
DATAPREV	150.000.000	-101.680.000	48.320.000	11.474.748	1,1	23,7

Empresa	Dotação Inicial (a)	Créditos Adicionais (b)	Dotação Final (c)	Despesa Realizada (d)	% no Setor (d/SubTot)	% Realizado (d/c)
Empresa Gestora de Ativos – EMGEA	1.017.000	0	1.017.000	623.985	0,1	61,4
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	18.700.000	16.240.000	34.940.000	7.435.969	0,7	21,3
Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO	140.000.000	-8.800.000	131.200.000	98.728.243	9,1	75,3
Subtotal dos Demais Setores Produtivos	**1.900.334.517**	**1.890.361**	**1.902.224.878**	**1.079.698.191**	**100,0**	**56,8**
Total	**42.145.409.261**	**-1.267.713.438**	**40.877.695.823**	**32.821.142.497**	**-**	**80,3**

Fonte: Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais - Dest

Observa-se, da tabela, que 39 empresas não executaram nem cinqüenta por cento da programação orçamentária estabelecida. Destacam-se as empresas Banco do Estado do Ceará S.A. – BEC e Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS, que não apresentaram 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 5 empresas apresentaram ações com nível de realização superior à dotação aprovada, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Execução de Ações sem Cobertura Orçamentária - Exercício de 2006

(em R$)

Empresa / Ação	Dot Final (a)	Realizado (b)	% Excesso (b/a-1)
Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS			
2753 (A) Manutenção e Recuperação dos Sist. de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sul	5.097.158	74.934.806	1.370,1
7018 (P) Desenv. Produção de Óleo e Gás Natural nos Campos Petrol. de Jubarte e Cachalote (ES)	182.212.150	230.289.863	26,4
1C64 (P) Implantação da 1° Fase da Usina Termoelétrica Piratininga (SP), com 160 MW	17.000.000	17.906.067	5,3
4113 (A) Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Refino	127.046.520	129.248.249	1,7
4108 (A) Manutenção da Infra-Estrutura Operacional do Parque de Refino	824.356.292	834.491.880	1,2
4394 (A) Implantação de Sist. de Racionalização do Uso da Energia nas Atividades da Petrobras	33.186.918	33.544.633	1,1
1C62 (P) Modern. Sist. Prod. de Uréia e Amônia da Fáb. de Fertilizantes Nitrogenados - FAFEN (BA)	2.046.489	2.060.208	0,7
4115 (A) Pesquisa e Desenv. Tecnológico nas Demais Ativ. da Área de Petróleo e Gás Natural	294.137.525	296.037.496	0,6
Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO			
1F55 (P) Expansão da Infra-Estrutura Aeroportuária do Aeroporto Internacional de Natal	13.291.526	16.113.456	21,2
1F54 (P) Expansão da Infra-Estrutura Aeroportuária do Aeroporto Santos Dumont	94.404.377	114.121.090	20,9
1F61 (P) Expansão da Infra-Estrutura Aeroportuária do Aeroporto Internacional João Pessoa	4.734.169	5.610.487	18,5
1F60 (P) Expansão da Infra-Estrutura Aeroportuária do Aeroporto Internacional de Fortaleza	8.009.842	9.058.953	13,1
COBRA Tecnologia S.A.			
4103 (A) Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	1.830.000	5.261.990	187,5
4102 (A) Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	750.000	984.947	31,3
Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV			
4869 (A) Aquisição de Direitos e de Estudos para a Exp. de Ativ. na Ind. do Petróleo no Exterior	408.251.529	1.109.988.628	171,9
8019 (A) Adequação da Infra-Estrutura de Exploração e Produção no Exterior	3.712.227.509	4.316.936.641	16,3
Companhia Energética de Alagoas – CEAL			
11XE(P) Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica – Luz para Todos (Alagoas)	57.652.001	58.280.843	1,1

Fonte: Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais - Dest

A realização de despesa superior à dotação final é uma prática que não encontra respaldo legal. Nessa esteira registre-se que a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS é reincidente na execução incorreta do seu orçamento, visto que tal situação também ocorreu nos exercícios de 2004 e 2005. Necessário, portanto, recomendar aos Ministérios da Fazenda, das Minas e Energia e da Defesa, supervisores das referidas empresas, 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 2006.

3.3.8 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. Para tanto, o conceito de setor público utilizado engloba 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 do mês de dezembro dos anos de 2005 e de 2006.

Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

(% PIB)

	Dez/2005		Dez/2006		Variação	
	R$ milhões	% do PIB[1]	R$ milhões	% do PIB[1]	R$ milhões	% do PIB[1]
Dívida líquida total	**1.002.485**	**46,45**	**1.067.363**	**44,91**	**64.879**	**-1,54**
Governo Federal	660.186	30,59	727.319	30,60	67.133	0,01
Banco Central do Brasil	4.038	0,19	8.481	0,36	4.443	0,17
Estatais federais	-45.499	-2,11	-62.531	-2,63	-17.032	-0,52
Demais entes	383.760	17,78	394.094	16,58	10.335	-1,20
Dívida líquida interna	**952.185**	**44,12**	**1.130.902**	**47,59**	**178.717**	**3,47**
Governo Federal	488.154	22,62	591.211	24,88	103.057	2,26
Banco Central do Brasil	129.277	5,99	191.592	8,06	62.316	2,07
Estatais federais	-29.767	-1,38	-26.936	-1,13	2.831	0,25
Demais entes	364.521	16,89	375.035	15,78	10.514	-1,11
Dívida líquida externa	**50.300**	**2,33**	**-63.538**	**-2,67**	**-113.838**	**-5,00**
Governo Federal	172.032	7,97	136.108	5,73	-35.924	-2,24
Banco Central do Brasil	-125.238	-5,80	-183.111	-7,70	-57.873	-1,90
Estatais federais	-15.732	-0,73	-35.595	-1,50	-19.863	-0,77
Demais entes	19.239	0,89	19.060	0,80	-179	-0,09
PIB[1]	2.158.072	-	2.376.513	-	-	-

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Março/2007

Notas: (1) PIB pela nova metodologia do IBGE – dos últimos 12 meses a preços do mês assinalado – Deflator IGP-DI centrado
(+) obrigações líquidas (-) haveres líquidos

É possível verificar que, em valores absolutos, a DLSP passou de R$ 1,002 trilhão em 2005 para R$ 1,067 trilhão ao final de 2006, o que representou aumento nominal de R$ 64,9 bilhões em um ano. Tomando-se tais valores em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), no entanto, verifica-se que houve redução significativa do endividamento líquido, de 46,45% em dezembro de 2005 para 44,91% do PIB ao final de 2006.

Governo Federal e Banco Central do Brasil foram os únicos entes que, em relação ao PIB, apresentaram aumento do endividamento líquido, 0,01% e 0,17% do PIB, respectivamente, enquanto que as empresas estatais federais reduziram o endividamento líquido em 0,52% do PIB e o demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) reduziram o endividamento líquido em 1,20% do PIB.

É importante ressaltar que, em 2006, o setor público brasileiro passou a apresentar saldo negativo de endividamento externo líquido, o que significa dizer que o montante dos haveres externos superou o montante das dívidas externas. O saldo anterior da dívida externa líquida (R$ 50,3 bilhões) foi reduzido

em R$ 113,8 bilhões, passando a apresentar créditos líquidos no valor de R$ 63,5 bilhões em dezembro de 2006. Contribuíram para a redução da Dívida Externa Líquida os seguintes fatores: o pagamento de dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional, a variação negativa da taxa de câmbio (2,3399 em 31/12/2005 para 2,1372 em 31/12/2006) e o aumento, em dólares, do saldo das reservas internacionais depositadas no Banco Central do Brasil.

De outro lado, a redução do endividamento externo foi compensada pelo aumento da dívida interna líquida, no valor de R$ 178,7 bilhões.Cabe ressaltar que Governo Federal e Banco Central do Brasil foram, em grande parte, os responsáveis pelo aumento do endividamento interno líquido, num total de R$ 165,4 bilhões. Os itens que mais contribuíram para o aumento do endividamento interno foram os seguintes: Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (aumento de R$ 118,9 bilhões); Base Monetária (expansão de R$ 19,9 bilhões) e o aumento do saldo das Operações Compromissadas do Banco Central do Brasil (em R$ 40,2 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 2006

	R$ milhões	% PIB[1]
Dívida líquida – variação acumulada no ano	**64.879**	**-1,54**
Fatores relacionados à variação da DLSP	**64.879**	**2,73**
Juros nominais	*160.027*	*6,73*
Reconhecimento de dívidas	*-375*	*-0,01*
Primário	*-90.144*	*-3,79*
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	*-2.222*	*-0,09*
Dívida externa – metodológico	*-2.659*	*-0,11*
Dívida externa – outros ajustes	*2.302*	*0,10*
Privatizações	*-2.049*	*-0,09*
Fatores relacionados à variação do PIB	**-**	**-4,27**
PIB acumulado doze meses – valorizado	**2.376.513**	**-**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Março/2007

Notas: (1) PIB pela nova metodologia do IBGE – acumulado 12 meses - valorizado

Os fatores relacionados à variação do saldo da Dívida Líquida do Setor Público contribuíram para o aumento da DLSP em 2,73 pontos percentuais, enquanto o crescimento do PIB proporcionou redução do endividamento líquido em 4,27 pontos percentuais. A conjunção dos dois fatores proporcionou redução da Dívida Líquida em 1,54 pontos percentuais. Contribuíram para a elevação da DLSP os seguintes fatores: juros nominais (R$ 160,0 bilhões ou 6,73% do PIB) e ajustes da dívida externa (R$ 2,3 bilhões ou 0,10% do PIB). Quanto à elevação das despesas com juros, a matéria é tratada no tópico 3.3.2 deste relatório. No que se refere aos ajustes da dívida externa, há que se ter em mente que a estratégia adotada foi de trocar dívida externa por interna, a fim de reduzir riscos, mesmo às custas de elevação do montante da dívida.

Para a redução do endividamento líquido do setor público foram fundamentais os seguintes fatores: *superavit* primário (R$ 90,1 bilhões ou 3,79% do PIB); ajuste cambial da dívida externa (R$ 2,7 bilhões ou 0,11% do PIB); ajustes cambial da dívida mobiliária interna (R$ 2,2 bilhões ou 0,09% do PIB); privatizações (R$ 2,0 bilhões ou 0,09% do PIB) e o reconhecimento de haveres (R$ 0,4 bilhão ou 0,01% do PIB).

Operações do setor externo e o efeito sobre a Dívida Pública

A tabela abaixo mostra, mês a mês, os fatores condicionantes da variação da base monetária no ano de 2006, divididos nos seguintes grupos: 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	Variação da Base Monetária
Jan/2006	5.541,43	-26.577,51	9.867,53	2.764,37	-8.404,17
Fev/2006	5.156,07	3.477,93	-8.266,87	1.417,04	1.784,18
Mar/2006	6.567,03	-3.156,84	9.465,50	163,37	-5.891,94
Abr/2006	4.714,23	1.411,73	-7.838,57	1.890,03	177,43
Mai/2006	9.053,91	528,06	-10.245,02	-2.090,75	-2.753,80
Jun/2006	-5,17	13.246,89	-6.245,94	1.480,18	8.475,95
Jul/2006	9.626,19	-10.716,03	-28,98	1.075,95	-42,87
Ago/2006	9.904,26	6.234,52	-12.425,91	1.556,02	5.268,90
Set/2006	3.227,31	-3.325,95	1.811,78	-1.202,50	510,65
Out/2006	9.337,79	-3.315,82	-7.679,93	1.148,34	-509,62
Nov/2006	5.677,37	8.196,98	-6.834,25	-1.567,03	5.473,08
Dez/2006	5.568,51	13.309,47	-2.159,06	-951,92	15.766,99
Total	**74.368,94**	**-686,57**	**-59.510,71**	**5.683,11**	**19.854,77**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Monetária – Janeiro/2007.
(+) expansão da base monetária / (-) retração da base monetária.

As operações do Tesouro Nacional, responsáveis pela redução da base monetária no montante de R$ 59,5 bilhões, referem-se aos saques e depósitos na conta única do Tesouro junto ao Bacen, exceto os referentes às operações com títulos da dívida mobiliária e àquelas entre o TN e a autoridade monetária. Neste item incluem-se, também, as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

As operações do setor externo, que expressam, principalmente, 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$ 74,4 bilhões. Como mostra a tabela a seguir, este é o montante, em reais, de moedas estrangeiras adquirido pelo Banco Central do Brasil durante o ano de 2006.

Aquisições de moeda estrangeira pelo Banco Central do Brasil

Período	US$ milhões	Taxa de câmbio/1	R$ milhões
Jan/2006	2.443,70	2,2731	5.554,77
Fev/2006	2.376,50	2,1611	5.135,85
Mar/2006	3.074,00	2,1512	6.612,79
Abr/2006	2.203,50	2,1285	4.690,15
Mai/2006	4.354,89	2,1773	9.481,90
Jun/2006	0,00	2,2475	0,00
Jul/2006	4.400,52	2,1885	9.630,54
Ago/2006	4.570,80	2,1551	9.850,53
Set/2006	1.495,90	2,1679	3.242,96
Out/2006	4.342,17	2,1475	9.324,81
Nov/2006	2.638,50	2,1571	5.691,51
Dez/2006	2.436,00	2,1491	5.235,21
Total	**34.336,48**	**-**	**74.451,06**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa do Setor Externo – Janeiro/2007.

/1 Taxa de câmbio (compra) final de período.

De outro lado, é importante observar que as operações com títulos públicos reduziram o saldo da base monetária em apenas R$ 0,7 bilhão, o que equivale a dizer que a redução da base monetária causada pelas emissões de títulos públicos, em 2006, foi ligeiramente superior ao aumento da base monetária provocado pelo resgate de títulos públicos no mesmo período. Referido comportamento da base monetária pode ser explicado pelo conteúdo da próxima tabela, que mostra o resultado primário (emissões menos resgates) dos itens da dívida pública relacionados ao endividamento mobiliário do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil.

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, contribuindo para aumento da base monetária, no valor de R$ 19,6 bilhões. Porém, tal aumento de base, conjugado com o aumento provocado pelo resgate total da dívida mobiliária de responsabilidade do Bacen (R$ 6,9 bilhões), foi compensado pelas emissões líquidas (emissões maiores que resgates) das operações compromissadas do Banco Central do Brasil, no valor de R$ 26,8 bilhões.

Resultado Primário – Itens da Dívida Líquida do Governo Central

(R$ milhões)

Período	Dívida Mobiliária do TN	Dívida Mobiliária do BC	Operações Compromissadas	Total
Jan/2006	-6.083,84	0,00	33.498,04	27.414,20
Fev/2006	14.958,94	0,00	-18.764,81	-3.805,87
Mar/2006	-2.896,03	0,00	6.198,42	3.302,39
Abr/2006	-27.449,00	-208,19	24.982,79	-2.674,40
Mai/2006	-17.441,84	-164,61	16.718,09	-888,36
Jun/2006	7.243,49	0,00	-19.876,64	-12.633,15
Jul/2006	-15.243,76	0,00	24.436,27	9.192,51
Ago/2006	12.339,15	0,00	-18.455,37	-6.116,22
Set/2006	10.945,78	0,00	-7.454,74	3.491,04
Out/2006	-6.316,51	-3.701,06	13.768,10	3.750,53
Nov/2006	9.589,81	-2.800,19	-14.949,48	-8.159,86
Dez/2006	726,27	0,00	-13.302,03	-12.575,76
Total	**-19.627,54**	**-6.874,06**	**26.798,62**	**297,02**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Janeiro/2007.

(+) *déficit* ou emissões líquidas / (-) *superávit* ou resgates líquidos.

É importante observar os fatores que condicionaram a variação da base monetária entre os anos de 2003 e 2006 e perceber que sempre que as operações do setor externo aumentaram demasiadamente o saldo da base monetária, reduziu-se o espaço para que Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil pudessem efetuar resgates líquidos de suas dívidas.

Como pode ser observado no gráfico acima e na tabela abaixo, em 2003 e em 2004, respectivamente, as operações do setor externo aumentaram a base monetária em R$ 0,6 bilhão e em R$ 12,6 bilhões, sendo que Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil efetuaram resgate líquido de R$ 11,2 bilhões e R$ 52,1 bilhões. Em 2005, as operações externas expandiram a base monetária em R$ 52,4 bilhões, sendo que o Tesouro Nacional e o Bacen resgataram, liquidamente, R$ 2,8 bilhões de dívida mobiliária e de operações compromissadas. No entanto, no ano de 2006, o efeito expansionista das operações externas alcançou o valor de R$ 74,4 bilhões. Tamanha expansão reduziu o espaço para o resgate de dívidas e o ano se encerrou com emissões líquidas no valor de R$ 0,7 bilhão.

Fatores condicionantes da Base Monetária – Série histórica – 2003 a 2006

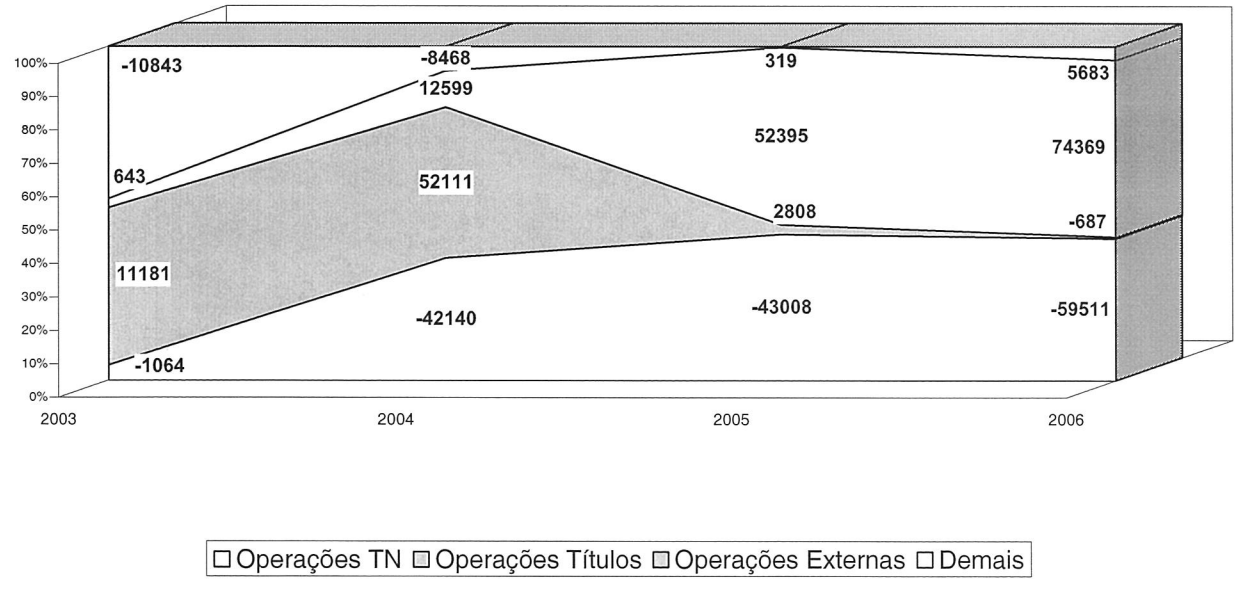
(R$ milhões)

Período	Operações do Setor Externo	Operações com Títulos Públicos	Operações do Tesouro Nacional	Demais operações	Variação da Base Monetária
2003	643	11.181	-1.064	-10.843	-83
2004	12.599	52.111	-42,140	-8.468	14.102
2005	52.395	2.808	-43.008	319	12.514
2006	74.369	-687	-59.511	5.683	19.854

Fonte: Banco Central do Brasil – Séries históricas

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

Fatores Condicionantes da Base Monetária



Plano Anual de Financiamento (PAF 2006)

O Plano Anual de Financiamento (PAF 2006) estabeleceu as diretrizes a serem seguidas pela Secretaria do Tesouro Nacional no gerenciamento da DPF – Dívida Pública Federal, que engloba a DPMFi – Dívida Pública Mobiliária Federal interna e a DPFe – Dívida Pública Federal externa, durante o ano de 2006, tomando por base o seguinte cenário:

a) ausência de choques externos e domésticos significativos;

b) crescimento da atividade econômica;

c) expansão do setor externo;

d) ambiente de responsabilidade fiscal;

e) taxa de inflação próxima a 4,5% ao ano;

f) espaço para redução das taxas de juros e

g) manutenção da trajetória favorável dos indicadores de solvência fiscal e externa.

Na execução do gerenciamento, o PAF 2006 estabeleceu as diretrizes listadas a seguir:

a) alongamento do prazo médio da DPF;

b) redução do percentual da DPF a vencer em 12 meses;

c) substituição gradual dos títulos remunerados à taxa Selic, bem como dos denominados e indexados à variação cambial, por títulos prefixados e vinculados a índices de preços;

d) suavização do perfil do endividamento público externo;

e) incentivo ao desenvolvimento das estruturas a termo das taxas de juros para títulos públicos federais nos mercados interno e externo e

f) ampliação da base de investidores domésticos e externos.

As tabelas abaixo mostram os resultados projetados no PAF 2006 em relação aos indicadores para a DPF e para a DPMFi, bem como os valores observados ao final do ano de 2006, publicados no Relatório Anual da Dívida Pública - 2006:

Dívida Pública Federal - DPF

Indicadores DPF	Dezembro de 2005	PAF 2006 Mínimo – Máximo	Dezembro de 2006
Estoque em mercado (em R$ bilhões)	1.157,1	1.280 – 1.360	1237,0
Prazo médio (meses)	32,9	35 – 41	36,6
Vida média (meses)	55,4	60 – 70	59,4
% vincendo em 12 meses	38,2	28 – 33	33,3
Prefixado (%)	23,6	25 – 33	31,9
SELIC (%)	43,9	35 – 43	33,4
Câmbio (%)	17,6	11 – 15	12,7
Índice de preços (%)	13,1	16 – 22	19,9
TR e outros (%)	1,8	1 – 3	2,0

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2006 – STN

Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi

Indicadores DPMFi	Dezembro de 2005	PAF 2006 Mínimo – Máximo	Dezembro de 2006
Estoque em mercado (em R$ bilhões)	979,7	1.130 – 1.200	1093,5
Prazo médio (meses)	27,4	30– 35	31,1
Vida média (meses)	40,3	44 – 52	46,5
% vincendo em 12 meses	41,6	31 – 36	35,7
Prefixado (%)	27,9	28 – 37	36,1
SELIC (%)	51,8	39 – 48	37,8
Câmbio (%)	2,7	1 – 3	1,3
Índice de preços (%)	15,5	18 – 24	22,5
TR e outros (%)	2,2	2 – 4	2,2

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2006 – STN

Os resultados acima mostram que em 2006 continuou a ocorrer o alongamento do perfil da dívida pública. No que se refere à DPMFi, os objetivos estabelecidos para prazo médio, vida média e percentual vincendo em 12 meses foram alcançados. Quanto à DPF, o prazo médio esteve dentro do limite projetado pelo PAF 2006, enquanto os valores alcançados para a vida média e para o percentual vincendo em 12 meses apresentaram-se ligeiramente fora dos limites estabelecidos.

Com relação à composição da dívida, é importante ressaltar os resultados obtidos, em especial no que se refere ao percentual do endividamento indexado à taxa Selic, que apresentou redução significativa no ano de 2006. A parcela da DPF indexada à Selic passou de 43,9% em 2005 para 33,4% em 2006. Para a DPMFi, o percentual foi reduzido em 14 pontos percentuais, de 51,8% em 2005 para 37,8% ao final de 2006. De outro lado, ocorreu aumento da participação dos títulos prefixados, que aumentaram para 33,4% da DPF e 36,1% da DPMFi em 2006. Tal variação é importante, uma vez que o aumento do percentual dos títulos prefixados proporciona maior previsibilidade à gestão da dívida pública. Pode-se afirmar, assim, que a diretriz estabelecida 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.

Aumento nos saldos e prazos das Operações Compromissadas

A tabela e o gráfico abaixo mostram que, ao final do ano de 2006, o saldo das operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil estava dividido em dois grandes grupos: operações de curtíssimo prazo (até 2 semanas) e operações de longo prazo (acima de 4 meses). Os vencimentos até duas semanas abrangem as operações de nivelamento realizadas pelo Bacen e as relativas à administração da liquidez bancária de curtíssimo prazo, enquanto que os vencimentos acima de quatro meses englobam as operações de venda com compromisso de recompra, efetuadas através de leilão informal, cuja remuneração é prefixada, sendo que e a livre movimentação dos títulos recebidos pelas instituições do mercado é permitida.

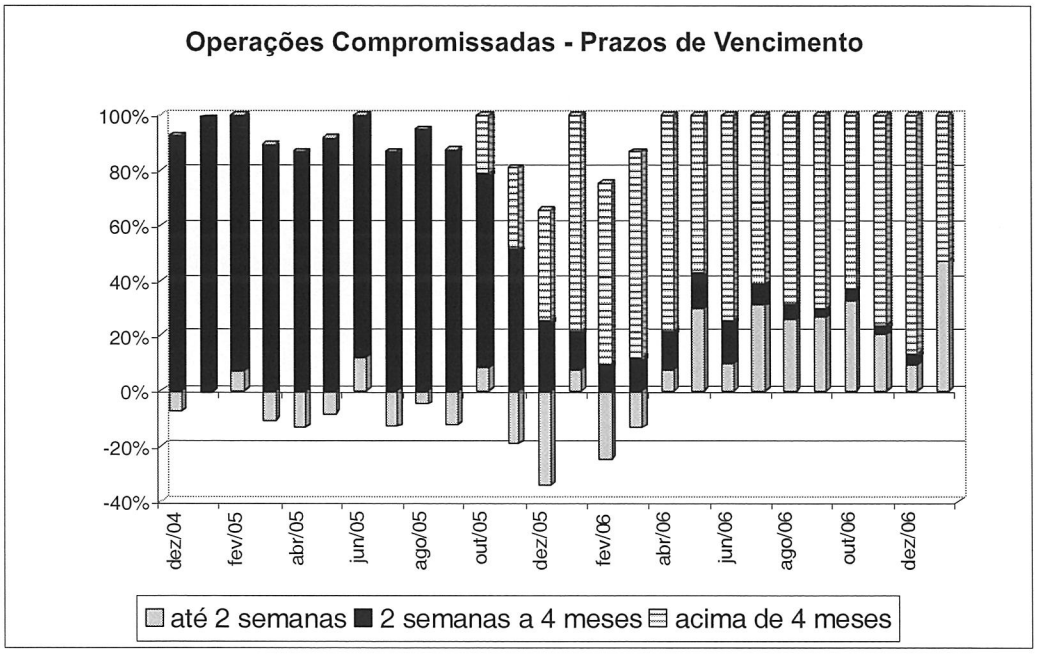
Saldo das Operações Compromissadas

(R$ milhões)

Período	Até 2 semanas	2 semanas a 4 meses	Acima de 4 meses	Total
Dez/2004	-4.113	51.320	0	47.207
Jan/2005	-434	57.251	0	56.817
Fev/2005	3.865	51.191	0	55.055
Mar/2005	-6.148	51.892	0	45.744
Abr/2005	-8.198	53.135	0	44.937
Mai/2005	-3.698	40.422	0	36.723
Jun/2005	4.099	29.165	0	33.264
Jul/2005	-6.311	41.842	0	35.531
Ago/2005	-2.322	46.074	0	43.752
Set/2005	-6.857	48.591	0	41.734
Out/2005	4.275	37.202	10.801	52.278
Nov/2005	-11.569	31.270	17.974	37.675
Dez/2005	-24.430	18.166	29.121	22.856
Jan/2006	4.400	7.900	44.957	57.257
Fev/2006	-19.205	7.323	51.003	39.121
Mar/2006	-8.399	7.623	46.772	45.996
Abr/2006	5.530	9.986	56.176	71.692
Mai/2006	26.486	11.483	51.433	89.401
Jun/2006	7.241	10.630	52.191	70.062
Jul/2006	29.599	7.540	58.634	95.773
Ago/2006	20.310	4.369	53.777	78.456
Set/2006	19.120	2.269	50.510	71.899
Out/2006	28.429	3.556	54.756	86.741
Nov/2006	14.680	2.602	55.330	72.613
Dez/2006	5.800	2.223	52.008	60.030
Jan/2007	46.943	0	52.882	99.825
Fev/2007	41.464	0	56.883	98.347

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota pra Imprensa de Política Fiscal – Março/2007

(+) obrigações líquidas / (-) haveres líquidos



Ressalta-se que a separação das operações compromissadas nos dois grupos mencionados vem se acentuando desde o ano de 2005, quando as operações com prazo de vencimento situado entre 2 semanas a 4 meses começaram a ser alongadas. Em dezembro de 2005, o prazo médio a decorrer das operações compromissadas mais longas estava em 50 dias úteis, sendo que em dezembro de 2006 este prazo médio aumentou para 68 dias úteis.

Deve ser observado, também em relação às operações cujo vencimento situa-se acima de 4 meses, que dois fatores podem explicar o aumento de seus saldos e a ampliação do prazo médio de vencimento: o aumento da liquidez da economia, provocado, em grande parte, pela expansão da base monetária ocorrida em função das sucessivas compras de moeda estrangeira pelo Banco Central do Brasil; e a política de estímulo ao mercado secundário de títulos públicos, uma vez que às instituições do mercado é permitida, até a data de vencimento da operação, a livre movimentação dos títulos adquiridos.

Instrumento híbrido de capital e dívida

O art. 15 da Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, autorizou a União a pactuar com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES a novação dos contratos celebrados ao amparo do § 1º do art. 26 da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, visando a dar-lhes forma de instrumento híbrido de capital e dívida, conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

De acordo com Resolução nº 2.543 do Banco Central do Brasil, de 26 de agosto de 1.998, os instrumentos híbridos de capital e dívida devem possuir, entre outras, as seguintes características: devem ser integralizados em espécie; devem ter seu pagamento subordinado ao pagamento dos demais passivos da instituição emissora e não podem ser resgatados por iniciativa do credor.

A novação dos respectivos contratos, que eram registrados pela União como créditos a receber do BNDES, teve por objetivo permitir o aumento do patrimônio de referência dessa instituição financeira, o que lhe proporciona maior capacidade de realizar empréstimos. A escolha da transformação desses créditos a receber em instrumento híbrido de capital e dívida, em vez de novo aporte de recursos via aumento de capital, ocorreu para que o resultado fiscal primário da União não fosse afetado.

Uma vez que a metodologia de apuração do resultado fiscal conhecida como "abaixo da linha" não reconhece como ativo financeiro da União o montante referente às suas participações acionárias, caso o aporte de recursos tivesse ocorrido mediante transformação dos créditos a receber em participações acionárias, a operação teria sido registrada pelo Banco Central do Brasil como *deficit* primário, em função do aumento do endividamento líquido da União.

Porém, como a escolha foi pela transformação dos créditos a receber em instrumentos híbridos de capital e dívida e como o Bacen reconhece tais instrumentos como ativos financeiros da União, então não houve impacto fiscal primário a ser apurado, uma vez que a operação não alterou o montante do endividamento líquido.

O exemplo abaixo mostra os efeitos sobre o endividamento líquido e o resultado fiscal, de acordo com as seguintes hipóteses:

aumento do patrimônio de referência, no valor de R$ 5 bilhões, via aumento de participação acionária e

T1	
Disponibilidades	Obrigações
12.000	25.000

Dívida Líquida antes = 13.000

T2	
Disponibilidades	Obrigações
7.000	25.000

Dívida Líquida após = 18.000

Resultado Primário = *déficit* de 5.000

aumento do patrimônio de referência, no valor de R$ 5 bilhões, via transformação de créditos a receber em instrumento híbrido de capital e dívida.

T1	
Créditos a receber	Obrigações
5.000	25.000

Dívida Líquida antes = 20.000

T2	
Instrumento híbrido	Obrigações
5.000	25.000

Dívida Líquida após = 20.000

Resultado Primário = neutro

É de se ressaltar que, devido às características especiais desse ativo financeiro e diante da possibilidade de que novas operações desse tipo possam ser realizadas no futuro – como é o caso da capitalização no valor de R$ 5,2 bilhões da Caixa Econômica Fedeal, ocorrida em janeiro de 2007, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – é fundamental que o Banco Central do Brasil, ao publicar as informações referentes à Dívida Líquida do Setor Público e às Necessidades de Financiamento do Setor Público, evidencie, de maneira destacada, os estoques e fluxos relacionados a tais instrumentos híbridos de capital e dívida, de forma a prover maior transparência e confiabilidade aos indicadores fiscais do governo federal

Desta forma, recomenda-se que o Banco Central do Brasil, por intermédio de seu Departamento Econômico, 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).

DPFe – Dívida Pública Federal externa

Em 2006, a Secretaria do Tesouro Nacional optou por executar operações que proporcionassem mudanças qualitativas na dívida externa, podendo ser destacadas as que seguem abaixo.

O Programa de Resgate Antecipado de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal externa utilizou reservas internacionais para recompra de US$ 7,1 bilhões de títulos com vencimentos de curto e médio prazos, resultando em redução da concentração de vencimentos e do risco de refinanciamento da dívida externa.

A STN decidiu exercer a opção de compra dos *Bradies* – títulos associados à renegociação da dívida externa – retirando do mercado, mediante recompra no valor de US$ 6,5 bilhões, a totalidade desses

títulos. Tal exercício teve como efeito a melhora no perfil da dívida em termos de prazo e de características dos títulos, com reflexos nas emissões das empresas brasileiras no exterior.

Também foram efetuadas as chamadas operações de *Exchange Offer*, que consistiram na troca de títulos da dívida externa denominados em dólar com vencimento em 2020, 2024, 2027 e 2030 por títulos com vencimento em 2037. O valor previsto para tais operações foi de US$ 1,5 bilhão, mas apenas US$ 0,5 bilhão foi resgatado, em virtude da baixa propensão dos investidores em se desfazer de suas posições em ativos brasileiros. Pelo mesmo motivo, as operações de *Tender Offer* não conseguiram alcançar o montante previsto inicialmente (US$ 4,0 bilhões), tendo sido resgatado apenas US$ 1,3 bilhão.

No que se refere às emissões externas, no valor total de US$ 4,8 bilhões, destacou-se a emissão de US$ 1,5 bilhão do bônus Global 2037, com demanda superior à oferta, grande participação de investidores asiáticos e custos historicamente mais baixos.

Conforme explicitado acima, a atuação da STN procurou atuar de maneira a valorizar alterações qualitativas da dívida externa. Assim, ficou definido que o Tesouro não mais atuaria com o objetivo de captar os recursos necessários ao financiamento da DPFe no período. As emissões externas, evidenciadas na tabela abaixo, passaram a ter, conforme o Relatório da Dívida – 2006, o objetivo de *consolidar a curva de juros externa por meio da construção e da manutenção de pontos benchmarks e o desenvolvimento de uma curva de rendimentos em reais no mercado global.*

Emissões realizadas relacionadas à programação de 2006 e 2007-2008

Títulos	Lançamento	US$ milhões	Prazo	*Yield*[(1)]	*Spread*[(2)]
Programa 2006/2007					
*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
Total emitido		**5.341**			
Programa 2007/2008*					
Global BRL 2022	06/09/2006	743	15 anos	12,88%	-
*Global BRL 2022**	05/10/2006	301	15 anos	12,47%	-
Global 2017	11/07/2006	1500	10 anos	6,25%	158
*Global BRL 2022**	04/12/2006	356	15 anos	11,66%	-
Total 2006		**2.890**			

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2006 – STN

(1) *Yeld*: 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

Em 29/03/2006, no âmbito do processo TC 014.263/2005-4, O Tribunal de Contas da União determinou ao Banco Central do Brasil, órgão responsável pelo cálculo e publicação dos dados relativos à Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP),

que evidenciasse nas Notas de Imprensa referentes à Política Fiscal, publicadas mensalmente, informações conciliadas sobre estoques e fluxos relativos aos Ativos Financeiros e às Obrigações que compõem a Dívida Líquida do Setor Público.

Tal medida visou conferir aos indicadores fiscais – antes publicados de forma consolidada – maior transparência, segurança e consistência, o que permite aos usuários de tais informações a elaboração de análises mais detalhadas a respeito do desempenho fiscal do setor público, bem como a construção de projeções mais complexas a respeito do saldo do endividamento público, uma vez que tornou-se possível identificar e avaliar o comportamento de cada ativo financeiro e de cada obrigação ao longo do tempo. A tabela abaixo mostra como os dados sobre endividamento público e respectivos fluxos passaram a ser publicadas.

Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) – Fatores condicionantes – Fluxos acumulados

Discriminação	2005 Dezembro	2006 Dezembro								
	Saldos	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos						Saldos
		Primário	Juros Nominais	Metodológico interno	Metodológico externo	Paridade	Caixa e competência	Rec. de dívidas	Privatizações	
Governo Federal	**488 154**	**- 11 219**	**104 027**	**- 1 666**	**0**	**0**	**0**	**12 499**	**- 583**	**591 211**
Dív. Mobiliária TN	951 315	- 19 628	140 506	- 1 666	0	0	0	0	- 341	1 070 187
Dívidas securitizadas e TODA	21 532	- 823	1 684	0	0	0	0	1 158	- 242	23 309
Dívida bancária federal	2 245	- 834	294	0	0	0	0	0	0	1 705
Arrecadação a recolher	- 22	- 302	0	0	0	0	0	0	0	- 324
Depósitos à vista	- 569	- 165	0	0	0	0	0	0	0	- 734
Carteira de fundos	- 74 532	13 804	- 6 071	0	0	0	0	0	0	- 66 799
Recursos do FAT	- 116 890	- 5 748	- 7 327	0	0	0	0	- 841	0	- 130 807
Previdência social	30	141	- 18	0	0	0	0	0	0	154
Renegoc. (Lei 9.496/97)	- 289 123	14 620	- 32 760	0	0	0	0	331	0	- 306 932
Renegociação (Lei 8.727/1993)	- 21 686	2 528	- 2 372	0	0	0	0	0	0	- 21 531
Dívidas reestruturadas	- 17 283	4 565	551	0	0	0	0	- 78	0	- 12 245
Outros créditos do Gov. Federal	- 38 049	5 543	- 3 416	0	0	0	0	0	0	- 35 922
Relacionamento c/ Bacen	71 187	- 24 919	12 955	0	0	0	0	11 929	0	71 151
Banco Central do Brasil	**129 277**	**61 014**	**14 479**	**- 557**	**0**	**0**	**0**	**- 12 621**	**0**	**191 592**
Base monetária	101 247	19 855	0	0	0	0	0	0	0	121 102
Dívida mobiliária do Bacen	6 815	- 6 874	615	- 557	0	0	0	0	0	0
Operações compromissadas	37 168	26 799	13 400	0	0	0	0	0	0	77 367
Outros depósitos no Bacen	73 336	765	9 064	0	0	0	0	0	0	83 165
Créditos do Bacen Inst. Financ.	- 19 017	0	- 207	0	0	0	0	- 692	0	- 19 916
Demais contas do Bacen	914	- 4 450	4 561	0	0	0	0	0	0	1 025
Relacionamento c/Gov. Federal	- 71 187	24 919	- 12 955	0	0	0	0	- 11 929	0	- 71 151
Governos estaduais	**292 734**	**- 16 322**	**29 647**	**0**	**0**	**0**	**0**	**- 276**	**- 1 466**	**304 318**
Dívida mobiliária líquida	755	- 667	47	0	0	0	0	0	0	135
Renegoc. (Lei 9.496/97 e Proes)	251 041	- 12 376	27 269	0	0	0	0	- 331	0	265 603
Renegociação (Lei 8.727/1993)	27 892	- 3 368	2 501	0	0	0	0	0	0	27 025
Dívidas reestruturadas	9 225	- 1 625	- 274	0	0	0	0	55	0	7 382
Dívida bancária estadual	5 897	- 220	662	0	0	0	0	0	0	6 339
Outros débitos	24 341	- 3 718	2 479	0	0	0	0	0	0	23 102
Arrecadação a recolher	- 724	25	0	0	0	0	0	0	0	- 700
Depósitos à vista	- 2 115	211	0	0	0	0	0	0	0	- 1 904
Outros créditos	- 23 578	5 417	- 3 036	0	0	0	0	0	- 1 466	- 22 664
Governos municipais	42 191	-3 185	6 133	0	0	0	0	0	0	45 139
Dívida mobiliária líquida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Renegociação (MP 2.118/2000)	38 082	-2 244	5 491	0	0	0	0	0	0	41 329
Renegociação (Lei 8.727/1993)	2 372	- 373	252	0	0	0	0	0	0	2 252
Dívidas reestruturadas	866	- 178	- 27	0	0	0	0	0	0	661
Dívida bancária municipal	3 855	- 305	417	0	0	0	0	0	0	3 967
Arrecadação a recolher	- 135	- 45	0	0	0	0	0	0	0	- 180
Depósitos à vista	-2 849	- 41	0	0	0	0	0	0	0	-2 889
Empresas estatais	**- 171**	**960**	**-2 171**	**0**	**0**	**0**	**0**	**23**	**0**	**-1 359**

Discriminação	2005 Dezembro	2006 Dezembro							
	Saldos	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos					Saldos
		Primário	Juros Nominais	Metodológico interno	Metodológico externo	Paridade	Caixa e competência	Rec. de dívidas	Privatizações	
Federais	**-29 767**	**7 018**	**-4 200**	**0**	**0**	**0**	**0**	**12**	**0**	**-26 936**
Dívidas reestruturadas	2 129	- 475	- 165	0	0	0	0	12	0	1 501
Dívida bancária	2 214	1 507	253	0	0	0	0	0	0	3 974
Outros débitos	25 906	-3 724	2 037	0	0	0	0	0	0	24 219
Renegociação (Lei 8.727/1993)	- 588	- 89	36	0	0	0	0	0	0	- 641
Carteira de tít. Emp. Estatais	-29 316	4 085	-2 877	0	0	0	0	0	0	-28 108
Depósitos à vista	-1 024	190	0	0	0	0	0	0	0	- 835
Outros créditos	-29 087	5 524	-3 484	0	0	0	0	0	0	-27 047
Estaduais	**26 324**	**-6 003**	**1 801**	**0**	**0**	**0**	**0**	**10**	**0**	**22 132**
Dívidas reestruturadas	3 860	-1 960	- 127	0	0	0	0	10	0	1 784
Dívida bancária	10 441	-3 524	1 016	0	0	0	0	0	0	7 933
Debêntures	1 168	- 292	131	0	0	0	0	0	0	1 007
Renegociação (Lei 8.727/1993)	11 946	- 963	899	0	0	0	0	0	0	11 881
Carteira de tít. Emp. estatais	- 609	667	- 119	0	0	0	0	0	0	- 62
Depósitos à vista	- 481	69	0	0	0	0	0	0	0	- 412
Municipais	**3 271**	**- 55**	**229**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3 445**
Dívidas reestruturadas	105	- 15	- 3	0	0	0	0	0	0	87
Dívida bancária	117	15	12	0	0	0	0	0	0	144
Renegociação (Lei 8.727/1993)	3 132	- 62	220	0	0	0	0	0	0	3 290
Depósitos à vista	- 83	7	0	0	0	0	0	0	0	- 76
Dívida externa líquida	**50 300**	**-121 393**	**7 911**	**0**	**-2 659**	**- 907**	**3 209**	**0**	**0**	**-63 538**
Governo federal	172 032	-40 304	13 256	0	-14 659	2 771	3 012	0	0	136 108
Banco Central do Brasil	-125 238	-60 842	-5 936	0	12 060	-3 284	129	0	0	-183 111
Governos estaduais	12 979	- 48	462	0	-1 146	230	68	0	0	12 545
Governos municipais	2 150	- 160	79	0	- 184	45	4	0	0	1 934
Empresas estatais	**-11 623**	**-20 038**	**49**	**0**	**1 270**	**- 669**	**- 4**	**0**	**0**	**-31 015**
Federais	-15 732	-20 562	- 210	0	1 636	- 713	- 14	0	0	-35 595
Estaduais	4 109	524	259	0	- 366	44	10	0	0	4 580
Municipais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Janeiro/2007

Notas: (+) obrigações líquidas (-) haveres líquidos

4

Ação Setorial do Governo

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO FEDERAL

4.1 Análise dos Programas do PPA-2004/2007

Dentre as atribuições cometidas ao Tribunal de Contas da União, pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, 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, parágrafo primeiro, art. 59 da LRF.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão empreendeu, no ano de 2006, melhorias no processo de elaboração de programas. Verificou-se a existência de indicadores em 298 programas, em relação ao universo total de 393 programas (76%), um percentual 8% superior ao ano de 2005. Há que se ressalvar que nem todos os programas, por natureza, apresentam indicadores, excetuando-se, assim, os programas de Gestão de Políticas Públicas e de Apoio Administrativo. Se considerarmos apenas o universo dos programas finalísticos e de serviços ao Estado, os quais por definição, apresentam indicadores, tem-se 334 programas, nesse caso o percentual de programas analisados seria de 89%, restando 36 programas governamentais (11%) que não apresentam indicadores ou estão incompletos.

O crescimento dos atributos definidos como obrigatórios (indicadores, produtos e unidades de medida) desde a edição do Decreto nº 2.829/98, pode estar associado à edição de legislação específica a exemplo da definição de normas de gestão (Decreto nº 5.233/2004) e competências relacionadas ao registro de informações (Portaria MP nº 198/2005) dos programas do Plano Plurianual 2004/2007.

Para fins de elaboração da análise setorial das Contas de Governo, o Tribunal fundamentou-se em informações preliminares, uma vez que o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004/2007, que contém as informações relativas à execução física e orçamentária e os indicadores dos programas para o exercício de 2006, entre outros aspectos, somente será enviado ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro do ano corrente, conforme previsto no art. 9º da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Convém lembrar que a LDO/2006, no seu art. 18, § 1º, inciso I, alínea "e", estabelece para o Poder Executivo a obrigatoriedade de divulgar na Internet os dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual.

Em 2006, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – Sigplan atingiu um percentual de 82% de preenchimento de dados físicos por programa, ainda não integral, mas superior ao percentual de 68% atingido em 2005. A distribuição do percentual de preenchimento da execução física e financeira no âmbito da administração pública federal está consolidada abaixo:

Preenchimento da Execução Física e Financeira por Órgão (1) – Exercício de 2006

Órgão	% de Preenchimento da Execução Física e Financeira
Advocacia-Geral da União	100%
Câmara dos Deputados	100%
Controladoria-Geral da União	100%
Justiça Federal	100%
Justiça Militar da União	100%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	100%
Superior Tribunal de Justiça	100%
Ministério da Defesa	100%
Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca	100%
Supremo Tribunal Federal	100%
Ministério das Comunicações	100%
Ministério das Relações Exteriores	100%

Órgão	% de Preenchimento da Execução Física e Financeira
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	100%
Ministério do Meio Ambiente	100%
Ministério da Cultura	100%
Ministério do Esporte	98%
Justiça do Trabalho	96%
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	95%
Ministério da Fazenda	94%
Ministério do Turismo	94%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	94%
Ministério de Minas e Energia	94%
Justiça Eleitoral	93%
Ministério da Educação	93%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	92%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	92%
Gabinete da Presidência da República	92%
Ministério da Justiça	92%
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	89%
Tribunal de Contas da União	89%
Senado Federal	88%
Ministério da Ciência e Tecnologia	85%
Ministério das Cidades	85%
Ministério da Integração Nacional	78%
Ministério do Trabalho e Emprego	78%
Ministério da Saúde	70%
Ministério dos Transportes	53%
Ministério da Previdência Social	51%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	45%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	0%
Ministério Público da União	0%
Total	**82%**

Fonte: MPOG

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.

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*. No entanto, verificou-se que existe ainda uma dificuldade setorial no preenchimento da execução física das ações dos programas do PPA 2004/2007, haja vista que a execução financeira é incorporada de forma sistemática e periódica mediante a importação de dados do SIAFI.

Tal limitação é acentuada nos Ministérios dos Transportes, da Previdência Social, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e no Ministério Público da União (MPU), com destaque para esses últimos, que não efetuaram qualquer preenchimento no sistema. Em resposta à diligência efetuada pelo Tribunal de Contas da União, a Auditoria Interna do MPU justificou a inexistência de registro da execução física das ações orçamentárias à falta de capacitação técnica necessária à inserção das informações no referido Sistema, mas cujo treinamento já foi agendado junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em relação ao TJDFT, por sua vez, a falta de dados no Sistema deve-se à intempestiva designação formal do responsável pela gestão do programa, assim como dos coordenadores das ações orçamentárias e eles vinculadas.

Cumpre lembrar que a obrigatoriedade em relação ao registro de informações dos elementos essenciais das ações (execução física e financeira) se aplica aos órgãos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme mandamento prescrito no parágrafo único do art. 11 da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004 (Lei do PPA 2004-2007) combinado com o art. 1º da Portaria nº. 198, de 18 de julho de 2005.

A falta de preenchimento do Sigplan traz prejuízos em relação ao acompanhamento das ações de governo pela sociedade, tanto quanto à transparência das contas públicas, em relação aos bens e serviços ofertados à população. O Tribunal de Contas da União alertou ao MPOG, em diversas ocasiões, quanto ao reduzido preenchimento da execução de metas físicas e à falta de indicadores nos programas do PPA 2000/2003 e PPA 2004/2007 (Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República relativas aos exercícios de 2001 a 2005, TC nº 014.151/2000-7 e TC nº 014.650/2003-1). De fato, o processo de gerenciamento de programas no âmbito da administração pública federal vem se aprimorando desde a edição do PPA 2000/2003, mas melhorias voltadas à capacitação do corpo técnico, criação dos atributos e monitoramento constante das falhas encontradas ainda devem ser realizadas e ampliadas.

4.1.1 Análise da Execução dos Programas da LOA 2006

De forma análoga aos exercícios anteriores, adotou-se enquanto parâmetro de análise dos resultados dos programas dois indicadores de desempenho: o indicador de meta física (IMF), que é o próprio indicador de eficácia das ações, e o indicador de recursos orçamentários (IRO), definido como a relação entre a despesa liquidada e a despesa autorizada, que abrange a dotação inicial estabelecida na LOA acrescida dos créditos adicionais concedidos durante o exercício. Ademais, levando-se em consideração a necessidade de se estabelecer critérios para análise setorial dos resultados dos programas, calculou-se a média aritmética simples das metas físicas executadas em cada programa, bem como a média aritmética ponderada da execução das despesas orçamentárias. Por fim, foram selecionadas, dentre os programas que apresentam indicadores, as ações que têm produto e unidade de medida, excluindo-se do relatório ações do tipo Restos a Pagar.

Aplicados os pressupostos assumidos, foram analisados 298 programas, cerca de 76% dos 393 programas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Em termos absolutos, representam cerca de R$ 359 bilhões, ou seja, 74% da despesa prevista na Lei Orçamentária Anual para 2006 (Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006), conforme a tabela seguinte:

Dotação Autorizada dos Programas Sujeitos à Análise – TCU x LOA/2006

(em R$)

Dotação Autorizada	Dotação Autorizada (C)	Despesa Executada (D)	D/C
Lei Orçamentária Anual 2006 (A) *	484.291.562.907	436.537.164.743	90%
Total dos Programas Analisados pelo TCU (B)	359.244.846.104	341.175.923.260	95%
Total B/A	**74%**	**78%**	**-**

Fonte: Siafi

(*) Foram excluídos os dispêndios referentes às operações especiais.

A apuração da Média Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários (MPIRO) e da Média do Indicador de Metas Físicas (MIMF) dos 298 programas selecionados está consolidada a seguir:

Análise Setorial dos Programas Governamentais pelo TCU x LOA/2006

	MPIRO					MIMF				
Execução	(0-25%)	(26-74)%	(75-100)%	>100%	Programas	(0-25%)	(26-59)%	(60-100)%	>100%	Programas
Programa	29	87	180	2	298	43	59	71	125	298
%	10%	29%	60%	1%	100%	14%	20%	24%	42%	100%

Fonte: Siafi e Sigplan

MIMF: Média do Indicador de Metas Físicas

MIRO: Média Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários

Segundo a tabela acima, verificou-se que 61% dos programas apresentaram execução orçamentária média superior a 75% da dotação autorizada prevista na LOA 2006. No entanto, a análise do dispêndio orçamentário de forma isolada não é suficiente para uma análise dos resultados do programa. Há que se ressaltar também a execução de metas físicas, enquanto uma análise aproximada de eficácia e a quantificação dos bens e serviços ofertados à população. Em relação às metas físicas, 34% dos programas apresentaram, em média, execução inferior a 60%, 24% dos programas tiveram execução média maior que 60% da meta prevista, além de 42% possuírem realização superior a 100%.

Em relação a este último aspecto, há que se ter cautela, uma vez que o alcance ou superação das metas físicas pode ser justificado em virtude da subestimação das metas físicas ou impropriedade dos produtos selecionados para as ações, o que atestaria problemas em relação ao planejamento das metas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2006, ou falhas no preenchimento da execução das metas físicas do Sigplan. O MPOG registrou, em resposta às recomendações efetuadas por ocasião da elaboração das Contas de Governo relativas ao exercício de 2005, que a execução física pode, em alguns casos, superar as metas inicialmente previstas, sem tal fato constituir necessariamente falhas na execução ou previsão. Não obstante, há que se atentar para a necessidade de verificação e análise de consistência das metas físicas das ações, principalmente com os ajustes que se fizerem necessários durante o processo de Avaliação do PPA 2004/2007 no ano de 2007, tendo-se em vista que este percentual foi superior ao observado no ano anterior (31% dos programas da LOA 2005). No exercício de 2006, evidenciou-se este aspecto em ações de 125 programas, exemplificadas, de forma ilustrativa, a seguir:

Exemplos de Programas com Execução de Metas Físicas Superior a 100% – LOA/2006

Código Programa	Órgão Responsável / Programa					
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome						
1049	**Acesso à Alimentação**					
	Título da Ação	**Produto**	**Unidade de Medida**	**Previsto Atual (A)**	**Realizado (B)**	**B/A**
2784	Educação Alimentar e Nutricional	pessoa capacitada	UNIDADE	70.000	40.900.000	58429%
Comentário do Gestor: "Em 2006 não foram realizadas atividades de capacitação, pois demos prioridade à produção e distribuição de material educativo. Foram produzidos 40 milhões de cartilhas educativas para alunos de escolas públicas do ensino fundamental e 700 mil cadernos do professor, para subsidiar ações educativas em alimentação e nutrição no âmbito escolar. Esse material foi distribuído em Junho/2006 em todo o Brasil, a partir de quando as atividades educativas puderam ser realizadas em todos os municípios. Foram produzidos também 200 mil exemplares de cartilhas educativas específicas para o público celíaco."					
Ministério da Defesa						
0622	**Adestramento e Operações Militares da Marinha**					
Cod Ação	**Título da Ação**	**Produto**	**Unidade de Medida**	**Previsto Atual (A)**	**Realizado (B)**	**B/A**
2857	Manutenção e Suprimento de Munições	organizacao militar mantida	UNIDADE	363	3.526.842	971582%
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. O produto correto a ser monitorado é "tiros realizados". A Previsão corrigida representa a capacidade de atribuição de quotas anuais, também totalizada pela quantidade agregada de tiros, que equivale a 5.146.651 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). O Comando de Operações Navais (ComOpNav) está reduzindo as quotas de munição para adestramento visando contornar a falta de recursos específicos para esta ação."					
2858	Abastecimento de Sobressalentes e Equipagens	Organizacao militar mantida	UNIDADE	363	19.438	5355%

Código Programa	Órgão Responsável / Programa					
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 que permitam quantificar e retratar o resultado na aplicação dos recursos financeiros. Visando estabelecer um quantitativo de referência para a meta física, verificou-se que a quantidade de sobressalentes e equipagens atendidas, depurada por meio da verificação de todas as solicitações de Requisição de Material de Consumo (RMC) e Requisição de Material para Projeto (RMP), ao Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM), para as classes de material foi considerada como adequada ao propósito do monitoramento. Assim, o produto a ser monitorado é "sobressalentes e equipagens atendidas". Desta forma, o registro correto do campo Previsão Inicial, é de 40.000 RMC/RMP ao ano. Esse quantitativo representa uma média de 363 de Organizações Militares.						
Ministério do Desenvolvimento Agrário						
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	25	2.755	11020%
Comentário do Gestor: "Houve um equivoco no lançamento da previsão, pois não se atentou que o produto em questão é produtor beneficiado e não projeto apoiado."						
Ministério do Meio Ambiente						
0502	**Amazônia Sustentável**					
Cod Ação	**Título da Ação**	**Produto**	**Unidade de Medida**	**Previsto Atual (A)**	**Realizado (B)**	**B/A**
6065	Fomento ao Manejo de Recursos Naturais de Várzeas na Amazônia (Programa-Piloto)	area manejada	HA	2.000	221.421	11071%
Comentário do Gestor: "Não é possível estimar a área manejada por mês, assim colocamos o valor para o 1° semestre. Esse valor está baseado nas áreas das comunidades que estão desenvolvendo sistema de manejo nas áreas de várzea da calha dos rios Solimões/Amazonas em 23 subprojetos apoiados pelo ProVárzea/Ibama."						
Ministério das Comunicações						
0256	**Aprimoramento dos Serviços Postais**					
Cod Ação	**Título da Ação**	**Produto**	**Unidade de Medida**	**Previsto Atual (A)**	**Realizado (B)**	**B/A**
3228	Modernização da Infra-Estrutura de Atendimento Postal	agencia modernizada	UNIDADE	789	19.903	2523%
Comentário do Gestor: sem comentários						

Fonte: Sigplan

Como se verifica a partir dos comentários dos gestores, a grave inconsistência das metas físicas decorre de falhas no planejamento e na previsão. Em alguns casos, usou-se a unidade de medida errada. Em outros, o próprio dimensionamento das metas físicas foi feito sem o devido critério.

Consoante relatórios fornecidos por outros gerentes de programas e coordenadores de ações no Sigplan, confirma-se que as inconsistências devem-se a falhas relacionadas ao processo de planejamento dos programas, a exemplo de erros quantitativos na previsão das metas físicas, na escolha dos produtos selecionados para as ações e no preenchimento do sistema, cujas ações devem ser objeto de revisão pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no processo de elaboração do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 relativo ao exercício de 2007. Para o exercício de 2008, por sua vez, tais correções ficam prejudicadas em virtude da aprovação de um novo PPA para o quadriênio 2008/2011.

Outra inconsistência que merece destaque são os programas que apresentaram ações com metas físicas executadas, mas desvinculadas de qualquer execução orçamentária, ou então, programas que obtiveram execução de recursos orçamentários, mas não apresentaram realização de metas físicas, bem como programas sem execução física e orçamentária, os quais totalizaram 20 programas. Alguns exemplos estão destacados abaixo:

Inconsistências Encontradas na Execução de Programas do PPA 2004/2007 – LOA/2006

Programa	MIMF	MPIRO
Indústria Petroquímica	0%	93%
Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional	0%	100%
Atuação Internacional na Área de Petróleo	0%	0%
Universalização dos Serviços de Telecomunicações	0%	0%
Produção de Moeda e Documentos de Segurança	88%	0%
Universalização do Acesso aos Serviços de Comunicação Eletrônica	57%	0%

Fonte: Sigplan

Legenda:

MIMF: Média do Indicador de Metas Físicas

MIRO: Média Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários

A ausência de execução de metas físicas justifica-se pelo não-preenchimento do Sigplan a cargo dos respectivos coordenadores de ações nos órgãos responsáveis pelos programas até então (Indústria Petroquímica e Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional) e pela ausência de execução orçamentária do programa no exercício de 2006 (Universalização dos Serviços de Telecomunicações). No caso dos programas Atuação Internacional na Área do Petróleo e Produção de Moeda e Documentos de Segurança, as ações com recursos oriundos do Orçamento de Investimento das Estatais foram excluídas da análise em virtude de não apresentarem os requisitos estabelecidos para as metas físicas, quais sejam produto e unidade de medida. Por fim, o Programa Universalização do Acesso aos Serviços de Comunicação Eletrônica apresentou execução física desvinculada de execução orçamentária, em razão de uma das ações do programa ter sido realizada a partir de parcerias feitas entre o Ministério das Comunicações e Ministério de Minas e Energia (Programa Luz Para Todos), arcando cada órgão com as suas despesas de deslocamento às comunidades envolvidas com vistas à capacitação de técnicos.

Dessa forma, dos 298 programas que apresentam indicadores, em 145 (49%) verificou-se alguma inconsistência associada à execução das metas físicas. Com o objetivo de se tornar a análise setorial dos programas mais próxima de uma análise de eficácia, optou-se por excluir esses programas, restando assim 153 programas passíveis de análise (51% do total), dos quais 70 (46%) tiveram média de execução física maior ou igual a 60% da meta prevista na LOA 2006, conforme tabela que segue:

Programas com Execução Física Igual ou Superior a 60% da Meta Prevista – LOA/2006

Função	Programa	MIMF	MPIRO
Segurança Pública	Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	61%	92%
Comercio e Serviços	Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora	63%	93%
Transporte	Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Industria Naval	63%	62%
Gestão Ambiental	Nacional de Florestas	64%	72%
Gestão Ambiental	Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento	64%	77%
Gestão Ambiental	Comunidades Tradicionais	65%	94%
Agricultura	Desenvolvimento Sustentável da Pesca	65%	65%
Previdência Social	Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e DF	67%	51%
Gestão Ambiental	Proambiente	67%	79%
Trabalho	Rede de Proteção ao Trabalho	67%	92%
Agricultura	Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	67%	77%
Educação	Desenvolvimento da Educação Infantil	69%	67%
Cultura	Monumenta	69%	80%
Comunicações	Governo Eletrônico	69%	90%
Defesa Nacional	Desenvolvimento da Aviação Civil	69%	23%
Defesa Nacional	Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	70%	98%
Defesa Nacional	Tecnologia de Uso Naval	70%	95%
Urbanismo	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	71%	93%
Administração	Gestão das Políticas Monetária, Cambial e de Crédito	71%	80%
Energia	Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	73%	89%

Função	Programa	MIMF	MPIRO
Administração	Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional	74%	85%
Gestão Ambiental	Áreas Protegidas do Brasil	74%	74%
Gestão Ambiental	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	74%	99%
Administração	Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	75%	85%
Direitos da Cidadania	Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	75%	73%
Relações Exteriores	Promoção das Exportações	75%	90%
Saúde	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	77%	79%
Trabalho	Primeiro Emprego	77%	50%
Organização Agrária	Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	77%	94%
Agricultura	Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	77%	96%
Agricultura	Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	77%	90%
Gestão Ambiental	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - Florescer	78%	97%
Industria	Competitividade das Cadeias Produtivas	78%	9%
Agricultura	Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	79%	85%
Judiciária	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	80%	99%
Comercio e Serviços	Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	81%	78%
Organização Agrária	Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	83%	88%
Gestão Ambiental	Probacias	84%	73%
Defesa Nacional	Recursos do Mar	84%	95%
Trabalho	Organização Produtiva de Comunidades - PRODUZIR	84%	72%
Defesa Nacional	Ensino Profissional do Exército	84%	100%
Saúde	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	84%	94%
Defesa Nacional	Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica	84%	90%
Defesa Nacional	Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	86%	100%
Relações Exteriores	Relações e Negociações do Brasil no âmbito dos Organismos Internacionais	86%	76%
Saúde	Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sex. Transmissíveis	87%	98%
Administração	Informações Estatísticas e Geocientíficas	87%	68%
Judiciária	Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça	88%	98%
Saúde	Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis	89%	97%
Defesa Nacional	Serviço de Saúde das Forças Armadas	89%	97%
Administração	Promoção da Ética Pública	90%	42%
Relações Exteriores	Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Internacional	90%	78%
Saúde	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	90%	100%
Relações Exteriores	Relações do Brasil com Estados Estrangeiros	91%	94%
Habitação	Habitação de Interesse Social	91%	79%
Defesa Nacional	Adestramento e Operações Militares do Exército	92%	89%
Transporte	Serviços de Transporte Aquaviário	93%	16%
Agricultura	Abastecimento Agroalimentar	93%	41%
Gestão Ambiental	Zoneamento Ecológico-Econômico	93%	23%
Defesa Nacional	Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas	95%	94%
Previdência Social	Previdência Complementar	96%	12%
Energia	Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	97%	62%
Saúde	Atenção Especializada em Saúde	98%	42%
Defesa Nacional	Ensino Profissional da Marinha	99%	100%
Administração	Administração Tributária e Aduaneira	99%	97%
Desporto e Lazer	Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	100%	91%
Energia	Refino de Petróleo	100%	86%
Saúde	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	100%	98%
Defesa Nacional	Adestramento e Emprego Combinado das Forças Armadas	100%	97%
Organização Agrária	Educação do Campo (PRONERA)	100%	92%

Fonte: Sigplan

Legenda:

MIMF: Média do Indicador de Metas Físicas

MIRO: Média Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários

Os 83 programas restantes (54% do total) tiveram média de execução física menor que 60% da meta prevista na LOA 2006. Em alguns programas observou-se um desembolso orçamentário quase integral, enquanto o alcance das metas físicas foi reduzido, mostrando indícios sobre a falta de planejamento ou a economia de recursos orçamentários na execução de programas governamentais. No entanto, há que se ressalvar, a partir da leitura do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004/2007 relativo ao ano de 2005,

que o baixo alcance das metas físicas pode estar associado a outras restrições tais como: atrasos na liberação de recursos, dificuldades na celebração de convênios, contratos e licitações, efeitos do contingenciamento orçamentário sobre a programação das despesas e até mesmo pendências ambientais. Tais aferições podem ser observadas na tabela que segue:

Programas com Execução Física Inferior a 60% da Meta Prevista – LOA/2006

Função	Programa	MIMF	MPIRO
Transporte	Corredor Mercosul	3%	81%
Urbanismo	Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	7%	1%
Urbanismo	Drenagem Urbana Sustentável	7%	57%
Transporte	Corredor Transmetropolitano	8%	44%
Comercio e Serviços	Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões - PROMOVER	10%	81%
Energia	Energia na Região Norte	11%	74%
Energia	Energia na Região Sul	13%	55%
Gestão Ambiental	Proágua Infra-estrutura	13%	49%
Segurança Pública	Modernização da Polícia Federal	14%	77%
Transporte	Corredor Araguaia-Tocantins	15%	65%
Transporte	Corredor Nordeste	16%	80%
Segurança Pública	Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	16%	39%
Energia	Luz para Todos	17%	40%
Transporte	Corredor Leste	18%	69%
Previdência Social	Educação Previdenciária	19%	22%
Gestão Ambiental	Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas	20%	81%
Agricultura	Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	21%	52%
Direitos da Cidadania	Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho	21%	74%
Energia	Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	22%	62%
Saúde	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	23%	86%
Energia	Energia na Região Nordeste	23%	75%
Saúde	Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e outras Causas Ext.	24%	49%
Comercio e Serviços	Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocidental	25%	43%
Energia	Brasil com Todo Gás	25%	35%
Previdência Social	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	25%	100%
Administração	Fortalecimento da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios - PNAFM	25%	12%
Direitos da Cidadania	Defesa Econômica e da Concorrência	27%	52%
Saúde	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	27%	84%
Energia	Energia nos Sistemas Isolados	27%	70%
Agricultura	Desenvolvimento da Avicultura	28%	94%
Urbanismo	Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	30%	16%
Industria	Mineração e Desenvolvimento Sustentável	31%	77%
Direitos da Cidadania	Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres	31%	59%
Trabalho	Qualificação Social e Profissional	31%	69%
Agricultura	Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	31%	78%
Transporte	Navegação Interior	32%	44%
Energia	Transporte Dutoviário de Petróleo e Derivados	33%	75%
Energia	Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	33%	74%
Defesa Nacional	Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	34%	94%
Agricultura	Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	34%	89%
Saúde	Resíduos Sólidos Urbanos	35%	87%
Transporte	Exploração da Infra-Estrutura de Transporte Rodoviário e Ferroviário	36%	54%
Comercio e Serviços	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO	37%	75%
Ciencia e Tecnologia	Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e Desenvolvimento Social	37%	69%
Saúde	Assistência Suplementar à Saúde	37%	98%
Gestão Ambiental	Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Amb.	39%	84%
Judiciária	Gestão do Processo Eleitoral	39%	93%
Direitos da Cidadania	Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	40%	40%
Defesa Nacional	Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	41%	87%
Gestão Ambiental	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	41%	85%
Organização Agrária	Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	42%	66%
Urbanismo	Mobilidade Urbana	42%	76%
Comunicações	Inovação Tecnológica em Telecomunicações	42%	69%
Agricultura	Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	43%	93%
Direitos da Cidadania	Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	45%	100%
Energia	Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Outros Combustíveis	45%	90%
Educação	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	46%	97%
Urbanismo	Fortalecimento da Gestão Urbana	47%	41%
Urbanismo	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	47%	81%
Segurança Pública	Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	49%	61%

Função	Programa	MIMF	MPIRO
Comercio e Serviços	Artesanato Brasileiro	50%	86%
Saúde	Vigilância Ambiental em Saúde	50%	92%
Saúde	Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis	50%	95%
Defesa Nacional	Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	50%	62%
Assistência Social	Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família	50%	92%
Habitação	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	51%	46%
Defesa Nacional	Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	51%	79%
Cultura	Cultura, Educação e Cidadania	52%	90%
Transporte	Manutenção da Malha Rodoviária Federal	53%	84%
Direitos da Cidadania	Direitos Humanos, Direitos de Todos	54%	94%
Industria	Pólo Industrial de Manaus	54%	66%
Defesa Nacional	Produção de Material Bélico	55%	8%
Legislativa	Controle Externo	55%	94%
Judiciária	Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal	56%	94%
Energia	Oferta de Petróleo e Gás Natural	56%	88%
Defesa Nacional	Tecnologia de Uso Aeroespacial	56%	42%
Comunicações	Inclusão Digital	57%	40%
Desporto e Lazer	Esporte e Lazer da Cidade	57%	71%
Agricultura	Desenvolvimento da Suideocultura	57%	17%
Organização Agrária	Crédito Fundiário	58%	95%
Judiciária	Prestação Jurisdicional Trabalhista	58%	99%
Segurança Pública	Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	58%	79%
Assistência Social	Proteção Social Especial	59%	80%

Fonte: Sigplan

Legenda:

MIMF: Média do Indicador de Metas Físicas

MIRO: Média Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários

Convém notar ainda que destes 153 programas, 71 (47%) possuem ações classificadas como prioritárias pela LDO 2006 (Lei º 11.178, de 20 de setembro de 2005) e 82 (53%) incluem ações não prioritárias. A média de execução física e orçamentária dos programas com ações prioritárias foi de 55% e 76%, respectivamente, e dos não prioritários, 57% e 71%, cada um. Verifica-se, na prática, que as ações classificadas como prioritárias têm precedência na alocação dos recursos no projeto e na Lei Orçamentária Anual e na sua execução, em relação às não prioritárias, conforme mandamento contido nas Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4.2 Ações Setoriais

4.2.1 Função Legislativa

4.2.1.1 Senado Federal

No exercício de 2006, o Senado Federal contou com autorizações de despesa, já reajustada por créditos adicionais, no montante de R$ 2,7 bilhões, sendo executados 94%. Foram alocados ao programa "Atuação Legislativa do Senado Federal" aproximadamente R$ 2,0 bilhões, à conta do qual foram executadas despesas no montante de R$ 1,9 bilhão, cerca de 93% da dotação autorizada. O quadro a seguir registra as dotações alocadas no programa finalístico do órgão, a execução financeira correspondente e o comportamento das respectivas metas físicas:

Execução Orçamentária do Programa 0551- Atuação Legislativa do Senado Federal
Exercício 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Processo Legislativo	1.556.413	1.506.967	97	545	269	49
Assistência Méd. e Odont Serv., Empreg., e Dependentes	46.975	46.044	98	37.346	33.530	90
Assistência Pré-Escolar a Depend. de Serv., Empregados	3.653	3.354	92	619	674	109
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	38.522	38.229	99	6.408	6.227	97
Produção Distribuição de Documentos Legislativos	36.391	25.004	69	40.866.000	24.131.539	59
Construção do Anexo III	24.865	69	0	14	0	0
Gestão do Sistema de Informática	60.373	39.923	66	267	295	110
Capacitação de Recursos Humanos	3.847	1.775	46	4.999	7.086	142
Apoio à Instalação Posto Avançado Incor - Brasília/DF	6.640	6.640	100	-	-	-
Contribuição da União, Aut. Fundação para custeio RPPS	192.864	184.989	96	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	23.533	818	3	-	-	-
TOTAL	**1.994.076**	**1.853.812**	**93**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Relatório de Prestação de Contas do Senado Federal

Das ações realizadas pelo órgão, ligadas às atividades constitucionais e regimentais da Casa, destacadas no demonstrativo acima, cabe mencionar a intitulada "Processo Legislativo", cuja dotação orçamentária alcançou, no exercício em questão, cerca de R$ 1,6 bilhão, tendo sido executados 97% desse montante, resultando em despesas na importância de R$ 1,5 bilhão.

Um dos referenciais capazes de ponderar os resultados alcançados com os recursos consignados à ação em destaque pode ser obtido pelo número de matérias legislativas apreciadas, em 2006, pelo Senado Federal: de 3.893 proposições apreciadas nas sessões legislativas da Casa, 2.547 matérias foram avaliadas pelo Plenário do Senado, das quais 1.679 restaram aprovadas. Para efeitos comparativos, registre-se que, no exercício anterior, as proposições apreciadas nessa Casa Legislativa (Plenário e Comissões) somaram 5.200, uma redução de aproximadamente 34%.

Diretamente vinculado à queda no número de proposições apreciadas pelo órgão, tem-se o desempenho da meta física atribuída à ação "Processo Legislativo". Do total de 545 sessões legislativa previstas, apenas 269 sessões foram efetivamente realizadas pelo Senado Federal, em 2006, o equivalente a 49% da meta estipulada. Registre-se que, no exercício anterior, diferentemente, o indicador físico para essa ação consistia em "proposições apreciadas", e não "sessões realizadas", como ocorrido em 2006, o que inviabiliza a comparação.

Os resultados físicos da ação "Produção e Distribuição de Documentos Legislativos" também ficaram aquém da meta prevista, segundo relatório do órgão, devido ao menor número de sessões legislativas, em conseqüência do calendário eleitoral e do trancamento da pauta por medidas provisórias.

4.2.1.2 Câmara dos Deputados

Consignou-se à Câmara dos Deputados, no exercício de 2006, dotação orçamentária final de R$ 3,1 bilhões, dos quais foram executados R$ 2,9 bilhões (95%), destacando-se o programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", que contou, no exercício em pauta, com 77% dos recursos autorizados para essa Casa Legislativa. O quadro a seguir exibe a dotação orçamentária alocada ao programa finalístico do órgão e sua correspondente execução financeira, bem como as metas físicas, previstas e executadas:

Execução Orçamentária do Programa 0553 - Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados Exercício de 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Processo Legislativo	2.017.000	1.935.571	96	1.586	1.103	69
Assistência Méd. Odont. Serv. Empregados	48.115	44.367	92	64.873	50.814	78
Assist. Pré-Esc. Dep. Serv Empreg. Dependentes	9.866	6.020	61	2.500	1.358	54
Auxílio-Transporte Servidores , Empregados	3.192	1.744	55	2.748	1.609	58
Auxílio-Alimentacão Servidores Empregados	107.022	105.012	98	18.127	16.443	91
Repar. e Conserv. Resid. Func. Poder Legislativo	15.218	9.089	60	433	414	96
Construção do Anexo V	18.040	423	2	50	0	-
Capacitação de Recursos Humanos	4.519	1.018	23	17.400	9.104	52
Construção de Cent. Trein. Formação - CEFORT	1.200	1.106	92	11	11	100
Construção Subest. Elet. Res. Água no Complexo	1.310	1.087	83	130	130	100
Apoio Inst. Posto Avançado INCOR Brasília	7.775	7.775	100	-	-	-
Contribuição União Autarq. Fund. Custeio RPPS	162.061	162.060	100	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	44.329	429	1	-	-	-
TOTAL	**2.439.647**	**2.275.701**	**93**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Relatório de Prestação de Contas da Câmara dos Deputados

Das ações que compõem o programa acima detalhado, cumpre salientar o "Processo Legislativo", ação destinada a manter a força de trabalho necessária à plena atuação do órgão, bem como seu custeio administrativo e operacional, e que realizou, em 2006, o montante de R$ 1,9 bilhão, correspondendo a 65% das despesas globais executadas pelo órgão.

Segundo o Relatório de Prestação de Contas da Câmara dos Deputados, foram aprovadas pelo Plenário da Casa, no exercício em exame, 168 matérias. Da meta física prevista de 1.586 sessões, foram efetivamente realizadas pela Casa 1.103 sessões legislativas, eqüivalendo a 69% da meta prevista, como conseqüência, em parte, do calendário eleitoral de 2006 e do trancamento de pauta por medidas provisórias.

Registre-se, à semelhança do Senado Federal, a alteração do produto (de meta física) estabelecido para "Processo Legislativo", ação que atua como referencial de avaliação dos resultados alcançados pelo órgão, substituindo-se "número de proposições apreciadas" por "número de sessões realizadas", o que impossibilita comparação com o exercício anterior.

4.2.2 Função Judiciária

4.2.2.1 Supremo Tribunal Federal

O Orçamento Geral da União destinou ao Supremo Tribunal Federal (STF), no exercício de 2006, créditos no valor total de R$ 299 milhões, sendo executados R$ 288 milhões (96%). Dos dois programas contemplados, ressalte-se "Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal", englobando todas as ações administradas pelo órgão e mobilizando o maior volume de recursos, com 79% do total da despesa executada. O demonstrativo a seguir exibe 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 2006:

Demonstrativo da Execução do Programa 0565 - Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal - Exercício de 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas no STF	170.972	165.884	97	85.000	112.403	132
Comunicação e Divulgação Institucional	16.755	13.080	78	32.000	28.298	88
Auxílio-Alimentação Serv. e Empregados	6.635	6.635	100	1.031	933	90
Assistência Médica Odontológica Serv. Empreg.	8.420	8.406	100	7.506	3.699	49
Recuperação e Moderniz. Instalações STF	7.492	5.935	79	50	49	100
Implantação Sistema Integ. Gest.Inf. - E-jus (*)	5.385	5.304	98	50	49	98
Capacitação Recursos Humanos	880	819	93	850	798	94
Contribuição União Custeio Previdência	16.278	16.278	100	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	8.317	5.981	72	-	-	-
TOTAL	**241.134**	**228.322**	**95**	-	-	-

Fonte: Siafi e Relatório de Prestação de Contas do STF

(*) Recursos provisionados ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão gestor do projeto em âmbito nacional.

A ação "Apreciação e Julgamento de Causas" está intimamente ligada à atividade finalística do STF; para o exercício em pauta, a movimentação processual do órgão alcançou 112.403 decisões, sendo 101.207 monocráticas e 11.196 colegiadas. Cada Ministro teria recebido, no exercício em exame, uma média mensal de 965 processos.

A variação positiva entre a previsão da meta física correspondente à ação em destaque e sua execução em 132% justificaram-se, em grande medida, conforme Relatório de Prestação de Contas do órgão, pelo aumento 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.

4.2.2.2 Superior Tribunal de Justiça

Ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), foi consignada dotação orçamentária, em 2006, no valor de R$ 622 milhões, tendo sido executados R$ 615 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 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas	346.703	342.938	99	286.602	262.343	92
Implant. Sistema Integ. Gestão Inf. Jurisd. – E-Jus	9.949	8.915	90	4	3,6	90
Implant. Sistema Uniformiz. Padr. Rotinas Proces.	1.000	-	-	5	0	-
Assistência Médico-Odontológica Serv. e Empr.	12.414	12.405	100	10.386	10.098	97
Assistência Pré-Escolar Depend. Serv. e Empr.	3.472	3.472	100	860	804	93
Auxílio-Alimentação Servidores e Empregados	19.490	19.490	100	2.775	2.745	99
Auxílio-Transporte Servidores e Empregados	73	73	100	420	396	94
Divulgação Atos do Poder Judiciário - TV Justiça	3.103	2.483	80	145	75,9	52
Capacitação de Recursos Humanos	1.329	1.172	88	2.945	4.397	149
Outros Projetos/Atividades	52.037	51.781	99	-	-	-
TOTAL	**449.570**	**442.729**	**98**	-	-	-

Fonte: Siafi e Relatório de Prestação de Contas do STJ

Verifica-se, com base nas informações acima, que a execução orçamentária do programa finalístico em questão atingiu o percentual de 98% da dotação orçamentária alocada, com destaque para a ação "Apreciação e Julgamento de Causas", executando a quase totalidade dos recursos que lhe foram autorizados. 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, 56% do orçamento total do STJ e 77% 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 2006, o julgamento de 262.343 processos, correspondendo a um decréscimo de 3% em relação a 2005, quando houve julgamento de 271.428 processos. A diferença, a menor, entre o percentual de execução física realizado e o inicialmente previsto deveu-se, conforme informações do órgão, principalmente, à demora no preenchimento de quatro vagas de seus Ministros e à greve de servidores. Apesar disso, registrou-se que a média de processos julgados, por relator, teria atingido 9.540 processos, aproximadamente 2% a mais do que em 2005, cuja média foi de 9.376.

4.2.2.3 Justiça Federal

A Justiça Federal foi contemplada, no exercício de 2006, com dotação no montante de R$ 6,9 bilhões, acrescida dos destaques recebidos, na ordem de R$ 7,1 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 executada totalizou R$ 11,8 bilhões. Cabe destacar que as despesas concernentes ao Cumprimento de Sentenças Judiciais (Precatórios/RPV), 61% da despesa executada, não podem ser consideradas despesas efetuadas com a manutenção da Justiça Federal, uma vez que se referem ao pagamento de sentenças judiciais em que outros órgãos da União tenham 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 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Julgamento de Causas na Justiça Federal	3.225.553	3.203.915	99	2.762.970	2.688.585	97
Implantação Sist. Integ Gestão Inf. Juris. Just. Federal	41.141	39.864	97	6	6	100
Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	31.056	30.981	100	155.656	202.835	130
Modernização de Instalações da Justiça Federal	17.426	14.879	85	63	65	103
Construção Ed.-Sede Seção Judiciária Vitória - ES	7.220	7.220	100	23	0	0
Const. Ed.-Sede Justiça Federal em Juiz de Fora - MG	4.108	4.108	100	42	42	100
Construção Ed.-Sede Justiça Federal Rio Grande - RS	3.600	3.600	100	13	22	69
Construção Ed.-Sede Justiça Fed.- Caxias do Sul – RS	6.500	6.500	100	40	39	99
Construção Ed.-Sede Just. Fed. .N. Hamburgo – RS	5.200	5.200	100	22	19	86
Const. Ed.-Sede Seção Judiciária- Florianópolis - SC	8.770	8.770	100	-	14	-

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Reforma Ed. Sede Tribunal Reg. Fed. 3ª Região - SP	9.041	7.141	79	21	20	99
Aquisição Ed. Anexo I Just. Fed. Belo Horizonte - MG	19.000	18.762	99	1	1	100
Aquisição Ed. Anexo II Just. Fed. Belo Horizonte - MG	25.000	25.000	100	1	1	100
Aquisição Ed.-Sede Sub. S. Bernardo Campo - SP	8.600	8.400	98	1	1	100
Funcionamento Centro Cultural Justiça Federal	3.224	2.949	91	-	1	-
Assistência Médica e Odontológica aos Serv. e Empr.	70.095	69.673	99	65.936	57.156	87
Assistência Pré-Escolar aos Dependentes	17.164	16.572	97	8.632	5.111	59
Auxílio-Transporte aos Servidores	5.768	5.399	94	5.935	5.185	87
Auxílio-Alimentação aos Servidores	168.201	165.863	99	25.002	23.427	94
Capacitação Rec. Humanos	10.534	9.006	85	11.958	22.726	190
Contr. Da União de suas Autarquias e Fundações PSSS	486.656	474.579	98	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	42.207	39.634	94	-	-	-
TOTAL	**4.216.064**	**4.168.015**	**99**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi 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 de Primeiro e Segundo Graus, no exercício de 2006, sendo que, nos Tribunais Regionais Federais, verificou-se acréscimo de 10% no número de processos julgados bem como decréscimo de 5% nos distribuídos e nos tramitados, em relação ao exercício de 2005. Na Justiça Federal de Primeiro Grau, por sua vez, houve um decréscimo de 3% nos processos julgados, 9% nos distribuídos e 4% nos processos em tramitação.

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 Primeiro e Segundo Graus com o número de magistrados existentes na Justiça Federal. Nos Tribunais Regionais Federais, esse indicador foi de 3.355 processos, representando um acréscimo de 10% em relação a 2005. Já na Justiça de Primeiro Grau, o número de processos julgados por magistrado, em 2006, comparativamente ao exercício anterior, foi de 1.841 processos, equivalente a um decréscimo de 11%.

No exercício de 2006, destacaram-se ainda medidas com vistas à finalização do processo de implantação de juizados especiais federais e de varas federais. Saliente-se que em algumas ações voltadas para a construção e modernização de imóveis, especificadas no quadro acima, os recursos orçamentários executados incluem os valores inscritos em restos a pagar não-processados, para o exercício de 2007, o que ajuda a explicar as distorções entre as metas físicas realizadas e os respectivos percentuais de execução financeira.

4.2.2.4 Justiça do Trabalho

Na Lei Orçamentária de 2006, a Justiça do Trabalho foi contemplada com um orçamento total, já considerada a movimentação externa de crédito, de R$ 8,8 bilhões dos quais foram executados R$ 8,7 bilhões (99%). O programa "Prestação Jurisdicional Trabalhista" mobilizou o maior volume de recursos, com 71% do total da despesa executada, 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 2006.

Demonstrativo da Execução do Programa 0571 - Prestação Jurisdicional Trabalhista
Exercício de 2006

(em R$ milhares)

Ações	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	5.011.124	4.999.935	100	2.593.704	2.395.048	92
Impl. Sist. Integ. Gestão Inform. Jur. Just. Trab. (E-jus)	39.978	39.946	100	12	3	25
Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	2.067	1.950	94	2.681	2.427	90
Assistência Médica Odont. Servid. Empreg. Dependentes	84.523	82.604	98	104.364	95.436	91
Assistência Pré-Escolar Dep. de Serv e Empregados	19.263	18.263	95	9.574	8.098	84
Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	6.655	6.243	94	6.244	4.525	72
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	167.957	167.448	100	35.826	33.852	94
Capacitação de Recursos Humanos	10.351	9.033	87	31.568	33.152	105
Const. Ed. Sede Trib. Reg. Tr. 22ª Reg. em Teresina -PI	4.024	3.577	89	33,53	0	0
Construção de Forum Trabalhista em São Luís - MA	4.354	3.871	89	47	0	0
Construção do Complexo do Trib. Reg. Trab. 20ª Região	14.677	14.677	100	68	65	95
Construção de Forum Trabalhista em Londrina – PR	3.379	3.379	100	43	0	0
Construção de Forum Trabalhista em Maringá – PR	3.100	3.100	100	96	0	0
Const. Ed. Sede Trib. Reg. Tr. 24ª Reg. Campo Gde. - MS	5.065	501	10	26	3	10
Construção Anexo Forum Trabalhista em Fortaleza/CE	6.245	6.245	100	76	64	85
Desapropriação Andar Tér. Gar. Ed. 15ª Reg. Campinas-SP	4.992	4.922	100	100	100	100
Modernização de Instalações da Justiça Trabalho	9.107	8.067	89	46	11	24
Contrib. União, Aut. Fund. p/Regime Prev. Serv. Púb. Fed.	839.875	834.818	99	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	46.304	29.346	63	-	-	-
TOTAL	**6.283.040**	**6.237.925**	**99**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e 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, em 2006, alcançou R$ 5 bilhões, correspondente a 57% das despesas globais executadas naquele exercício. De acordo com as informações prestadas pelo órgão, foram julgados 2.395 mil processos em 2006, perfazendo 92% da meta prevista.

No exercício de 2006, foram instaladas 50 novas Varas do Trabalho, assim como inauguradas as Sedes do Tribunal Superior do Trabalho, em Brasília/DF e do Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região, em Aracaju/SE. Quanto às ações relativas à construção de Foruns Trabalhistas, o órgão salienta que dificuldades e atrasos na execução das respectivas obras, a exemplo de embaraços na conclusão do processo licitatório, provocaram a inscrição em restos a pagar não processados, para o exercício de 2007, da quase totalidade dos recursos empenhados.

4.2.2.5 Justiça Militar

A Justiça Militar tem a competência constitucional de resguardar a legislação aplicável aos militares federais das Forças Armadas do Exercito, Marinha e Aeronáutica, atuando em processos específicos de natureza militar. Coube ao órgão, em 2006, dotação orçamentária no valor final de R$ 230,5 milhões, dos quais foram executados R$ 224,5 milhões, representando 97% do total. Destacou-se o programa "Prestação Jurisdicional Militar", responsável pela execução de 57% 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 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Realizada (D)	(D/C) %
Processamento de Causas Justiça Militar da União	101.876	99.498	98	1.800	1.863	104
Modernização de Instalações	3.028	1.725	57	7	13	186
Auxílio-Alimentação de Servidores e Empregados	4.990	4.969	100	721	699	97
Assistência Médico-Odontológica a Serv. e Empreg.	4.622	4.484	97	2.600	2.671	103
Outros Projetos/Atividades	18.458	16.280	88	-	-	-
TOTAL	**132.974**	**126.956**	**95**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Relatório da Justiça Militar

Segundo o relatório da Justiça Militar, foi dado atendimento a todas as demandas ingressas no transcurso de 2006, sendo que na ação relativa à Processamento de Causas envolvendo crimes militares, verificou-se o julgamento de 1.863 processos, contra 1.628 julgados em 2005, representando um acréscimo de 14%, superando inclusive a meta física prevista.

4.2.2.6 Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

Ao final de 2006, a Justiça do Distrito Federal e Territórios, somados os créditos adicionais e os valores recebidos por descentralização, foi contemplada com dotação orçamentária no valor de R$ 1,024 bilhão, sendo executado R$ 1,019 bilhão. O quadro a seguir demonstra o comportamento orçamentário das principais ações integrantes do programa finalístico do órgão, "Prestação Jurisdicional no Distrito Federal", acompanhadas das respectivas metas físicas, previstas e executadas:

Demonstrativo da Execução do Programa 0567 - Prestação Jurisdicional no Distrito Federal
Exercício de 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas	646.954	645.333	100	346.786	306.779	88
Implantação Juizados Especiais Cíveis e Criminais	15.956	15.956	100	8	1	13
Reforma e Modernização do Bloco A	10.000	6.530	65	23	26	113
Implantação Sist. para Modernização Jurisdicional	3.285	3.285	100	5	2,5	50
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	41.226	41.226	100	4.780	4.487	94
Assistência Pré-Escolar Depend. Serv. Empregados	5.657	5.657	100	1.372	1.446	105
Assistência Médico-Odontológica Serv. e Empreg.	10.639	10.639	100	16.000	14.878	93
Implantação Sistema Eletr. Vigilância e Segurança	3.854	3.854	100	23	43	187
Cont. União Cust. Reg. Prev. Serv. Público Federal	96.784	96.784	100	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	4.257	4.198	99	-	-	-
TOTAL	**838.612**	**833.462**	**99**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Relatório de Prestação de Contas do TJDFT

Quanto à "Apreciação e Julgamento de Causas", principal ação de seu programa finalístico, o relatório do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) assinala a consecução de 306.779 processos apreciados e julgados em 2006, ante 280.430 sentenciados ou acordados em 2005, correspondendo a uma variação positiva de 9% de um exercício para outro.

No que tange à ação "Implantação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais", saliente-se que, embora tenha sido executada a integralidade de sua dotação, cerca de 50% dos recursos foram destinados à construção de um complexo criminal com 4 (quatro) edifícios (integralmente inscritos em restos a pagar),

e os demais aplicados na reforma de um fórum já existente, no início das obras de outro, e na inauguração de um terceiro, implicando no baixo atingimento de sua meta física.

4.2.2.7 Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral dispôs de dotação orçamentária final, em 2006, equivalente a R$ 3,173 bilhões, dos quais foram executados R$ 3,096 bilhões, correspondendo a 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, contemplando os meios materiais e financeiros necessários para o desenvolvimento das ações voltadas à materialização da jurisdição eleitoral em todo o País. A tabela seguinte exibe 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 2006

(em R$ milhares)

	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Pleitos Eleitorais – Nacionais	388.584	359.592	93	2	2	100
Divulgação Atos P. Jud. Serv. Es. Just.– TV Just. Nac.	8.221	8.221	100	91	158	174
Atualização/Manutenção Sist. Votação Apuração	119.682	118.988	99	407.093	432.630	106
Construção de Cartórios Eleitorais	17.608	14.413	82	65	24	37
Aquisição de Imóveis para Cartórios Eleitorais	5.717	2.625	46	23	18	78
Construção do Edifício-Sede do TSE em Brasília/DF	20.000	3.396	17	16	1	6
Implantação da Rede de Alta Velocidade – Nacional	2.349	2.349	100	13	13	100
Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados	4.272	3.328	78	2.631	2.124	81
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	84.360	82.487	98	12.620	13.655	108
Assistência Médico-Odontológica Serv, Emp. e Dep.	43.593	43.022	99	34.852	32.556	93
Assistência Pré-Escolar Dep. Servidores e Empregados	15.416	14.473	94	3.817	3.503	92
Capacitação Recursos Humanos	7.690	7.169	93	8.271	10.335	125
Gestão e Administração do Programa	1.609.295	1.599.965	99	-	-	-
Contr. da União de suas Autarquias Fundações - PSSS	185.101	182.836	99	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	25.836	18.021	70	-	-	-
TOTAL	**2.537.724**	**2.460.885**	**97**	-	-	-

Fonte: Siafi e Relatório de Prestação de Contas da Justiça Eleitoral

O relatório do Tribunal Superior Eleitoral assinala que, no exercício de 2006, a atividade jurisdicional do órgão foi mais intensa, tendo sido julgados 57.246 processos, o correspondente a um aumento de 212% em relação ao decidido em 2005 (18.335). O tempo médio entre a distribuição e o julgamento também teria sido substancialmente reduzido. No entanto, se comparado com o ano eleitoral de 2004 (47.221), a quantidade de julgados cresceu 21%, em 2006.

Em comparação aos demais ramos da justiça, merece destaque o desempenho da Justiça Eleitoral na apreciação de processos em 2006.

Há que se destacar, ainda no exercício em pauta, a realização das eleições gerais (presidente, vice-presidente, governadores e vice-governadores, deputados estaduais, distritais e federais, além de um terço dos membros do Senado Federal), quando foram mobilizados cerca de R$ 500 milhões, investindo-se inclusive nas linhas de transmissão, o que teria garantido, de acordo com o órgão, maior agilidade e segurança nos resultados.

Ressalte-se ainda a implementação da ação "Construção do Edifício-Sede do TSE, em Brasília/DF" que executou, no exercício em pauta, apenas 1% da obra total prevista (52.537 m²) devido, segundo o

órgão, à alteração nos procedimentos preparatórios de licitação, em atendimento a determinações do TCU, o que veio a ocasionar a prorrogação da abertura do certame para o início de 2007 e, conseqüentemente, a não utilização integral dos recursos orçamentários autorizados, juntamente com o não atendimento das metas físicas previstas.

4.2.2.8 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. Na LOA para 2006, o CNJ já contou com orçamento próprio, exibindo dotação final autorizada de R$ 21 milhões e despesa total realizada de R$ 20 milhões (94%). O demonstrativo abaixo mostra a execução do programa "Controle da Gestão Administrativa e Financeira do Poder Judiciário" e 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 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Apreciação Julgamento de Processos Disciplinares	5.971	4.985	83	200	1.932	866
Implantação Sist. Integ. Gest.Inform. P. Judiciário	5.923	5.866	99	10	10	100
Comunicação e Divulgação Institucional	500	6	1	1.214	15	1
Capacitação Recursos Humanos	100	4	4	43	4	9
Outros Projetos/Atividades	257	258	101	-	-	-
TOTAL	**12.751**	**11.119**	**87**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Relatório de Prestação de Contas do CNJ

Das ações que compõem o programa finalístico do órgão, destaca-se a ação "Apreciação e Julgamento de Processos Disciplinares", destinada à prestação jurisdicional constitucionalmente atribuída ao CNJ. Quanto aos resultados alcançados, percebe-se, pelo demonstrativo acima, um aumento significativo de processos julgados, da ordem de 1.510%, comparativamente ao exercício anterior, superando em 866% a meta estabelecida na LOA.

4.2.3 Funções Essenciais à Justiça

4.2.3.1 Ministério Público da União

A Lei Orçamentária Anual para 2006 consignou ao Ministério Público da União (MPU) dotação, já reajustada por créditos adicionais, de R$ 2,4 bilhões, dos quais foram executados R$ 2,3 bilhões, correspondendo a 96% da dotação autorizada. Destacou-se o programa "Defesa da Ordem Jurídica", que realizou o montante de R$ 1,9 bilhão, correspondendo a 85% das despesas executadas no exercício. No quadro a seguir, destaca-se a dotação orçamentária alocada ao programa finalístico do órgão, sua correspondente execução financeira, bem como as metas físicas, previstas e realizadas:

Demonstrativo da Execução do Programa 0581 - Defesa da Ordem Jurídica
Exercício de 2006

(em R$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário – PGJDFT	216.674	210.915	97	843.839	769.872	91
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário – PGT	383.022	374.704	98	1.188.704	785.001	66
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário – PGJM	59.180	59.159	100	21.341	11.899	56
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário – PGR	870.497	852.879	98	1.534.620	1.433.666	93
Aquisição de Ed. Sede Proc. Reg. Rep. Belo Horizonte - MG	22.000	20.140	92	1	1	100
Implantação Ofícios junto às Varas Justiça do Trabalho	13.119	10.513	80	36	35	97
Construção de Ed. Sede Proc. Reg. Rep. Porto Alegre - RS	3.385	3.385	100	18	-	-
Construção de Ed. Sede Proc.-Geral Just. Militar Brasília-DF	3.810	3.810	100	40	12	31
Aquisição Eds. Sede Implantação Ofícios - Varas J. Trabalho	5.020	1.305	26	12	5	42
Construção Ed. Sede Promotoria Justiça Samambaia - DF	4.480	4.055	91	69	51,4	74
Construção Ed. Sede Proc.-Geral Trabalho – Brasília - DF	13.326	13.326	100	55	10	18
Aquisição Ed. Sede Promotoria Reg. Trabalho 1ª Região -RJ	4.600	3.900	85	1	1	100
Implantação de Procuradorias junto às Varas Federais	23.504	20.095	85	135	30	22
Assistência Méd. Odont. Serv., Emp. Dep. – MPF	13.647	13.613	100	33.159	26.112	79
Assistência Pré-Escolar Depend. Serv., Empregados - MPF	5.462	4.656	85	3.470	3.128	90
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	66.811	63.399	95	25.611	11.419	45
Fiscalização e Controle da Aplicação da Lei	13.599	11.946	88	54	40	74
Manutenção do Conselho Nacional do Ministério Público	8.798	2.684	31	2	-	-
Gestão e Administração do Programa	3.959	3.955	100	-	-	-
Contribuição da União Aut. Fundações p/ Custeio RPPS	248.384	228.241	92	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	43.831	28.846	66	-	-	-
TOTAL	**2.027.108**	**1.935.526**	**95**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Relatório de Prestação de Contas do MPU

De acordo com o demostrativo acima, coube às ações "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário", em seu conjunto, 66% do total executado pelo órgão, muito embora a realização de algumas das metas físicas correspondentes, calcadas em pareceres elaborados, tenham se mostrado aquém da meta prevista. Segundo informações do MPU, o descumprimento das metas físicas previstas, no caso da PGT, prende-se às dificuldades de aquisição e locação de imóveis no Interior, e atraso na aprovação da LOA/2006, que teriam permitido a instalação dos 35 novos Ofícios junto às Varas do Trabalho somente ao final do exercício. No caso da PGJM, a diferença em questão se apresenta em virtude do quantitativo da meta prevista adotar metodologia de cálculo que incluiu despachos processuais não considerados na contagem que apurou o montante de 11.899 pareceres elaborados.

No que tange à ação "Construção do Edifício-Sede da Procuradoria-Geral do Trabalho em Brasília/DF", previsto para ser construído com área total de 53.356 m², verifica-se que, embora os recursos financeiros tenham sido integralmente executados, a meta física de realização da obra (10% de execução física) teria ficado bem aquém dos 55% previstos. De acordo com o órgão, isso se deu em virtude da meta prevista ter sido fixada por iniciativa do Congresso Nacional, sem consulta ao MPT, gerando-se, por conseqüência, no exercício em pauta, o reduzido percentual de execução de meta física. Destaque-se que a ação foi objeto de emenda ao orçamento, que elevou sua dotação de R$ 3 milhões para R$ 10 milhões. Nessa alteração, provavelmente ocorreu a fixação de meta física inconsistente.

4.2.4 Funções Saúde, Previdência e Assistência Social

Em 2006, os programas associados às funções Saúde, Previdência e Assistência Social estiveram principalmente sob a responsabilidade dos Ministérios da Saúde, da Previdência e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, constando ainda como responsáveis os Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades. Contudo, a execução das despesas dessas áreas ocorre em todos os entes da administração

pública federal vinculados aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, notadamente em decorrência da execução do programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União". A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

4.2.4.1 Execução dos Programas de Governo

No exercício em exame, o total dos programas selecionados para as funções Saúde, Previdência e Assistência Social alcançou execução orçamentária de R$ 59,4 bilhões, representando 97% da dotação autorizada, enquanto que a média de execução das metas físicas alcançou 59%. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Saúde, Previdência e Assistência Social – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Assistência Suplementar à Saúde	58.872.504	0%	57.871.283	98%	37%	
Atenção à Saúde Popul. Sit. Urgências, Violências e Outras Causas Ext.	306.145.579	1%	150.684.848	49%	24%	X
Atenção à Saúde Popul. Estratég. em Situações Especiais de Agravos	80.177.605	0%	62.985.692	79%	77%	X
Atenção Especializada em Saúde	861.366.319	1%	359.113.489	42%	98%	
Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	32.832.975	0%	32.109.855	98%	100%	
Educação Previdenciária	1.351.362	0%	293.463	22%	19%	
Investimento para Humanização e Ampliação Acesso à Atenção à Saúde	144.663.884	0%	123.716.791	86%	23%	
Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	761.864.848	1%	758.276.795	100%	90%	X
Previdência Complementar	9.682.302	0%	1.171.434	12%	96%	X
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	46.235.490.980	76%	46.184.333.980	100%	25%	X
Proteção Social Especial	159.565.839	0%	127.762.804	80%	59%	X
Regimes de Previdência dos Serv. Públicos União, Est., Mun. e DF	12.791.434	0%	6.466.692	51%	67%	
Resíduos Sólidos Urbanos	63.058.329	0%	54.578.927	87%	35%	X
Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	306.093.259	1%	287.815.827	94%	84%	
Serviços Urbanos de Água e Esgoto	1.058.871.179	2%	886.105.981	84%	27%	
Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família	8.555.282.809	14%	7.875.955.710	92%	50%	
Vigilância Ambiental em Saúde	10.075.947	0%	9.220.486	92%	50%	
Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis	3.200.000	0%	3.053.976	95%	50%	X
Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis	1.231.135.854	2%	1.197.692.867	97%	89%	
Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras DST	1.282.345.000	2%	1.256.744.776	98%	87%	X
Total	**61.174.868.008**	**100%**	**59.435.955.676**	**97%**	**59%**	

Fonte: Sigplan

Em termos de execução física, destaca-se o programa "Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase", por ter conseguido cumprir com sua meta programada para 2006. Noutro vértice, o programa "Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde" alcançou apenas 23% do previsto, apesar de ter executado 86% de sua dotação.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, com os maiores percentuais de execução em relação à dotação autorizada e meta física destacam-se os programas "Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis" e "Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis" (90% e 100% para o primeiro programa e 87% e 98% para o segundo). O programa "Previdência Complementar" apresentou a menor execução orçamentária (12%), embora tenha alcançado execução física elevada (96%).

No âmbito da Previdência Social, o Tribunal realizou auditoria (TC nº 011.650/2005-4) no Instituto Nacional de Segurança Social - INSS para verificar a conformidade de pagamentos de benefícios previdenciários. Partindo do cruzamento de informações contidas na base de dados do INSS, do cadastro de eleitores do Tribunal Superior Eleitoral, do cadastro de contribuintes da Secretaria da Receita Federal

do Brasil e dos óbitos registrados no Ministério da Previdência Social, foram identidicados indícios de irregularidade em 1.629 benefícios, que correspondiam a 23% da amostra analisada (7.053). As principais irregularidades referem-se a pagamentos realizados acima do teto previdenciário ou feitos a pessoas já falecidas, à acumulação indevida de benefícios e a concessões a pessoas cuja idade é incompatível com o tipo de benefício.

Destarte, no Acórdão 2.350/2006 – Plenário, foram feitas determinações e recomendações ao INSS para que adote providências quanto às irregularidades e oportunidades de melhoria de desempenho identificadas na fiscalização.

4.2.4.2 Financiamento da Seguridade Social

A seguridade social, conforme o art. 195 da Constituição Federal, 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. No âmbito federal, esse orçamento compreende as receitas vinculadas por comando constitucional ou legal, as diretamente arrecadadas pelos órgãos e entidades integrantes dessa esfera orçamentária, bem como as multas incidentes sobre contribuições sociais da seguridade social.

Quanto às 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 que a despesa possa ser considerada como da seguridade social, 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.

Feitas essas considerações e diante da inexistência de efetiva segregação entre os orçamentos fiscal e o da seguridade social na forma de distintos balanços orçamentários, procedeu-se à apuração das receitas e despesas típicas desta última esfera, visando, mediante confronto, demonstrar o resultado da seguridade social no exercício de 2006, conforme a tabela seguinte:

Receitas e Despesas da Seguridade Social

(em R$ milhares)

Itens	Exercício de 2006
1. Receitas Correntes	**274.579.375,0**
1.1. Receita Tributária	255.025,8
1.2. Receita de Contribuições	259.587.009,8
1.3. Receita Patrimonial	5.649.467,5
1.4. Receita Agropecuária	1.950,3
1.5. Receita Industrial	3.981,4
1.6. Receita de Serviços	3.932.192,5
1.7. Transferências Correntes	1.340,4
1.8. Receitas Correntes a Classificar	-8,6
1.9. Outras Receitas Correntes	5.148.415,9
2. Receitas de Capital	**32.122,6**
2.1 Alienação de Bens	32.122,6
3. Receita Total da Seguridade Social (1 + 2)	**274.611.497,6**
4. Desvinculação de Receitas da União (DRU)	**33.948.353,8**
4.1. Contribuições Sociais (*)	33.460.764,0
4.2. Multas e Juros de Mora (**)	382.531,0
4.3. Receita da Dívida Ativa	105.058,8
5. Despesa Total da Seguridade Social	304.011.241,1
6. Ajuste da despesa	-759.973,8
6.1. Ajuste da despesa % (6/5)	0,25%
7. Despesa Total da Seguridade Ajustada (5 + 6)	**303.251.267,3**
8. Resultado da Seguridade Social (3 - 5)	-29.399.743,5
9. Resultado da Seguridade Ajustado (3 - 7)	**-28.639.769,7**
10. Resultado da Seguridade + DRU (8 + 4)	4.548.610,3
11. Resultado da Seguridade Ajustado + DRU (9 + 4)	**5.308.584,1**

Fonte: Siafi.

Nota: O ajuste da despesa refere-se a ações consideradas não integrantes da seguridade, por não atenderem ao art. 194 da Constituição Federal.

(*) 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;

(**) Multas e juros de mora referentes à receita de contribuições e à respectiva dívida ativa.

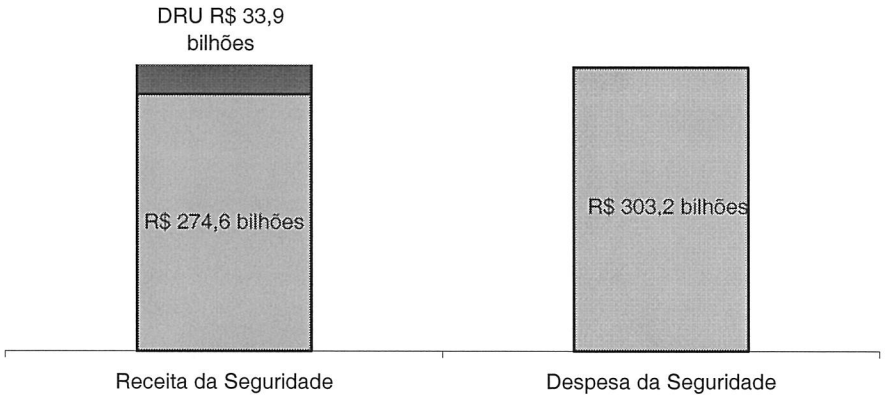
Registre-se que o ajuste procedido na despesa mencionada no item 6 da tabela anterior refere-se a ações consideradas não-características da seguridade, ainda que tais despesas tenham constado do orçamento da seguridade. É o caso, por exemplo, das despesas classificadas como "2004 – assistência médica 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$ 754,5 milhões e R$ 5,4 milhões respectivamente. Segundo metodologia adotada pelo Tribunal de Contas da União na Decisão Plenária nº 1.511/2002, 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 Plenária n.º 1.511/2002. 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.

A receita total da seguridade social (item 3 da tabela) compreende as receitas correntes e de capital classificadas nesta esfera orçamentária. Para o cálculo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) referente à seguridade social, foram levantados os valores das contribuições sociais sobre as quais incide a desvinculação, bem como das correspondentes multas, juros de mora e dívida ativa. Os valores das multas referentes às contribuições que integram a seguridade social devem ser considerados por força da Decisão Plenária TCU nº 770/2001, que firmou entendimento no sentido de que essas multas, administradas pela

Secretaria da Receita Federal, são vinculadas àquela esfera orçamentária. Destarte, foram levantados os valores da base de cálculo da DRU aplicada às receitas da seguridade: R$ 174,0 bilhões de contribuições sociais, 0,5 R$ bilhões de receita da dívida ativa e R$ 1,9 bilhões referentes às respectivas multas e juros. Ressalte-se que dessa base foram deduzidas as contribuições previdenciárias, tanto para o Regime Geral de Previdência Social (art. 167, inc. XI da CF), quanto, por analogia, para o Plano de Seguridade Social do Servidor. A receita de Contribuição do Salário-Educação exclui-se da base por força do §2º do art. 76 do ADCT. Para a obtenção do montante da desvinculação, foram aplicados 20,0% sobre as contribuições sociais que compõem a base de cálculo da DRU, com exceção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), no valor de R$ 32,6 bilhões, sobre o qual foi aplicado o percentual de 15,78948%, haja vista exclusão da parcela da CPMF que financia o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O confronto entre receitas e despesas apontou para um resultado negativo da Seguridade Social no exercício de 2006 (itens 8 e 9 da tabela). Contudo, 20% das receitas de contribuições da Seguridade integram a Desvinculação das Receitas da União (DRU), instituída pela EC n.º 27/2000 e alterada pela EC n.º 42/2003, vigente até 2007. Na situação hipotética de aplicação integral na própria seguridade dos recursos da DRU, incidentes sobre as contribuições sociais, multas e respectivos juros relativos àquela esfera, o resultado da seguridade seria positivo no valor aproximado de R$ 5,3 bilhões (item 11 da tabela). Destarte, conclui-se que parcela dos recursos de contribuições vinculadas à seguridade, ao ser objeto de desvinculação, financiou despesas do orçamento fiscal ou contribuiu para o atingimento de *superavit* primário no exercício de 2006.

Financiamento da Seguridade Social



Fonte:Siafi

Considerando o *superavit* primário do governo central no valor de R$ 49,8 bilhões, esse eventual saldo positivo de R$ 5,3 bilhões – se não houvesse desvinculação de receitas da Seguridade Social – representaria cerca de 11% do *superavit* no exercício de 2006.

Atualmente, no entanto, devido à 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.

Em relação às receitas e despesas da seguridade social, é relevante mencionar o processo TC 015.297/2005-7, no qual o TCU, em atendimento a solicitação da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, analisou a regularidade dos repasses dos recursos arrecadados por meio da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição Social sobre o

Lucro Líquido (CSLL), do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) no período de 2001 a 2005. Foram identificados significativos saldos remanescentes nos cofres públicos a cada ano. Tomando-se como exemplo o exercício de 2005, o saldo não repassado do PIS/Pasep representou 4,65% do montante arrecadado, o da Cofins foi pouco superior a 3% e o da CSLL foi de mais de 17% do total da arrecadação. Somando-se os saldos não utilizados das três contribuições, chega-se a mais de R$ 6,5 bilhões ao final de 2005.

Considerada apenas a CSLL, os recursos não aplicados atingiam o valor de R$ 888 milhões, montante superior, por exemplo, a toda a dotação orçamentária, para 2005, do Programa de Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids, correspondente a R$ 807 milhões no âmbito do Ministério da Saúde.

A partir dessas constatações, o TCU decidiu, por meio do Acórdão nº 340/2007-Plenário, determinar a realização de estudo, no segundo semestre de 2007, com vistas a mapear as vinculações orçamentárias das receitas da União e os critérios adotados pelo Poder Executivo para o contingenciamento dos recursos, além de avaliar a legalidade desse procedimento e propor medidas tendentes a dotar de maior transparência a sistemática de planejamento e obtenção do *superavit* primário pela União.

4.2.4.3 Resultado Financeiro da Previdência Social

Os regimes que integram o sistema previdenciário brasileiro são: Regime Geral da 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.

Em 2006, o fluxo de caixa do RGPS apresentou resultado negativo de R$ 42,1 bilhões, obtido a partir da comparação entre a arrecadação líquida de R$ 123,5 bilhões, incluídas todas as fontes de financiamento do INSS, e a despesa com benefícios previdenciários no valor de R$ 165,6 bilhões, conforme informações apresentadas pelo Ministério da Previdência Social – MPS no sítio oficial do órgão na *internet*.

A presente situação deficitária origina-se, sob o enfoque da despesa, no forte desequilíbrio financeiro dos compromissos rurais, que respondem por cerca de R$ 28,6 bilhões do *deficit* de caixa do RGPS. Por sua vez, sob a ótica da receita é fator relevante para o *deficit* a precariedade das relações de trabalho, com o conseqüente crescimento do trabalho informal, que não gera contribuições para o custeio do regime.

Acrescente-se a esses números as renúncias previdenciárias, que no exercício de 2006 alcançaram cerca de R$ 11,3 bilhões, abrangendo a concessão de isenções para entidades filantrópicas, no montante de R$ 4,2 bilhões.

O quadro a seguir demonstra a composição do resultado do Regime Geral da Previdência Social em 2006, comparado ao de 2005.

Resultado do RGPS – Exercícios de 2005 e 2006

(em R$ bilhões)

Discriminação	2005	2006	% 2006/2005
Contribuição sobre Produção Rural (I)	3,3	3,8	13,65%
Contribuição sobre Trabalho Urbano (II)	105,1	119,7	13,92%
Receita Líquida Total (III = I + II)	**108,4**	**123,5**	**13,91%**
Despesa com Aposentadoria Rural (IV)	27,4	32,4	18,20%
Despesa com Aposentadoria Urbana (V)	118,6	133,2	12,30%
Despesa Total (VI = IV + V)	**146,0**	**165,6**	**13,41%**
Resultado da Previdência (VII = III – VI)	**(37,6)**	**(42,1)**	**11,94%**
Resultado da Previdência do Trabalho Rural (VIII = I - IV)	(24,0)	(28,6)	18,83%
Resultado Exceto Previdência do Produtor Rural (IX = VII - VIII)	(13,5)	(13,5)	-
Renúncia Previdenciária* (X)	12,3	11,3	-6,41%
Resultado Exceto Previdência do Produtor Rural e Renúncias (XI = IX + X)	**(1,3)**	**(2,2)**	**59,78%**

Fonte: Ministério da Previdência Social

(*) Renúncia Previdenciária estimada para 2005.

Não obstante ainda restar um *deficit* de R$ 2,2 bilhões, este saldo foi influenciado pela concessão de outros benefícios de natureza assistencial, os quais são suportados indevidamente pela Previdência, a exemplo das aposentadorias e pensões concedidas por idade, que representam cerca de 21% dos benefícios pagos. Além disso, grande parcela dos brasileiros que hoje estão na economia informal, aproximadamente 20% (13,9 milhões de pessoas) da população urbana economicamente ativa, irá onerar a previdência em um futuro próximo, sem que tenha contribuído para o regime.

Observa-se, assim, a necessidade de fazer clara distinção 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.

Outro fator que também impacta negativamente o resultado do Regime Geral de Previdência é o crescimento da inadimplência, expressa pelo volume de créditos tributários em cobrança, que sofreu um incremento de 17% e alcançou R$ 144 bilhões em dezembro de 2006, agravado pela baixa eficiência em sua arrecadação, cerca de 0,25% (R$ 310,2 milhões) de recolhimento em relação aos valores em cobrança em dezembro de 2005 (R$ 122,7 bilhões).

De 42,4 milhões de empregados, já excluídos os empregados públicos estatutários e militares, apenas 24,6 milhões são contribuintes do sistema previdenciário, e de 22,5 milhões de pessoas que exercem atividades por conta própria ou atuam como empregadores, apenas 4,7 milhões estão inscritos como contribuintes individuais, segundo números apresentados para o exercício de 2005 no Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 11 n° 12, publicado em dezembro de 2006.

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS encontra-se regulado por dispositivos constitucionais e legais fixados, entre outras, pelas Emendas Constitucionais nºs. 3, 20 e 41 e pelas Leis nºs. 8.112/90, 8.212/91 e 9.717/98. 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 uma previdência complementar.

As despesas com pessoal abrangeram 2.091.333 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 64% servidores civis e 36% militares, com base em dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Desse total de servidores, os inativos e pensionistas representam 47%, compreendendo 657.141 civis e 323.832 militares, apontando para um desequilíbrio entre a quantidade de ativos e a de inativos e pensionistas, o que afeta fortemente o equilíbrio financeiro do RPPS.

O *deficit* do RPPS decorre, em boa medida, das alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual aproximadamente 650 mil servidores celetistas foram transformados em estatutários, com direito a aposentadoria integral, sem a devida contribuição previdenciária.

No exercício de 2006, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal, e tratado no tópico 3.3.6 deste relatório, a despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas da União foi de R$ 48,7 bilhões. Dado o valor de R$ 44,3 bilhões referente ao ano anterior, essa despesa apresentou um crescimento de cerca de 10% em relação a 2005.

A modalidade de financiamento que predomina no atual sistema previdenciário é o regime de repartição simples, visto que o art. 195, II, da Constituição da República dispõe que a seguridade social será 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. Em que pese a inclusão de regras próprias de regime de capitalização, a premissa básica do sistema de previdência brasileiro continua sendo o financiamento dos encargos previdenciários por meio da contribuição do pessoal ativo e dos empregadores, assim como por recursos do orçamento.

Quanto à pertinência da atual modalidade de financiamento da previdência social, o Relator do processo TC 007.208/2003-6 assim se pronunciou no voto que resultou no Acórdão TCU nº 1.465/2003-Plenário:

> É inegável a existência de um déficit no regime previdenciário como bem destaca a Equipe de Auditoria e como, aliás, já foi esclarecido nas Contas do Governo relativas ao exercício de 2002, das quais fui Relator, conseqüência da implantação de um sistema sem a realização de qualquer estudo técnico. É indiscutível, ademais, como resta demonstrado nos autos, que um modelo de repartição simples a ser aplicado exclusivamente para o setor público, tem grandes chances de fracasso, pois a relação entre servidores ativos e inativos é extremamente desfavorável. Resta claro, também, que uma relação de contribuição de 2:1, limite este fixado pela Lei nº 9.717/98, permite a concessão de benefícios ao servidores bastante próximos de sua remuneração integral, especialmente se considerarmos que, em média, ingressam no serviço público aos trinta e dois anos e só se aposentarão aos sessenta.
>
> Nesse sentido, não há dúvida de que o único modelo capaz de desonerar o estado brasileiro e de assegurar a todos os servidores públicos a certeza de uma aposentadoria sem os percalços vividos pela atual geração de servidores, ainda que em futuro longínquo, é a implantação de um sistema de capitalização, já utilizado amplamente no Brasil, a exemplo das empresas estatais, e no Exterior, como esclarecido pela Equipe de Auditoria. Se por um lado o modelo poderá implicar maiores ônus para o erário, por outro, se gerido com transparência, portanto com a participação de todos os interessados - servidores e União - em que seja garantida uma rentabilidade mínima para os recursos arrecadados, a exemplo do FAT e do FGTS, as finanças públicas serão totalmente desoneradas no futuro, sem contar a formação de poupança a ser utilizada pelos futuros governos para alavancar o desenvolvimento do País, especialmente se os recursos forem investidos no setor produtivo.

> Dessa forma, entendo perfeitamente pertinente as conclusões da Unidade Técnica no sentido de que as autoridades previdenciárias não podem deixar de realizar estudos aprofundados sobre a imediata transição do atual sistema para o de capitalização plena, ainda que se discuta os elevados custos iniciais dessa iniciativa. Não se trata de proposta de transferência abrupta de um sistema para outro, violando-se direitos adquiridos ou mesmo expectativas de direito, mas a implementação desse modelo pelo menos para os futuros servidores e também para os atuais que precisam ainda cumprir muitos anos de trabalho para a obtenção do benefício. Muito menos estão sendo defendidos interesses de seguradoras privadas, mesmo porque não se promoveu qualquer estudo sobre a forma de organização do referido modelo, não obstante uma pré compreensão nos leve à conclusão de que a presença de órgãos e entidades estatais e dos demais interessados certamente reduzirá, em muito, os riscos para o sistema.
>
> Note-se, que não se cogitou a implantação do sistema de capitalização para os contribuintes do Regime Geral de Previdência, mas apenas para os servidores públicos. No caso específico do RGPS são indiscutíveis as dificuldades em se implementar um sistema de previdência com base em um modelo de capitalização, pois, essa medida, sob o ponto de vista social, seria, inegavelmente excludente. No entanto, não se pode deixar de considerar que o atual sistema de repartição simples, a permanecerem as dificuldades apontadas no presente relatório e nas contas do governo, só se sustentará com a redução do valor dos benefícios e o aumento de idade mínima. A situação tende a se agravar ainda mais, caso sejam incluídos novos beneficiários sem a necessária contribuição. Dessa forma, não se vislumbra melhorias no sistema administrado pelo RGPS que não sejam proporcionadas por um crescimento sustentado da economia brasileira.

Não obstante a determinação constitucional de que o regime previdenciário do setor público deve ser contributivo e observar os cálculos atuariais, até o presente momento não foram implementadas medidas capazes de solucionar a questão. Para esse fim, torna-se necessário adotar um sistema contributivo, individualizado e capitalizado para os futuros servidores, sem prejuízo de equacionar o passivo oriundo das políticas pretéritas e que alcança os atuais servidores ativos e inativos.

Dessa forma, mostra-se inadequado, também, nominar o resultado da previdência dos servidores públicos e dos militares de *deficit*, uma vez que a receita arrecadada é repartida pelo ente estatal, com a finalidade de custear não somente os benefícios de aposentadoria e pensão dos inativos que contribuíram, mas também o passivo de benefícios concedidos a servidores que não contribuíram para este regime.

4.2.4.4 Limites de Gastos com Saúde

A Emenda Constitucional nº 29/2000 definiu um limite mínimo para as despesas com ações e serviços públicos de saúde, dispondo nos termos do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), *in verbis*:

> "Art. 77 Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:
>
> I – no caso da União:
>
> a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;
>
> b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;
>
> ....

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo."

Considerando que a lei complementar prevista no art. 198, § 3º, dispondo sobre os percentuais para definição dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde, ainda não foi editada, a metodologia estabelecida pelo art. 77 do ADCT aplica-se ao exercício de 2006.

A vinculação constitucional proporcionou o comprometimento por parte da União e demais esferas de governo em efetuar gastos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde, evitando eventuais instabilidades na arrecadação de receitas. Contudo, argumenta-se que iniciativas nesse sentido vieram a promover o esvaziamento da Seguridade Social, com a desvinculação das contribuições federais aos gastos com saúde, uma vez que o parâmetro das despesas passa a ser indexado em relação ao crescimento do PIB. Mais ainda, tornou o gasto social suscetível às flutuações do crescimento econômico.

O item "b" do art. 77 do ADCT foi interpretado por esta Corte de Contas na Decisão TCU nº 143/2002-Plenário, que trata de consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados sobre a forma de aplicação da Emenda Constitucional nº 29/2000. Em síntese, o Tribunal entendeu que as despesas mínimas com saúde deveriam ter como parâmetro o valor efetivamente empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB.

Para fins de demonstração do cumprimento do limite mínimo fixado pela Carta Magna, conforme a Lei nº 11.178/2005 (LDO 2006), deve-se apurar a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Há que se calcular, então, o valor das despesas empenhadas pela União no exercício de 2006, em relação ao ano anterior, para fins de apuração do limite determinado pela EC nº 29/2000. Com tal finalidade apuram-se, também, os valores referentes aos restos a pagar cancelados referentes aos respectivos exercícios, a fim de se ilustrar as despesas efetivamente empenhadas durante o ano, conforme consolidado abaixo:

Despesas Empenhadas com Ações e Serviços de Saúde – 2005 e 2006

(em R$ milhares)

Cód	Programa	Empenho emitido 2005 (A)	RP Cancelado 2005 (B)	Empenho emitido 2006 (C)	RP Cancelado 2006 (D)	(C/A)-1 (I)	[(C-D)/ (A-B)]-1 (II)
1220	Atenção Hospit. e Ambulat. no Sist. Único de Saúde	17.269.035	40.017	19.431.480	51.325	12,5%	12,5%
1214	Atenção Básica em Saúde	5.282.877	25.106	6.234.972	33.672	18,0%	17,9%
0750	Apoio Administrativo	3.603.981	12.425	5.004.357	10.172	38,9%	39,1%
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	2.188.476	59.155	2.561.808	55.652	17,1%	17,7%
1203	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	1.270.613	1.629	1.390.720	2.884	9,5%	9,4%
1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e outras doenças	804.352	23.391	1.279.494	14.770	59,1%	61,9%
0122	Saneamento Ambiental Urbano	642.973	43.429	902.477	10.335	40,4%	48,8%
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	544.489	6.426	780.165	6.501	43,3%	43,8%
1216	Atenção Especializada em Saúde	538.240	18.942	375.714	38.142	-30,2%	-35,0%
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	265.001	8.765	351.986	9.715	32,8%	33,6%
0150	Identid. Étnica e Patrimônio Cult. dos Povos Indígenas	218.122	4.350	295.024	3.631	35,3%	36,3%
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	254.843	30.262	294.410	8.861	15,5%	27,1%
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	390.759	605	290.632	8	-25,6%	-25,5%
1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	178.661	4.743	249.565	5.831	39,7%	40,1%
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	172.449	2.853	209.950	1.285	21,7%	23,0%

Cód	Programa	Empenho emitido 2005 (A)	RP Cancelado 2005 (B)	Empenho emitido 2006 (C)	RP Cancelado 2006 (D)	(C/A)-1 (I)	[(C-D)/ (A-B)]-1 (II)
0016	Gestão da Política de Saúde	185.264	3.273	202.333	2.815	9,2%	9,6%
1287	Saneamento Rural	88.187	5.354	187.646	4.277	112,8%	121,4%
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sent. Judiciais	114.395	1.382	171.860	1.317	50,2%	50,9%
1303	Atenção a Saúde da Pop. em Situações de Violências	221.892	159	153.163	1.857	-31,0%	-31,8%
1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção	119.965	10.039	123.717	11.781	3,1%	1,8%
1185	Assistência Suplementar à Saúde	102.374	311	106.581	1.606	4,1%	2,9%
1335	Transferência de Renda com Condicionalidades	2.077.752	-	-	-	-	-
	Demais programas	349.080	102.083	441.617	29.368	26,5%	66,9%
	Contribuições Patronais do Exercício (*)	615.232	-	-	-	-	-
	Total	**37.499.013**	**404.701**	**41.039.671**	**305.805**	**9,4%**	**9,8%**

Fonte: Siafi, consultas efetuadas em 23/02/2007, considerando o Ministério da Saúde como órgão superior da UO (unidade orçamentária). (*) Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Demonstrativo das Despesas com Saúde, exercício de 2005.

(I) Variação da Despesa Empenhada

(II) Variação da Despesa Empenhada Líquida (excluídos os Restos a Pagar Cancelados).

Destaque-se que no exercício de 2005 haviam sido alocados R$ 2,0 bilhões ao Programa "Transferência de Renda com Condicionalidades", notadamente conhecido como "Bolsa Família". Essas despesas com transferências de renda para famílias na condição de pobreza extrema integram o "Programa Fome Zero", um conjunto de ações articuladas cuja finalidade principal é a implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, compreendendo uma série de medidas nos aspectos assistenciais, econômicos e culturais.

Embora o "Bolsa Família" contribua em alguma medida para a melhoria nas condições de saúde da população, o programa abrange apenas parcela da população e sua atuação é indireta, via melhorias das condições socioeconômicas, por meio de transferência de renda, condicionada ao cumprimento de agenda de compromissos na área da saúde e da segurança alimentar por seus beneficiários. Portanto, considera-se questionável a inclusão dessas despesas nos gastos em ações e serviços públicos de saúde para fins do cumprimento da EC nº 29/2000. Ressalte-se que no exercício de 2006, em pesquisa ao SIAFI segundo os critérios previstos na LDO 2006, não houve registro dessas despesas para fins de contabilização do gasto mínimo em saúde.

Acrescente-se que o PIB de 2005 alcançou o montante de R$ 1.937.598 milhões, enquanto o de 2004 foi de R$ 1.766.621 milhões, sendo estes valores definitivos do PIB divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A diferença entre esses valores corresponde a uma variação nominal de 9,68%, base de cálculo para aferição dos gastos mínimos a serem realizados em 2006. Considerados os dados disponíveis, procede-se ao cálculo do limite determinado pela EC nº 29/2000, constante no quadro a seguir:

Gastos Mínimos com Ações e Serviços de Saúde – 2005/2006

(em R$ milhares)

Exercício	Item	Despesa Empenhada (I)	Restos a Pagar Cancelados (II)	Despesa Empenhada, excluídos os Restos a Pagar Cancelados (I-II)
2005	Valor Empenhado em 2005 (a)	37.499.013	404.701	37.094.312
2006	Valor Mínimo 2006 (b = a + 9,68%a)	41.128.918	-	40.685.042
	Valor Empenhado em 2006 (c)	41.039.671	305.805	40.733.866
	Diferença em relação ao Mínimo (c-b)	-89.247	-	48.825
2006/2005	Variação Despesas [(c /a)-1]	9,44%	-	9,81%

Fonte: Siafi, consultas efetuadas em 23/02/2007.

Conforme se observa no quadro acima, a variação das despesas empenhadas entre os exercícios de 2005 e 2006 foi de aproximadamente 9,44%. Excluindo-se os restos a pagar cancelados de ambos exercícios, o percentual aumenta para 9,81%. Assim, conclui-se que as despesas empenhadas em ações e serviços de saúde atingiram o mínimo definido constitucionalmente, uma vez que a variação nominal do PIB foi de 9,68%.

4.2.5 Funções Educação, Cultura e Desporto e Lazer

Em 2006, de acordo com o Sigplan, as funções Educação, Cultura e Desporto e Lazer foram executadas pelos Ministérios da Educação, da Cultura e do Esporte. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

4.2.5.1 Execução dos Programas de Governo

Em 2006, o total executado dos programas selecionados para as funções Educação, Cultura e Desporto e Lazer alcançou o montante de R$ 590 milhões, ou 79% da dotação autorizada no período, e média de 61% de atingimento das metas físicas.. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Educação, Cultura e Desporto e Lazer – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	205.317.350	28%	189.440.406	92%	22%	X
Cultura, Educação e Cidadania	50.517.644	7%	45.317.189	90%	52%	X
Desenvolvimento da Educação Infantil	27.941.100	4%	18.666.959	67%	69%	X
Esporte e Lazer da Cidade	374.432.325	50%	266.359.249	71%	57%	-
Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	20.822.711	3%	19.017.542	91%	100%	X
Monumenta	65.412.000	9%	52.047.451	80%	69%	X
Total	**744.443.130**	**100%**	**590.848.796**	**79%**	**61%**	**-**

Fonte: Sigplan

Em termos de execução física, destaca-se o programa "Inserção Social pela Produção de Material Esportivo", por ter conseguido cumprir com sua meta programada para 2006. Por outro lado, o programa "Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos" alcançou apenas 22% do previsto, apesar de ter executado 92% de sua dotação orçamentária.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, destaca-se o programa "Desenvolvimento da Educação Infantil", com a menor execução orçamentária (67%), não obstante ter alcançado execução física superior (69%).

Em relação às ações de fiscalização efetuadas por esta Corte de Contas, vale destacar, no contexto da Cultura, a Representação (TC nº 012.746/2006-0) formulada para que o Tribunal apurasse possíveis irregularidades referentes a transferências de recursos para municípios em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no tocante aos aportes federais para projetos culturais.

Como resultado dessa atuação, foi prolatado o Acórdão nº 1.631/2006-Plenário, que determinou ao Ministério da Cultura que se abstenha de efetuar qualquer transferência voluntária de recursos para a promoção de projetos culturais, inclusive os oriundos do Fundo Nacional de Cultura, aos entes federativos inadimplentes quanto às exigências constantes na Lei Complementar 101/2000, tendo em vista que tais

aportes não se encontram excepcionados no § 3º do art. 25 da mesma Lei, quais sejam, as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência.

Outra fiscalização, empreendida no âmbito da função Esportes, foi a Auditoria de Natureza Operacional (TC nº 002.623/2005-8) realizada no Programa Segundo Tempo, na Secretaria Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte. O trabalho teve como objetivo apurar em que medida as ações implementadas teriam colaborado para o alcance dos objetivos pretendidos pela Administração, no exercício de 2005. O Programa Segundo Tempo, considerado pelo Ministério do Esporte como a mais importante iniciativa daquele órgão, tem por objetivo geral democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, com vistas ao desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Não obstante a abrangência e relevância das ações empreendidas, o Tribunal constatou a existência de disfunções na implementação do programa que afetam seu desempenho e podem comprometer o alcance dos resultados esperados, tendo efetuado recomendações (Acórdão nº 214/2006-Plenário) para adoção de medidas corretivas. Nesse sentido, sobressaem as questões relacionadas com a não-observância dos requisitos do programa por núcleos responsáveis pelas atividades esportivas; a ausência de critérios objetivos para verificar se a proposta pedagógica é implementada corretamente pelos núcleos; a falta de prioridade de atendimento na maioria dos núcleos além da predominância no atendimento a alunos do sexo masculino, em contraste com a distribuição eqüitativa por gênero nas escolas públicas de ensino básico. Também existem problemas cuja solução requer a ampliação das iniciativas de capacitação de monitores e coordenadores do programa, habilitando-os inclusive a lidar com alunos portadores de necessidades especiais, além de deficiências na qualidade e durabilidade do material esportivo distribuído, falta ou inadequação do reforço alimentar obrigatório e não recebimento do uniforme do programa por diversos núcleos.

4.2.5.2 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, conforme previsto 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 evidencia o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, segundo dados levantados pelo Tribunal no sistema Siafi, em comparação 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 (MDE) - Exercício de 2006

(em R$ mil)

Especificação	SIAFI[1]	Relatório da STN[2]
(A) Receita de Impostos	170.303.737	170.303.737
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios	72.101.256	72.101.256
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	98.202.481	98.202.481
(D) Desvinculação de Receita da União[3]	34.021.918	34.021.918
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	64.180.563	64.180.563
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	16.137.799	17.098.253
Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F/E)	**25,14%**	**26,64%**

(1) Fonte: Siafi Gerencial

(2) Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2006 – 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 (25,14%), quanto o demonstrado no relatório da STN (26,64%).

Importa observar que essa diferença dos percentuais apurados reside, basicamente, no fato da STN considerar, integralmente, no cálculo das despesas com educação, 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", no total de R$ 2,7 bilhões, dos quais R$ 960 milhões foram executados pela Secretaria de Saúde do Governo Distrital, e que não podem ser enquadrados nesse limite.

Ainda quanto aos repasses da União ao FCDF, cabe assinalar a utilização indevida pela Secretaria de Saúde do DF de R$ 278 dos R$ 720 milhões destinados àquele fundo à conta da fonte de recursos "112 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino", vinculada ao cumprimento do art. 212 da Constituição, conforme classificação orçamentária estabelecida pela Portaria SOF nº 1/2001.

Ressalta-se que concorreu para a aplicação indevida dos recursos oriundos da Fonte 112, repassados pela União ao FCDF, a não individualização, no âmbito do Orçamento Federal, desses recursos especificamente nas ações orçamentárias relacionadas aos serviços de educação, devido à existência de uma única ação orçamentária para o custeio da saúde e da educação no DF, conforme relatado anteriormente.

Por sua vez, o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina a aplicação do equivalente a 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 da Constituição no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Isso significa dizer que o equivalente a 5,4% da receita líquida de impostos deve ser destinado a essas áreas.

O texto do § 6º do art. 60 do ADCT permite, ainda, que, no cômputo das despesas com ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, sejam consideradas as transferências a título de complementação do Fundef, prevista no § 3º do referido dispositivo. Isso porque o objetivo desse fundo está voltado para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Para averiguar o atendimento do disposto no § 6º do art. 60 do ADCT, procedeu-se ao somatório do total das despesas referentes à erradicação do analfabetismo e ao ensino fundamental, segundo dados levantados no sistema Siafi, cujos valores foram identificados por meio do indicador orçamentário

"Erradicação do Analfabetismo" (que inclui também gastos com ensino fundamental), com as despesas referentes à complementação da União ao Fundef, conforme demonstrado no quadro a seguir, no qual constam também os respectivos números apresentados pela STN, com base no mesmo indicador:

Cumprimento do Limite Constitucional do § 6º do art. 60 do ADCT
Exercício de 2006

(em R$ milhares)

Especificação	SIAFI (1)	Relatório da STN (2)
(A) Receita Líquida de Impostos	64.180.563	64.180.563
(B) Receita Líquida de Impostos a ser aplicada na função educação (18% de A)	11.552.501	11.552.501
(C) Despesa com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental	2.925.934	4.684.208
(D) Despesas referentes à complementação da União ao Fundef (ADCT, Art. 60, § 3º)	447.972	447.972
(E) Total das despesas com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental = (C) + (D)	3.373.906	5.132.180
(F) Percentual das despesas com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental (E/B)	**29,20%**	**44,42%**

(1) Fonte: Siafi Gerencial.

(2) Valores apurados com base nos dados constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2006 – Secretaria do Tesouro Nacional..

O quadro anterior demonstra que, conforme números extraídos do Siafi, o limite mínimo equivalente de 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 da Constituição Federal não foi observado, assim como já havia ocorrido nos três exercícios anteriores, tendo em vista que a União aplicou 29,20% das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental. No entanto, com base no relatório da STN, a subvenção teria sido atendida com a aplicação de 44,42% da arrecadação líquida de impostos.

Essa diferença deve-se, em primeiro lugar, ao fato de o referido indicador orçamentário, integralmente utilizado pela STN, abarcar as despesas com a ação "0513 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica", que em 2006 teve realizado o montante de R$ 1,48 bilhão, contrariando o § 4º do art. 212 da Carta Magna, o qual prescreve que os programas suplementares de alimentação (dispostos no inciso VII do art. 208 da Constituição) devem ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais ou outros, que não os impostos.

Além disso, à semelhança do ocorrido na apuração do limite mínimo previsto no *caput* do art. 212 da Carta Magna, a STN também considerou no cálculo das despesas com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental, parte 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", que foram executados pela Secretaria de Saúde do Governo Distrital (R$ 278 milhões). Assim, em que pese o esforço do governo federal para viabilizar a aplicação do montante necessário no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, ainda é preciso que seja promovida a individualização, na Lei Orçamentária, dos recursos destinados ao financiamento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, repassados ao FCDF.

Registre-se que a partir do exercício de 2007, com o advento da Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundo de Manutenção e do Desenvolvimento e da Valorização do Magistério (Fundef), foi revogado o § 6º do art. 60 do ADCT, extinguindo-se a partir daquele exercício 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. Com isso, deixa de

existir a obrigatoriedade de aplicação de um valor mínimo no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo.

4.2.5.3 Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), fundo de natureza contábil instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996, foi criado, fundamentalmente, com o objetivo de assegurar a universalização e a qualidade do ensino fundamental, devendo seus recursos ser aplicados exclusivamente em sua manutenção e desenvolvimento e na valorização do magistério, por meio de remuneração condigna.

Os recursos do Fundef são provenientes de pelo menos quinze por cento das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a compensação financeira transferida pela União em favor dos Estados e Municípios em função da perda de receitas do ICMS decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários (Lei Complementar n.º 87/1996 - Lei Kandir).

Em seu último ano de existência, conforme previsto na supramencionada Emenda Constitucional nº 14/1996, os valores do Fundo totalizaram R$ 35,9 bilhões, representando um crescimento nominal de cerca de 10% em relação a 2005 (R$ 32,7 bilhões), sendo que 69,0% (R$ 24,8 bilhões) desses recursos são originários do ICMS e os outros 31,0% (R$ 11,1 bilhões) correspondem às transferências da União para o Fundo, as quais estão demonstradas, por Unidade da Federação, na tabela seguinte.

Distribuição das transferências da União para o Fundef por Unidade da Federação -2006

(em R$ milhares)

UF	FPE	FPM	IPI-E	COMPL. UNIÃO	LC nº 87/96	TOTAL	% TOTAL
AC	170.130	28.965	36	-	266	199.397	1,79
AL	206.886	123.760	1.406	-	2.458	334.510	3,01
AM	138.769	73.130	12.098	-	2.948	226.945	2,04
AP	169.682	19.970	31	-	1.189	190.872	1,72
BA	467.283	464.896	25.865	-	10.871	968.915	8,71
CE	364.872	272.103	4.281	-	4.764	646.020	5,81
DF	34.324	10.974	180	-	2.369	47.847	0,43
ES	74.597	92.834	17.310	-	12.470	197.210	1,77
GO	141.390	188.552	3.626	-	3.904	337.473	3,03
MA	358.968	214.580	4.354	160.900	4.910	743.713	6,69
MG	221.527	684.475	46.179	-	37.745	989.925	8,90
MS	66.242	77.083	2.956	-	3.611	149.892	1,35
MT	114.774	96.427	3.827	-	5.677	220.706	1,98
PA	303.956	188.888	17.293	88.066	12.764	610.967	5,49
PB	238.157	168.132	1.421	-	841	408.551	3,67
PE	343.154	253.647	3.100	-	4.346	604.246	5,43
PI	214.908	133.605	183	-	882	349.577	3,14
PR	143.384	354.427	45.203	-	29.491	572.506	5,15
RJ	75.974	152.891	47.158	-	17.155	293.179	2,64
RN	207.771	129.235	2.071	-	1.059	340.137	3,06
RO	140.023	47.274	592	-	729	188.618	1,70

UF	FPE	FPM	IPI-E	COMPL. UNIÃO	LC nº 87/96	TOTAL	% TOTAL
RR	123.368	27.309	24	-	112	150.812	1,36
RS	117.107	347.344	56.571	-	29.376	550.398	4,95
SC	63.646	202.120	34.199	-	10.505	310.469	2,79
SE	206.647	73.726	286	-	733	281.392	2,53
SP	49.731	685.868	82.580	-	90.732	908.911	8,17
TO	215.833	81.072	68	-	230	297.203	2,67
BRASIL	**4.973.102**	**5.193.287**	**412.899**	**248.966**	**292.138**	**11.120.392**	**100,00**

Fonte: Siafi

Registre-se que a partir do exercício de 2007, em substituição ao Fundef, passa a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339/2006. O Fundeb, em relação ao Fundef, amplia a abrangência de financiamento da esfera do ensino fundamental para da educação básica, compreendendo a educação infantil e os ensinos fundamental e médio, em todas as sua modalidades.

Conforme dados da Tabela, verifica-se que a maior parte das transferências da União para o Fundef são originários de recursos do FPM e do FPE, ou seja, 47% e 45% do total dos valores, respectivamente. Em relação à distribuição desses recursos, as unidades da Federação (estados e municípios) que mais se beneficiaram foram Minas Gerais (9%), Bahia (9%) e São Paulo (8%).

No que tange à complementação da União ao Fundef, no exercício de 2006 foram distribuídos cerca de R$ 249 milhões, valor inferior em 37% ao ocorrido em 2005 (R$ 395,3 milhões), sendo que os únicos estados favorecidos com essas transferências foram Maranhão (R$ 160,9 milhões) e Pará (R$ 88,0 milhões).

Cabe consignar que, no âmbito do TC nº 011.447/2006-6, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, este Tribunal constatou descumprimento pelos Ministérios da Educação e da Fazenda aos item 9.3 e 9.4 do Acórdão TCU nº 1252/2005-Plenário, referentes à complementação da União ao Fundef no exercício de 2006. As justificativas apresentadas estão sendo analisadas. Ademais a matéria também foi apreciada nos Acórdãos TCU nºs 871/2002, 608/2003, e 1644/2004, todos do Plenário.

De acordo com estimativa da Secretaria do Tesouro Nacional (conforme Nota Técnica nº 2192/2006-STN/COFIN), caso fossem cumpridas as determinações do mencionado Acórdão TCU nº 1252/2005-Plenário, o valor da complementação da União ao Fundef em 2006 superaria R$ 5 bilhões.

4.2.5.4 Ensino Superior

A Decisão n.º 408/2002 – TCU - Plenário fixou nove indicadores de desempenho para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), os quais teriam de ser informados nos relatórios de gestão encaminhados ao Tribunal a partir de 2002. Na oportunidade, deliberou-se ainda sobre a inclusão de análise desses indicadores no Relatório Anual das Contas do Governo, com vistas a acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor.

Os referidos indicadores foram apresentados pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), com base em informações prestadas pelas Ifes. Ressalte-se que, tendo em vista a necessidade de depurar os indicadores, com descarte dos valores muito discrepantes, optou-se por limitar o período de análise aos dois últimos exercícios (2005/2006).

Além disso, a análise criteriosa da evolução dos indicadores durante o perídodo em comento ficou comprometida ante a possibilidade de distorção dos indicadores referentes a 2005, em decorrência da paralisação das atividades acadêmicas ocorrida no segundo semestre daquele ano, bem como por conta da pendência do processo de validação, pela Sesu/MEC, dos indicadores relativos ao exercício de 2006.

Outra questão metodológica digna de destaque refere-se ao tratamento dado, a partir do exercício de 2005, aos indicadores de aproximadamente 50 universidades que mantêm hospital, com vistas a tornar mais transparente o impacto das atividades dos hospitais universitários (HU) sobre o funcionamento das instituições.

Análise dos Indicadores

A tabela seguinte demonstra a variação das medidas estatísticas média e desvio-padrão relativas aos indicadores de desempenho das Ifes nos exercícios de 2005 e 2006.

Evolução dos Indicadores de Gestão das IFES* - 2005/2006

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2005	2006	Variação (%)	2005	2006	Variação (%)
I.A Custo Corrente / Aluno Equivalente (com Hospital Universitário)	9.796,92	11.638,27	**18,80**	4.777,29	5.785,86	**21,11**
I.A Custo Corrente / Aluno Equivalente (sem Hospital Universitário)	8.254,06	10.322,41	**25,06**	3.165,48	4.022,02	**27,06**
II Aluno Tempo Integral / Professor	12,39	12,01	**-3,07**	2,56	2,63	**2,73**
III.A Aluno Tempo Integral / Funcionário (com Hospital)	5,49	5,49	**0,00**	1,94	1,73	**-10,82**
III.A Aluno Tempo Integral / Funcionário (sem Hospital)	8,57	8,58	**0,12**	2,67	3,00	**12,36**
IV.A Funcionário / Professor (com Hospital Universitário)	2,75	2,56	**-6,91**	1,96	1,64	**-16,33**
IV.A Funcionário / Professor (sem Hospital Universitário)	1,56	1,54	**-1,28**	0,58	0,64	**10,34**
V Grau de Participação Estudantil	0,83	0,85	**2,41**	0,13	0,18	**38,46**
VI Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,12	0,12	**0,00**	0,11	0,10	**-9,09**
VII Conceito CAPES	3,87	3,79	**-2,07**	0,54	0,53	**-1,85**
VIII Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	3,58	3,72	**3,91**	0,53	0,49	**-7,55**
IX Taxa de Sucesso na Graduação	0,67	0,67	**0,00**	0,16	0,14	**-12,50**

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

Obs: inclui dados dos indicadores considerando o conjunto total das Ifes (com e sem hospital universitário).

Da comparação entre os exercícios de 2005 e 2006, verifica-se que houve aumento do custo corrente por aluno equivalente (18,80% e 25,06% para instituições com e sem hospital universitário, respectivamente). Paralelamente, verifica-se redução da quantidade de alunos em tempo integral por professor (-3,07%). Constata-se, também, redução do número de funcionários em relação à quantidade de professores. Convém reafirmar, no entanto, que os dados referentes a 2005 devem ser analisados com ressalvas, pois foram consideravelmente afetados pela greve de professores e funcionários no segundo semestre daquele ano.

Em que pesem os problemas atinentes à confiablidade dos indicadores, conforme assinalado, convém destacar que as medidas de dispersão dos indicadores, em ambos os exercícios, continuam

apontando para expressiva heterogeneidade entres as instituições, reflexo das desigualdades sociais e econômicas do País, segundo já observado nos relatórios das contas de governo anteriores.

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 – 2005/2006

Indicador	Sudeste		Sul		Nordeste		Centro-Oeste		Norte		Média Nacional	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
VI	0,16	0,17	0,15	0,15	0,08	0,09	0,10	0,11	0,02	0,04	0,12	0,12
VII	4,11	4,04	4,08	3,99	3,70	3,67	3,65	3,62	3,28	3,17	3,87	3,79
VIII	3,93	4,06	3,72	3,82	3,38	3,52	3,55	3,74	2,89	3,15	3,58	3,72
IX	0,77	0,72	0,60	0,70	0,62	0,60	0,69	0,63	0,59	0,61	0,67	0,67

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

Observa-se, pelos números apurados nos exercícios de 2005 e 2006, que quase a totalidade da média dos indicadores das regiões Sul e Sudeste estão acima da média nacional, ao contrário do que ocorre com as demais regiões, cuja grande maioria dos indicadores se encontram abaixo da média, reforçando a conveniência de se investir em políticas públicas mais eficazes na promoção da eqüidade regional, de sorte a minimizar as desigualdades refletidas nos indicadores.

A tabela revela, ainda, que apesar da melhora da média dos indicadores de 2006 em relação ao exercício anterior, a região Norte continua apresentando índices consideravelmente menores do que os das demais regiões. Já as regiões Nordeste e Centro-Oeste encontram-se em posição intermediária, embora praticamente todos os seus respctivos indicadores estejam, em média, em nível menor do que os das regiões Sul e Sudeste.

A tabela seguinte, elaborada exclusivamente com base nos dados apresentados pelas Ifes que mantêm hospitais universitários, demonstra a diferença entre as médias dos indicadores I, III e IV, nos exercícios de 2005 e 2006, levando-se em conta a inclusão, ou não, das atividades hospitalares.

Média dos Indicadores da IFES que mantêm Hospitais Universitários - 2005/2006

Indicador	Média					
	2005		(B/A) –1 (%)	2006		(B/A) –1 (%)
	A (com HU)	B (sem HU)		A (com HU)	B (sem HU)	
I – Custo Corrente/Aluno Equivalente (R$)	9.866,25	8.920,72	**-9,58**	11.861,03	11.062,28	**-6,73**
III – Aluno Tempo Integral/Funcionário	5,30	8,79	**65,85**	5,43	8,80	**62,06**
IV – Funcionário/Professor	2,75	1,48	**-46,18**	2,56	1,47	**-42,58**

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

Conforme se observa, a presença de unidades hospitalares influencia consideravelmente os indicadores apresentados pelas Ifes, notadamente quanto aos indicadores III e IV, os quais apresentaram diferença média de aproximadamente 62% e 43%, respectivamente, no cotejo entre os valores que consideram e os que excluem as atividades hospitalares, relativamente ao exercício de 2006. A variação decorre, basicamente, da necessidade de um número consideravelemente maior de funcionários nas

universidades que contam com unidades hospitalares. Por outro lado, tais instituições oferecem à sociedade um retorno maior, caracterizado pelos serviços de saúde.

Quanto ao indicador I, referente ao custo corrente por aluno, embora as diferenças apresentadas na tabela (cerca de 10% e 7%, respectivamente em 2005 e 2006) sejam menos significativas do que as retromencionadas, cabe consignar que elas tenderiam a ser bem maiores caso o cálculo estabelecido para o indicador I.A (com HU) não incluísse apenas 35% das despesas com os hospitais, mas sim, 100% dessas despesas.

4.2.5.5 Fontes de Financiamento da 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.

A tabela abaixo apresenta, para os últimos dez anos, o valor captado pelos projetos culturais incentivados com renúncia fiscal, assim como o orçamento executado a cada ano, o qual inclui a execução do Fundo Nacional da Cultura (mecanismo instituído pela Lei Rouanet). Verifica-se que, em média, 75% dos recursos investidos diretamente em projetos culturais nesse período provém das Leis de Incentivo à Cultura, 64% dos quais captados por meio da Lei n.º 8.313/1991. Estes percentuais demonstram a relevância da renúncia fiscal para o Setor Cultural, em especial da Lei Rouanet. Em 2006, a captação de recursos por meio das Leis de Incentivo atingiu a cifra de R$ 971 milhões.

Recursos Destinados ao Setor Cultural

(em R$ milhões)

Ano	Lei Rouanet (a)	% (a/d)	Lei do Audio-visual (b)	% (b/d)	Orçamento Prog. Finalísticos (c)	% (c/d)	Total (d=a+b+c)	Orçamento Prog. Não-Finalísticos (e)	% (e)/(d+e)
1997	207,9	54%	78,9	20%	98,1	25%	**385,0**	106,2	22%
1998	232,6	65%	43,1	12%	81,5	23%	**357,2**	112,0	24%
1999	211,2	59%	39,8	11%	104,2	29%	**355,2**	124,3	26%
2000	289,0	62%	34,1	7%	140,5	30%	**463,6**	130,6	22%
2001	367,9	61%	59,7	10%	173,4	29%	**601,0**	145,0	19%
2002	371,4	68%	59,7	11%	118,0	21%	**549,1**	159,2	22%
2003	453,7	70%	87,2	13%	111,2	17%	**652,1**	163,7	20%
2004	544,7	63%	105,5	12%	210,5	24%	**860,7**	188,2	18%
2005	751,0	66%	79,2	7%	313,6	27%	**1.143,8**	229,0	17%
2006	**853,5**	**64%**	**117,6**	**9%**	**356,8**	**27%**	**1.327,9**	**304,4**	**19%**
Média		**64%**	**Média**	**11%**	**Média**	**25%**	-	**Média**	**21%**

Fonte: (a) Salicnet (MinC), em 23/04/07, e Ancine (a partir de 2002); (b) Ancine, em 18/04/07; (c) e (e) Câmara dos Deputados (banco de dados de execução orçamentária).

Fontes Orçamentárias da Cultura - 2006

(em R$)

Fonte SOF		Valor	%
00	Recursos Ordinários (Tesouro)	465.169.847,50	70,4%
18	Contribuição sobre Concursos de Prognósticos (FNC)	98.338.550,38	14,9%
48	Operação de Crédito Externas em Moeda	38.837.403,48	5,9%
30	Contribuição para o Desenv. da Indústria Cinematográfica Nacional	23.146.829,41	3,5%

Fonte SOF		Valor	%
69	Contribuição Patronal para o Plano Seg. Social do Servidor Público	14.227.131,82	2,2%
56	Contribuição do Servidor para o Plano Seg. Social do Servidor Público	8.321.837,12	1,3%
50	Recursos Próprios Não-Financeiros	7.365.470,05	1,1%
29	Recursos de Concessões e Permissões	5.279.007,22	0,8%
20	Contribuição s/ Arrecadação dos Fundos de Inv. Regionais	479.668,94	0,1%
Total		**661.165.745,92**	**100%**

Fonte: SIAFI/STN (Base de Dados da Câmara dos Deputados).

O Fundo Nacional da Cultura, antigo Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei nº 7.505/86, é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de financiamentos reembolsáveis, celebrando convênios que captam e destinam recursos para projetos culturais de instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos. Suas fontes de recursos são demonstradas no quadro a seguir:

Fontes Orçamentárias do FNC - 2006

(em R$)

Fonte SOF		Valor	%
18	Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	98.338.550,38	71,2%
00	Recursos Ordinários (Tesouro)	35.816.887,09	25,9%
50	Recursos Próprios Não-Financeiros	3.456.835,62	2,5%
20	Contribuição s/ Arrecadação dos Fundos de Inv. Regionais	479.668,94	0,3%
Total		**138.091.942,03**	**100%**

Fonte: SIAFI/STN (Base de Dados da Câmara dos Deputados).

A estrutura administrativa que gerencia os recursos e os projetos culturais na esfera federal é composta não só pelo Ministério da Cultura – MinC, mas, também, por diversas entidades vinculadas a este, como: IPHAN, Ancine, Funarte, Biblioteca Nacional e outros. Tal estrutura custou nos últimos dez anos, em média, 21% dos recursos aplicados em cultura, utilizados nos programas não-finalísticos, como: Apoio Administrativo, Previdência de Inativos, Gestão da Política de Cultura, Operações Especiais e outros. Em 2006, por meio do Orçamento da União, foram gastos R$ 357 milhões em programas finalísticos e R$ 304 milhões em programas não-finalísticos, totalizando R$ 661 milhões.

Execução Orçamentária da Cultura

(em R$)

Unidade Orçamentária	Execução 2006	%
MinC (inclui FNC*)	308.705.091,50	47%
IPHAN	169.144.970,00	26%
FUNARTE	67.989.488,73	10%
Biblioteca Nacional	47.741.443,45	7%
ANCINE	37.114.540,61	6%
Casa de Rui Barbosa	18.474.596,75	3%
Fund. Cultural Palmares	11.995.614,83	2%
Total	**661.165.745,87**	**100%**

Fonte: SIAFI/STN (Base de Dados da Câmara dos Deputados).

*Fundo Nacional de Cultura com R$138.091.942,00.

Execução do FNC - 2006 – Por Programas

(em R$)

Programa	Execução
Cultura, Identidade e Cidadania	45.491.413,32
Engenho das Artes	43.363.879,76
Cinema, Som e Vídeo	18.889.989,55
Brasil Patrimônio Cultural	10.004.468,60
Gestão de Política de Cultura	9.075.130,09
Museu, Memória e Cidadania	4.833.473,80
Identidade e Diversidade Cultural	4.244.637,45
Livro Aberto	2.188.949,46
Total	**138.091.942,03**

Fonte: SIAFI Gerencial.

O quadro a seguir apresenta a execução dos recursos orçamentários destinados à cultura por região brasileira. Verifica-se que tais recursos concentram-se nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Minas Gerais.

Execução Orçamentária da Cultura - 2006

(em R$)

Sudeste	RJ	103.912.200,00	16%
	SP	41.778.000,00	6%
	MG	23.222.400,00	4%
	ES	1.890.800,00	0%
	Subtotal	**170.803.400,00**	**26%**
Centro-Oeste	DF	68.321.000,00	10%
	GO	5.075.800,00	1%
	MS	3.269.400,00	0%
	MT	1.793.800,00	0%
	Subtotal	**78.460.100,00**	**12%**
Nordeste	BA	30.783.200,00	5%
	CE	10.535.700,00	2%
	PE	8.826.100,00	1%
	SE	7.458.000,00	1%
	MA	3.734.900,00	1%
	AL	3.357.800,00	1%
	PB	2.919.400,00	0%
	PI	2.320.900,00	0%
	RN	1.377.500,00	0%
	Subtotal	**71.313.500,00**	**11%**
Sul	RS	12.229.500,00	2%
	PR	5.492.500,00	1%
	SC	5.373.800,00	1%
	Subtotal	**23.095.800,00**	**3%**

Norte	AP	4.064.800,00	1%
	AM	3.559.100,00	1%
	PA	2.777.000,00	0%
	AC	2.197.400,00	0%
	TO	2.016.500,00	0%
	RO	1.357.800,00	0%
	RR	789.100,00	0%
	Subtotal	**16.761.700,00**	**3%**
Nacional		**280.100.100,00**	**42%**
Exterior		**20.631.100,00**	**3%**
TOTAL		**661.165.700,00**	**100%**

Fonte: GPS/DGE/MinC

A Lei Rouanet, ao instituir o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, além de implementar o Fundo Nacional da Cultura, criou também o mecanismo "Incentivo a projetos culturais", analisado a seguir e conhecido por Mecenato. É o Mecenato que incentiva projetos culturais por meio de renúncia fiscal de Imposto de Renda, fazendo-o de duas formas.

A primeira, por meio do artigo 18, 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. A segunda (art. 26) possibilita apenas renúncia parcial do incentivo, com abatimento no montante de IR, no caso das pessoas jurídicas, 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.

Desta forma, a totalidade do valor captado pelos projetos culturais não deveria, a princípio, se tornar efetiva 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 e o renunciado pelo incentivador).

Sistema de Financiamento

(em R$ milhões)

Ano	Captação Art. 18 (a)	% (a/c)	Captação Art. 26 (b)	% (b/c)	Captação Total (c=a+b)	Cresc. Nom.*	Renúncia Efetiva (d)	% (d/c)	Financiamento Privado (e=c-d)	% (e/c)
1997	2,2	1%	205,8	99%	207,9	86%	120,3	58%	87,7	42%
1998	30,5	13%	202,0	87%	232,6	12%	107,2	46%	125,3	54%
1999	61,7	29%	149,5	71%	211,2	(9)%	92,6	44%	118,6	56%
2000	135,5	47%	153,6	53%	289,0	37%	171,9	59%	117,2	41%
2001	173,4	47%	194,5	53%	367,9	27%	216,2	59%	151,7	41%
2002	244,4	66%	127,0	34%	371,4	1%	239,2	64%	132,1	36%
2003	342,4	75%	111,3	25%	453,7	22%	330,3	73%	123,4	27%
2004	437,1	80%	107,6	20%	544,7	20%	457,8	84%	86,8	16%
2005	612,3	82%	138,7	18%	751,0	38%	631,3**	84%	119,7	16%
2006	**714,5**	**84%**	**139,0**	**16%**	**853,5**	**14%**	**717,5****	**84%**	**136,1**	**16%**

Fonte: (a) e (b) Salicnet (MinC) e Ancine (rateado na proporção do MinC a partir de 2002); e (d) SRF.

* Crescimento nominal sobre o ano anterior. **Projeção com base no último dado disponível (2004).

É de se notar que, ao longo dos últimos dez anos, a renúncia efetiva teve uma trajetória crescente, chegando, em 2004, a 84% dos recursos captados contra 44% em 1999 e 58% em 1997. Tal fato se deu a partir da alteração do artigo 18 da Lei Rouanet, ocorrida pela primeira vez com a MP 1.589 de 24/09/1997,

a qual instituiu a renúncia integral. A partir de então a participação do financiamento privado reduziu-se sobremaneira, caindo de até 56% (1999), para 16% em 2004.

Cabe salientar, que tal medida contribuiu decisivamente para o crescimento nominal de mais de 650% na captação, em dez anos, contra uma inflação oficial de 92% (IPC-A), ou seja, um crescimento seis vezes maior que a inflação. Note-se que em 1997 o volume de recursos renunciados foi de R$ 120 milhões, enquanto que a previsão para 2006 ultrapassa os R$ 700 milhões.

Neste sentido, aquela medida trouxe para a União o ônus quase integral do fomento à cultura, descaracterizando o instrumento Mecenato (proteção à cultura por entidades privadas). As empresas, que via de regra, participam com 99% da captação, e que realizam atividades de *marketing* com o incentivo a projetos culturais, passaram a financiar, em realidade, apenas 16%, em média, do custo dos projetos.

O Ministério da Cultura, no documento Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, lançado em 29 de novembro de 2006, propõe o desafio de "Desenvolver uma política diversificada e eficaz de financiamento da cultura", detalhando as propostas de revisão das leis de incentivo. A descaracterização do mecanismo Mecenato, realizada com a instituição da renúncia integral também precisa ser revista e incluída nas revisões propostas.

Primeiro, porque este mecanismo de gasto tributário via renúncia integral de receita pública têm em última análise a característica de despesa pública, executada fora do orçamento público federal (apenas 41% dos recursos do setor cultural estão no orçamento). Segundo, porque a renúncia integral do Imposto de Renda, torna-se em realidade, uma vinculação de receita, que pode chegar a 6% do IRPF, ou 4% do IRPJ, o que é contrário ao princípio da não vinculação de impostos, previsto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal.

Além de o Estado ter concentrado o financiamento dos projetos culturais, deve-se ressaltar que aquela medida fez concentrar, também, os recursos recebidos nos segmentos culturais citados no artigo 18 da Lei. É de se questionar a adequação desses projetos aos segmentos específicos relacionados no artigo, dada a grande diversidade e elevada quantidade de projetos fomentados com base nele.

No âmbito da Lei Rouanet, ressalta-se, também, o princípio da regionalização na aplicação dos recursos captados, tal como dispõe o seu art. 1º, inciso II. No mesmo sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 165, § 6º, exige a demonstração do efeito regional dos benefícios tributários. Desta forma, é finalidade do PRONAC estimular a desconcentração da produção cultural e promover a alocação eqüitativa dos recursos.

No quadro a seguir estão classificados os estados e o Distrito Federal pelo volume de recursos recebidos para os projetos culturais (aplicação), comparando-os com a renúncia fiscal no âmbito do estado (origem) e a sua respectiva população. Quanto ao volume de recursos aplicados (captados) vê-se que a região Sudeste beneficia-se com mais de 80% dos recursos e ocupa as três primeiras posições do *ranking* com Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, respectivamente.

Participação dos Estados em 2006 – Lei Rouanet

#	Captação	Estado	Renúncia	População	
	% (a)		% (b)	% (c)	(a/c)
1°	40,1%	Rio de Janeiro	34,1%	8,3%	4,8
2°	32,8%	São Paulo	29,1%	22,0%	1,5
3°	9,8%	Minas Gerais	11,8%	10,4%	0,9
4°	4,8%	Distrito Federal	9,2%	1,3%	3,7
5°	3,7%	Paraná	2,9%	5,6%	0,7
6°	3,1%	Rio Grande do Sul	4,1%	5,9%	0,5
7°	1,1%	Santa Catarina	1,5%	3,2%	0,3
8°	0,9%	Pernambuco	0,7%	4,6%	0,2
9°	0,9%	Bahia	1,4%	7,5%	0,1
10°	0,8%	Ceará	0,8%	4,4%	0,2
11°	0,8%	Amazonas	0,8%	1,8%	0,4
12°	0,4%	Goiás	0,6%	3,1%	0,1
13°	0,3%	Espírito Santo	0,6%	1,9%	0,2
-	**99,3%**	Total até 13°	**97,7%**	**79,8%**	-

#	Captação	Estado	Renúncia	População	
	% (a)		% (b)	% (c)	(a/c)
14°	0,2%	Pará	0,7%	3,8%	0,0
15°	0,1%	Mato Grosso	0,4%	1,5%	0,1
16°	0,1%	Paraíba	0,3%	1,9%	0,1
17°	0,1%	Rondônia	0,2%	0,8%	0,1
18°	0,0%	Sergipe	0,1%	1,1%	0,0
19°	0,0%	Maranhão	0,1%	3,3%	0,0
20°	0,0%	Mato Grosso do Sul	0,4%	1,2%	0,0
21°	0,0%	Piauí	0,0%	1,6%	0,0
22°	0,0%	Alagoas	0,0%	1,6%	0,0
23°	0,0%	Tocantins	0,0%	0,7%	0,0
24°	0,0%	Rio Grande do Norte	0,1%	1,6%	0,0
25°	0,0%	Roraima	0,0%	0,2%	0,0
26°	0,0%	Acre	0,0%	0,4%	0,0
27°	0,0%	Amapá	0,0%	0,3%	-

Fonte: (a) Salicnet (MinC) e Ancine ; (b) Previsão da SRF com base no realizado de 2004 (Ofício Copat n.° 23/07); e IBGE (população).

Em relação à distribuição demográfica dos recursos captados, é de se notar que apenas Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo obtiveram participação nos recursos captados superior à respectiva participação populacional, ou seja, os demais 24 estados da Federação recebem, *per capita*, percentuais de recursos inferiores aos respectivos percentuais de participação populacional.

Esta concentração de recursos, que no caso do Rio de Janeiro representa uma superação de aproximadamente quatro vezes a própria população (e para o DF, quase três vezes) torna-se ainda mais grave com a constatação, relatada anteriormente, de que o recurso em última instância não é privado, e sim público. Desta forma, as empresas têm decidido onde aplicar os recursos, mas não têm assumido o ônus do incentivo à cultura.

Vê-se em 2006, e nos últimos anos, que RJ e DF têm elevada participação na origem dos recursos (renúncia efetiva). Isto se deve, em grande parte, ao fato de diversas empresas estatais federais, as quais são grandes incentivadoras, terem sede oficial nessas duas unidades federativas, apesar de atuarem em âmbito nacional.

Ao final de abril de 2007, o sistema Salicnet (MinC) apresentou para 2006, o valor investido de R$ 293 milhões pelas empresas estatais federais, o que representa 36% do total captado pelo MinC. Na Ancine, em 2003 (dado disponível) a proporção chegou a mais de 70%. Cabe ressaltar a participação da Petrobrás que, sozinha, respondeu por R$ 221 milhões, ou seja, mais de um quarto de todos os recursos investidos. Em 2° e 3° lugar no ranking dos investidores de 2006, incluindo os privados, estão as estatais Eletrobrás e Banco do Brasil, com R$ 31 e R$ 26 milhões, respectivamente.

Desta forma, a política não alcançou o objetivo da regionalização, pois ainda há uma grande concentração dos recursos na região Sudeste (83%). Considerada a similaridade da renúncia integral (art. 18) com a despesa pública, não houve sequer o atendimento do § 7°, artigo 165, da Constituição Federal, no que diz respeito à utilização do critério populacional para a redução das desigualdades inter-regionais, a qual é um dos objetivos fundamentais da República, constante do artigo 3° da Carta Magna.

A Lei n.° 8.313/91 prevê em seu artigo 20, 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. Por meio do Ofício Semag n.° 501/2006, o Tribunal solicitou as informações referentes à quantidade e

montante dos projetos culturais concluídos, bem como das diversas situações em que se encontravam as prestações de contas destes projetos.

Reiteradas as solicitações, as informações recebidas evidenciavam divergências ou inconsistências, principalmente no que diz respeito às quantidades de prestações de contas aprovadas e de projetos executados. O MinC enviou uma relação com 97 projetos que tiveram aprovadas as prestações de contas em 2006, enquanto que o Balanço Geral da União – BGU, informa a aprovação de 146 projetos, e a resposta referente ao ofício foi de 142.

Este dado torna-se importante, quando em comparação com a quantidade de projetos executados anualmente, informação esta também inconsistente. No Salicnet (MinC) consta para os últimos dez anos a quantidade de mais de 15.000 projetos apoiados. No entanto, tal número se refere à quantidade de captações realizadas (depósitos dos incentivadores), não obstante grande quantidade de projetos receber apenas uma captação no valor integral.

Quantidade de Projetos Apoiados (Captações) – Lei Rouanet

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
735	915	955	1.091	1.211	1.369	1.542	2.032	2.462	2.821	15.133

Fonte: Salicnet (MinC) em 25/04/07

Considerado um prazo médio de 5 anos entre a primeira (ou única) captação e a aprovação da prestação de contas final, obteve-se no Salicnet, para o ano de 2001, a quantidade de 857 projetos iniciados (primeira captação). Neste sentido, verifica-se que o ritmo de avaliação do estoque de prestações de contas encontra-se demasiadamente lento. Comparando-se esse dado com o informado no BGU (146), chega-se à conclusão que seriam necessários 6 anos para fazer a análise dos projetos iniciados em 2001.

Em resposta ao ofício citado o MinC informou que possuia ao final de 2006, 3.471 projetos com prestações de contas a analisar, sendo que mais de mil ainda poderiam vir a ter seus prazos de execução prorrogados. No ano anterior, a quantidade informada no relatório das Contas do Governo era de 1.875 prestações de contas em estoque, entregues desde 1993. Utilizando-se este valor (1.875) e aquele informado no BGU (146), pode-se inferir que o MinC levaria pelo menos 12 anos para acabar com o estoque existente em 2005.

Este fato acaba por gerar outra conseqüência de maior gravidade. Trata-se da não inabilitação dos responsáveis pelos projetos, e da não instauração das devidas Tomadas de Contas Especiais – TCEs. No BGU foi informado que em 2006, haviam 4.055 proponentes na situação inabilitado, sendo 1.801 pessoas jurídicas. No entanto, esta situação de inabilitado perante o Ministério representa, na grande maioria das vezes, apenas uma situação transitória, como pendências administrativas pelo não atendimento a diligências, inclusive sobre projetos que não captaram recursos.

O MinC informou que em 2006 nenhum proponente foi penalizado com a inabilitação nos termos do artigo 20, §3º, da Lei Rouanet. Tal situação, ao que se infere das informações recebidas, se repetiu em anos anteriores. Quanto às TCEs, o BGU 2006 informa que a quantidade de TCEs instauradas dobrou, totalizando 126, quando em 2005 eram apenas 66 (sendo 9 simplificadas). No entanto, em arquivo enviado pelo MinC, a informação é de que haviam sido instauradas 24 TCEs em equivalência ao número de prestações de contas rejeitadas.

O MinC e a SRF foram demandados pelo Tribunal, por meio dos Ofícios Semag n.º 391 e 481/2006, a respeito do cumprimento dos artigos 26, §2º, e 19, §7º da Lei n.º 8.313/91. O primeiro caso (art. 26, §2º) trata-se da previsão de publicação do valor máximo das deduções de IR, a qual ocorrera até o ano de 2003, por meio de Decreto.

A Receita Federal informou que o Ministério da Fazenda encaminhou ao Ministério da Cultura as minutas de Decreto dos anos seguintes, e que, de qualquer forma, os limites globais já estavam divulgados no Anexo à LOA e na LDO. Segundo a Secretaria Executiva do MinC houve, em conjunto com o MF, interpretação pela desnecessidade de publicação dos Decretos, tendo em vista a divulgação citada.

Em realidade, a publicação está contida nas Informações Complementares ao Projeto da LOA, contendo, por determinação da LDO, os efeitos regionais e os montantes dos benefícios tributários. No entanto, não se trata de limite, mas sim de previsão, de estimativa.

De fato, incentivar a Cultura por meio desta renúncia fiscal é direito de todo contribuinte do IR, e seria necessário um mecanismo sofisticado de controle, para, sem ferir a isonomia dos contribuintes, limitar o valor absoluto que pode ser renunciado.

Na legislação tributária já existem limites relativos para a renúncia, dispensando, desta forma, a edição de Decretos. Além disso, os limites proporcionais, os quais são 4% do IRPJ e 6% do IRPF, incluem também a captação pelo artigo 18, a qual tem representado nos últimos anos mais de 80% dos recursos renunciados.

Neste sentido, a Nota Técnica SE/MinC n.º 1/2007, conclui com propriedade que "é necessária a reformulação expressa da redação do dispositivo", razão pela qual entende-se que o MinC deve promover estudo com vistas à proposição de projeto de lei que altere §2º do artigo 26 da Lei n.º 8.313/91.

O outro dispositivo (19, §7º) trata da publicação anual (até 28 de fevereiro), por beneficiário, do montante de recursos autorizados pelo Ministério da Fazenda para a renúncia fiscal no exercício anterior. Obteve-se como resposta o Ofício SRF n. 391/2006, e o Ofício SE/MinC n.º 54/2007, baseado na Nota Técnica acima citada.

Inicialmente deve-se ressaltar uma possível dubiedade de sentidos para o termo beneficiário constante na Lei n.º 8.313/1991, o qual poderia ser entendido como Incentivador (contribuinte do IR que se utilizou da renúncia fiscal) ou como Proponente (agente cultural que gerencia os recursos). Com a edição do novo regulamento da Lei, o Decreto n.º 5.761/2006, definiu-se o termo beneficiário como proponente, ratificando a resposta do SRF de que a matéria seria de competência do Ministério da Cultura, apesar da citação expressa ao Ministério da Fazenda no comando legal.

A Secretaria Executiva do MinC respondeu que na aprovação dos projetos culturais ocorre a publicação de Portaria no D.O.U (Diário Oficial da União), com as informações do projeto, o proponente e o valor aprovado. Informou também que no sítio do Ministério na internet estariam disponíveis de forma consolidada, todos os projetos aprovados, por proponente, valor autorizado e captado.

De fato, na página do MinC na internet, estão disponíveis para consulta diversas informações sobre os projetos culturais e sua execução. Estão disponíveis também informações sobre os incentivadores, no formado de *ranking*. No entanto, não foram localizadas as informações que dizem respeito à publicação consolidada dos recursos captados discriminados por proponente.

Tal publicação entende-se relevante pois, além de aumentar a transparência no uso dos recursos, será importante para a verificação da não-concentração de recursos por beneficiário, disposta no parágrafo seguinte (art. 19, §8º da Lei nº 8.313/1991).

4.2.6 Funções Defesa Nacional e Segurança Pública

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Defesa Nacional e Segurança Pública estiveram, em 2006, sob a responsabilidade dos Ministérios da Defesa, da Justiça e da Integração Nacional. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

4.2.6.1 Execução dos Programas de Governo

Em 2006, o total dos programas selecionados para as funções Defesa Nacional e Segurança Pública alcançou execução orçamentária de R$ 4,5 bilhões, representando 84% da dotação autorizada, enquanto que a execução física foi de 66%. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Defesa Nacional e Segurança Pública – Exercício de 2006

(Em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Serviço de Saúde das Forças Armadas	832.850.507	16	806.753.150	97%	89%	X
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	812.886.636	15	640.036.178	79%	51%	
Adestramento e Operações Militares do Exército	678.907.787	13	602.790.166	89%	92%	
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	531.694.804	10	522.681.926	98%	70%	X
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	510.575.315	10	445.172.641	87%	41%	X
Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica	379.808.452	7	340.481.239	90%	84%	
Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	326.632.705	6	199.711.634	61%	49%	
Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	325.207.726	6	297.740.640	92%	61%	X
Modernização da Polícia Federal	217.286.869	4	167.460.084	77%	14%	X
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	212.973.816	4	133.100.276	62%	50%	X
Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	103.579.837	2	40.303.889	39%	16%	
Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	65.940.328	1	52.398.274	79%	58%	X
Tecnologia de Uso Aeroespacial	44.982.026	1	18.691.965	42%	56%	
Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	44.131.540	1	41.677.538	94%	34%	X
Desenvolvimento da Aviação Civil	41.158.518	1	9.622.073	23%	69%	X
Tecnologia de Uso Naval	40.129.065	1	37.973.206	95%	70%	
Adestramento e Emprego Combinado das Forças Armadas	27.924.239	1	27.088.261	97%	100%	
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	26.469.326	1	26.379.982	100%	86%	
Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas	18.488.276	0	17.306.934	94%	95%	X
Produção de Material Bélico	17.740.000	0	1.500.000	8%	55%	
Ensino Profissional do Exército	16.620.328	0	16.599.392	100%	84%	
Recursos do Mar	8.073.984	0	7.678.820	95%	84%	
Ensino Profissional da Marinha	5.146.988	0	5.128.370	100%	99%	X
Total	**5.289.209.072**	**100**	**4.458.276.638**	**84%**	**66%**	**-**

Fonte: Sigplan

Conforme se observa na tabela, os programas destacados alcançaram execução orçamentária média de 84% e física de 66%.

Em termos de baixa execução física, destacam-se os programas "Modernização da Polícia Federal" e "Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres", que alcançaram apenas 14% e 16% do previsto, respectivamente, apesar de terem executado 77% e 39% de suas dotações.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, destacam-se os programas "Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro", com os maiores percentuais de execução em relação à dotação autorizada e meta física (98% e 70%, respectivamente), e "Produção de Material Bélico", com a menor execução orçamentária (8%), não obstante ter alcançado execução física superior (55%).

No contexto da Defesa Nacional, de relevância destacar a crise ocorrida na gestão do controle de tráfego aéreo em 2006, chamada de "apagão aéreo". O encadeamento dos fatos vem causando transtornos à população, não apenas com relação aos atrasos e cancelamentos dos vôos e adiamento dos compromissos dos cidadãos, mas também com conseqüências sobre a atividade econômica e, especialmente, sobre a vida, bem maior indisponível, tendo em conta os noticiários acerca de impedimentos na atividade médica no que respeita a operações e transplantes.

Nesse sentido, o TCU realizou Levantamento de Auditoria (TC nº 026.789/2006-9) no âmbito do Ministério da Defesa, do Comando da Aeronáutica, da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - Infraero e da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, objetivando avaliar a situação do controle do tráfego aéreo no país e subsidiar eventual trabalho de fiscalização, na modalidade de auditoria de natureza operacional, a ser efetuado pelo Tribunal.

Como resultado dessa atuação, esta Corte, ao emitir o Acórdão 2420/2006-Plenário, concluiu que a crise testemunhada decorreu, sobretudo, de problemas na gestão do setor, como cortes nas propostas orçamentárias elaboradas pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, contingenciamento de recursos para o setor, negligência em relação às necessidades de expansão e modernização do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB e uma ineficiente política de alocação de recursos humanos, tendo sido efetuadas determinações aos órgãos e entidades supracitados para a adoção de medidas corretivas.

4.2.6.2 Políticas de Segurança Pública

Esta seção está dividida em 4 partes: a primeira descreve os aspectos legais e orçamentários relativos ao tema abordado; a segunda descreve alguns indicadores de criminalidade por região, a terceira parte faz uma análise estatística para avaliar quais fatores explicam os atuais níveis de violência do país por unidade da federação. Por último, à guisa de conclusão, são referendados os resultados obtidos com a utilização das técnicas estatísticas e econométricas de análise multivariada.

Aspectos Legais e Orçamentários

De acordo com o art. 144 da Constituição, a segurança pública é (a ação do Estado) exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através das polícias federal, rodoviária e ferroviária federal, das polícias civis e das polícias militares e corpos de bombeiros militares. O páragrafo 8º desse artigo faculta a constituição de "guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações", inclusive permitindo o porte de armas de fogo para Municípios de mais que 50.000 habitantes.

A distribuição de atribuições decorrente do texto constitucional reserva para a União a definição de modelos institucionais a serem adotados pelos governos federal e estaduais, respectivamente, com os incisos XXI e XXII do art. 22. Já o inciso XVI e os quatro parágrafos do art. 24 explicitam a competência concorrente de legislar sobre a organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, dificultando a

criação de forças de ciclo completo, com ação ostensiva e investigativa, de contenção de distúrbios, de cumprimento de decisão judicial e de prisão em flagrante. A supremacia da União também está explicitada no inciso III do art. 34, que trata da intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal para "pôr termo a grave comprometimento da ordem pública."

De acordo com Levitt & March (1988), "a avaliação de política pública é concebida como um processo iterativo de aprendizagem ativa por parte dos atores sobre a natureza dos problemas da política pública e das soluções interpostas." Para Sanderson (2002), por sua vez, a avaliação é uma continuação da disputa por recursos escassos. Daí nossa abordagem conceitual de que uma parcela da política pública é representada pela alocação de recursos materiais, humanos e financeiros, colocados à disposição das instituições responsáveis pela execução das ações de segurança.

Para o subconjunto da política pública representado pelas despesas orçamentárias de União no exercício de 2006, existem três unidades administrativas que executam as ações de segurança pública, todas subordinadas ao Ministério da Justiça, representadas pelo Departamento de Polícia Federal, com R$ 1,978 bilhões (56%), pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, com R$ 1,203 bilhões (34%) e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Na literatura técnica de orçamento, função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que compõem o setor público, sendo a segurança pública o "conjunto de ações desenvolvidas para a preservação e manutenção da ordem pública." No orçamento de 2006, a execução financeira das três principais sub-funções que a compõem foram administração geral, com R$ 2,755 bilhões (78%), policiamento, com R$ 591,1 milhões (16,7%) e informação e inteligência, com R$ 60,1 milhões (1,7%), somando R$ 3,406 bilhões (96,5%) para um gasto total para a função segurança de R$ 3,532 bilhões.

Quanto à classificação por grupo, a despesa de pessoal representa R$ 2,428 bilhões ou 68,8% do total de R$ 3,532 bilhões na função e é completada por R$ 680,3 milhões (19,3%) de outras despesas correntes e R$ 423,2 milhões (11,9%) de investimentos. Já nos gastos por programa, o apoio administrativo representa R$ 2,805 bilhões (82,9% da função), secundado pelos programas sistema único de segurança pública, com R$ 344,6 milhões (10,2%), modernização da polícia federal, com R$ 167,5 milhões (4,9%) e segurança pública nas rodovias federais, com R$ 64,6 milhões (1,9%).

O Acórdão nº 724/2005-Plenário identificou problemas com a distribuição de recursos da União para estados e municípios. Trata-se da diminuição de recursos disponíveis alocados ao FNSP e ao FUNPEN, do contingenciamento aplicado às dotações e da ineficácia dos critérios utilizados para a distribuição das verbas federais. Em vista da recomendação 9.2.1, de "revisar periodicamente os critérios e detalhar pormenorizadamente o procedimento", o que se verifica é que 66% da despesa no exercício de 2006 não está regionalizada, sendo apresentada como gasto "nacional". Para completar, 18% foi alocada ao estado do Rio de Janeiro, em vista da preparação para os Jogos Panamericanos. Adicionalmente, 54% dos recursos nessas duas unidades orçamentárias foram inscritos em restos a pagar.

Em vista da fragilidade conceitual dos programas, foi dado um tratamento estatístico às informações obtidas nos órgãos, para um intervalo de tempo mais longo, desde 2004 até 2006, com o propósito de explicitar uma relação entre insumos (efetivo policial, equipamentos, indicadores sócio-econômicos e ações de política de segurança pública) e produto (indicadores de criminalidade). Além disso, investigou-se quais insumos são mais importantes para explicar o produto.

Portanto, com o objetivo de avaliar a eficácia das políticas de segurança por unidade da federação, no período de 2004 a 2006, realizou-se levantamento no Ministério da Justiça, delimitado às ações implementadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP e a algumas operações da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Utilizou-se análise de classificação para separar os estados em dois grupos, mais e menos seguros, e de componentes principais para testar a associação de variáveis - ligadas à repressão e à prevenção ao crime, aos aspectos sócio-econômicos e a outras ações implementadas pela União - à eficácia na contenção da violência no País. Por último, usou-se análise da regressão *cross-section* (dados de corte) para validar os resultados obtidos com essas duas técnicas.

Quanto a limitações metodológicas, devemos destacar os índices de subregistro de ocorrências policiais, a confiabilidade e tempestividade dos registros de ocorrência de crimes encaminhados pelas polícias civis à Secretaria Nacional de Segurança Pública. De fato, a "Pesquisa de Vitimização 2002"(ILANUD, FIA-USP e Gabinete de Segurança Institucional) constatou que, em média, apenas 1/3 das vítimas em São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife notificou o crime sofrido à polícia, durante os meses de abril e maio de 2002. Essa taxa de subnotificação de 2/3 repete o padrão observado em pesquisas de vitimização realizadas entre 1992 e 1997 e, portanto, adota-se o pressuposto de que não houve grande modificação nos fatores que determinam a procura das organizações policiais.

De acordo com texto do sítio da SENASP, variações no volume de ocorrências registradas também resultam de procedimentos adotados em cada sistema de registro e coleta de informações criminais específico de cada uma das 27 polícias civis. Em vista dessa faculdade, algumas unidades da federação encaminham os dados incompletos ou atrasados, tornando disponível o conjunto de informações do exercício anterior em setembro do ano subseqüente. Por último, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30/12/2004 o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional um conjunto de reformas infra-constitucionais, denominado "Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e Republicano". Até o final de 2006, das matérias relacionadas ao processo e matéria penal, quatro foram promulgadas, enquanto outras quatro foram ofuscadas pela profusão de novas propostas apresentadas em decorrência dos ataques de uma organização criminosa em São Paulo. A repercussão desses dispositivos não repercute nos dados tratados, a maioria anteriores a 2006.

Indicadores de Criminalidade por Região

Com a intenção de unificar as bases de dados das polícias das unidades da federação e possibilitar algum tipo de coordenação para a formulação, implementação e avaliação das políticas de segurança, a SENASP publica efetivos e equipamentos das polícias civis e militares, além da distribuição de ocorrências de crimes registrados pelas polícias civis desde 2004. Elas abrangem cinco tipos de indicadores criminais, tanto em termos absolutos (total de ocorrências), quanto em termos relativos (número de ocorrências por 100.000 habitantes), que para análise comparativa são mais indicadas.

Os indicadores de grupo penal são: 1) Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), composto pelo número de ocorrências de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, morte suspeita e roubo seguido de morte; 2) Crimes Violentos Não Letais Contra Pessoa (CVNLP), formado pelo número de ocorrências de atentado violento ao pudor, estupro, lesão corporal dolosa, roubo seguido de morte, tentativa de homicídio e tortura; 3) Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVPAT), composto pelo número de ocorrências de extorsão mediante seqüestro; roubo a coletivo, a estabelecimento comercial, a residência, a transeuntes, de carga, a estabelecimento bancário, de veículo, seguido de morte e outros

roubos; 4) Delitos de Trânsito (Trânsito), composto pelo número de ocorrências de homicídio culposo (acidente de trânsito) e lesão corporal culposa (acidente de trânsito); e 5) Delitos Envolvendo Drogas (Drogas), composto pelo número de ocorrências de tráfico de drogas e uso e porte de drogas.

Também estão disponíveis na página da Secretaria: 1) Efetivo da Polícia Civil (EPC); 2) Efetivo da Polícia Militar (EPM); 3) Armas da Polícia Civil (APC): carabina, espingarda, pistola, revólver, metralhadora, outros; 4) Armas da Polícia Militar (APM): carabina, espingarda, pistola, revólver, metralhadora, outros; 5) Viaturas da Polícia Civil (VPC): viaturas, motocicletas, outros; 6) Viaturas da Polícia Militar (VPM): viaturas grandes, pequenas e médias, transporte de presos, motocicleta, outros. Há ainda a descrição de sete ações implementadas pela Secretaria nas unidades da federação e que também serão usadas no presente trabalho como variáveis explicativas, quais sejam 1) Gestão do conhecimento e informações criminais; 2) Formação e valorização profissional; 3) Gestão das organizações; 4) Programas de prevenção; 5) Estruturação e modernização da perícia; 6) Controle externo e participação social; e, 7) Ações para redução da violência.

Os indicadores de criminalidade relativos a 2006 ainda não estão disponíveis, razão pela qual a análise baseou-se nos anos de 2004 e 2005.

Com base na modalidade mais violenta, crimes violentos letais intencionais (CVLI), que foi consolidada por região na tabela a seguir, percebe-se que as regiões Sul e Centro-Oeste possuem as menores taxas: 16,8 e 23,8 em 2004 e 20,0 e 24,7 ocorrências por 100.000 habitantes em 2005, respectivamente. Em 2004, a região Sudeste apresenta a maior taxa, 26,0. As regiões Norte e Nordeste apresentam em 2004 taxas próximas à do Brasil, 24,0. Estas mesmas regiões, em 2005, destacam-se com as maiores taxas, 26,9 e 25,3 respectivamente.

Distribuição de Ocorrências de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)
Registradas pelas Polícias Civis por 100.000 Habitantes em 2004 e 2005

Unidades Geográficas	2004	2004	2005	2005
País e U.F.	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes
Brasil	43.044	24	43.847	23,8
Região Norte	3.485	24,8	3.950	26,9
Região Nordeste	12.300	24,7	12.896	25,3
Região Sudeste	19.867	26,0	18.405	23,5
Região Sul	4.412	16,8	5.384	20,0
Região Centro-Oeste	2.980	23,8	3.212	24,7

Fonte: Ministério da Justiça – MJ / Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP

Para as ocorrências de crimes violentos não letais contra pessoa (CVNLP), conforme tabela apresentada a seguir, percebe-se que as regiões Nordeste e Sudeste possuem as menores taxas: 25,5 e 33,3 em 2004 e 25,4 e 33,1 em 2005 respectivamente, ambas com taxas inferiores à média do Brasil. Em 2004 e 2005 a região Centro-Oeste apresenta as maiores taxas, 53,9 e 55,2 respectivamente.

Distribuição de Ocorrências de Crimes Violentos Não Letais Contra Pessoa (CVNLP)
Registradas pelas Polícias Civis por 100.000 Habitantes em 2004 e 2005

Unidades Geográficas	2004	2004	2005	2005
País e U.F.	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes
Brasil	60.931	34,0	63.656	34,6

Região Norte	5.126	36,4	5.633	38,3
Região Nordeste	12.731	25,5	12.972	25,4
Região Sudeste	25.416	33,3	25.999	33,1
Região Sul	10.903	41,4	11.863	44,0
Região Centro-Oeste	6.755	53,9	7.189	55,2

Fonte: Ministério da Justiça – MJ / Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP

As ocorrências de crimes violentos contra o patrimônio (CVPAT), com base na próxima tabela, mostram que a região mais rica, Sudeste, possui a maior taxa em 2004 e 2005: 644,3 e 609,5. A região Nordeste, uma das mais pobres, possui o menor indicador em 2004 e 2005: 363,5 e 417,1 respectivamente.

Distribuição de Ocorrências de Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVPAT) Registradas pelas Polícias Civis por 100.000 Habitantes em 2004 e 2005

Unidades Geográficas	2004	2004	2005	2005
País e U.F.	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes
Brasil	907.571	506,7	942.687	511,8
Região Norte	61.203	435,2	70.183	477,5
Região Nordeste	181.269	363,5	212.820	417,1
Região Sudeste	491.837	644,3	478.304	609,5
Região Sul	115.097	437,4	118.207	438,2
Região Centro-Oeste	58.165	464,1	63.173	485,2

Fonte: Ministério da Justiça – MJ / Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP

Os delitos de trânsito mostram que as regiões mais ricas, Sudeste e Sul, possuem as maiores taxas em 2004 e 2005, conforme tabela seguinte. Esse indicador é composto pela soma do número de ocorrências relativo a homicídio culposo, lesão corporal culposa, mortes acidentais no trânsito (exceto homicídio culposo) , lesão acidental no trânsito (exceto lesão corporal culposa).

Distribuição de Ocorrências de Delitos de Trânsito Registradas pelas Polícias Civis por 100.000 Habitantes em 2004 e 2005.

Unidades Geográficas	2004	2004	2005	2005
País e U.F.	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes
Brasil	339.703	189,7	323.232	175,5
Região Norte	12.179	86,6	13.640	92,8
Região Nordeste	25.934	52,0	27.146	53,2
Região Sudeste	219.766	287,9	210.368	268,1
Região Sul	58.038	220,5	48.100	178,3
Região Centro-Oeste	23.786	189,8	23.978	184,2

Fonte: Ministério da Justiça – MJ / Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

Com base na próxima tabela, observa-se que os delitos associados ao tráfico de drogas mostram que as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem as maiores taxas em 2004 e 2005. Esse indicador é composto pela soma do número de ocorrências relativo a. tráfico de drogas, uso e porte de drogas.

Distribuição de Ocorrências relativas a Delitos Envolvendo Drogas Registradas pelas Polícias Civis por 100.000 Habitantes em 2004 e 2005.

Unidades Geográficas	2004	2004	2005	2005
País e U.F.	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes	N° de Ocorrências	Taxas por 100.000 habitantes
Brasil	84.364	47,1	89.261	48,5
Região Norte	3.604	25,6	4.052	27,6

Unidades Geográficas País e U.F.	2004 N° de Ocorrências	2004 Taxas por 100.000 habitantes	2005 N° de Ocorrências	2005 Taxas por 100.000 habitantes
Região Nordeste	6.689	13,4	7.852	15,4
Região Sudeste	52.626	68,9	55.758	71,1
Região Sul	14.581	55,4	13.617	50,5
Região Centro-Oeste	6.864	54,8	7.982	61,3

Fonte: Ministério da Justiça – MJ / Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP .

As duas tabelas apresentadas a seguir retratam a repressão ao crime organizado por parte da Polícia Rodoviária Federal em 2004 e 2005 referente ao contrabando de cigarros e equipamentos por região. As ações de repressão ao crime organizado também podem ser observadas com os números referentes às apreensões de armas e munições e o total de prisões efetuadas. A malha rodoviária policiada mostra a aérea de cobertura a qual a polícia deve monitorar.

Contrabando de Cigarros e Equipamentos Eletrônicos e Indicadores de Repressão da Polícia Rodoviária Federal em 2004.

Unidades Geográficas	Contrabando de Cigarros	Contrabando de Equipamentos	Armas Apreendidas	Munição Apreendida	Total de Prisões	Malha Viária
Brasil	1.199.983	208.886	1050	78.401	11.288	60.518
Região Norte	23.322	5.099	159	1.624	1.265	13.550
Região Nordeste	65.107	95.101	296	2.757	2.222	18.960
Região Sudeste	654.634	48.547	204	16.650	2.121	9.268
Região Sul	302.943	27.620	203	31.915	3.076	8.382
Região Centro-Oeste	153.977	32.519	188	25.455	2.604	10.358

Fonte: Departamento da Polícia Rodoviária Federal

Contrabando de Cigarros e Equipamentos de Informática e Indicadores de Repressão da Polícia Rodoviária Federal em 2005.

Unidades Geográficas	Contrabando de Cigarros	Contrabando de Equipamentos	Armas Apreendidas	Munição Apreendida	Total de Prisões	Malha Viária
Brasil	1.219.194	568.671	1.133	108.140	14.663	61.820
Região Norte	10.147	6.424	144	43.779	1.780	13.648
Região Nordeste	112.220	127.933	401	22.176	3.132	20.742
Região Sudeste	316.674	273.221	207	5.671	3.241	9.279
Região Sul	594.719	125.268	197	31.623	3.505	8.830
Região Centro-Oeste	185.434	35.825	184	4.891	3.005	9.321

Fonte: Departamento da Polícia Rodoviária Federal

Comparando-se os dados das duas tabelas referentes aos indicadores de repressão da Polícia Rodoviária Federal (PRF) percebe-se que houve um incremento em todas as variáveis analisadas em termos de Brasil. Isso sugere que na média a PRF foi mais eficaz no combate às modalidades de crimes apresentadas. Destaque-se que o contrabando de equipamentos de informática e o total de prisões aumentou de 2004 para 2005 em todas as regiões do país.

O número de processos indiciados e o número de inquéritos relativos aos crimes de competência da Polícia Federal (PF) estão explicitados conforme tabela apresentada a seguir. Esses processos indiciados e inquéritos estão relacionados às operações deflagradas pela PF contra o crime organizado. Essas operações são engendradas pela inteligência da PF e são financiadas por despesas classificadas como de caráter sigiloso. Essas despesas são uma *proxy* para as ações deflagradas pela PF, uma vez que refletem a quantidade de operações deflagradas no período e a logística necessária para a implementação dessas ações sigilosas. Nesse contexto, se os gastos sigilosos forem significativamente correlacionados com os

indicadores de combate ao crime organizado, pode-se inferir que as ações da inteligência da PF são eficazes quanto à repressão às diversas modalidades de crimes, tais como: lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, tráfico de armas, dentre outros.

Indicadores de Processos Indiciados, Inquéritos Instaurados e Operações de Inteligência da Polícia Federal relativos ao Crime Organizado em 2006.

Unidades Geográficas			
País e U.F.	**N° Processos Indiciados**	**N° de Inquéritos Instaurados**	**Despesa Total de Caráter Sigiloso (R$)**
Brasil	4.649	3.721	2.782.606,32
Região Norte	668	495	347.942,26
Região Nordeste	894	777	460.714,58
Região Sudeste	913	962	1.228.507,42
Região Sul	948	623	551.884,82
Região Centro-Oeste	1.226	864	193.557,24

Fonte: Departamento da Polícia Federal

Análise Estatística

Destaque-se que a competência legal do governo federal está associada ao crime organizado, como lavagem de dinheiro, tráfico de armas, corrupção, contrabando, etc, distribuído como áreas de atuação da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Para a Policia Rodoviária Federal trabalhou-se com as seguintes modalidades: Contrabando de Cigarros e Contrabando de Equipamentos. Para a Policia Federal, trabalhou-se com o número de processos indiciados e o número de inquéritos relativos aos crimes de competência dessa instituição. Esses processos indiciados e de inquéritos referem-se às operações deflagradas pela PF contra o crime organizado. Tais atribuições não elidem a competência das unidades da federação para a repressão e prevenção relativas a outras modalidades de crimes que podem ser evidenciadas com base nas ocorrências registradas pelas polícias civis de cada estado.

Para avaliar em que medida as políticas públicas de segurança afetam os índices de criminalidade formularam-se as seguintes questões: 1) Quais são as ações implementadas pelo governo federal - mais especificamente as implementadas pela SENASP - utilizadas para minorar os recentes índices de violência e de criminalidade no Brasil? 2) Essas ações e operações são eficazes no combate à criminalidade? Outros fatores como os efetivos policiais e seus respectivos equipamentos, além de aspectos estruturais da sociedade, de cunho social e econômico tais como educação, saneamento, concentração de renda e nível de atividade econômica explicam a criminalidade? Por fim, procura-se verificar se as ações implementadas pelas polícias federal e rodoviária federal também são eficazes no combate à criminalidade no âmbito de suas atribuições constitucionais.

Para mensurar o desempenho do Departamento de Polícia Federal no combate ao crime organizado, utilizou-se uma forma de relacionar as ações dessa polícia com o resultado do seu trabalho durante o exercício de 2006. Essa relação pode ser avaliada com base numa matriz de correlação entre as *proxies* para as ações da inteligência (valores do empenho liquidado relativo a material de consumo, pessoa física, pessoa jurídica e o total dessas despesas sigilosas) e para os resultados do combate ao crime organizado (número de processos iniciados e de inquéritos).

Os resultados mostram que há uma correlação positiva e significativa a um nível de significância de 5% entre as despesas totais de caráter sigiloso e o número de processos indiciados e de inquéritos

instaurados. Essa correlação positiva entre a ação e o resultado é um indicador de eficácia das operações da polícia federal, conforme tabela apresentada a seguir.

Matriz de Correlação (Spearman's rho)

Variáveis	N° de processo Indiciados	N° de Inquéritos	Despesa com material de consumo	Despesa com pessoa Física	Despesa com pessoa jurídica	Despesa total
N° de processo Indiciados	1.000	.965(**)	.639(**)	.324	.448(*)	.472(*)
	.	,000	,000	,099	,019	,013
	27	26	27	27	27	27
N° de Inquéritos	,965(**)	1,000	,630(**)	,272	,399(*)	,416(*)
	,000	.	,001	,180	,043	,035
	26	26	26	26	26	26
Despesa com material de consumo	,639(**)	,630(**)	1,000	,621(**)	,764(**)	,849(**)
	,000	,001	.	,001	,000	,000
	27	26	27	27	27	27
Despesa com pessoa Física	,324	,272	,621(**)	1,000	,712(**)	,888(**)
	,099	,180	,001	.	,000	,000
	27	26	27	27	27	27
Despesa com pessoa jurídica	,448(*)	,399(*)	,764(**)	,712(**)	1,000	,875(**)
	,019	,043	,000	,000	.	,000
	27	26	27	27	27	27
Despesa total	,472(*)	,416(*)	,849(**)	,888(**)	,875(**)	1,000
	,013	,035	,000	,000	,000	.
	27	26	27	27	27	27

** Correlação significante a 1% (bi-caudal).

* Correlação significante a 5% (bi-caudal).

Quanto à atuação do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, trabalha-se com os crimes associados ao contrabando de cigarros e de equipamentos eletrônicos. Além da quantidade apreendida desse material contrabandeado, utilizam-se variáveis de repressão ao crime, tais como o número de prisões efetuadas, de coibição às pequenas infrações, de apreensão de armas e munições, de quilômetros rodados por viatura, do total da frota de veículos e, por fim, uma variável para mensurar a cobertura potencial da PRF, ou seja, a malha rodoviária de cada unidade da federação.

Com base na análise de classificação (análise de aglomerados e análise discriminante), verificou-se que há dois grupos de unidades da federação: um grupo formado pelas unidades da federação com maiores indicadores de ocorrências de contrabando de cigarros e outro formado com as outras unidades que apresentam menores indicadores. Isso posto, pode-se avaliar quais variáveis explicam a diferença entre os dois grupos. Os resultados mostram, com base na análise discriminante, que as variáveis *apreensão de munição*, *infração resultante em prisão*, *pequenas infrações, Km rodados por policial* explicam a diferença entre os dois grupos.

A análise de classificação também constatou que há dois grupos de unidades da federação: um grupo formado pelas unidades da federação com maiores indicadores de ocorrências de contrabando de equipamentos e outro formado com as outras unidades que apresentam menores indicadores. com base na análise de classificação, pode-se inferir que as variáveis *apreensão de munição*, *infração resultante em prisão*, *pequenas infrações e Km rodados por policial* explicam a diferença entre os dois grupos. Dessa forma, percebe-se que os resultados referentes ao contrabando de cigarros e equipamentos são similares.

Utiliza-se uma outra metodologia, análise da regressão *cross-section* (dados de corte), para avaliar as ações da Polícia Rodoviária Federal no combate aos crimes de contrabando de cigarros e equipamentos. Os resultados desta metodologia corroboram razoavelmente os resultados obtidos pela análise de

classificação supra-citados. Assim, pode-se concluir que as ações da Polícia Rodoviária Federal têm gerado resultados positivos no combate ao contrabando de cigarros e de equipamentos. Isso significa que se houver maior apoio por parte do governo federal a essa instituição, dada sua importância estratégica no combate ao crime organizado, certamente ela poderá obter melhor resultados.

Com base em métodos estatísticos de análise multivariada (análise de classificação e análise de componentes principais) e regressões de dados de corte analisa-se quais variáveis são estatisticamente significantes para explicar os níveis de ocorrências criminais por unidades da federação com dados provenientes da SENASP no período de 2004, 2005 e 2006. Classificam-se as variáveis dependentes em grupos (CVLI, CVNLP, CVPAT, TRÂNSITO, DROGAS) e utiliza-se a análise de componentes principais para reduzir o total de variáveis independentes em um menor número de constructos (fatores explicativos da violência) e, por fim, emprega-se a análise discriminante para saber quais constructos diferenciam os grupos que possuem maiores e menores níveis de ocorrências criminais para cada uma das cinco modalidades analisadas.

Nesse estudo, utilizam-se 51 variáveis explicativas para as políticas de segurança pública. O método de análise de componentes principais é usado para reduzir o número de variáveis em um número menor de constructos. Com base na análise da variância acumulada da extração dos componentes principais e da capacidade de interpretação dos mesmos, opta-se pela escolha de 4 componentes para explicar o fenômeno em estudo.

Matriz de Componentes Rodados

Indicadores	Componentes			
	1	2	3	4
INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS				
ANALF. 10-14	-0,003	-0,023	**-0,885**	-0,001
ANALF. 15	-0,012	-0,039	**-0,905**	-0,081
ESTUDO 25	0,059	0,026	**0,823**	0,121
ÁGUA POTÁVEL	0,027	0,123	**0,816**	0,118
ESGOTO	0,031	0,291	**0,557**	0,213
TELHADO DURÁVEL	-0,03	0,092	**0,464**	0,105
GINI	-0,15	0,033	**-0,607**	0,081
THEIL	-0,074	0,053	**-0,728**	0,125
E. ELÉTRICA	0,015	0,325	**0,439**	0,171
INDICADORES DE LENIÊNCIA DA JUSTIÇA				
CONG.2	-0,184	0,008	0,004	-0,145
CONG.1	-0,063	0,03	0,014	0,364
INDICADORES EFETIVO DE POLICIAL E EQUIPAMENTOS				
EPC	-0,069	**0,423**	0,329	0,276
EPM	-0,027	**0,553**	0,28	0,353
Carabina	0,045	0,039	0,372	0,284
Espingarda	0,086	0,186	0,302	**0,695**
Pistola	0,049	0,349	0,242	**0,662**
Revolver	0,039	0,238	0,288	**0,463**
Metralhadora	0,054	**0,498**	-0,059	0,497
Outros	-0,082	**0,716**	0,028	-0,069
Viatura Pequena Média	0,068	0,58	0,293	**0,541**

Indicadores	**Componentes**			
	1	**2**	**3**	**4**
Viatura Grande	0,12	0,082	-0,202	0,338
Transporte de presos	-0,149	**0,637**	0,021	0,068
Motocicletas	-0,138	0,332	0,032	-0,267
(Outros)	0,082	0,114	0,131	0,358
(Carabina)	0,01	**0,712**	0,168	0,206
(Espingarda)	0,045	**0,799**	0,027	0,082
(Pistola)	0,05	**0,497**	0,154	0,65
(Revolver)	-0,021	**0,879**	0,056	0,096
(Metralhadora)	0,006	**0,567**	-0,19	0,355
(OutrosB)	0,033	0,223	0,057	**0,532**
(Viatura Pequena Média)	0,004	**0,819**	0,159	0,359
(Viatura Grande)	0,01	**0,599**	0,154	0,361
(Transporte de Presos)	0,034	**0,752**	0,005	-0,1
(Motocicletas)	-0,013	**0,799**	0,038	0,158
AÇÕES SENASP				
Implantação dos Laboratórios Regionais de DNA	**0,642**	0,012	0,266	-0,063
(Centro_Nacional_de_Entomologia_Forense)	**0,797**	0,169	0,099	-0,383
(Capacitao_em_Gentica_Forense)	**0,87**	0,008	0,147	0,072
(Capacitao_em_Toxicologia_Forense)	**0,912**	-0,134	-0,073	0,247
(Guia_da_Preveno__Violncia_e_Criminalidade)	**0,912**	-0,134	-0,073	0,247
(Municpios_inseridos_no_SUSP_com_atuao_na_preveno)	**0,594**	0,129	0,148	0,254
(Sistema_Nacional_de_Estatsticas_de_Segurana_Pblica_e_Justia)	**0,687**	-0,395	-0,15	0,169
(Sistema_Nacional_de_Monitoramento_da_Implantao_do_SUSP)	**0,839**	0,037	0,134	-0,084
(Processo_de_Fiscalizao_das_Prestaes_de_Conta_dos_Convnios_S)	0,331	0,072	-0,082	-0,189
(Gabinetes_de_Gesto_Integrada)	**0,741**	-0,174	-0,02	0,147
(Difuso_do_Uso_do_Geoprocessamento_em_Segurana_Pblica)	**0,797**	0,169	0,099	-0,383
(Capacitao_de_Gesto_em_Segurana_Pblica)	**0,912**	-0,134	-0,073	0,247
(Modernizao_das_Delegacias_de_Crianas_e_Adolescentes)	**0,797**	0,169	0,099	-0,383
(Capacitao)	**0,912**	-0,134	-0,073	0,247
(Incentivo__implantao_e_criao_das_Ouvidorias_de_Polcia)	0,076	0,356	0,382	0,325
(Relatrios_e_Pesquisas_em_Segurana_Pblica)	**0,912**	-0,134	-0,073	0,247
(Concurso_Nacional_de_Pesquisas_Aplicadas_em_Segurana_Pblica_e)	**0,797**	0,169	0,099	-0,383
(Projeto_Interagir)	**0,912**	-0,134	-0,073	0,247
(Portal_de_Segurana_Pblica)	**0,912**	-0,134	-0,073	0,247
(Rede_Nacional_de_Especializao_em_Segurana_Pblica)	**0,57**	0,156	0,119	-0,272
(Rede_de_Educao__Distncia_para_Segurana_Pblica)	**0,987**	0,02	0,015	-0,079
(Formao_em_Direitos_Humanos)	**0,504**	-0,168	0,04	0,387
Matriz_Curricular_das_Guardas_Municipais)	**0,737**	0,061	0,243	-0,033

Método de Extração: Analise de Componentes Principais.
Método de Rotação: Varimax.

Os resultados mostram as cargas fatoriais rodadas pelo método Varimax para cada variável associada a cada um dos 4 componentes. A partir daí, podem-se interpretar os 4 componentes principais. Esses componentes são os constructos que representam as 51 variáveis originalmente levantadas na base de dados. Todas as 9 variáveis associadas aos indicadores sócio-econômicos são relevantes, pois todas possuem cargas acima de 0,40 em valores absolutos. Dessa forma, o tema em estudo, segurança pública,

pode ser interpretado pelo 3° componente que representa os indicadores sócio-econômicos. Os valores negativos das duas primeiras variáveis mostram que quanto menor o número de analfabetos entre 10 e 14 anos e quanto menor o número de analfabetos com idade maior ou igual a 15 anos, maior a segurança pública. Assim, quanto maior o número de indivíduos com mais de 25 anos de estudo, maior a segurança pública, pois a carga fatorial é positiva. As 3 variáveis associadas à educação mostram-se importantes para explicar a segurança pública.

Quanto aos aspectos de saneamento básico e habitação, observa-se que as cargas fatoriais associadas ao atendimento de água potável, esgoto e telhado durável são positivas. Isso mostra que quanto maior o número de domicílios atendidos por essas 3 variáveis, maior a segurança pública.

Quanto maior o índice de Gini e de Theil, maior a concentração de renda por unidade da federação. Os sinais negativos dessas cargas fatoriais mostram que quanto menor o nível de concentração de renda, maior o nível de segurança pública. Por fim, o consumo de energia elétrica mostra que quanto maior o nível de atividade econômica, maior a segurança pública. Pode-se, portanto, interpretar o 3° componente como um constructo que mede as condições sócio-econômicas das UF no período analisado, 2004 a 2006.

Já os 2 indicadores que medem a leniência dos processos na justiça não se mostraram relevantes para o estudo de segurança pública, pois apresentam cargas fatoriais abaixo de 0,40.

O 2° e 4° componentes possuem cargas fatoriais positivas (acima de 0,40) para os efetivos da polícia civil e militar, além dos respectivos equipamentos por eles utilizados. Isso indica que quanto maior o número de efetivos de policiais e de equipamentos, maior é a segurança pública. Esses dois componentes podem ser interpretados como uma força de prevenção e repressão ao crime, que atuam de forma direta no sentido de aumentar a segurança pública.

Por fim cabe ressaltar que o 1° componente, aquele que possui maior poder de explicação para o fenômeno estudado, segurança pública, é determinado pelas ações da SENASP. Como todas as cargas fatoriais acima de 0,40 são positivas, isso mostra que a implementação de tais atividades atua positivamente no sentido de aumentar a segurança pública.

A interpretação dos 4 constructos, permite analisar quais deles são importantes para distinguir os grupos de estados mais e menos violentos, para cada uma das cinco modalidade descritas no item anterior.

Na análise de componentes principais (ACP) derivam-se quatro constructos. Assim, para cada observação (unidade da federação associada ao seu respectivo ano) há um correspondente valor relativo ao escore fatorial. Então cada observação possui valores correspondentes ao que será chamado de Escore Fatorial 1 (Ações da SENASP), Escore Fatorial 2 (Efetivo policial e equipamentos 2), Escore Fatorial 3 (Indicadores sócio-econômicos) e Escore Fatorial 4 (Efetivo policial e equipamentos 4). Os Escores fatoriais são as variáveis independentes (explicativas).

Na análise de classificação, definiram-se grupos mais e menos violentos para cada uma das 5 modalidades de crimes (CVLI, CVNLP, CVPAT, TRÂNSITO, DROGAS). Cada observação (unidade da federação associada ao seu respectivo ano) possui um escore que mede o seu nível de criminalidade para cada um dos 5 tipos de crimes. Esses grupos previamente definidos pela análise de classificação são as variáveis a serem explicadas ou as variáveis dependentes.

Por meio da análise discriminante faz-se a seguinte pergunta: Com base nos quatro escores fatoriais derivados pela ACP (variáveis independentes), quais das variáveis independentes conseguem explicar a

distinção entre os grupos de estados mais e menos violentos? Com a análise *cross-section* faz-se uma análise de validação da metodologia relativa à análise discriminante.

Conclusão

Os resultados com base na análise discriminante e na análise *cross-section* mostram que as ações da SENASP ainda não demonstram eficácia no sentido de afetar os níveis de criminalidade por unidade da federação. Isso não quer dizer que suas ações não sejam importantes, muito pelo contrário, mas apenas que devido ao fato de que tais ações foram implementadas recentemente, possivelmente seus benefícios só poderão ser mensurados ou captados após uma maior período de maturação. Por outro lado, a segurança pública nos estados é explicada pelas forças de repressão e prevenção ao crime executadas pelas polícias civil e militar e também pelos indicadores sócio-econômicos do País. Dessa forma, a criminalidade mostra-se diretamente relacionada ao nível educacional, de saneamento básico, de habitação, de distribuição de renda e, por fim, ao nível de atividade econômica da região. Esses indicadores sócio-econômicos são um indicativo da importância de políticas públicas que visam melhorar as condições de vida da população de baixa renda e daqueles que estão à margem do sistema. Dessa forma, tais indicadores podem ser interpretados como importantes fatores de prevenção contra a violência e a criminalidade.

Os resultados mostram que há uma correlação positiva e significativa entre as despesas totais de caráter sigiloso, associadas às operações de inteligência, e o número de processos indiciados e de inquéritos instaurados. Essa correlação positiva entre a ação e o resultado é um indicador de eficácia das operações da Polícia Federal. Pode-se concluir ainda que as ações da Polícia Rodoviária Federal têm gerado resultados positivos no combate ao contrabando de cigarros e de equipamentos. Isso significa que se houver maior apoio por parte do governo federal a essa instituição, dada sua importância estratégica no combate ao crime organizado, além de uma maior integração entre as ações de inteligência das duas polícias federais (PF e PRF), certamente serão obtidos melhores resultados.

4.2.7 Funções Trabalho e Direitos da Cidadania

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Trabalho e Direitos da Cidadania estiveram, em 2006, sob a responsabilidade da Presidência da República, dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Integração Nacional e da Justiça e das Secretarias Especiais dos Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

Os programas selecionados para as funções Trabalho e Direitos da Cidadania alcançaram execução orçamentária de R$ 640 milhões, ou 76% da dotação autorizada no período, enquanto a física foi de 50%. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Trabalho e Direitos da Cidadania – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Direitos Humanos, Direitos de Todos	298.749.398	36%	280.901.569	94%	54%	X
Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	296.669.686	35%	215.991.590	73%	75%	
Primeiro Emprego	110.138.873	13%	54.545.665	50%	77%	X
Qualificação Social e Profissional	43.703.342	5%	30.106.042	69%	31%	
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	31.483.945	4%	12.697.471	40%	40%	

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Rede de Proteção ao Trabalho	21.267.344	3%	19.466.542	92%	67%	
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	11.866.995	1%	11.848.613	100%	45%	X
Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres	11.662.361	1%	6.889.228	59%	31%	X
Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho	4.761.664	1%	3.509.599	74%	21%	
Organização Produtiva de Comunidades - PRODUZIR	3.599.514	0%	2.593.627	72%	84%	X
Defesa Econômica e da Concorrência	2.602.205	0%	1.348.725	52%	27%	
Total	**836.505.327**	**100%**	**639.898.671**	**76%**	**50%**	**-**

Fonte: Sigplan

Em termos de execução física, destaca-se o programa "Organização Produtiva de Comunidades - PRODUZIR", que cumpriu com 84% de sua meta física programada para 2006, com execução orçamentária de 72%. De outra sorte, o programa "Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho" alcançou apenas 21% do previsto, ainda que tenha executado 74% de sua dotação.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, destacam-se os programas "Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas", que realizou toda sua dotação, embora tenha alcançado apenas 45% de execução física, e "Primeiro Emprego", que, apesar de representar a menor execução orçamentária desses programas (50%), cumpriu com 77% de sua meta física.

4.2.8 Funções Habitação, Urbanismo e Saneamento

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Habitação, Urbanismo e Saneamento estiveram em 2006 sob a responsabilidade dos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

Os programas selecionados para as funções Habitação, Urbanismo e Saneamento apresentaram execução orçamentária de R$ 1,2 bilhão, ou 37% da dotação autorizada no período, e física de 44%. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Habitação, Urbanismo e Saneamento – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	1.580.897.523	51	12.127.837	1%	7%	X
Descent. dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	671.196.978	22	621.598.698	93%	71%	
Drenagem Urbana Sustentável	250.529.500	8	143.058.717	57%	7%	
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assent. Precários	244.656.570	8	111.670.486	46%	51%	
Mobilidade Urbana	152.615.438	5	116.315.806	76%	42%	X
Habitação de Interesse Social	100.779.904	3	79.472.501	79%	91%	
Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	68.251.935	2	55.491.063	81%	47%	X
Fortalecimento da Gestão Urbana	32.750.162	1	13.322.740	41%	47%	
Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	738.672	0	121.119	16%	30%	X
Total	**3.102.416.682**	**100%**	**1.153.178.967**	**37%**	**44%**	**-**

Fonte: Sigplan

Em termos de execução física dos programas selecionados, destaca-se o programa "Habitação de Interesse Social", por ter alcançado 91% da meta programada para 2006. Em contraponto, o programa "Drenagem Urbana Sustentável" alcançou apenas 7% do previsto.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, destacam-se os programas "Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos", com execução de 81% da dotação orçamentárias prevista, não obstante ter cumprido apenas 47% de sua meta física, e "Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais", com as menores execuções orçamentária (1%) e física (7%).

4.2.9 Funções Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia estiveram em 2006 sob a responsabilidade dos Ministérios da Integração Nacional, do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia e da Justiça. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

Os programas selecionados para as funções Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia apresentaram execução orçamentária de R$ 1,1 bilhão, ou 76% da dotação autorizada no período, e física de 58%, conforme demonstrado a seguir:

Execução dos Programas de Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Proágua Infra-estrutura	363.149.503	24%	176.166.894	49%	13%	X
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	344.234.789	23%	339.348.390	99%	74%	X
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER	193.380.523	13%	164.007.401	85%	41%	X
Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e Desenvolvimento Social	179.083.723	12%	123.231.779	69%	37%	X
Revit. de Bacias Hidrog. Em Situação de Vulnerab. e Degradação Ambiental	129.893.035	9%	108.645.258	84%	39%	X
Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento	62.099.905	4%	47.881.900	77%	64%	
Áreas Protegidas do Brasil	52.348.968	4%	38.675.253	74%	74%	X
Prev. e Combate ao Desmat., Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer	43.418.206	3%	42.114.517	97%	78%	X
Probacias	43.283.125	3%	31.679.867	73%	84%	X
Nacional de Florestas	32.758.829	2%	23.468.233	72%	64%	X
Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas	18.340.000	1%	14.866.583	81%	20%	
Zoneamento Ecológico-Econômico	12.525.728	1%	2.839.126	23%	93%	X
Comunidades Tradicionais	11.047.043	1%	10.425.130	94%	65%	X
Proambiente	3.694.906	0%	2.912.941	79%	67%	
Total	**1.489.258.283**	**100%**	**1.126.263.272**	**76%**	**58%**	**-**

Fonte: Sigplan

Na execução física, destaca-se o programa "Zoneamento Ecológico-Econômico", por ter conseguido cumprir com 93% de sua meta programada para 2006. Na outra ponta, o programa "Proágua Infra-estrutura" alcançou apenas 13% do previsto, mesmo tendo executado 49% de sua dotação orçamentária.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, destacam-se os programas "Recursos Pesqueiros Sustentáveis", com o maior percentual de execução em relação à dotação autorizada (99%), ainda que com cumprimento da meta física em menor proporção (74%), e "Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e Desenvolvimento Social", que, não obstante ter alcançado execução orçamentária de 67%, obteve meta física de apenas 37%.

4.2.10 Funções Agricultura e Organização Agrária

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Agricultura e Organização Agrária estiveram em 2006 sob a responsabilidade dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional, bem como da Secretaria Especial de Aqüicultura e

Pesca. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

O total dos programas selecionados para as funções Agricultura e Organização Agrária alcançou o execução orçamentária de R$ 4,1 bilhões, ou 70% da dotação autorizada no período, e física de 61%, conforme demonstrado a seguir:

Execução dos Programas de Agricultura e Organização Agrária – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Abastecimento Agroalimentar	2.384.215.021	41%	985.108.924	41%	93%	
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	1.782.764.414	31%	1.673.343.828	94%	77%	X
Crédito Fundiário	548.652.627	9%	519.096.497	95%	58%	X
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	527.624.880	9%	464.097.961	88%	83%	
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	184.005.822	3%	95.103.340	52%	21%	
Pesquisa e Desenv. para a Competitividade e Sustentab. do Agronegócio	161.142.832	3%	154.043.810	96%	77%	
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	73.052.452	1%	48.055.773	66%	42%	X
Desenvolvimento Sustentável da Pesca	44.319.044	1%	29.016.830	65%	65%	X
Educação do Campo (PRONERA)	37.364.676	1%	34.489.674	92%	100%	
Desenvolvimento da Avicultura	30.087.416	1%	28.182.997	94%	28%	
Pesquisa e Desenv. Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	14.826.440	0%	13.372.844	90%	77%	
Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	11.641.112	0%	10.823.081	93%	43%	
Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	8.746.541	0%	6.861.338	78%	31%	
Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	5.366.295	0%	4.581.307	85%	79%	X
Desenvolvimento da Suideocultura	3.641.256	0%	623.850	17%	57%	
Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	1.602.279	0%	1.423.565	89%	34%	
Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	962.568	0%	739.450	77%	67%	X
Total	**5.820.015.675**	**100%**	**4.068.965.069**	**70%**	**61%**	**-**

Fonte: Sigplan

Quanto à execução física da seleção, destaca-se o programa "Educação do Campo (PRONERA)", por ter cumprido com a meta programada para 2006, sem ter utilizado toda sua dotação prevista (92%). Em contraponto, o programa "Desenvolvimento da Agricultura Irrigada" alcançou apenas 21% do previsto, ainda que tendo apropriado a maior parte de sua dotação inicial (52%).

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, destacam-se os programas "Crédito Fundiário", com a maior relação de dotação orçamentária realizada (95%), não obstante ter cumprido apenas 58% de sua meta física, e "Desenvolvimento Sustentável da Pesca", com a menor execução orçamentária (65%), porém com igual percentual de execução física.

4.2.10.1 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 subseqüentes 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.

Para o exercício de 2006, elaborou-se o quadro a seguir, que evidencia a regionalização das despesas na subfunção Irrigação nas diversas fases do respectivo orçamento e da sua execução:

Despesas na Subfunção Irrigação – Exercício de 2006

(em R$ milhares)

REGIÃO	PLOA	%	DOTAÇÃO INICIAL	%	DOT. INICIAL + CRÉDITOS	%	DESPESA REALIZADA	%
CENTRO-OESTE	8.722	**5**	47.202	**15**	46.652	**14**	6.000	**3**
NACIONAL*	3.339	**2**	3.188	**1**	27.938	**8**	26.952	**11**
NORDESTE	149.139	**81**	163.719	**52**	166.056	**49**	126.863	**54**
NORTE	10.400	**6**	88.138	**28**	88.138	**26**	63.792	**27**
SUDESTE	13.448	**7**	13.052	**4**	12.982	**4**	12.788	**5**
TOTAL	**185.048**	**100**	**315.299**	**100**	**341.766**	**100**	**236.395**	**100**

*Projetos não direcionados a regiões específicas na LOA

Fonte: Projeto de Lei Orçamentaria Anual- PLOA/2006 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 encaminhado ao Congresso Nacional, foi feita alocação na região Centro-Oeste de apenas 5% do recursos previstos na subfunção irrigação. No âmbito do Congresso Nacional, tais recursos foram ampliados de forma significativa alcançando 15% do total, em que pese continuar abaixo do mínimo constitucional. Na execução, entretanto, verifica-se que os recursos direcionados à região alcançaram apenas 3% do total, sendo importante registrar que a integralidade de tais recursos foram inscritos em restos a pagar não processados, os quais encontram-se sujeitos a cancelamentos.

De fato, em 2005, a despesa com irrigação registrada como realizada na região Centro–Oeste, correspondente a R$ 7,08 bilhões, também foi integralmente inscrita em restos a pagar não processados, os quais não foram pagos até o final do exercício de 2006, tendo sido a vigência dos mesmos prorrogada ao final do exercício. Assim, verifica-se que, no decorrer dos exercícios de 2005 e 2006, não foram feitas liberações financeiras para a região Centro-Oeste na subfunção irrigação, a exceção do pagamento, em 2005, de restos a pagar concernente ao exercício de 2004. no valor de R$ 2,5 milhões.

Os fatos ensejam a consignação de ressalva ao Chefe do Poder Executivo e de recomendação ao Ministério da Integração Nacional, a exemplo do que foi realizado no âmbito das contas relativas ao exercício de 2005, assim como ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quanto ao inciso II do mesmo artigo, vê-se que tanto a dotação inicial aprovada na LOA para o Nordeste quanto a despesa realizada ultrapassaram o limite mínimo de 50% do total destinado à subfunção. Cumpre ser observado, entretanto, que cerca de metade da despesa realizada foi inscrita em restos a pagar não processados.

4.2.11 Funções Indústria e Comércio e Serviços

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Indústria e Comércio e Serviços estiveram em 2006 sob a responsabilidade dos Ministérios do Turismo, da Integração Nacional, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e de Minas e Energia. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

O total executado dos programas selecionados para as funções Indústria e Comércio e Serviços alcançou o montante de R$ 1,1 bilhão, ou 76% da dotação autorizada no período, e execução física de 48%. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Indústria e Comércio e Serviços – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	1.096.934.602	78%	857.481.321	78%	81%	X
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO	162.165.835	11%	122.060.100	75%	37%	
Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocidental	49.856.985	4%	21.272.541	43%	25%	X
Pólo Industrial de Manaus	46.136.562	3%	30.534.693	66%	54%	
Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões - PROMOVER	19.029.256	1%	15.481.022	81%	10%	X
Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora	16.385.895	1%	15.226.572	93%	63%	X
Competitividade das Cadeias Produtivas	14.492.168	1%	1.273.144	9%	78%	
Mineração e Desenvolvimento Sustentável	9.981.796	1%	7.651.451	77%	31%	
Artesanato Brasileiro	235.510	0%	202.187	86%	50%	X
Total	**1.415.218.609**	**100%**	**1.071.183.031**	**76%**	**48%**	**-**

Fonte: Sigplan

Na execução física, destaca-se o programa "Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos", tendo cumprido com 81% da meta programada para 2006. O programa "Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões - PROMOVER", entretanto, registrou a menor execução física (10%), mesmo tendo executado 81% de sua dotação.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, destacam-se, na execução orçamentária, os programas "Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora", com o maior percentual de execução (93%), com cumprimento de 63% da meta física, e "Competitividade das Cadeias Produtivas", que, não obstante ter realizado o menor percentual em relação à sua dotação autorizada (9%), cumpriu 78% da execução física.

4.2.12 Funções Comunicações, Energia e Transporte

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Comunicações, Energia e Transporte estiveram em 2006 sob a responsabilidade dos Ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, das Comunicações e do Planejamento, Orçamento e Gestão. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

O total executado dos programas selecionados para as funções Comunicações, Energia e Transporte alcançou o montante de R$ 16,7 bilhões, ou 76% da dotação autorizada no período, e execução física de 40%. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Comunicações, Energia e Transporte – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Oferta de Petróleo e Gás Natural	7.632.235.833	35	6.720.831.543	88%	56%	
Manutenção da Malha Rodoviária Federal	2.175.073.812	10	1.833.909.271	84%	53%	
Refino de Petróleo	2.090.408.620	9	1.802.212.726	86%	100%	
Fomento ao Desenv. da Marinha Mercante e da Indústria Naval	1.510.896.150	7	932.580.067	62%	63%	
Brasil com Todo Gás	1.133.654.488	5	399.184.838	35%	25%	
Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	1.046.346.515	5	651.757.542	62%	22%	X
Energia na Região Nordeste	806.310.251	4	606.060.740	75%	23%	X
Corredor Mercosul	763.826.824	3	615.623.540	81%	3%	X
Luz para Todos	669.348.014	3	267.132.602	40%	17%	
Corredor Leste	622.933.626	3	430.261.424	69%	18%	X
Energia na Região Sul	620.290.925	3	338.782.969	55%	13%	
Corredor Nordeste	612.149.674	3	488.184.250	80%	16%	X
Corredor Araguaia-Tocantins	497.599.511	2	322.779.664	65%	15%	X
Energia nos Sistemas Isolados	472.639.923	2	329.674.671	70%	27%	X

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Energia na Região Norte	390.690.000	2	289.838.024	74%	11%	
Inclusão Digital	189.842.402	1	75.001.905	40%	57%	
Corredor Transmetropolitano	179.242.236	1	78.740.738	44%	8%	
Transporte Dutoviário de Petróleo e Derivados	161.422.150	1	121.807.811	75%	33%	
Inovação Tecnológica em Telecomunicações	133.235.951	1	92.299.404	69%	42%	
Distrib. de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Outros Comb.	100.711.409	0	90.188.898	90%	45%	
Abast. de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	85.486.415	0	76.413.479	89%	73%	X
Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	57.239.976	0	35.572.910	62%	97%	
Governo Eletrônico	49.105.241	0	44.277.099	90%	69%	
Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	28.731.725	0	21.184.757	74%	33%	
Exploração da Infra-Estrutura de Transporte Rodoviário e Ferroviário	22.090.000	0	11.836.443	54%	36%	
Serviços de Transporte Aquaviário	11.947.942	0	1.890.619	16%	93%	
Navegação Interior	4.059.674	0	1.801.412	44%	32%	X
Total	**22.067.519.287**	**100**	**16.679.829.346**	**76%**	**40%**	**-**

Fonte: Sigplan

Na execução física, destaca-se o programa "Refino de Petróleo", por ter cumprido a meta programada para 2006 com 86% de sua dotação prevista. Na outra ponta, o programa "Corredor Mercosul" alcançou apenas 3% do previsto, ainda que tenha executado 81% de sua dotação.

Dos programas que contêm ações consideradas prioritárias, destaca-se a execução orçamentária dos programas "Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis", com o maior percentual (89%), e "Navegação Interior", com o menor (44%).

O descompasso entre as execuções física e financeira salta aos olhos em vários programas analisados. Essa constatação, embora preocupante, não chega a ser surpreendente, uma vez que o TCU tem identificado, com certa freqüência, deficiências no gerenciamento de obras públicas. Em 2006, o Tribunal fiscalizou 259 obras, que totalizavam R$ 20,7 bilhões. Em 91 desses empreendimentos foram encontrados indícios de irregularidades graves que justificavam a paralisação dos serviços. Em outras 139 obras também foram apontados outros indícios de irregularidade, ou seja, em apenas 29 obras (11%) não havia indícios de irregularidades.

Vale destacar, quanto à função transporte, que o modal rodoviário é responsável por cerca de 60% do transporte de cargas e 96% do transporte de passageiros do País. Embora passe pelas rodovias grande parte das riquezas nacionais, 47% da malha encontra-se em mau estado, 35% em estado regular e apenas 18% em bom estado, de acordo com classificação estabelecida pelo Departamento Nacional de Infra-estrutura dos Transportes – Dnit. A perpetuação desse estado motivou o TCU a realizar diversas fiscalizações nas rodovias federais em 2006.

Nesse sentido, foram realizadas 102 fiscalizações junto ao Dnit tendo como objeto o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – Petse, cujas ações somaram mais de R$ 400 milhões. Os resultados foram consolidados no processo TC nº 003.965/2006-7. Como principais conclusões, destacam-se deficiências na aplicação de recursos destinados à infra-estrutura de transportes rodoviários, discutível imprevisibilidade na abertura dos créditos orçamentários extraordinários, falta de um efetivo controle de pesagem de veículos de transporte nas rodovias brasileiras, e irregularidades detectadas em licitações e contratos relacionados. Um terço das 91 obras em que foram detectados indícios de irregularidades graves, que justificavam a paralisação dos serviços, eram obras integrantes do Petse.

Como resultado do processo, foram proferidos os Acórdãos nº 686/2006 – Plenário e nº 1973/2006 – Plenário, mediante os quais foram efetuadas determinações ao Dnit para adoção de medidas corretivas.

4.2.13 Funções Administração, Encargos Especiais e Relações Exteriores

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Administração, Encargos Especiais e Relações Exteriores estiveram em 2006 sob a responsabilidade da Presidência da República e dos Ministérios da Fazenda, das Relações Exteriores e do Planejamento, Orçamento e Gestão. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes, conforme metodologia detalhada no tópico 4.1.

4.2.13.1 Execução dos Programas de Governo

O total executado dos programas selecionados para as funções Administração, Encargos Especiais e Relações Exteriores alcançou o montante de R$ 1,7 bilhões, ou 88% da dotação autorizada no período, com execução física de 79%. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Administração, Encargos Especiais e Relações Exteriores – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Administração Tributária e Aduaneira	1.193.583.054	61	1.163.541.496	97%	99%	
Relações do Brasil com Estados Estrangeiros	299.725.907	15	281.489.985	94%	91%	
Fortalecimento da Gestão Administ. e Fiscal dos Municípios - PNAFM	155.035.719	8	18.052.677	12%	25%	
Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional	144.384.403	7	122.762.407	85%	74%	
Informações Estatísticas e Geocientíficas	44.580.583	2	30.137.898	68%	87%	X
Relações e Negociações do Brasil no âmbito dos Organismos Internac.	41.102.876	2	31.313.321	76%	86%	X
Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Internacional	25.008.856	1	19.544.692	78%	90%	
Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	19.180.813	1	16.261.939	85%	75%	
Promoção das Exportações	12.583.785	1	11.370.091	90%	75%	
Gestão das Políticas Monetária, Cambial e de Crédito	7.152.052	0	5.720.907	80%	71%	
Promoção da Ética Pública	313.254	0	131.034	42%	90%	
Total	**1.942.651.302**	**100**	**1.700.326.447**	**88%**	**79%**	**-**

Fonte: Sigplan

No tocante à execução física, destaca-se o programa "Administração Tributária e Aduaneira", por ter cumprido 99% da meta programada para 2006. De outra sorte, o programa "Fortalecimento da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios - PNAFM" alcançou apenas 25% do previsto, tendo liquidado 12% da dotação autorizada.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, destacam-se os programas "Relações e Negociações do Brasil no âmbito dos Organismos Internacionais", com o maior percentual de execução orçamentária (76%), e "Informações Estatísticas e Geocientíficas", com o menor (68%), não obstante ter cumprido 87% da meta física prevista.

No âmbito da função Administração, esta Corte realizou diversos trabalhos na área de publicidade e propaganda, no exercício de 2005, em órgãos e entidades da administração pública federal, em vista de denúncias veiculadas na imprensa, para verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços de propaganda e publicidade, relativos ao período de 2001 a 2005.

A consolidação dos trabalhos foi feita no processo TC nº 019.444/2005-2, no qual identificaram-se falhas sistêmicas em licitações, contratos e na execução destes; problemas relativos às normas de contratação dos serviços e das agências de publicidade; e dificuldades na caracterização da obediência aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, bem como à vedação de promoção pessoal de autoridades e servidores públicos.

Como resultado, foi editado o Acórdão 2062/2006 – Plenário, mediante o qual foram efetuadas determinações à Secretaria-Geral da Presidência da República, unidade que detém atualmente as competências da antiga Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República – Secom, no sentido da adoção das medidas corretivas.

4.2.13.2 Transferências Constitucionais e Legais

As transferências constitucionais e legais aos Estados, Distrito Federal e Municípios constituem parcela das receitas federais arrecadadas pela União e atuam como instrumento para a redução das desigualdades entre os membros da federação brasileira, por intermédio do fortalecimento das finanças públicas dos entes federados beneficiários.

Dentre as principais transferências constitucionais da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destacam-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 Constituição Federal. Como exemplo de transferência legal, destacam-se os *royalties* pagos como compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural (*royalties*/petróleo).

Conforme a tabela seguinte, que demonstra os valores das transferências constitucionais da União (art. 159) por Unidade da Federação, foi distribuído o montante total de R$ 61,4 bilhões. Em comparação ao montante transferido em 2005 (cerca de R$ 55,9 bilhões), esse valor corresponde a um crescimento nominal de aproximadamente 9,8%.

Distribuição das Transferências Constitucionais (Art. 159) por Unidade da Federação - 2006

(em R$ milhares)

UF	FPM	FPE	IPI-E	CIDE	TOTAL	% TOTAL
Acre	164.136	964.069	204	9.492	**1.137.901**	**1,85**
Alagoas	701.308	1.172.354	7.968	19.026	**1.900.656**	**3,10**
Amazonas	414.403	786.360	68.553	20.603	**1.289.919**	**2,10**
Amapá	113.161	961.533	178	8.137	**1.083.009**	**1,77**
Bahia	2.634.413	2.647.935	146.570	97.725	**5.526.643**	**9,01**
Ceará	1.541.917	2.067.605	24.258	47.349	**3.681.129**	**6,00**
Distrito Federal	62.188	194.505	1.022	18.094	**275.809**	**0,45**
Espírito Santo	526.058	422.714	98.090	28.027	**1.074.889**	**1,75**
Goiás	1.068.463	801.211	20.548	63.808	**1.954.030**	**3,18**
Maranhão	1.215.954	2.034.154	24.675	42.738	**3.317.521**	**5,41**
Minas Gerais	3.878.695	1.255.319	261.678	140.619	**5.536.311**	**9,02**
Mato Grosso do Sul	436.805	375.370	16.749	31.750	**860.674**	**1,40**
Mato Grosso	546.421	650.387	21.688	39.178	**1.257.674**	**2,05**
Pará	1.070.365	1.722.417	97.996	39.653	**2.930.431**	**4,78**
Paraíba	952.750	1.349.556	8.051	24.973	**2.335.330**	**3,81**
Pernambuco	1.437.331	1.944.539	17.568	45.179	**3.444.617**	**5,61**
Piauí	757.093	1.217.810	1.035	25.914	**2.001.852**	**3,26**
Paraná	2.008.423	812.512	256.150	94.597	**3.171.682**	**5,17**
Rio de Janeiro	866.383	430.520	267.231	68.434	**1.632.568**	**2,66**
Rio Grande do Norte	732.335	1.177.370	11.736	26.765	**1.948.206**	**3,18**
Rondônia	267.886	793.462	3.352	18.139	**1.082.839**	**1,76**
Roraima	154.750	699.084	135	9.284	**863.253**	**1,41**
Rio Grande do Sul	1.971.083	663.604	320.569	81.487	**3.036.743**	**4,95**
Santa Catarina	1.145.346	360.659	193.797	50.140	**1.749.942**	**2,85**

UF	FPM	FPE	IPI-E	CIDE	TOTAL	% TOTAL
Sergipe	417.780	1.171.001	1.623	16.199	**1.606.603**	**2,62**
São Paulo	3.957.915	281.809	467.952	240.334	**4.948.010**	**8,06**
Tocantins	459.409	1.223.052	383	27.103	**1.709.947**	**2,79**
BRASIL	**29.502.772**	**28.180.911**	**2.339.759**	**1.334.748**	**61.358.188**	**100,00**

Fonte: STN/Siafi

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 15% para o Fundef.

Ressalta-se que os valores relativos à distribuição do FPM, FPE e IPI-E contemplam também recursos decorrentes da atualização monetária concernente à arrecadação do Parcelamento Especial – Paes, instituído pela Lei nº 10.684/2003, referente aos exercícios de 2003, 2004 e 2005, repassados pela União às Unidades da Federação e aos Municípios em julho de 2006, conforme os coeficientes vigentes para o respectivo exercício de arrecadação.

Cabe assinalar que, aplicando-se os respectivos coeficientes de participação dos municípios sobre os valores oriundos da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados em 2005, foram identificadas algumas diferenças entre os valores transferidos pela STN, a título de FPM, e os calculados pelo TCU. Essas diferenças guardam relação, em primeiro lugar, com a mencionada distribuição de recursos referente à correção monetaria do Paes (exercícios de 2003 a 2005), realizada em julho de 2006. Além disso, deve ter contribuído para as diferenças apuradas, o fato de a STN haver efetuado, no final do exercício, compensações financeiras nas cotas do referido Fundo com vistas a adequar as transferências aos coeficientes de participação do FPM fixados na Decisão Normativa TCU nº 74/2006, que alterou os coeficientes fixados inicialmente para o exercício de 2006, estabelecidos pela Decisão Normativa TCU nº 72/2005, conforme determinação prolatada no Acórdão nº 174/2006 – TCU-Plenário. Embora não sejam significativas, essas diferenças estão sendo objeto de diligência junto àquela Secretaria, no âmbito do TC nº 024.025/2006-4, a fim de que sejam devidamente explicadas.

Por sua vez, as compensações financeiras foram estabelecidas na Constituição Federal, conforme o disposto no § 1º do art. 20: *"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."*

Em 2006, as compensações financeiras transferidas aos Estados e Municípios totalizaram aproximadamente R$ 11,7 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. Em relação ao repassado em 2005 (R$ 9,5 bilhões), verifica-se um crescimento nominal em torno de 23%.

Compensações Financeiras Transferidas por Unidade da Federação – 2006

(em R$ milhares)

UF (1)	ANP (2)	PEA (3)	FEP (4)	CFM (5)	CFH (6)	ITA (7)	TOTAL	% TOTAL
AC	-	-	6.615	26	-	-	**6.642**	**0,06**
AL	77.334	1.477	15.970	234	20.330	-	**115.345**	**0,99**
AM	190.183	45.931	9.838	2.377	3.766	-	**252.095**	**2,16**
AP	241	-	5.820	4.077	1.439	-	**11.578**	**0,10**
BA	279.358	4.428	52.958	11.517	94.292	-	**442.552**	**3,79**
CE	46.247	-	33.083	611	-	-	**79.941**	**0,68**
DF	-	-	-	680	696	37	**1.414**	**0,01**
ES	197.271	19.856	10.193	3.589	3.391	-	**234.301**	**2,01**
GO	-	-	20.678	13.912	97.673	9.012	**141.276**	**1,21**
MA	-	-	27.826	157	2.024	-	**30.007**	**0,26**
MG	6.790	-	66.992	211.679	211.904	30.269	**527.634**	**4,52**
MS	-	-	8.709	5.271	49.956	5.860	**69.796**	**0,60**
MT	-	-	11.740	1.579	11.439	-	**24.759**	**0,21**
PA	1.368	-	24.456	114.707	96.201	-	**236.731**	**2,03**
PB	13.785	-	20.806	1.383	-	-	**35.973**	**0,31**
PE	19.966	-	32.035	865	13.972	-	**66.838**	**0,57**
PI	-	-	17.179	279	1.761	-	**19.219**	**0,16**
PR	12.955	-	35.443	2.482	73.535	322.531	**446.945**	**3,83**
RJ	3.468.226	4.317.333	16.018	3.338	11.163	-	**7.816.078**	**66,91**
RN	326.020	27.150	16.564	415	-	-	**370.149**	**3,17**
RO	-	-	7.560	492	2.546	-	**10.598**	**0,09**
RR	-	-	5.366	27	-	-	**5.393**	**0,05**
RS	32.787	-	34.563	4.415	25.381	-	**97.146**	**0,83**
SC	28.990	-	19.875	7.581	12.643	-	**69.089**	**0,59**
SE	177.488	13.191	11.546	2.857	14.541	-	**219.623**	**1,88**
SP	116.989	-	63.794	10.782	119.699	13.895	**325.158**	**2,78**
TO	-	-	12.412	216	12.179	-	**24.806**	**0,21**
Brasil	**4.995.999**	**4.429.366**	**588.037**	**405.547**	**880.529**	**381.604**	**11.681.083**	**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

Cabe ressaltar que o Rio de Janeiro (Estado e municípios) recebeu a maior parcela (67%) do total das compensações financeiras transferidas, em razão de a produção de petróleo e gás natural do País estar concentrada na plataforma continental confrontante com essa Unidade Federativa (Bacia de Campos).

4.3 Conclusão sobre a Ação Setorial do Governo

Em relação à distribuição da execução média dos programas analisados por função de governo, associada ao órgão responsável pelo programa, tem-se o seguinte:

Execução Orçamentária e Física Média por Função Governamental – LOA/2006

Função	MIMF	MPIRO
Transporte	34%	74%
Urbanismo	36%	35%
Ciência e Tecnologia	37%	69%
Segurança Pública	40%	73%
Energia	41%	77%
Direitos da Cidadania	42%	81%

Função	MIMF	MPIRO
Comercio e Serviços	44%	77%
Previdência Social	52%	100%
Industria	54%	56%
Assistência Social	55%	92%
Legislativa	55%	94%
Comunicações	56%	57%
Agricultura	56%	47%
Educação	58%	96%
Gestão Ambiental	60%	77%
Cultura	61%	84%
Saúde	62%	85%
Judiciária	64%	99%
Trabalho	65%	60%
Habitação	71%	55%
Organização Agrária	72%	92%
Defesa Nacional	73%	87%
Administração	74%	87%
Desporto e Lazer	79%	72%
Relações Exteriores	86%	91%
Media Global	**56%**	**89%**

Fonte: Sigplan

Legenda:

MIMF: Média do Indicador de Metas Físicas

MIRO: Média Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários

Ressalte-se que das funções governamentais que alcançaram desempenho físico superior a 60%, destacam-se: Desporto e Lazer, Relações Exteriores, Administração, Defesa Nacional. Por outro lado, as funções Transportes, Urbanismo e Ciência e Tecnologia tiveram média de execução física inferior a 40% da meta prevista na LOA/2006.

De um modo geral, os percentuais de alcance das metas físicas foram muito inferiores aos níveis de execução orçamentária. Essa realidade decorre, basicamente, dos seguintes fatores:

a) definição de indicadores inadequados ou de metas irreais;

b) dificuldades na celebração de convênios, contratos e licitações;

c) pendências ambientais;

d) efeitos do contingenciamento orçamentário sobre a programação das despesas.

Quanto a este último fator, o bloqueio de parte do orçamento faz-se sentir mais na execução física do que na orçamentária. Muitas ações de governo exigem investimentos para que alcancem seus objetivos. Nesses casos, cada ponto percentual de contingenciamento orçamentário pode representar vários pontos percentuais de defasagem entre a meta física prevista e o resultado alcançado. Em outras palavras, essas ações não deixam de receber recursos para custeio de pessoal e outras despesas obrigatórias, mas, em virtude da falta de liberação de verbas para investimentos, produzem poucos resultados para a sociedade.

Entretanto, essa regra não é geral. Há outras ações de governo que são pouco dependentes de investimentos e, como tal, os impactos do contingenciamento sobre o alcance das metas orçamentárias e físicas tendem a ser proporcionais.

É necessário, portanto, que o governo dedique esforços para minimizar os efeitos danosos dos fatores mencionados nas alíneas "a" a "d" acima, mediante capacitação de pessoal, planejamento adequado de projetos e priorização de investimentos estratégicos.

5

Análise Econômico-Financeira das Demonstrações Contábeis da União

5. ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

5.1 Abrangência Institucional da Análise

As demonstrações contábeis dos órgãos da administração direta, 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 nº 101/2000, e dos fundos especiais, estão apresentadas nos Volumes II, III e V do Balanço Geral da União.

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 podem usar contabilidade pública ou comercial, a depender de sua condição de dependência econômica em relação ao ente Controlador, a saber:

- **empresas estatais dependentes:** registram os atos e fatos de gestão segundo o modelo de contabilidade pública, por receberem recursos financeiros do ente controlador para custeio e investimento, e também de acordo com o modelo de contabilidade empresarial, por estarem sujeitas a regras do Direito Comercial. Integram os orçamentos fiscal e da seguridade social.
- **empresas estatais não-dependentes:** usam contabilidade empresarial e não integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, mas têm seu patrimônio registrado de forma proporcional à participação societária da União.

As entidades contábeis que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social são obrigadas, de acordo com o disposto no art. 6º da Lei nº 11.178/2005 (LDO para 2006) 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 também está adaptado para 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.

Não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos conselhos de profissões constituídos como autarquias, as empresas que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária, pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços, pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos e transferências para aplicação em programas de financiamento, conforme definido pela LDO supracitada.

A análise desta seção compreende, portanto, as entidades contábeis que possuem informações no sistema Siafi e que integram o BGU. 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, assim divididos, conforme Anexo I:

- **órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social usuários do Siafi na modalidade total:** inclui toda a administração direta, autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes (empresas públicas e sociedades de economia mista);

- **entidades não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social usuárias do Siafi na modalidade total**: inclui empresas estatais não-dependentes (empresas públicas) integrantes do orçamento de investimento e que são usuárias do sistema Siafi, além da entidade contábil Fundação Nacional do Índio (Funai) - Patrimônio Indígena, recém criada para controlar separadamente o patrimônio indígena;
- **entidades não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social usuárias do Siafi na modalidade parcial**: inclui autarquias, fundações e fundos, não integrantes da LOA, além de empresas estatais não-dependentes (empresas públicas), integrantes do orçamento de investimento, que apenas registram balanços no sistema Siafi, processando sua contabilidade paralelamente a este;
- **órgãos e entidades extintos ou em processo de extinção que apresentam saldos nos demonstrativos contábeis e não estão incluídos nos orçamentos fiscal e da seguridade social:** inclui órgãos e entidades já extintos ou liquidados que, conseqüentemente, não integram a LOA, mas apresentam saldos nos balanços, afetando, portanto, o estoque patrimonial e os resultados gerais.

No tocante ao tipo de administração, o quadro seguinte resume o quantitativo de órgãos com balanços publicados nos Volumes III e V do BGU:

Universo contábil do BGU x usuários Siafi – Administração Indireta (2006)

Tipo de Administração	Total		Parcial	Extintos	Soma
	Min. Educação	Outros			
Autarquias	103	27	2	8	140
Fundações Públicas	26	15	1	3	45
Empresas Públicas	1	8	10	3	22
Sociedades de Economia Mista	-	8	-	1	9
Fundos	1	45	1	-	47
Total	**131**	**103**	**14**	**15**	**263**

Fonte: Semag (Anexo I), BGU e Siafi.

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre o universo em análise.

Tribunal de Contas da União

No Poder Legislativo não está incluído na análise o próprio Tribunal de Contas da União (TCU), pois não está submetido ao universo passível de parecer prévio.

Unidades Diplomáticas

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 347/2006 – Plenário, determinou ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) que adote providências para interligar as unidades diplomáticas no exterior ao sistema Siafi. Em 2006, cinco unidades foram criadas no Siafi mas nenhuma delas apresentou saldos contábeis.

No monitoramento do Acórdão, a 3ª SECEX, em conjunto com a STN/MF e o MRE, definiu um cronograma, no qual o plano de integração para o primeiro exercício abrange uma unidade para cada continente, tendo sido definida, para 2007, a inclusão do Consulado Geral em Nova Iorque e das embaixadas em Buenos Aires, Londres, Tóquio e Pretória. Consulta feita ao Siafi em maio de 2007 confirma a operacionalização dessas cinco unidades gestoras, com execução de despesas no montante de R$ 9,0 milhões, enquanto o Escritório Financeiro em Nova Iorque executou R$ 267,5 milhões. Ou seja,

do total da execução no exterior registrado no Siafi, o Escritório Financeiro é responsável por 96,7% do total, demonstrando o lento processo de integração dos escritórios dos continentes.

Banco Central do Brasil (Bacen)

Os valores do Banco Central na gestão 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 Lei Complementar nº 101/2000, 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 no Siafi por integração de saldos.

Funai – Patrimônio Indígena

Atendendo a dispositivo da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio), em seu Título IV, e do Decreto nº 4.645, de 25/03/2003, foi criado no Siafi o órgão "Funai – Patrimônio Indígena" com o intuito de registrar contabilmente os bens a que se refere o art. 25 do referido Decreto. Os arts. 33 e 34 desse Decreto 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 nº 188, de 15/01/1936, e a Fundação Habitacional do Exército (FHE), pessoa jurídica de direito privado criada pela Lei nº 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, enquanto que a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, autarquia de mesma natureza, é integrante da LOA e usuária do Siafi na modalidade total. A matéria foi objeto de ressalva nas contas do Governo referentes a 2004.

A SOF se posicionou favoravelmente à inclusão da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha e cadastrou a unidade orçamentária 52.232, com a designação citada já no exercício de 2007. A CCCPM, inicialmente, concordou com o ingresso apenas a partir de 2008, mas, posteriormente, encaminhou o Ofício n° 01-25/CCCPM-MB, de 14/05/2007, por meio do qual solicitou a prorrogação do prazo para 2010, em virtude de dificuldades operacionais e da decisão de propor alteração da natureza jurídica do órgão. A CCCPM compromete-se a adotar as ações elencadas no cronograma anexo ao referido Ofício, tendentes à regularização de sua situação. Compreende-se a decisão da direção da CCCPM de buscar alteração da natureza jurídica da entidade, pois sua constituição como autarquia a coloca, obrigatoriamente, sob a sujeição da programação orçamentária e financeira federal. É necessário, no entanto, que o Tribunal acompanhe a implementação das ações previstas no cronograma anexo ao referido Ofício n° 01-25/CCCPM-MB, deixando claro que o não-cumprimento de etapas nos prazos registrados ou a não-efetivação da alteração de natureza jurídica até a data do encaminhamento do projeto de LOA 2010 para o Congresso Nacional, ensejará determinação de imediata inclusão da

CCCPM no orçamento federal. A fim de viabilizar esse acompanhamento, encaminhou-se cópia de todas as análises feitas sobre a matéria, bem como dos ofícios e outros documentos, à 3ª Secex, unidade do TCU encarregada da fiscalização da CCCPM.

Já a FHE não concordou com a inclusão no orçamento, sob a alegação de que ela não está abrangida pelo comando constitucional do art. 165, parágrafo 5º, inciso I, pois, embora instituída pela União, não é por ela mantida. De fato, embora a Lei de criação da FHE tivesse estabelecido que a Fundação receberia dotações consignadas no OGU, a Lei nº 7.750/89 definiu que a instituição não receberia mais recursos orçamentários da União. Além disso, esta mesma Lei estabeleceu: "*ressalvadas a supervisão ministerial e as determinações do art. 70 e seu parágrafo único da Constituição Federal, à Fundação Habitacional do Exército - FHE não se aplicam outras disposições legais e regulamentares relativas às autarquias, às fundações públicas e aos demais órgãos e entidades da Administração Indireta*". Entende-se, portanto, por que a FHE não integra os orçamentos públicos. No entanto, sabe-se que a referida Fundação, por meio de operações de remanejamento patrimonial, constrói, reforma e amplia edificações de interesse do Exército ou do Ministério da Defesa, recebendo, em contrapartida, terrenos para a realização de futuras obras em condições mais favoráveis para os seus associados. Embora a Lei n° 5.651/70 autorize o Exército Brasileiro a desfazer-se de bens cuja utilização ou exploração não atenda mais às suas necessidades, há diversos aspectos desse tipo de operação que precisam ser melhor conhecidos. Em primeiro lugar, há que se assegurar que a FHE não aufere qualquer benefício financeiro dessas operações de permuta, pois, do contrário, a Lei n° 7.750/89 estaria sendo descumprida. Em segundo lugar, a contabilidade do Exército Brasileiro deve registrar receita e despesa de idêntico valor, referentes, respectivamente, ao imóvel cedido à FHE e ao imóvel construído pela Fundação e repassado ao Exército. Finalmente, cumpre analisar as operações de permuta sob a ótica da legalidade e do controle orçamentário e financeiro. Identifica-se, portanto, a oportunidade de realização de auditoria no Comando do Exército e na Fundação Habitacional do Exército, com o objetivo de examinar a regularidade e a contabilização das operações de remanejamento patrimonial.

Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia de natureza especial, foi criada por meio da Medida Provisória nº 233, de 30/12/2004, que teve seu prazo de vigência encerrado no dia 14/06/2005. Contudo, apresentou em 31/12/2006 saldos de ativos financeiros no Balanço Patrimonial. Os comentários sobre a Previc estão lançados na seção que trata das autarquias.

Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)

A Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), empresa pública criada pela Lei nº 10.972, de 2/12/2004, não integrou o orçamento de investimentos no exercício de 2005. Em 2006, a LOA também não contemplou a Hemobrás, entretanto, por meio da Lei nº 11.366/2006, foi aberto crédito extraordinário no orçamento de investimento em favor da Hemobrás, no valor de R$ 14.875.000,00, porém, não houve execução do investimento.

Companhia de Navegação do São Francisco (Franave)

A Companhia de Navegação do São Francisco (Franave), incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto n° 99.666/1990, continua inserida nos orçamentos fiscal e da seguridade

social e processando sua execução contábil pelo Siafi na modalidade total. No exercício de 2006, o Poder Executivo, por meio do Ministério dos Transportes, concedeu subvenção econômica à Franave, conforme autorizado pela Lei nº 11.278, de 07/02/2006. Por meio do Decreto nº 6.020, de 22 de janeiro de 2007, a Franave foi dissolvida e sua liquidação far-se-á sob a supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Entidades criadas

Foi instituído pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) que, dentre outras competências, é o órgão gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), criado pela mesma lei. Nos orçamentos de 2006 e de 2007 (Leis nº 11.306/2006 e nº 11.451/2007), nenhum crédito foi alocado ao SFB ou ao FNDF. Também não consta no Siafi nenhuma unidade associada ao Fundo.

Entidades extintas

Diversos órgãos e entidades extintos, conforme item 1.4 do Anexo I, continuam apresentando saldos em ativos e passivos, inclusive bens móveis e imóveis, além de saldos de convênios e operações de crédito. O Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) foi notificado a tomar as providências necessárias para catalogação e transferências dos respectivos bens ao patrimônio da União.

Como resposta foi constituído grupo de trabalho cujo prazo inicial de vigência se expirava em 29/03/2006, com proposta de prorrogação por 180 dias. As providências tomadas pelo grupo de trabalho geraram alguns resultados significativos no DNOS, na Portobrás e na LBA, entretanto, ainda há registros que requerem reavaliação e conseqüente tomada de decisão quanto à sua destinação. É necessário, portanto, que o Deliq continue empenhado na realização dos trabalhos.

Os saldos nas contas de obrigações exigíveis a longo prazo decorrentes de operações de crédito externas nos montantes de R$ 48 milhões e R$ 80 milhões, respectivamente, nas entidades extintas/liquidadas Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) e Portobrás (Anexo I, item 1.4), foram baixados no exercício de 2006.

No que se refere ao DNER, Geipot e Valec, essas entidades continuam apresentando execução orçamentária e financeira, apesar de se encontrarem em fase de liquidação e/ou extinção.

Fundos

Atendendo a recomendação exarada por este Tribunal no Relatório de Contas do Governo do Exercício de 2004, a Secretaria do Tesouro Nacional procedeu à segregação das contas dos fundos do apartado relacionado à administração indireta (volume III do BGU) e acabou por constatar que a grande maioria dessas entidades contábeis estão vinculadas a órgãos da administração direta, à exceção do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, geridos pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

A sistemática anterior de consolidação das informações inviabilizava a análise completa dos recursos geridos pelos Poderes para fins de emissão do Parecer Prévio. Para o exercício de 2005, foi

desenvolvido junto ao BGU o volume V – Balanço dos Fundos, provendo assim mais transparência às contas públicas.

No entanto, diversas entidades com natureza de "fundos" não constam da LOA e tampouco do Sistema Siafi, requerendo análise pormenorizada. A STN informou que os únicos fundos de natureza extra-orçamentária acompanhados internamente são o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de natureza privada, conforme dispõe a Lei 8.677, de 13/07/1993, do qual aquela Secretaria compõe o Conselho Curador, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), também de natureza privada, que além de contar com a garantia da União, na forma do art. 12 da Medida Provisória nº 2.196, de 24/08/2001, tem no Ministério da Fazenda um dos integrantes de seu Conselho Curador. Já no tocante ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), o seu fluxo financeiro consta da LOA, sua execução é lançada no SIAFI, mas seus recursos não integram a Conta Única do Tesouro Nacional, uma vez que se trata de um passivo e não de um ativo líquido.

A SOF comentou que não acompanha os fundos extra-orçamentários ou receitas extra-orçamentárias vinculadas, instituídos por normativos legais que não os classifiquem como receitas públicas, que não se submetem ao regime da Conta Única do Tesouro Nacional, que não geram fluxo financeiro entre o Tesouro e a ação de despesa, ou, ainda, fundos fiscais, constituídos por meio de renúncia fiscal. São exemplos o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), Fundos de Investimentos Setoriais (Fiset), Reserva Global de Reversão (RGR), Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), entre outros.

Além disso, aquela Secretaria confirmou, também, que não são por ela acompanhados o Fundo Especial de Calamidades Públicas (Funcap), regulamentado pelo Decreto nº 1.080/1994, mas nunca orçado, já que as ações de calamidade pública são atendidas mediante crédito extraordinário, e o Fundo Nacional de Infra-Estrutura dos Transportes (FNIT), criado pela Lei nº 10.636/2002, vinculado ao Ministério dos Transportes, e destinado a financiar programas de investimento em infra-estrutura de transportes, por causa do veto do dispositivo que lhe destinaria os recursos da CIDE-Combustíveis.

Por fim, a SOF informou que não dispõe de levantamento do quantitativo de fundos e receitas vinculadas geridos por empresas públicas não-dependentes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, fundos instituídos como pessoa jurídica de direito privado, ou que tenham recebido bens patrimoniais da União, sem, no entanto, configurar fluxo financeiro que imponha seu registro nos orçamentos.

A existência de um conjunto de fundos parafiscais administrados por empresas não integrantes do Orçamento Geral da União para execução de políticas públicas, inclusive a realização de operações com impactos fiscais, fere os princípios da universalidade do orçamento, previsto no art. 3º da Lei nº 4.320/64, e da unidade de tesouraria, estabelecido no parágrafo 3º do art. 164 da Constituição e no art. 56 da Lei nº 4.320/64, e ao disposto no Decreto nº 93.872/86. Esse é o caso, por exemplo, do conjunto de recursos operacionalizados pela Eletrobrás, quais sejam Reserva Geral de Reversão (RGR), Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e a remuneração por Uso do Bem Público (UBP).

Não é esse o entendimento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que, nos termos do parecer PGFN nº 2.612/2006, assim se posiciona sobre a matéria: "*opinamos contrariamente à caracterização dos recursos da RGR, da CCC, da CDE e do Proinfa – Programa de Incentivo às fontes Alternativas de*

Energia como receitas públicas da União, conseqüentemente, contrários também à inserção de tais recursos no orçamento federal, excetuados, em relação à CDE, os valores referentes à UBP e às multas da ANEEL, que, por serem receitas públicas, devem figurar nos orçamentos respectivos, antes de serem transferidas à conta em questão."

Em vista dos normativos que regem a matéria e do reconhecimento pela PGFN da propriedade de enquadramento dos valores referentes à remuneração por Uso do Bem Público e às multas da ANEEL como receitas públicas, é pertinente recomendar à Eletrobrás e à SOF que acrescentem esses itens de receita, e as despesas a eles correlatas, ao Orçamento Geral da União. Quanto aos outros itens, em que há divergência sobre a natureza dos recursos operacionalizados pela Eletrobrás, poderá a Semag realizar fiscalização mediante levantamento que verifique o nível de transparência e de possibilidade de controle permitidos pelas condições atuais de operacionalização dos recursos.

Entidades com dados incompletos

Estão computados com valores relativos ao mês de novembro de 2006, por não terem observado os prazos estabelecidos nas Normas de Encerramento do Exercício, os saldos contábeis das seguintes entidades: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp - vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e Caixa Econômica Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda. Os valores registrados no Siafi da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero – são preliminares. Os saldos da Empresa Gestora de Ativos – Emgea – não foram integrados.

Os saldos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FADS – foram integrados no Siafi apenas até o mês de fevereiro de 2006 e não há nas notas explicativas do BGU qualquer justifica para tal. Essa ausência de integração de saldos dificulta, inclusive, a verificação do cumprimento do art. 2º do Decreto nº 5.796, de 06/06/2006, sobre os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que dispõe, no inciso I, que "*constituem recursos do FNHIS as disponibilidades financeiras não comprometidas com obrigações a serem honradas do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FADS, de que trata a Lei no 6.168, de 9 de dezembro de 1974, apuradas em 31 de dezembro de cada ano, a serem transferidas até o décimo dia útil subseqüente à aprovação dos balanços anuais*". Durante o processo de análise das contas, observou-se que a transferência mencionada no Decreto em questão não havia sido realizada até o mês de março de 2007. Diante dessa constatação, foi encaminhado o Ofício nº 257TCU/SEMAG/1DT, de 17/4/2007, ao Ministério da Fazenda, a fim de que justificasse o não atendimento ao disposto no Decreto nº 5.796/2006. Em 26 de abril de 2007, a transferência foi, enfim, efetivada. Há que se recomendar, portanto, que o estabelecido no inciso I do art. 2º do Decreto supracitado seja cumprido tempestivamente nos exercícios seguintes.

Relativamente às divergências existentes nos saldos contábeis do Banco Central quanto à posição de 31 de dezembro de 2006, informa a STN que está sendo criado grupo de trabalho entre representantes daquela autarquia e do Ministério da Fazenda para solucioná-las. Trata-se de diferenças entre os dados do Banco Central no Siafi e aqueles publicados pelo Banco que serão comentados na seção que trata das autarquias.

No Relatório de Contas de Governo dos exercícios de 2004 e 2005 recomendou-se à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que promovesse, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios que

integram saldos contábeis no Siafi, mecanismos para assegurar a integração tempestiva dos balancetes das empresas públicas não dependentes. Em 2006, o problema não foi solucionado, mas perde objeto a partir de 2007, uma vez que a STN, conforme consta na Macrofunção Siafi 02.03.11, com vigência a partir de 15/02/2007, estabeleceu que as empresas públicas não mais integrarão balanços no Siafi, e da mesma forma como já acontecia com as sociedades de economia mista, terão seu patrimônio reconhecido pelo método da equivalência patrimonial ou custo.

Ante a qualidade questionável das informações integradas (TC nº 011.810/2006-8), a dificuldade de resolver os problemas de conciliação de prazos e a existência de tratamento diferenciado para estatais não dependentes (empresas ou sociedades de economia mista), a modificação é aceitável.

5.2 Apresentação das Informações Econômico-Financeiras da União

5.2.1 Critérios e Procedimentos Contábeis

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre critérios e procedimentos contábeis.

As demonstrações contábeis consolidadas da administração indireta, no Volume III do BGU, estão segregadas em: consolidado geral; consolidado das entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social; e consolidado das entidades não contempladas nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Contabilização da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social pelo regime de caixa para as receitas e o de competência para as despesas (art. 35 da Lei n.º 4.320/1964). Os elementos que são resultado de fatos extra-orçamentários, em geral, são contabilizados pela ocorrência do fato gerador (competência). Para os demonstrativos de entidades que integram o sistema Siafi mas não pertencem aos OFSS, é usado o critério de registro das variações patrimoniais por 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 dos Servidores Públicos (RPPS), no âmbito do Ministério da Previdência Social, é feita, atualmente, na forma de estorno da receita de contribuições ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS, repassando o valor líquido devido pelo RGPS aos regimes próprios, conforme a Nota Técnica Conjunta n.º 18/DESOC/DEAFI/SOF/MP-COFIN/STN/MF, de 28 de março de 2005.

Os encargos patronais para o Plano de Seguridade Social do Servidor Civil (PSSS), bem como as demais despesas entre órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a partir do exercício de 2006, passaram a ser contabilizados como despesas intra-orçamentárias, em conformidade com as Portarias STN/SOF nº 688, de 14/10/2005, STN/SOF nº 338, de 26/4/2006 e STN nº 340, de 26/04/2006 que harmonizam os entendimentos sobre a questão. O objetivo principal desses normativos é eliminar duplicidades na consolidação de balanços.

Em atendimento à recomendação do Tribunal quando da análise das Contas de Governo de 2005, serão disponibilizadas, no sítio da Controladoria Geral da União na internet, informações complementares ao BGU 2006 contendo os balanços orçamentários das entidades da administração indireta e dos fundos federais.

5.2.2 Estruturação e Consolidação das Demonstrações Contábeis

Foram analisados os seguintes demonstrativos contábeis, consolidados no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, por Poder e por tipo de administração:

Demonstrativos Exigidos pela Lei nº 4.320/1964

Balanço Patrimonial	Estoque de bens, direitos e obrigações, bem como contas de compensação, das diversas entidades contábeis ao final do exercício financeiro.
Balanço 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**.
Balanço 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 nº 4.320/1964.

Além dos demonstrativos exigidos pela Lei nº 4.320/1964, a STN vem apresentando também, no BGU, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL para as entidades da administração indireta.

Desde o relatório de análise das Contas do Governo da República de 2002, esta Corte tem recomendado ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, STN, adequações tanto na elaboração quanto na estrutura dos balanços, principalmente as demonstrações consolidadas, para melhor evidenciação da composição patrimonial da União, mormente com relação aos valores relativos às operações realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

A STN promoveu algumas alterações na estrutura das demonstrações contábeis do Balanço Geral da União, com a finalidade de atender às recomendações deste Tribunal, tais como:

No Balanço Patrimonial:

- eliminação de rubricas de recursos a receber e a liberar para pagamento de restos a pagar;
- eliminação, no ativo e no passivo, da rubrica "Recursos da Previdência Social";
- eliminação das participações societárias relativas a empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas na consolidação (empresas dependentes).

No Balanço Financeiro:

- eliminação de rubricas de transferências orçamentárias recebidas e concedidas;
- eliminação de rubricas de correspondência de débito e de crédito;

Na Demonstração das Variações Patrimoniais:

- eliminação de rubricas de transferências financeiras recebidas e concedidas;
- eliminação de rubricas de correspondência de débito e de crédito.

As implementações anteriormente descritas foram feitas somente nas demonstrações consolidadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, entretanto, algumas se aplicam também à consolidação da administração direta, a saber:

- eliminação de rubricas de correspondência de débito e de crédito;
- eliminação de rubricas de cotas recebidas e concedidas;
- eliminação de rubricas de limite de saque recursos da dívida pública.

Balanço Patrimonial

De acordo com o art. 105 da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Patrimonial demonstrará 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.

Denominações Usadas na Análise dos Balanços Patrimoniais

Grupo	Conteúdo
Ativo Financeiro	Compreende as disponibilidades, créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária.
Ativo Não-Financeiro (ou Ativo Permanente, segundo denominação da Lei 4.320/64)	Compreende bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.
Ativo Real	Corresponde a soma do ativo financeiro com o ativo não-financeiro.
Ativo Compensado	Compreende as contas com função precípua de controle, relacionadas aos bens, direitos, obrigações e situações não compreendidas no patrimônio, mas que, direta ou indiretamente, possam afetá-lo.
Passivo Financeiro	Registra as obrigações provenientes da execução orçamentária da despesa e de outros valores pertencentes a terceiros, não pagos e não devolvidos até o final do exercício financeiro.
Passivo Não-Financeiro (ou Passivo Permanente, segundo denominação da Lei 4.320/64).	Corresponde aos saldos das obrigações a curto e a longo prazos que dependem de autorização orçamentária para sua execução.
Passivo Real	Corresponde à soma do passivo financeiro com o passivo não-financeiro.
Patrimônio Líquido	Diferença entre o ativo real e o passivo real.
Passivo Compensado	Compreende as contrapartidas ao ativo compensado.

De acordo com o art. 106 da Lei nº 4.320/1964, a avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá aos seguintes critérios:

Elementos Patrimoniais x Critérios de Avaliação – Lei nº 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 nº 4.320/1964.

Dispõe ainda o art. 106 da citada Lei, em seu § 3º, que poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

No tocante à consolidação dos balanços patrimoniais dos diversos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social - OFSS, persistem alguns saldos que deveriam ser eliminados (ou retificados) no processo de consolidação:

- 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 informação da STN constante no Ofício nº 91 STN/CODIN, de 05/01/2007, a estrutura atual do Siafi não possibilita efetuar automaticamente no próprio sistema a eliminação de direitos a receber e obrigações a pagar oriundos de operações entre órgãos/entidades pertencentes aos OFSS. Alega aquele órgão ser inviável tais exclusões, pois para efetuá-las, o levantamento seria manual. Menciona ainda que no futuro aquela Secretaria poderá buscar alguma solução que viabilize a consolidação adequada do balanço patrimonial. É importante que a STN de fato busque soluções para essa adequação para que os balanços consolidados retratem a situação patrimonial da União mais próxima da realidade.

Demonstração das Variações Patrimoniais

De acordo com o art. 104 da Lei nº 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.

Denominações Usadas na Análise das Demonstrações das Variações Patrimoniais

Grupo	Conteúdo
Variações Ativas	Compreendem as receitas orçamentárias e extra-orçamentárias, as interferências orçamentárias e extra-orçamentárias, as mutações ativas e os acréscimos patrimoniais.
Receitas Orçamentárias	Compreendem as contas representativas dos recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado.
Receitas Extra-Orçamentárias	Decorrentes da incorporação de receitas de balanços dos órgãos não participantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
Interferências Ativas	Compreendem as transferências financeiras, orçamentárias (cotas, repasses ou sub-repasses) ou extra-orçamentárias (restos a pagar e bens), recebidas.
Mutações Ativas	Demonstram as aquisições de bens e direitos e amortizações de obrigações decorrentes da execução orçamentária da despesa não-efetiva.
Acréscimos Patrimoniais	Decorrem de incorporação de bens e direitos e desincorporação de obrigações de natureza extra-orçamentária.
Variações Passivas	Compreendem as despesas orçamentárias e extra-orçamentárias, as interferências orçamentárias e extra-orçamentárias, as mutações passivas e os decréscimos patrimoniais.
Despesas Orçamentárias	Compreendem as contas representativas dos recursos despendidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado.
Despesas Extra-Orçamentárias	Decorrentes da incorporação de despesas de balanços dos órgãos não-participantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
Interferências Passivas:	Compreendem as transferências financeiras, orçamentárias (cotas, repasses ou sub-repasses) ou extra-orçamentárias (restos a pagar, bens), concedidas.
Mutações Passivas	Demonstram as alienações de bens e direitos e a contratação de operações de crédito e recebimento de amortizações de obrigações, bem como outros casos decorrentes da execução orçamentária da receita não-efetiva.
Decréscimos Patrimoniais	Decorrem de desincorporação de bens e direitos e de incorporações de obrigações de natureza extra-orçamentária.

Na análise dos subgrupos da DVP, foram detectadas algumas inconsistências relativas a registros contábeis e estrutura do Plano de Contas que dificultam a evidenciação e a transparência das informações. Isso pode ser constatado pela análise dos seguintes subgrupos:

- **Mutações Passivas:** segundo o Manual Siafi, registram 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, já que diversas receitas de operações de créditos e de alienações de bens, por exemplo, que requerem registro em mutação não são contabilizadas como tais, além de haver registros nas contas desse grupo sem contrapartida orçamentária, o que compromete consideravelmente a análise agregada dos demonstrativos.
- **Mutações Ativas:** segundo o Manual Siafi, registram as alterações patrimoniais representadas pela aquisição de bens e direitos e amortização da dívida passiva resultante 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 como tais, além de haver registros nessas contas sem contrapartida orçamentária, o que compromete, consideravelmente, a análise agregada dos demonstrativos.
- **Receitas Extra-Orçamentárias**: segundo o Plano de Contas do Siafi, registram o valor total das receitas que independem da execução orçamentária arrecadadas durante o exercício (grifo nosso). Órgãos e entidades tanto da administração direta (INPE/MCT, STN) quanto da administração indireta (CNEN, EMBRATUR, ENAP, EMBRAPA, HCPA, etc) vêm utilizando o conjunto de contas.
- **Despesas Extra-Orçamentárias**: segundo o Plano de Contas, registram o valor total das despesas não vinculadas à execução do orçamento realizadas durante o exercício (grifo nosso). Órgãos e entidades tanto da administração direta (STN) quanto da administração indireta (Fundação Oswaldo Cruz, CONAB, EMBRAPA) vêm utilizando o conjunto de contas.
- **Deduções da Receita Orçamentária:** as análises efetuadas indicam que, a despeito de os valores de dedução de receitas estarem retificando apenas as contas de receitas correntes, pela diferença, existem valores de deduções relacionados a despesas de capital indevidamente classificadas na demonstração.

As mutações passivas em alguns órgãos e entidades apresentam valores superiores aos das receitas que lhes dão origem, em outros apresentam registros de receita arrecadada de dívida ativa, por exemplo, sem nenhum valor em mutações passivas. Diferenças superiores a 1 bilhão de reais foram verificadas nos seguintes órgãos/entidades: no primeiro caso (Mut. Pas > Receitas) – STN, INSS e CONAB; no segundo caso (Mut. Pas < Receitas) - Receita Federal do Brasil. A STN, por meio do Ofício nº 91 STN/CODIN, de 05 de janeiro de 2007, informou que está trabalhando para identificar as ocorrências que possam estar gerando tais distorções. Verifica-se que essas ocorrências, muitas das vezes, acontecem devido a registros contábeis inconsistentes, o que ressalta a importância de uma ação conjunta entre o órgão central e os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal, para orientação e acompanhamento junto às unidades quanto à correta contabilização desses registros.

Quanto à apresentação das deduções de receitas na DVP, a STN, por meio do Ofício nº 91, de 05 de janeiro de 2007, informa que as contas usadas na elaboração da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro não são as mesmas usadas no balanço orçamentário e que nas duas primeiras

demonstrações. Devido ao desdobramento das contas financeiras de receitas no Plano de Contas da União, não é possível segregar as deduções em *correntes* e *de capital*. Os argumentos do órgão central de contabilidade explicam a divergência entre os balanços, mas a necessidade de correção da informação na DVP e balanço financeiro permanece.

Balanço Orçamentário

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, em seu art. 102, o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com as realizadas.

Denominações Usadas na Análise dos Balanços Orçamentários

Grupo	Conteúdo
Receita Orçamentária Prevista	Compreende o valor das receitas previstas na LOA e nos Créditos Adicionais. Não vem incluindo as previsões de receitas quando relacionadas a créditos adicionais abertos com saldos *superavits* financeiros dos exercícios anteriores.
Receita Orçamentária Executada	Compreende os valores arrecadados ainda que não tenham sido previstos na Lei Orçamentária (art. 57 conjugado com o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964.
Despesa Orçamentária Fixada	Compreende o valor das despesas fixadas na LOA e nos Créditos Adicionais.
Despesa Orçamentária Executada	Compreende os valores liquidados de despesas mais os valores de restos a pagar (processados ou não-processados), de acordo com o que dispõem a doutrina contábil para o setor público e a própria Lei nº 4.320/1964 (art. 35).

À semelhança do que havia sido comentado nos relatórios referentes a 2004 e 2005, os valores de *superávit* financeiro, quando utilizados para abertura de créditos adicionais, não estão apresentados em campo próprio no balanço orçamentário. A apresentação dessa informação é importante para que fique evidente a parcela do *superavit* financeiro do exercício anterior que está sendo usada como fonte de recurso no orçamento corrente.

Balanço Financeiro

De acordo com o art. 103 da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Ademais, os restos a pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

Na prática, o que se pretende com o Balanço é apresentar um demonstrativo de fluxo de ingressos e dispêndios sob a ótica de caixa de forma complementar à DVP, que apresenta um mesmo fluxo sob a ótica parcial de competência, vez que as receitas continuam sendo registradas por caixa.

Denominações Usadas na Análise dos Balanços Financeiros

Grupo	Conteúdo
Ingressos Orçamentários	Recebimentos de receitas orçamentárias e interferências ativas (cotas, repasses e sub-repasses recebidos) que ocorrem em razão da execução orçamentária.
Ingressos Extra-orçamentários	Recebimentos que ocorrem independentemente da execução orçamentária, além de saldos de passivos financeiros do exercício atual (inclusive contrapartidas de despesas orçamentárias como os restos a pagar) que apenas serão pagos em exercícios seguintes e saldos de ativos financeiros advindos do exercício anterior que serão recebidos neste exercício.
Dispêndios Orçamentários	Liquidações e/ou pagamentos de despesas orçamentárias e interferências passivas (cotas, repasses e sub-repasses concedidos) que ocorrem em razão da execução orçamentária.
Dispêndios Extra-orçamentários	Pagamentos que ocorrem independentemente da execução orçamentária, além de saldos de passivos financeiros do exercício anterior (como os pagamentos de restos a pagar) que estão sendo pagos neste exercício e saldos de ativos financeiros recebidos no exercício atual.
Disponibilidades	Montante em dinheiro disponível em caixa (Conta Única, Bancos, Aplicações Financeiras) para imediata aplicação.

De acordo com informações do BGU (pg. A-7), o balanço financeiro quando consolidado em nível de tipo de administração apresenta valor diferente daquele obtido quando são somados os órgãos/entidades e tipos de administração que o compõem. Isto ocorre por que nos critérios de consolidação, na elaboração do consolidado do balanço financeiro, podem existir situações de compensação de algumas rubricas do balanço em função da sua regra de formação, onde algumas contas contábeis recebem tratamentos diferenciados para saldos credores e devedores.

5.3 Análise das Informações Econômico-Financeiras da União

5.3.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Resultado Patrimonial e Patrimônio Líquido

De acordo com o BGU, o saldo do patrimônio líquido de 2006 foi de R$ 89,999 bilhões, diminuindo em 55,6% em relação ao exercício financeiro de 2005, quando apresentou um PL de R$ 202,909 bilhões. Esse decréscimo apresentado se deve principalmente ao resultado patrimonial do exercício apurado na DVP: déficit no valor R$ 108,468 bilhões.

O resultado patrimonial observado na DVP é formado pela diferença entre o *superavit* nas contas orçamentárias de R$ 76,080 bilhões e o *deficit* nas contas extra-orçamentárias de R$ 184,548 bilhões. Do ponto de vista dos tipos de administração, constata-se o resultado deficitário de R$ 213,800 bilhões, verificado na administração indireta e os fundos a ela vinculados, em confronto ao resultado superavitário de R$ 105,332 bilhões da administração direta e respectivos fundos.

Na formação desse resultado contribuiu de forma expressiva o ajuste contábil de imóveis de uso especial em Reservas Indígenas, feito pela Funai, no valor de R$ 150,181 bilhões. O aumento de R$ 97 bilhões na rubrica Patrimônio/Capital decorre, principalmente, do resultado superavitário verificado na administração direta que lança o resultado apurado no exercício diretamente nessa conta. As entidades da administração indireta lançam o resultado do exercício na conta Lucros ou Prejuízos Acumulados, o que justifica a redução em R$ 213 bilhões nessa rubrica em relação ao ano anterior.

Evolução do Patrimônio Líquido 2002-2006



Fonte: Siafi

Balanço Patrimonial – OFSS 2006

(em R$ bilhões)

ATIVO	2006	2005	PASSIVO	2006	2005
ATIVO FINANCEIRO	335,52	305,44	PASSIVO FINANCEIRO	78,22	62,87
Curto Prazo	335,52	305,33	Curto Prazo		62,87
Disponível	*246,37*	*238,87*	*Depósitos*	*11,57*	*5,16*
Créditos em Circulação	*89,15*	*66,46*	Obrigações em Circulação	*66,53*	*57,68*
			Valores Pendentes a Curto Prazo	*0,12*	*0,03*
Longo Prazo	0,00	0,11	Longo Prazo	0,00	0,00
Créditos	*0,00*	*0,11*	*Depósitos*	*0,00*	*0,00*
ATIVO NÃO FINANCEIRO	1.529,56	1.551,41	PASSIVO NÃO-FINANCEIRO	1.696,87	1.591,07
Realizável a Curto Prazo	76.48	78,35	Obrigações em Circulação	456,93	506,70
Valores Pendentes a Curto Pzo	22,98	15,67	Operações Especiais	1,91	1,89
Realizável a Longo Prazo	1.112,22	1.020,88	Exigível a Longo Prazo	1.238,03	1.082,48
Permanente	317,88	436,51	Resultado de Exercícios Futuros	0,00	0,00
ATIVO REAL	1.865,08	1.856,85	PASSIVO REAL	1.775,09	1.635,94
			Patrimônio Líquido	89.99	202,91
ATIVO COMPENSADO	1.100,93	1.049,49	PASSIVO COMPENSADO	1.100,93	1.049,49

Fonte: BGU

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre o balanço patrimonial da União (OFSS) para 2006:

Obrigações em Circulação – Restos a Pagar

O valor das obrigações em circulação do Passivo Financeiro monta a R$ 66,5 bilhões, sendo R$ 38,7 bilhões relacionados a restos a pagar não processados contra R$ 7,0 bilhões de restos a pagar processados. No Poder Executivo, a distribuição por órgão encontra-se demonstrada na tabela seguinte.

Restos a Pagar – OFSS/Poder Executivo 2006

(em R$)

Órgão da UG Executora	RP Processados (P)	RP Não Processados (NP)		NP / Total RP (%)
		Exercício	Bloqueados (Exercícios Anteriores)	
Subsec. Planej. Orçamento e Adm./ Min. Fazenda	113.569	5.365.628.248	0	99,9
Secretaria do Tesouro Nacional – STN	0	4.697.373.215	0	100,0
Depto. Nac. Infra-Estrut. de Transportes – DNIT	334.300.772	2.587.142.831	493.557.942	90,2
Ministério da Saúde[1]	834.715.828	2.661.255.668	55.325.765	76,5
Ministério das Cidades	29.012.798	2.057.327.671	538.068.402	98,9
Subsec. Planej. Orçamento e Adm. / MME	232.091	1.347.080.491	0	99,9
Fundo Nac. de Desenv. da Educação – FNDE	1.397.811.064	721.546.780	462.006.573	45,8
Agência de Desenv. do Nordeste – ADENE	138.277	1.028.543.224	949.546	99,9
Fundação Nacional de Saúde – FUNASA	766.074.318	986.139.065	12.238.774	56,6
Depto de Gestão Interna / MI	48.076.973	320.022.273	465.157.029	94,2
Comando da Aeronáutica	76.868.843	770.556.699	5.441.252	91,0
Agência de Desenvolvimento da Amazônia	309.265	703.844.415	6.558.896	99,9
Ministério do Turismo	8.578.500	651.933.449	52.387.667	98,8
Instit. Nac. de Coloniz. e Ref. Agrária – INCRA	2.842.745	676.379.584	0	99,6
Demais	3.315.613.931	9.917.771.149	391.369.323	75,7
TOTAL	6.814.688.973	34.492.544.760	2.483.061.168	84,4

Fonte: Siafi

Nota: Para os valores da coluna "Processados" foram considerados os valores das obrigações financeiras efetivas, tais como "Fornecedores do Exercício" e "Fornecedores do Exercício Anterior", "Convênios do Exercício" e "Convênios de Exercícios Anteriores" e "Pessoal a Pagar de Exercícios Anteriores".

Inclusive FNS.

É preocupante o volume de restos a pagar não-processados face ao total de restos a pagar, sendo que em muitos órgãos essa relação é superior a 90%. No primeiro caso exposto na tabela (SPOA/MF), 87,2% do valor referem-se à distribuição de receitas (FPE, FPM, IPI, CIDE, IOF-ouro, ITR), aceitável para o tipo de despesa. Na STN, os itens mais relevantes de restos a pagar não-processados referem-se aos valores de equalização de preços de produtos agropecuários, nos termos da Lei 8.427/92 (22,4%), e do PROES, nos termos da MP 2.192-70/2001 (62,4%). No DNIT, R$ 2,3 bilhões estão inscritos em "Obras e Instalações".

Mais preocupante ainda são os valores de restos a pagar não-processados do exercício em relação à despesa total realizada do órgão, o que em muitos casos supera 50%, sendo que, em alguns órgãos, essa relação é superior a 90%. É o que se demonstra na tabela a seguir.

RP Não-Processados X Despesa Liquidada – 2006

(em R$)

Órgão da UG Executora	Depesa Realizada em 2006		Restos a Pagar Bloqueados (empenhos anteriores a 2006)	NP / Desp. Realizada (%)
	Empenhos Liquidados	Empenhos Não-Liquidados inscritos em RP Não-Processados (NP)		
Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE	11.974.861	1.028.543.224	949.546	98,8
Agência de Desenvolvimento da Amazônia	10.707.598	703.844.415	6.558.896	98,5
Ministério do Esporte	16.825.500	261.977.789	86.739.082	94,0
Fundação Universidade Federal do ABC	2.566.553	38.398.802	0	93,7
Ministério das Cidades	160.553.474	2.057.327.671	538.068.402	92,8
Ministério da Integração Nacional	18.584.900	223.785.824	0	92,3
Fundo Terras e da Ref. Agrária - Banco da Terra	35.372.594	391.805.406	0	91,7
Ministério do Turismo	75.637.735	651.933.449	52.387.667	89,6
Ministério das Comunicações	5.080.443	25.078.140	0	83,2
Ministério da Previdência Social	5.734.014	23.171.034	0	80,2
Secret. de Desenv. Agropec. e Cooperativismo	45.630.479	175.069.451	0	79,3
Fundo de Compensação e Variações Salariais	135.010.513	446.759.310	0	76,8
Fundo Geral de Turismo-FUNGETUR/METUR	10.432.144	18.479.292	0	63,9
Fundo Penitenciário Nacional	121.187.096	169.914.701	0	58,4
Fundo Nacional de Cultura	60.455.253	70.120.851	0	53,7
Demais Órgãos	1.113.898.596.974	28.206.335.403	1.798.357.575	2,5
TOTAL	**1.114.614.350.128**	**34.492.544.760**	**2.483.061.168**	**3,0**

Fonte: SIAFI

O tema em questão já foi tratado no Acórdão nº 183/2005 (processo TC 012.781/2004), que recomendou à STN que envidasse esforços para 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, que comprometem a programação financeira dos exercícios seguintes. A questão foi objeto de acompanhamento no processo TC 007.465/2005-0, no qual justificou aquela Secretaria que "*quanto aos elevados montantes de empenhos inscritos em restos a pagar não processados, o fato está mais diretamente relacionado à falta de capacidade financeira para a execução total do orçamento anual e das despesas inscritas em restos a pagar*".

De fato, a redução, por meio de regulamentação, dos expressivos montantes que vêm sendo inscritos em restos a pagar nos diversos órgãos e entidades federais extrapola os limites de ação daquela Secretaria. Contudo, isso não afasta a necessidade de que cada órgão proceda a um planejamento sistemático e a uma avaliação criteriosa das respectivas execuções orçamentária e financeira com o intuito de normalizar essa situação que já alcançou proporções inaceitáveis, conforme demonstrado acima. Nessa situação, destaca-se o Ministério das Cidades, que do total de R$ 2,2 bilhões empenhados em 2006, 92,8 % foram inscritos em restos a pagar não processados. Esse é um tipo de problema que depende da vigilância do controle na verificação da correção dessa inscrição, uma vez que interessa ao executor manter as dotações.

Receitas e Despesas Intra-orçamentárias

Em decorrência de recomendações emanadas desta Corte com a finalidade de possibilitar a verificação do montante de receitas e despesas oriundas de operações entre órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a Lei nº 11.178/2005 (LDO), determinou no art. 7º, § 7º, inc. VI, que a aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos

orçamentos fiscal e da seguridade social deverá ser processada na modalidade de aplicação 91. Em decorrência desse comando da LDO e para regulamentar os registros da execução orçamentária, tanto da despesa quanto da receita, foram editadas as Portarias Interministeriais STN/SOF nº 688, de 14/10/2005, e STN/SOF nº 338, de 26/4/2006.

Ao se registrar o pagamento de uma despesa intra-orçamentária, gera-se uma receita intra-orçamentária de igual valor, de forma que no âmbito consolidado dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o total de despesas intra-orçamentárias, subtraindo-se os restos a pagar da modalidade 91 inscritos no exercício, será equivalente ao de receitas intra-orçamentárias. Mas não é o que se observa nas demonstrações contábeis consolidadas de 2006 (DVP e Balanço Financeiro), onde as receitas entre órgãos e entidades do orçamento somam R$ 7,443 bilhões, enquanto que as despesas intra-orçamentárias totalizam R$ 9,043 bilhões, superiores em R$ 1,600 bilhões. Considerando que o valor de restos a pagar inscritos no exercício de empenhos na modalidade de aplicação 91 foi de R$ 316 milhões, constata-se que R$ 1,284 bilhão não foram devidamente contabilizados como receita intra-orçamentária.

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 e os seguintes fundos administrados pelo Senado Federal: Fundo Especial do Senado Federal, Senado Federal/Funseep e o Fundo da Secretaria Especial de Informática.

A tabela seguinte condensa as principais informações contábeis do Poder Legislativo para o exercício de 2006.

Informações Econômico-Financeiras – Poder Legislativo - 2006

(em R$ milhares)

	Receita Realizada	Despesa Realizada	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Câmara dos Deputados – Administração Direta	0	2.945.118	33.047	522.943
Câmara dos Deputados – Fundos	3.744	2.478	1.327	7.538
Senado Federal – Administração Direta	0	2.555.655	51.883	520.112
Senado Federal – Fundos	7.917	1.374	14.133	42.597
PODER LEGISLATIVO (exceto TCU)	**11.661**	**5.504.625**	**100.390**	**1.093.190**

Fonte: Siafi

As duas casas realizaram em 2006 despesas no valor de R$ 5,5 bilhões e apenas seus fundos obtiveram receitas próprias, que somaram R$ 11,6 milhões. O resultado patrimonial do exercício apresentado pela Câmara, administração direta e fundos, foi de R$ 34 milhões, e o do Senado, de R$ 66 milhões. O patrimônio líquido de cada uma das Casas supera R$ 500 milhões. No entanto, praticamente todas as despesas das duas casas foram custeadas por transferências financeiras da administração central.

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 deste Poder para o exercício de 2006.

Informações Econômico-Financeiras – Poder Judiciário - 2006

(em R$ milhares)

Órgão	Receita Realizada	Despesa Executada	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Supremo Tribunal Federal	0	307.589	32.501	161.356
Superior Tribunal de Justiça	178	615.745	-1.375	196.736
Justiça Federal	6.808	11.779.329	753.107	-4.268.532
Justiça Militar	47	224.495	15.152	81.894
Justiça Eleitoral (Administração Direta)	10.304	2.947.501	104.845	1.385.910
Justiça Eleitoral (Fundo Partidário)	0	148.577	-1.858	0
Justiça do Trabalho	4.028	8.791.851	272.769	1.817.173
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	621	1.019.503	35.154	259.865
TOTAL PODER JUDICIÁRIO	**21.986**	**25.834.590**	**1.210.295**	**-365.598**

Fonte: Siafi

O Poder Judiciário apresentou, no exercício de 2006, um resultado patrimonial superavitário de R$ 1,210 bilhões. Considerando individualmente seus órgãos, tem-se que o Superior Tribunal de Justiça e o Fundo Partidário apresentaram resultados deficitários no exercício. No caso do STJ, esse resultado é formado pelo reconhecimento de precatórios a pagar, em obediência ao regime de competência. Já o resultado do Fundo Partidário é negativo por sua própria natureza, pois recebe recursos do Tesouro Nacional para distribuição aos partidos. Quanto ao patrimônio líquido, a Justiça Federal apresentou um PL negativo no valor de R$ 4,268 bilhões, o que fez com que o consolidado do Poder também fosse negativo em R$ 365 milhões.

Assim como no Poder Legislativo, as despesas do exercício foram majoritariamente custeadas por transferências financeiras, embora, excetuando o Supremo Tribunal Federal, os demais órgãos superiores tenham apresentado 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 executou despesas que totalizaram R$ 2,3 bilhão. Seu resultado patrimonial foi superavitário em R$ 129 milhões, o que contribuiu para que o seu patrimônio líquido no final do exercício alcançasse o valor de R$ 689 milhões. O resultado, no entanto, foi baseado em transferências financeiras recebidas da administração central.

5.3.5 Poder Executivo - Administração Direta

Para o exercício de 2006 foi prevista uma arrecadação de R$ 1,516 trilhão, pela administração direta do Poder Executivo. Foram arrecadados R$ 1,040 trilhão, 99,5%, pelo Ministério da Fazenda. Por outro lado, a dotação autorizada foi de R$ 1,393 trilhão e a despesa realizada de R$ 865 bilhões (86,1% pelo Ministério da Fazenda).

Dos R$ 528 bilhões de créditos autorizados e não executados, R$ 475 bilhões referem-se a amortização e refinanciamento da dívida e R$ 28 bilhões a juros e encargos da dívida. Os níveis de execução de investimentos e inversões financeiras decorrem da necessidade de atender às despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores, o faz com que os recursos financeiros arrecadados no ano sejam comprometidos, impedindo parcialmente a execução das dotações do exercício corrente.

Despesas da Administração Direta do Poder Executivo - 2006

(em R$ bilhões)

Grupo de Natureza da Despesa	Fixação		Execução		% de Execução
Pessoal e Encargos Sociais	56	4%	55	6%	98%
Juros e Encargos da Divida	180	13%	151	17%	84%
Outras Despesas Correntes	161	12%	148	17%	92%
Investimentos	12	1%	9	1%	75%
Inversões Financeiras	9	1%	5	1%	56%
Amortização/Refinanciamento da Divida	972	70%	497	57%	51%
Reserva de Contingência	4	0%	0	0%	0%
Total	**1.394**	**100%**	**865**	**100%**	**62%**

Fonte: Siafi.

Quanto ao resultado do exercício, a administração direta apresentou um superávit de R$ 95,8 bilhões, constituído por um resultado orçamentário superavitário de R$ 83,5 bilhões e um resultado extraorçamentário, também superavitário, de R$ 12,3 bilhões. A tabela seguinte apresenta o resultado do exercício e o patrimônio líquido da administração direta do Poder Executivo discriminado por Ministério.

Resultado do Exercício e Patrimônio Líquido da Administração Direta do Poder Executivo - 2006

(em R$ bilhões)

Órgão Superior	Resultado do Exercício	Patrimônio Líquido
Ministério da Fazenda	50,58	-339,56
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	11,78	32,81
Ministério da Defesa	10,15	95,05
Ministério da Previdência Social	9,36	9,5
Ministério da Ciência e Tecnologia	8,31	8,73
Ministério das Comunicações	2,65	1,08
Ministério das Cidades	1,66	2,29
Ministério da Integração Nacional	1,17	0,91
Demais Órgãos Superiores	0,12	45,45
TOTAL	**95,78**	**-143,74**

Fonte: Siafi

5.3.6 Fundos do Poder Executivo

O artigo 71 da Lei n.° 4.320/1964 define que constitui fundo especial 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 2006, 36 fundos, inclusive o FNHIS, executaram despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social - OFSS. Destes, 33 pertencem a órgãos ou entidades do Poder Executivo. O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust não executou despesas no exercício, apesar de ter recebido dotações orçamentárias. Cabe ressaltar que o Fust, desde sua instituição pela Lei nº 9.998/2000, não executa as ações a ele consignadas no orçamento da União.

A Lei nº 11.124, de 16/06/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o seu Conselho Gestor, bem como definiu, em seu art. 8º, que o fundo será constituído com recursos do Fundo

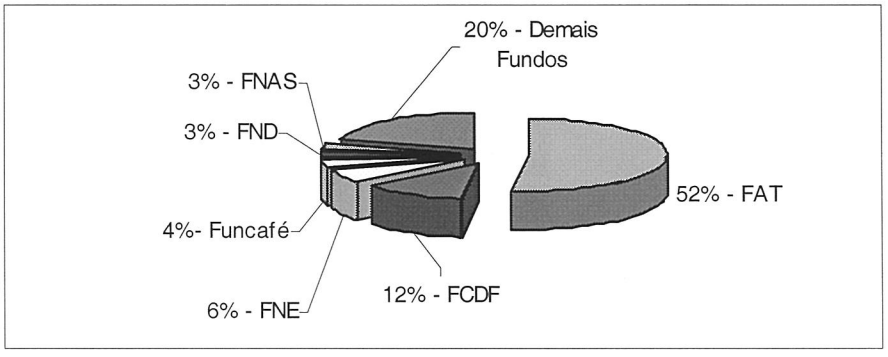
de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), entre outros. Para o cumprimento dessa Lei, foi criada na Lei nº 11.306/2006 (LOA), as unidades orçamentárias "Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social" e "Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social", na qual foram alocadas a totalidade das dotações orçamentárias classificadas na função *Habitação*. No Siafi foram criados em 2005 órgão e unidade gestora denominados Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, entretanto, os créditos orçamentários que, somando dotação inicial e créditos adicionais totalizaram R$ 1,519 bilhão, foram alocados em 2006 na UG *Secretaria Executiva do Ministério das Cidades* e executados por descentralização, principalmente, na UG *Caixa Econômica Federal – Programas Sociais* (85% do valor liquidado). Em 2007, os créditos do orçamento continuam sendo alocados na *Secretaria Executiva do Ministério das Cidades*. Também não houve quaisquer outros registros contábeis na UG do FNHIS em 2006. A transferência dos recursos do FADS somente aconteceu em 2007, conforme comentado anteriormente.

Ainda acerca do FNHIS,é preciso ressaltar que a não utilização de UG/órgão próprios do fundo dificulta o acompanhamento adequado da aplicação dos recursos e do efetivo cumprimento das normas financeira e orçamentária, bem como dos dispositivos da Lei nº 11.124/2005 e do Decreto nº 5.796/2006, principalmente no concernente aos dispositivos que versam sobre os recursos do Fundo.

Nas análises subseqüentes, a fim de não causar distorção nas análises, não estão considerados o Fundo Nacional de Saúde - FNS e o Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS. As despesas do FNS referem-se basicamente às transferências fundo a fundo a estados e municípios e a execução orçamentária do FRGPS destina-se ao pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social. Os montantes de receitas, despesas e disponibilidade, desses e dos demais fundos encontram-se na última tabela deste assunto.

As despesas liquidadas pelos fundos do Poder Executivo foram da ordem de R$ 44 bilhões (incluindo o FNHIS), enquanto que as dos fundos dos demais Poderes, de R$ 152 milhões. A distribuição dos recursos administrados pelos diversos fundos, conforme retratado no gráfico seguinte, é muito concentrada, já que 80% das despesas foram executadas por apenas seis fundos e coube ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), 52% de toda a despesa liquidada pelos fundos da administração direta do Poder Executivo.

Distribuição percentual das despesas liquidadas pelos Fundos do Poder Executivo – 2006



Fonte: Siafi

No tocante ao grupo de despesa, 45% das despesas dos fundos foram realizadas sob a forma de "outras despesas correntes", sendo que 30 fundos realizaram despesas nesta categoria, correspondendo a R$ 20 bilhões. Deste valor, o FAT executou R$ 15,6 bilhões e o FNAS, R$ 1,4 bilhão.

Treze fundos executaram despesas classificadas como inversões financeiras (R$ 17,4 bilhões). Desse total, o FAT correspondeu a 44% (relativos a empréstimos concedidos ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico, em atendimento ao disposto no art. 239 da Constituição Federal) e o FNE, 16% (relativos a financiamentos aos setores produtivos da região Nordeste).

Já as despesas de pessoal foram lançadas por três fundos, sendo que 97% couberam ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, com gastos de R$ 4,8 bilhões, dos quais R$ 2,6 bilhões referentes a vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil e militar e R$ 1,3 bilhão a aposentadorias e reformas. O Fundo da Imprensa Nacional liquidou R$ 128 milhões (principalmente em pensões, aposentadorias e reformas, sentenças judiciais e vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil). O Fundo de Administração do HFA executou R$ 42,5 milhões nesse grupo, sendo que 41% referem-se a vencimentos e vantagens fixas e 24% a contratação por tempo determinado de pessoal civil.

Por fim, apenas o Fundo da Marinha Mercante apresentou despesas com serviço de dívida: juros de R$ 323 mil e amortizações de R$ 5,3 milhões.

Na análise das receitas orçamentárias dos fundos, verifica-se divergência de valores entre o balanço orçamentário, o balanço financeiro e a demonstração das variações patrimoniais. Essa divergência ocorre 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. Esses fundos utilizam as mesmas setoriais financeiras dos respectivos Ministérios a que estão vinculados. Quando do registro contábil da receita no Siafi, a conta *financeira* da receita é registrada na própria UG do fundo enquanto a conta *orçamentária* é registrada na setorial financeira. A informação de receitas orçamentárias no balanço orçamentário é elaborada com base nas contas *orçamentárias* enquanto no balanço financeiro e na DVP a mesma informação é extraída das contas *financeiras*. Portanto, em decorrência da rotina de contabilização e da regra de elaboração, ocorre uma diferença de R$ 556 milhões entre essas demonstrações. Enquanto no balanço orçamentário as receitas são de R$ 17,250 bilhões; o balanço financeiro e a DVP, apresentam R$ 17,806 bilhões, o que diminui a confiabilidade dos dados para conclusões ou tomada de decisões. A tabela seguinte discrimina essa diferença por fundo.

Diferenças das receitas orçamentárias registradas nas contas do sistema orçamentário e nas contas do sistema financeiro – Fundos – 2006

(em R$)

Fundo	Balanço Orçamentário	Balanço Financeiro	Diferença
Fundo de Financ. ao Estudante do Ens. Superior	0	485.834.952	485.834.952
Fundo das Terras e da Reforma Agrária	0	54.624.184	54.624.184
Fundo de Administração do HFA	0	15.835.622	15.835.622
Fundo do Exército	521.540.765	521.539.971	795
Total das diferenças localizadas	**521.540.765**	**1.077.834.729**	**556.293.963**

Fonte: Siafi

Na tabela a seguir, optou-se por considerar as informações constantes das contas orçamentárias, adicionadas as informações das contas financeiras dos três primeiros fundos da tabela anterior. No entanto, é necessário que a Secretaria do Tesouro Nacional faça adequações nas regras dos balanços para que esse tipo de divergência não volte a ocorrer. O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FADS,

apesar de apresentar valores de "receitas orçamentárias" em suas demonstrações, não foi inserido nesta análise por não pertencer aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Receitas próprias dos fundos pertencentes à Administração Direta do Poder Executivo

(em R$ milhões)

Receitas (Categoria Econômica)	Receita realizada	%
CORRENTE	**14.549,49**	**81,71**
Patrimonial	7.835,94	44,01
Industrial	148,90	0,84
Serviços	5.644,21	31,70
Transferências Correntes	20,28	0,11
Outras Receitas Correntes	900,16	5,06
CAPITAL	**3.257,00**	**18,29**
Operações de Crédito	27,01	0,15
Alienação de Bens	206,68	1,16
Amortização de Empréstimos	2.061,71	11,58
Outras Receitas de Capital	961,60	5,40
TOTAL DAS RECEITAS	**17.806,49**	**100,00**

Fonte: Siafi

As principais receitas correntes dos fundos são as patrimoniais e as de serviços. Amortização de Empréstimos representa 63% das receitas de capital. Dos R$ 7,8 bilhões de receitas patrimoniais, o FAT arrecadou R$ 5,3 bilhões. Situação similar ocorreu em relação às receitas de serviços, pelas quais o FAT angariou R$ 3,6 bilhões. Já em relação à receita de amortizações, o fundo que mais arrecadou foi o Funcafé, com R$ 1 bilhão.

Os fundos em conjunto apresentaram no exercício um resultado superavitário de R$ 8,1 bilhões. No entanto, os resultados individuais dos fundos variaram muito entre si. A tabela seguinte apresenta os resultados mais significativos individualmente.

Os registros das receitas do Fundo de Universalização das Telecomunicações - FUST, de 2001 a 2003, foram feitos na própria gestão do Fundo (14902), impactando suas disponibilidades e por consequência seu patrimônio.A partir de 2004, as receitas a ele legalmente destinadas deixaram de impactar o patrimônio e a conta de disponibilidade do Fundo. As receitas ficam registradas na STN/COFIN, sendo que o Fundo mantém apenas um controle da destinação dessas receitas em conta de controle (193520600).

O problema desse tipo de rotina de contabilização reside na dificuldade para se verificar o montante de suas disponibilidades. O Balanço Patrimonial do FUST evidencia uma disponibilidade ao final de 2006 de R$ 2,7 bilhões, enquanto que o montante real dos recursos pertencentes ao Fundo atingiu R$ 4,3 bilhões, ou seja, R$ 1,6 bilhões a mais que o informado nas demonstrações contábeis do Fundo.

Cabe ressaltar que esse problema é também verificado com as receitas destinadas ao Fundo de Fiscalização dos Serviços de Telecomunicações – FISTEL. Por esse motivo, é importante que a STN implemente novas rotinas de contabilização a fim de que as receitas arrecadadas e destinadas a esses fundos tenham impacto em seus respectivos patrimônios e que as respectivas demonstrações contábeis reflitam a real situação financeira e patrimonial.

Resultado do Exercício x Patrimônio Líquido – 2006
Fundos da Administração Direta do Poder Executivo

(em R$ bilhões)

Fundos	Patrimônio Líquido	Resultado Apurado
Fundo de Amparo ao Trabalhador	109,18	13,02
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste	19,61	2,85
Fundo de Garantia à Exportação	8,73	2,69
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste	7,55	0,98
Fundo da Marinha Mercante	4,59	0,93
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte	6,52	0,91
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	5,04	0,88
Fundo de Compensação e Variações Salariais	-61,13	0,57
Fundo das Terras e da Reforma Agrária	1,93	0,31
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	0,20	0,17
Demais Fundos	-21,85	-15,15
TOTAL	80,37	8,16

Fonte: Siafi

No tocante ao patrimônio líquido, os valores chegam a R$ 80 bilhões, com destaque positivo para o FAT e negativo para o FCVS que detém passivo a descoberto no valor de R$ 61 bilhões.

No balanço patrimonial consolidado dos Fundos da Administração Direta e Indireta, o patrimônio líquido apresentado é de R$ 81,9 bilhões. É igualmente problemática a comparação dos valores entre os balanços orçamentário e financeiro e a DVP, que apresentam, para a receita, a mesma diferença de R$ 556,3 milhões já comentada.

Particularmente em relação ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel – que passou a registrar sua execução no Siafi a partir de 2006, este fundo apresentou um resultado superavitário no exercício de R$ 1,4 bilhões em conseqüência, basicamente, do registro de incorporação de direitos a receber relativos a taxas de fiscalização.

O levantamento abaixo foi realizado no Siafi a partir dos saldos das contas de receitas e despesas orçamentárias e de disponibilidade financeira dos respectivos fundos (órgãos). É importante ressaltar que 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. Do total da disponibilidade já estão subtraídos os valores inscritos em restos a pagar.

Receitas e Despesas Orçamentárias e Disponibilidade dos Fundos Federais em 2006

(em R$ milhões)

Fundo	Receita Prevista	Receita Arrecad	Despesa Fixada	Despesa Executada	Reserva de Conting	Disponib no Fundo	Outras Disponib Vinculadas[4]	Disponib Total
Fundo Rotativo da Câmara Dos Deputados	3	4	3	2	0	7	0	7
Fundo Especial do Senado Federal	1	3	1	0	0	8	0	8
Senado Federal/Funseep	6	5	6	1	0	16	0	16
Fundo da Secretaria Especial de Informática	0	0	0	0	0	4	0	4
Fundo Especial de Assist. Financ. Part. Político	0	0	149	149	0	0	1	1
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	42	20	51	21	0	32	0	32
Fundo de Imprensa Nacional	143	145	245	173	67	394	2	395
Fundo Nacional Antidrogas	12	8	17	5	4	2	9	10
Fundo Nacional de Desenvolvimento	1.355	1.409	1.355	1.120	0	612	0	612
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	1.680	1.536	1.661	1.595	0	328	15	343
Fundo Nac. de Desenv. Científico e Tecnológico	1	8	2.008	867	675	-436	4.432	3.996
Fundo de Compensação e Variações Salariais	348	721	582	582	0	4.763	0	4.763
Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	43	76	43	1	20	188	0	188
Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social	0	46	0	0	0	412	0	412
Fundo de Garantia à Exportação	267	1.593	275	17	237	2.405	0	2.405
Fundo Constitucional do Distrito Federal	0	0	5.259	5.258	0	8	0	8
Fundo de Financ. ao Estudante do Ens. Superior	0	0	917	914	0	634	261	895
Fundo de Garantia p/ Prom. da Competitividade	72	91	72	20	52	609	0	609
Fundo Nacional de Desestatização	0	0	0	0	0	14	0	14
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	0	0	5	2	0	18	10	27
Fundo Penitenciário Nacional	47	62	364	291	32	150	64	214
Fundo p/Apar. e Opera. Ativ. Fim Pol. Federal	104	27	382	257	0	-73	237	164
Fundo Nacional de Segurança Pública	0	0	467	132	0	-35	4	-31
Fundo Nacional de Cultura	4	6	183	131	0	-85	250	165
Fundo de Amparo ao Trabalhador	9.551	9.093	30.278	23.214	6.896	56.385	386	56.772
Fundo de Univer dos Serv de Telecomunicações	0	0	657	0	656	2.676	1.639	4.316
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	0	1	0	0	0	1	0	1
Fundo p/o Desenv Tecnol das Telecomunicações	61	62	283	92	149	467	529	996
Fundo Nacional do Meio Ambiente	2	0	21	20	0	-8	0	-8
Fundo Terras e da Ref.Agrária-Banco da Terra	0	0	0	427	0	-195	0	-195
Fundo da Marinha Mercante	473	80	1.660	1.038	0	212	2.103	2.314
Fundo de Administração do HFA	0	0	101	52	0	-4	0	-4
Fundo do Servico Militar	-	-	-	-	-	-	11	11
Comando da Marinha – Fundo Naval	374	355	381	350	3	1.025	8	1.033
Com.Marinha - Fundo Desenv.Ens.Prof.Marítimo	19	19	81	55	18	158	15	173
Fundo do Exército	503	522	550	546	0	80	9	89
Fundo Aeronáutico	1.359	1.337	1.378	0	0	1.825	-302	1.522
Fundo Aeroviário	31	44	73	0	0	92	16	109
Fundo Constitucional de Financiam.do Norte	0	0	945	945	0	717	0	717
Fundo Constitucional de Finan. do Centro Oeste	0	0	945	945	0	1.005	0	1.005
Fundo Constitucional de Financiam. do Nordeste	0	0	2.836	2.836	0	3.483	0	3.483
Fundo Geral de Turismo-Fungetur/Metur	28	25	28	29	0	130	1	131
Fundo Nacional da Assistência Social	0	32	12.947	1.478	0	-240	59	-181
Fundo Nac. de Segur. e Educacao do Trânsito	24	25	100	49	23	336	52	387
Fundo Esp. de Treinam. e Desenvolv. - ESAF[1]	-	16	29	22	5	17	0	17
Fundo do Ministério da Defesa	-	-	-	-	-	0	14	14
Fundo Nacional de Saúde[2]	-	1.367	40.484	38.834	-	-1.700	-5	-1.705
Fundo Esp. Dese. Aperf. Fiscaliz. - FUNDAF	-	-	-	-	-	-	6.690	6.690
Fundo do Regime Geral de Previdência Social[3]	123.439	122.466	166.521	166.314	-	0	-5.207	-5.207
TOTAL	**139.993**	**141.202**	**274.342**	**248.787**	**8.839**	**76.436**	**11.300**	**87.736**

Fonte: Siafi

Nota: Disponibilidade ajustada ao Superávit Financeiro apurado pela Cofin – RREO fev/2007 - Tab. 18-A

1) Critérios de apuração:

receita: órgão ESAF (25802)

- despesa: UO do Fundo Esp. de Treinamento e Desenvolvimento (25913)
- fonte de recursos: 0150017079

2) Critérios de apuração:

- receita e disponibilidade: UG 257001
- despesa: UO 36901

3) Critérios de apuração:

- despesa: UO 33904
- receita: valores publicados no RREO de dez/2006 (Portaria STN nº 44, de 29 de janeiro de 2007).
- disponibilidade: valor publicado no RREO de fev/2007 - Tabela 18 (Fonte 54 - Contrib. Empreg. e Trab p/ Seg. Social)

4) A identificação desses valores tomou como base a Tabela 18-A – Superávit 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.

Dos R$ 87,7 bilhões em disponibilidade, 76% correspondem a Fundos que, por sua natureza, apresentam saldos não aplicados ou transferidos, que são os casos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo de Compensação e Variações Salariais e dos Fundos Constitucionais de Financiamento às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que totalizam R$ 66,7 bilhões. Há um segundo conjunto composto de fundos que dependem da demanda por seus recursos, como é o caso do Fundo de Garantia à Exportação e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Nível Superior. 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, cujos valores disponíveis decorrem de uma 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. Nesse grupo estão o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, o Fundo Naval, o Fundo Aeronáutico e o Fundo Penitenciário Nacional, que somados, contam com R$ 6,05 bilhões em disponibilidade.

Uma vez que o Orçamento Geral da União tem caráter autorizativo, e não obrigatório, não cabe ressalva aos baixos níveis de execução. No entanto, constata-se que a utilização de receitas vinculadas a ações específicas é adiada pela opção de utilização desses recursos para geração de resultado primário positivo, em detrimento dos objetivos para os quais os fundos foram instituídos.

5.3.7 Autarquias

Autarquia é uma entidade administrativa autônoma, criada por lei com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado. A autarquia de regime especial é aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar a sua autonomia comparativamente à das autarquias comuns.

No Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi relativo ao exercício de 2006, constam da Tabela de Órgãos 150 autarquias. No exercício anterior havia 148. Duas novas autarquias executaram despesas em 2006, ambas com leis de criação de 2005:

- a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, criada pela Lei nº 11.151, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia – UFBA; e
- a Agência Nacional de Aviação Civil, criada pela Lei nº 11.182, para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária - regime autárquico especial.

Como no exercício anterior, oito autarquias não apresentaram patrimônio líquido, a maioria por estar extinta ou ter sido transformada em outra entidade. No entanto, mesmo sem patrimônio, ainda constam no Volume III do BGU as Superintendências do Desenvolvimento das regiões Centro-Oeste e Sul, ambas apenas com registros de R$ 0,01 no compensado (páginas 311 e 312) e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (página 317) com compensado de R$ 11,13 (em 2005, este último compensado era de R$ 1.113.334,69). Cabe também destaque à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, autarquia criada pela MP nº 233, de 30 de dezembro de 2004, que teve seu prazo de vigência encerrado no dia 14 de junho de 2005. Esta autarquia (página 716) não apresentou variações patrimoniais em 2006 e possui registros apenas no ativo e passivo financeiro no valor de R$ 252.583,59. A análise no BGU restringiu-se às 142 autarquias com patrimônio em 2006.

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 2006, 58% do patrimônio líquido do conjunto das autarquias contra 76% em 2005. O terceiro grupo abarca as demais autarquias pertencentes aos OFSS, 139 ao todo.

Patrimônio líquido das Autarquias: pertencentes e não pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) – 2005 e 2006

(em R$ bilhões)

Autarquia	Patrimônio Líquido				Resultado do Exercício
	2005		*2006*		
OFSS, exceto INSS (139 entidades)	41	20,5%	47	34%	6
INSS	151	75,5%	81	58%	-70
Não-OFSS (2 entidades)	8	4%	11	8%	-3
Total (142 entidades)	**200**	**100%**	**139**	**100%**	**-67**

Fonte: Siafi e BGU.

A tabela apresenta o patrimônio líquido das autarquias, discriminado nos três conjuntos, entre os exercícios de 2005 e 2006. Além da concentração do patrimônio das autarquias no INSS, chamam atenção dois fatos: a significativa redução patrimonial do INSS em R$ 70 bilhões e a inconsistência nos dados relativos às entidades não pertencentes aos OFSS, que apresentaram um resultado negativo de R$ 3 bilhões e um crescimento do patrimônio líquido de mesmo valor. Os temas serão tratados com mais detalhes nos itens específicos.

Entre os valores que compõem o patrimônio das autarquias estão incluídos R$ 177 milhões da Sudene e Sudam (autarquias em processo de extinção) e R$ 14 milhões da Sunab (extinta em 98). No exercício de 2005 também constava o valor negativo de R$ 48 milhões do IAA (extinto em 92), que, em 2006, foi baixado mediante variação patrimonial extra orçamentária – desincorporação de passivos, restando ainda no patrimônio do Instituto do Açúcar e do Álcool um saldo positivo de R$ 140 mil.

A seguir serão apresentados os principais resultados dos três grupos de autarquias. Um dos aspectos considerados na apresentação são as receitas próprias, todavia é importante frisar que as autarquias são prestadoras de serviços públicos, não havendo, 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. Este percentual é apenas um dos possíveis indicadores de sua autonomia.

Autarquias não pertencentes aos OFSS

No Siafi constam duas autarquias não pertencentes aos OFSS: o Bacen no tocante a suas operações monetárias (as operações do Bacen financiadas com recursos orçamentários são registradas em uma "outra autarquia" denominada Banco Central do Brasil - Orçamento Fiscal /Seguridade Social) e a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM). Para este capítulo, dado que o patrimônio líquido desta autarquia correspondia a apenas 2% do conjunto não-OFSS, optou-se por analisar detidamente apenas o Bacen.

Também no Relatório anterior, procurou-se contrapor as informações do Siafi àquelas das Demonstrações Contábeis publicadas pelo próprio Banco para o exercício de 2005 e foram encontradas inconsistências significativas. Conseqüentemente, o Acórdão TCU nº 2016–Plenário, referente ao

processo que analisa as Demonstrações Constantes no Siafi contrapostas àquelas publicadas pelas empresas estatais, determinou que também o Bacen conciliasse as suas demonstrações àquelas constantes do SIAFI.

Esta 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 financeiras-contábeis".

Banco Central

O resultado positivo apurado pelo Bacen, após a constituição ou reversão de reservas, constitui obrigação do Banco para com a União, devendo 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 Banco frente à União, devendo ser pago até o décimo dia útil do ano subseqüente ao da aprovação das demonstrações financeiras. Em ambas as situações, tais 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 Banco referentes ao exercício de 2006 foram aprovadas pelo CMN em 28/02/2007. No tocante ao seu resultado:

> O resultado de 2006 foi negativo em R$ 13.167.048 e decorreu, principalmente, da variação do Real frente às moedas estrangeiras. Cabe destacar que a parcela do resultado referente à variação cambial deve ser avaliada no contexto da política de Governo de redução da exposição do setor público aos movimentos na taxa de câmbio. Esta política implica, entre outras ações, a acumulação de ativos atrelados à moeda estrangeira no balanço do Bacen, com o objetivo de reforçar a capacidade de o País resistir a choques externos, e também como forma de contrabalançar o impacto desses choques sobre o passivo cambial do Governo Federal, principalmente a dívida externa, contabilizada no Tesouro Nacional.
>
> ... o resultado do 1º semestre (negativo em R$ 12.535.956) foi coberto pelo Tesouro Nacional em janeiro de 2007, por meio da entrega de títulos públicos federais ao Bacen, enquanto o resultado do 2º semestre (negativo em R$ 643.092) será coberto até o décimo dia útil do exercício seguinte ao da aprovação das demonstrações financeiras.

Há ainda a informação de que o Banco recebeu repasses do Orçamento da União de R$ 695 milhões.

A seguir é apresentado um resumo do Balanço Patrimonial do Banco, onde destaca-se o significativo aumento do patrimônio líquido de R$ 5 bilhões, contraposto ao resultado negativo de R$ 13 bilhões coberto pelo Tesouro Nacional. Este aumento do PL advém de variações em "Ganhos (Perdas) Reconhecidos diretamente no Patrimônio".

Balanço patrimonial do Banco Central – 2006

(em R$ bilhões)

ATIVO	2006	2005	%	PASSIVO	2006	2005	%
Ativo em Moedas Estrangeiras	201	140	43	Passivo em Moedas Estrangeiras	18	17	8
Ativo em Moeda Local	343	343	-	Passivo em Moeda Local	427	388	10
				Meio Circulante	86	70	23
				Patrimônio Líquido	14	9	60
Total	**544**	**483**	**13**	**Total**	**544**	**483**	**13**

Fonte: Banco Central do Brasil, Demonstrações Financeiras, 31/12/2006.

Os dados do Bacen são oriundos do Siafi (órgão Banco Central do Brasil – Orçamento Fiscal/Seguridade Social - código 25201) na modalidade de execução total e o restante integrado ao sistema (órgão Banco Central do Brasil - código 25280). Na compatibilização das informações publicadas pelo Banco e aquelas disponíveis no Siafi há uma diferença de R$ 1,4 bilhão entre os ativos dos dois demonstrativos. O patrimônio líquido divulgado pelo Siafi é R$ 2 bilhões inferior àquele publicado pelo Banco.

No entanto é na Demonstração do Resultado que as diferenças ganham maior magnitude. O resultado negativo de R$ 13 bilhões reduz-se no Siafi a R$ 3 bilhões. Entre as justificativas das diferenças, que em conjunto somam R$ 10 bilhões, há uma que se refere ao valor negativo de R$ 12,843 bilhões: "Resultado da Unidade 25280 no 1º semestre, não reconhecido pelo Siafi".

Assim, na realização da conciliação determinada pelo Acórdão TCU nº 2016–Plenário, fica patente a inconsistência dos procedimentos adotados para integração dos dados do Bacen ao Siafi (situação já sinalizada nas contas de 2005) e é constituído Grupo de Trabalho para solucionar o problema, nos termos da conciliação apresentada no sítio 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 nº 01, de 16 de março de 2007, para que em 60 dias possam propor os procedimentos necessários ao objetivo estabelecido

Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

Como já foi comentado anteriormente, o INSS tem um papel bastante significativo no conjunto das autarquias. As suas receitas próprias corresponderam, em 2006, a 98% das receitas próprias de todas as autarquias; os empenhos liquidados equivaleram a 82% do conjunto e o patrimônio líquido a 58% (no exercício anterior a participação foi de 76%).

Resultados do INSS – 2006

(em R$ bilhões)

Resultados	2006	2005	Var.
Total Das Receitas Orçamentarias	123	112	11
(-) Total Das Despesas Orçamentarias	182	159	23
Transferencias Financeiras Recebidas	73	69	3
(-) Transferencias Financeiras Concedidas	29	20	8
Resultado Orçamentário	-15	2	-17
Resultado Das Mutações	-4	-5	1
Resultado Orçamentário Após Interf/Mutações	-18	-3	-16
Resultado De Acresc. E Decresc. Patrimoniais Extra-Orcamentários	-52	-19	-33
Resultado Patrimonial / Superávit Ou Déficit	-70	-22	-48

Fonte: Siafi

Observa-se que 74% das entradas orçamentárias do INSS foram constituídas por receitas próprias. Aos R$ 123 bilhões de receita orçamentária, foram acrescidos R$ 44 bilhões de transferências financeiras líquidas, que em seu conjunto financiaram despesas orçamentárias de R$ 182 bilhões, gerando um *déficit* orçamentário de R$ 14,5 bilhões. Ao déficit orçamentário de dezoito bilhões (incluindo as mutações

patrimoniais) é acrescido um resultado extraorçamentário deficitário de R$ 52 bilhões, que em conjunto perfazem um resultado patrimonial deficitário de exercício de R$ 70 bilhões, como demonstrado na Tabela anterior.

Esse resultado é retratado no balanço patrimonial pelas seguintes variações em relação ao exercício de 2005: por um lado, houve uma redução do ativo real em R$ 53 bilhões decorrente das provisões e um aumento no passivo real de R$ 24 bilhões devido aos recursos da Previdência Social repassados pela União. O Passivo Financeiro aumentou em dois bilhões de reais, enquanto o Não Financeiro em R$ 22 bilhões; e, por outro lado, a conta de "Lucros ou Prejuízos Acumulados" (terminologia inadequada para a contabilidade pública), do Patrimônio Líquido, foi reduzida em R$ 70 bilhões.

Balanço patrimonial do INSS – 2006

(em R$ bilhões)

ATIVO	2006	2005	Var.	PASSIVO	2006	2005	Var.
Ativo Financeiro	**19**	**12**	**7**	**Passivo Financeiro**	**30**	**8**	**22**
Ativo Não Financeiro	**117**	**170**	**-53**	**Passivo Não Financeiro**	**25**	**23**	**2**
Realizável A Curto Prazo	1	1	0	Obrigações Em Circulação	0	0	0
Val. Pendentes A Curto Prazo	7	6	1	Val. Pendentes A Curto Prazo	7	6	1
Realizável A Longo Prazo	106	160	-54	Exigível A Longo Prazo	18	17	1
Permanente	**3**	**3**	**0**	**Passivo Real**	**55**	**31**	**24**
Ativo Real	**136**	**183**	**-47**				
				Patrimônio Liquido	81	151	-70
Ativo Compensado	**57**	**46**	**11**	Passivo Compensado	57	46	11
Total Ativo	**193**	**228**	**-35**	**Total Passivo**	193	228	-35

Fonte: Siafi

No entanto, cabem ressalvas em relação a alguns lançamentos referentes à constituição de provisões que repercutiram no resultado extraorçamentário deficitário de R$ 52 bilhões. Como pode ser verificado na Tabela seguinte, o INSS em 2004 tinha registrado em seus ativos valores a receber da União, Estados e Municípios totalizando R$ 114 bilhões, sob os quais não havia nenhuma provisão para perdas. No exercício de 2005, esses créditos passaram a R$ 123 bilhões, no entanto foi constituída uma provisão para perdas de R$ 72 bilhões, o que fez com que a autarquia apresentasse um resultado patrimonial negativo e o valor líquido dos créditos se reduzisse a R$ 51 bilhões. Em 2006 o procedimento se repetiu, foi constituída uma nova provisão de mesma magnitude tendo como contrapartida em resultado negativo extraorçamentário R$ 74 bilhões. Consequentemente, todos os créditos a receber da União, Estados e Municípios foram completamente provisionados, sobrando um saldo invertido na conta no valor de R$ 2 bilhões.

Créditos da União, Estados e Municípios - INSS 2006

(em R$ bilhões)

Contas	2004	2005	2006
1.2.2.1.0.00.00 Créditos Da União, Estados E Municípios	114	51	(2)
1.2.2.1.1.02.00 Créditos Inscritos Em Divida Ativa	114	123	144
1.2.2.1.1.90.00 Provisão Para Perdas De Divida Ativa	0	(72)	(146)
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

Fonte: Siafi

Nas Notas de Lançamento do SIAFI, realizadas pelas Gerências Executivas do INSS das capitais, referentes à constituição da provisão consta a seguinte observação: "apropriação da provisão para perdas de créditos inscritos em divida ativa conforme procedimentos da divida ativa, aprovado pela portaria mf/stn/564-de 27/10/2004". É recomendável que os critérios utilizados sejam revistos.

Entre as recomendações efetuadas no relatório de Contas do Governo de 2004, estava a que solicitava ao INSS que realizasse estudos jurídico-contábeis, em conjunto com o Ministério da Previdência Social, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Patrimônio da União, com a finalidade de que os valores contabilizados nas contas próprias do ativo, de fato, refletissem os valores dos bens imóveis disponíveis para uso, locação, cessão ou alienação, em obediência ao princípio contábil do conservadorismo. Em 2006, o Ministério da Previdência Social informou a esta Corte a realização de estudos e de reuniões, mas a pendência permaneceu.

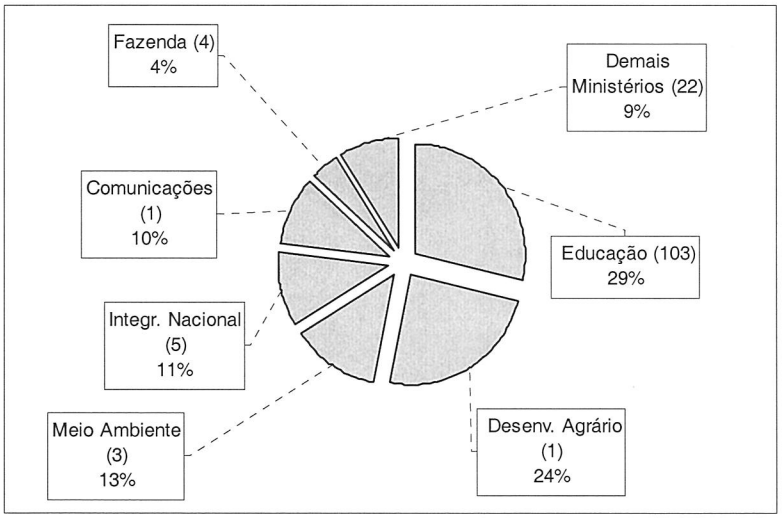
Autarquias pertencentes aos OFSS exceto o INSS

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: i) universidades (30 autarquias), ii) Cefets (32 Cefets e a Escola Técnica Federal de Palmas), iii) Escolas Agrotécnicas (37). 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 autarquias, foram agrupadas 22 autarquias não incluídas nas composições anteriores.

Cabe ressaltar que das 139 autarquias (exclusive INSS e as duas não pertencentes ao OFSS) com patrimônio líquido constantes do Siafi, apenas 137 apresentaram resultado em 2006 (Sudam e da Sudene autarquias em processo de extinção, não apresentaram resultados). Nos balanços do IAA e da Sunab, autarquias extintas, constam resultados (sendo o da Sunab de R$ 0,43), mas não há registro de empenhos no exercício. Assim, 135 realizaram despesas no ano, destas 130 obtiveram alguma receita própria. A Agência Espacial Brasileira, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e a Agencia Nacional de Aviação Civil não apresentaram receitas próprias em 2006.

Na distribuição do patrimônio líquido das autarquias por vinculação ministerial, retratada no gráfico seguinte, destaca-se que embora o Ministério da Educação supervisione 74% do total das autarquias, o patrimônio sob sua supervisão representa 26%. Já o Ministério das Comunicações e o do Desenvolvimento Agrário, cada um com apenas uma autarquia, supervisionam patrimônios da mesma ordem de grandeza, respectivamente a Anatel e o Incra.

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 19% e as Universidades, 17%. Além disso, 47% do patrimônio do conjunto de autarquias está concentrado em três: o Incra (25%), a Anatel (10%), o Ibama (13%). No exercício anterior estas três autarquias concentravam 53% do PL. Essa redução foi em virtude do resultado negativo da Anatel de R$ 3,2 bilhões, o que reduziu o seu patrimônio em 40%.

A redução do patrimônio da Anatel refere-se à baixa de Outros Créditos em Circulação referentes a direitos do Fistel que estavam registrados nas contas contábeis Taxas de Fiscalização do Fistel (1.1.2.1.9.14.01) e Outorga / Concessão / Permissão Serviços Telecom (1.1.2.1.9.14.02) totalizando R$ 3,6 bilhões. Nas Notas de Lançamento do Siafi consta a seguinte observação: "baixa para ajuste do saldo e registro na UG Fistel". Cabe ressaltar, conforme nota de lançamento 2006NL000033, que foram transferidos para o Fundo apenas R$ 1,4 bilhões. O procedimento está ressalvado no presente relatório, uma vez que a previsão de receita inscrita em Outros Créditos em Circulação foi baixada pela realização até meados do ano e, a partir daí, com a transferência da receita realizada para o Fundo, fez-se a baixa da previsão não realizada.

A contrapartida no Ativo deste patrimônio varia muito nas três autarquias:

- Incra (R$ 11,4 bilhões de patrimônio), no crédito realizável a longo prazo, há R$ 6,9 bilhões lançados na conta contábil "Créditos a Receber de Parceleiros" (1.2.2.4.9.10.00), conta que 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";
- Anatel (R$ 4,8 bilhões de patrimônio), há R$ 3,1 bilhões registrados no disponível em moeda nacional e R$ 1,4 bilhão lançados no realizável a longo prazo, referentes a créditos da União, Estados e Municípios.
- Ibama (R$ 5,9 bilhões de patrimônio) no ativo permanente há R$ 5,1 bilhões registrados em bens móveis de uso especial, essencialmente na conta "Fazenda, Parques e Reservas" (R$ 3,1 bilhões).

Despesas liquidadas das Autarquias pertencentes aos OFSS (exceto INSS)

(em R$ milhões)

Ministério	Nº de autarquias	Empenho Liquidado				Variação %
		2006	*% participação*	*2005*	*% participação*	
Ministério da Educação	103	23.412	59%	19.869	56%	18%
Ministério dos Transportes	4	5.320	13%	5.415	15%	-2%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1	3.431	9%	2.996	9%	15%
Ministério da Integração Nacional	3	2.231	6%	2.030	6%	10%
Ministério da Fazenda	3	1.616	4%	1.325	4%	22%
Ministério do Meio Ambiente	3	1.093	3%	879	2%	24%
Min. Desenv. Indústria e Com. Exterior	3	617	2%	553	2%	11%
Demais Ministérios	15	2.029	5%	2.131	6%	-5%
Total	135	39.750	100%	35.199	100%	13%

Fonte: Siafi

O Ministério da Educação, com 103 autarquias, teve uma participação de 59% da despesa liquidada em 2006. No entanto, essa distribuição entre as suas autarquias não é uniforme. Dos R$ 23 bilhões empenhados pelo Ministério da Educação, R$ R$ 11,6 bilhões são oriundos das 30 universidades autárquicas, que apresentaram um crescimento de 22% na despesa liquidada e R$ 9,7 bilhões do FNDE (com crescimento anual de 13%), 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 – 2005 e 2006

(em R$ milhões)

Tipo de Autarquia	Empenho Liquidado		%
	2006	*2005*	
Universidades (30)	11.617	9.488	22
FNDE	9.650	8.575	13
DNIT	5.191	5.309	-2
Total Demais Autarquias (18)	3.630	3.437	6
INCRA	3.431	2.996	15
Agências (13)	3.031	2.787	9
BACEN	1.443	1.187	22
CEFET's (33)	1.373	1.116	23
Escolas Agrotécnicas (37)	385	304	26
	39.750	35.199	13

Fonte: Siafi

Na análise da despesa liquidada por tipo de autarquia, a tabela seguinte, que compara as despesas médias liquidadas em 2006, deixa patente a diversidade entre o volume de recursos administrados pelas diversas autarquias.

Valor médio das despesas liquidadas e das receitas próprias por tipo de Autarquia - 2006

(em R$ milhões)

Entidade	Receita Própria	Despesa Liquidada
BACEN	873,9	1.443
FNDE	142,7	9.650
Média das Agências (13)	39,7	233
Média das Demais Autarquias (18)	30,4	165
INCRA	15,4	3.431
Média das Universidades (30)	8,5	387
DNIT	7,2	5.191
Média CEFET's (33)	0,6	42
Média das Escolas Agrotécnitcas (37)	0,2	10
Média Geral (135)	18,6	294

Fonte: Siafi

As autarquias têm seus gastos custeados pelas receitas próprias e pelas transferências financeiras recebidas. O conjunto das autarquias arrecadou como receitas próprias o valor de R$ 2,507 bilhões e liquidou despesas da ordem de R$ 39,750 bilhões. Ou seja, suas receitas financiaram apenas 6% das despesas liquidadas, o restante foi financiado por meio de transferências do Tesouro.

Receitas das Autarquias pertencentes aos OFSS (exceto INSS) agrupadas por Ministério supervisor - 2005 e 2006

(em R$ milhões)

Ministério Supervisor	Receita Realizada		%
	2006	*2005*	
Ministério da Fazenda (3)	934	1.007	-7
Ministério da Educação (103)	442	415	7
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (3)	431	398	8
Ministério das Comunicações (1)	403	370	9
Ministério do Meio Ambiente (3)	80	82	-2
Ministério da Ciência e Tecnologia (1)	60	57	5
Ministério de Minas e Energia (3)	59	40	48
Demais Ministérios (13)	98	79	24
TOTAL (130)	2.508	2.448	**2**

Fonte: Siafi

Na análise do conjunto das receitas diretamente arrecadadas sobressai a sua estagnação, no exercício aumentaram em termos nominais apenas 2%. Na distribuição destas receitas por Ministérios (ou órgão superior), destacam-se a elevada participação das três autarquias vinculadas ao Ministério da Fazenda 37% (o Banco Central arrecadou R$ 874 milhões), a participação do Ministério da Educação com suas 103 autarquias de 18% e a contribuição da Anatel do Ministério das Comunicações, de 16%.

Cabe ressaltar que as receitas próprias orçamentárias são da ordem de R$ 2,5 bilhões, enquanto o resultado do exercício foi da ordem de R$ 6 bilhões. Essa discrepância de valores justifica-se por fenômenos extra-orçamentários.

A Anatel, por exemplo, apresentou receitas próprias da ordem de R$ 403 milhões (majoritariamente patrimoniais), recebeu transferências orçamentárias de R$ 217 milhões e executou despesas orçamentárias R$ 230 milhões, ainda assim, o seu resultado patrimonial foi negativo em R$ 3,2 bilhões, devido a baixa de direitos comentada anteriormente.

Por fim, cabe ressaltar que a Anatel é o único órgão da administração indireta que detém a gerência de fundos. Até o exercício de 2005 havia apenas o Fundo de Universalização dos Serviços de

Telecomunicações (FUST) e os significativos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) eram contabilizados juntamente com os da autarquia. No exercício atual foi criado contabilmente no SIAFI o órgão Fistel (tipo de administração fundos) com objetivo de segregar os recursos. No entanto, não estão claros os critérios de distribuição do patrimônio constituído e de seus rendimentos.

5.3.8 Fundações Públicas

Fundação Pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de Direito Público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Lei nº 7.596, de 10/04/1987 que alterou a redação do art. 4º do Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967).

Em 2005 havia no SIAFI 43 fundações com patrimônio líquido. Destas, apenas a LBA não estava em atividade. Em 2006 constavam duas novas fundações, ambas instituídas por leis do exercício anterior, e vinculadas ao Ministério da Educação:

- a Fundação Universidade Federal da Grande Dourados, Lei nº 11.153, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS; e
- a Fundação Universidade Federal do ABC, Lei nº 11.145.

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, cujo órgão foi criado atendendo ao Decreto nº 4.645/2003 com a função de segregar a contabilidade do patrimônio indígena do da própria Funai.

São titulares do Patrimônio Indígena, conforme o caso, a população indígena do país, o grupo tribal ou a comunidade indígena. Entretanto, a Funai tem a competência da gestão desses recursos, conforme previsto no art. 42 da Lei nº 6.001, de 1973. Ademais, 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 significativa a evolução patrimonial das fundações não pertencentes aos OFSS no exercício de 2006.

Patrimônio das Fundações não Pertencentes aos OFSS - 2005 e 2006

(em R$ milhões)

Fundação	Ministério Supervisor	Patrimônio Líquido - 2005	Resultado - 2006	Patrimônio Líquido – 2006
Fundação Nacional do Índio - Patrimônio Indígena	Justiça	5	18	23
Fundação Habitacional o Exército	Defesa	960	189	1.149
Total		**965**	**207**	**1.172**

Fonte: Siafi

As despesas da Funai – Patrimônio Indígena, em 2006, foram da ordem de R$ 5 bilhões, enquanto as receitas de R$ 21,5 bilhões.

Fundações pertencentes aos OFSS

Das 41 fundações pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 23 são constituídas por universidades, entre as restantes destacam-se: a Fundação Nacional do Índio, a Fundação Nacional De Saúde, a Fundação Oswaldo Cruz, o CNPq e o IBGE.

Em 2006 as fundações apresentaram um resultado negativo de R$ 148 bilhões. Esse significativo déficit justifica-se pela retificação de lançamentos errôneos ocorridos no exercício anterior referentes à atualização do valor de imóveis realizados na FUNAI. Esses lançamentos tinham gerado um efeito exatamente inverso em 2005, o que foi comentado com detalhes no Relatório de Contas daquele exercício. A Tabela seguinte apresenta a evolução patrimonial por ministério supervisor.

Patrimônio Líquido das Fundações Pertencentes aos OFSS – 2005 e 2006

(em R$ milhões)

Ministério Supervisor	Nº de Fundações	Patrimônio 2005	2006		
			Resultado	PL	Part. No PL
Justiça	1	159.054	(149.225)	9.829	54%
Educação	26	3.887	296	4.187	23%
Saúde	2	2.667	435	3.102	17%
Ciência e Tecnologia	1	407	111	518	3%
Planejamento, Orçamento e Gestão	3	187	147	334	2%
Cultura	4	132	24	156	1%
Trabalho e Emprego	1	124	6	131	1%
Demais Ministérios	3	5	-1	3	0%
Total	41	166.463	(148.207)	18.260	100%

Fonte: Siafi

Considerando as Fundações individualmente, tem-se que mais de 80% do patrimônio está concentrado em apenas cinco delas: a Funai detém 54%, o FNS (11%), a UnB (8%), a Fundação Oswaldo Cruz (6%) e o CNPq (3%).

Das 41 fundações pertencentes aos OFSS, 39 obtiveram receitas próprias em 2006 (a LBA encontra-se em processo e extinção e a Fundação Palmares não obteve arrecadação própria). As receitas realizadas atingiram R$ 325 milhões, expressando o significativo aumento de 19% em relação ao ano anterior.

Receita própria realizada pelas fundações pertencentes aos OFSS – 2005 e 2006

(em R$ milhares)

Ministério Supervisor	2006		2005		Var. %
	Valor	*Part.*	*Valor*	*Part.*	
Educação (26)	229	71%	225	82%	2%
Saúde (2)	65	20%	27	10%	144%
Ciência E Tecnologia (1)	1	0%	7	3%	-84%
Trabalho E Emprego (1)	6	2%	7	2%	-17%
Planejamento, Orçamento E Gestão (3)	20	6%	5	2%	288%
Defesa (1)	3	1%	2	1%	17%
Demais Ministérios (6)					
Total (39)	325	100%	274	100%	19%

Fonte: Siafi

Também em relação às receitas próprias, cinco fundações concentram 80% da arrecadação são elas: a UnB com 51%, a Fundação Oswaldo Cruz (20%), o IBGE (5%), a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (3%) e a Fundação Universidade Federal De Uberlândia (2%).

Já os empenhos liquidados das fundações pertencentes aos OFSS superaram a R$ 12 bilhões, em 2006, aumentando 15% em relação ao ano anterior. Desse valor, praticamente 80% correspondem aos Ministérios da Saúde e Educação. No entanto, foi o Ministério do Planejamento que apresentou um maior crescimento no exercício, 26% (as despesas do IBGE cresceram 30%).

Despesa liquidada das fundações pertencentes aos OFSS

(em R$ milhões)

Ministério Supervisor	2006		2005		Var. %
	Valor	*Part.*	*Valor*	*Part.*	
Saúde (2)	4.922	39%	4.394	40%	12%
Educação (26)	4.831	39%	4.144	38%	17%
Planejamento, Orçamento e Gestão (3)	1.185	9%	937	9%	26%
Ciência e Tecnologia (1)	1.143	9%	1.034	9%	11%
Demais Ministérios (8)	449	4%	423	4%	6%
Total (40)	12.530	100%	10.932	100%	15%

Fonte: Siafi

Quando consideradas individualmente, cinco fundações concentram 62% das despesas das quarenta fundações, a Fundação Nacional de Saúde participa com 29% dos gastos, seguida pela Fundação Oswaldo Cruz (10%), o CNPq (9%), o IBGE (8%) e a UnB (6%).

Em média as fundações financiam com receitas próprias 3% das suas despesas, cabendo destaque as situações da Fundação Osório, vinculada ao Ministério da Defesa que financiou, em 2006, com receitas próprias 34% das suas despesas, e a UnB, 23%.

5.3.9 Empresas Estatais

O conjunto das empresas estatais pode ser dividido, sob o ponto de vista jurídico, em empresas públicas e sociedades de economia mista.

São empresas públicas as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público. 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 a relevante interesse coletivo, para exploração de atividade econômica, conforme preceitua a Constituição Federal

São sociedades de economia mista as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, autorizadas por lei para a exploração de atividade econômica ou para prestação de serviços públicos, sob a forma de Sociedade Anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidades da Administração Indireta.

Sob o ponto de vista da dependência econômica, ambos os tipos podem estar enquadrados nos ditames do art. 2º do inciso III da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), e receber recursos para pagamento de pessoal, de custeio ou de capital, exceto no caso de aumento de participação acionária, caso em que serão consideradas estatais dependentes.

Para os fins do BGU, todas as empresas estatais dependentes, sejam empresas públicas ou de economia mista, estão incluídas no universo institucional por utilizarem o Siafi na modalidade total, conforme Anexo I (item 1.1). As empresas públicas não-dependentes, a despeito de, em sua maioria, integrarem o Siafi por modalidade parcial, também compõem o universo sob análise, à exceção da Hemobrás, para a qual nem órgão foi criado no Siafi (Anexo I, item 1.3). 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) e integram o universo BGU. As sociedades de economia mista de caráter não-dependente não estão incluídas no universo sob análise, à exceção de sua participação acionária registrada no balanço patrimonial por equivalência patrimonial.

Empresas Estatais Dependentes (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista)

Constam do SIAFI 18 empresas estatais dependentes, destas 17 apresentaram resultado no exercício de 2006. A Companhia de Colonização do Nordeste, encerrada em fevereiro de 1999, mantém, como no exercício anterior, um patrimônio líquido negativo de R$ 3,3 milhões.

O patrimônio líquido das empresas estatais dependentes (empresas públicas ou sociedades de economia mista) atingiu R$ 4,7 bilhões, em 2006, um aumento de 34% em relação ao ano de 2005. A tabela a seguir evidencia o patrimônio líquido das empresas públicas dependentes segregadas por órgão superior.

Patrimônio líquido das empresas estatais dependentes

(em R$ milhões)

Empresa Estatal Dependente	2006		2005		Var. %
	Valor	*Part.*	*Valor*	*Part*	
Ministério das Cidades					
Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU	1.948,9	41%	1.133,5	32%	72%
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – TRENSURB	133,3	3%	134,4	4%	-1%
Ministério dos Transportes					
Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias S/A – VALEC	1.099,5	23%	893,6	25%	23%
Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE	0,4	0%	0,4	0%	5%
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT	(30,2)	-1%	(71,8)	-2%	-58%
Ministério da Ciência e Tecnologia					
Industrias Nucleares do Brasil S/A – INB	452,0	10%	323,0	9%	40%
Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – NUCLEP	(108,2)	-2%	(34,0)	-1%	219%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento					
Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB	398,5	8%	401,8	11%	-1%
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	354,5	8%	348,0	10%	2%
Ministério da Educação					
Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA	315,6	7%	309,9	9%	2%
Ministério de Minas e Energia					
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM	118,5	3%	104,6	3%	13%
Ministério da Integração Nacional					
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	70,2	1%	67,6	2%	4%
Ministério do Meio Ambiente					
Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – CODEBAR	46,0	1%	46,4	1%	-1%

Empresa Estatal Dependente	2006		2005		Var. %
	Valor	*Part.*	*Valor*	*Part*	
Presidência da República					
Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação S/A	44,7	1%	39,5	1%	13%
Ministério do Desenvolvimento Agrário					
Companhia de Colonização d Nordeste	(3,3)	0%	(3,3)	0%	0%
Ministério da Saúde					
Hospital Fêmina S/A	(35,7)	-1%	(31,6)	-1%	13%
Hospital Cristo Redentor S/A	(48,5)	-1%	(100,2)	-3%	-52%
Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A	(54,0)	-1%	(56,3)	-2%	-4%
Total	**4.702,1**	**100%**	**3.505,6**	**100%**	**34%**

Fonte: Siafi

Notas: GEIPOT está em processo de liquidação (Anexo I, item 1.4).

No exercício de 2006, cabe destaque ao expressivo aumento de 72% do patrimônio da empresa Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). A participação do PL da CBTU no do conjunto das empresas estatais dependentes chegou a 41% (em 2004 a empresa apresentava um patrimônio líquido negativo de R$ 81,9 milhões). No exercício analisado, o patrimônio líquido da CBTU aumentou devido às variações positivas nas contas de capital e das reservas de capital (R$ 977 milhões), estas superaram em muito o resultado negativo de 2006, que foi de R$ 160,5 milhões.

Os empenhos liquidados pelas empresas públicas dependentes atingiram, em 2006, R$ 6,3 bilhões, variando apenas 0,8% em relação ao ano anterior. Enquanto que a receita realizada, atingiu um montante de R$ 655,9 milhões, em 2006, o que representou um aumento de 7,3% em relação a 2005. A relação entre os empenhos liquidados e a receita realizada do conjunto de empresas estatais dependentes atingiu 9,6 vezes, em 2006, contra 10,3 vezes em 2005.

Todas as empresas estatais dependentes, apresentaram empenhos liquidados superiores às suas receitas tanto no exercício de 2005, quanto no de 2006. A tabela abaixo demonstra os empenhos liquidados, as receitas realizadas e a relação entre essas informações, para cada empresa estatal dependente.

Empenhos liquidados e receita realizada pelas empresas estatais dependentes

(em R$ milhões)

Empresa Estatal Dependente	Empenhos Liquidados – EL				Receita Realizada – RR				EL/RR (%)	
	2006	%	2005	%.	2006	%	2005	%	2006	2005
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento										
Embrapa	1.061	17	956	15	38,7	6	44	7	2.739	2.172
Conab	1.558	25	1626	26	74,2	11	66,9	11	2.101	2.430
Ministério das Cidades										
Trensurb	141	2	111	2	52,9	8	43,7	7	267	253
CBTU	1.039	16	1120	18	83,5	13	69,9	11	1.244	1.603
Ministério da Saúde										
Hospital Cristo Redentor S/A	104	2	96	2	0,5	0	0,4	0	23.041	23.900
Hospital Fêmina S/A	57	1	54	1	0,3	0	0,3	0	20.041	17.867
Hospital Nossa S. da Conceição S/A	411	7	383	6	6,8	1	9,7	2	6.086	3.943
Ministério da Integração Nacional										
Codevasf	498	8	463	7	42,2	6	31,1	5	1.181	1.488
Ministério da Ciência e Tecnologia										
Nuclebrás	100	2	103	2	37,8	6	36,6	6	266	282
INB	340	5	328	5	252,2	38	250,2	41	135	131

Empresa Estatal Dependente	Empenhos Liquidados – EL				Receita Realizada – RR				EL/RR (%)	
	2006	%	2005	%.	2006	%	2005	%	2006	2005
Ministério dos Transportes										
Franave	6	0	4	0	1,0	0	1,2	0	625	342
Geipot	55	1	37	1	0,6	0	0,9	0	8.914	4.122
Valec	287	5	354	6	2,2	0	1,4	0	13.257	25.257
Ministério da Educação										
HCPA	355	6	331	5	24,9	4	25,8	4	1.427	1.284
Ministério de Minas e Energia										
CPRM	186	3	189	3	10,0	2	5,5	1	1.864	3.440
Gabinete da Presidência da República										
Radiobrás	116	2	113	2	28,3	4	23,1	4	410	490
Ministério do Meio Ambiente										
Codebar	1	0	1	0	0,0	0	0,7	0	2.833	186
Total	**6.317**	**100**	**6.268**	**100**	**655,9**	**100**	**611,5**	**100**	**963**	**1.025**

Fonte: Siafi

Do montante de empenho liquidado pelas empresas estatais dependentes, as empresas vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento responderam por 41,5%, sendo que a Embrapa apresentou um crescimento de 11% das despesas realizadas.

Considerando individualmente as empresas dependentes, a Geipot, a Franave e a Trensurb apresentaram os maiores crescimentos das despesas realizadas em relação ao exercício anterior: 48%; 45% e 28%, respectivamente.

Mais da metade das receitas realizadas em 2006 foram arrecadas pela INB Indústrias Nucleares do Brasil S.A (38%) e pela CBTU(13%). Em relação ao exercício anterior o conjunto das receitas aumentou em 7%. As empresas que apresentaram maiores crescimentos anuais foram a CPRM (81%), a Valec (55%) e a Codevasf (36%).

As dezessete empresas pertencentes ao OFSS que tiverem resultado apurado em 2006 apresentaram em conjunto um resultado negativo de R$ 188 milhões, sendo que oito empresas apresentaram resultado positivo que totalizou R$ 217 milhões de reais, são elas: a Indústrias Nucleares Do Brasil S/A (R$ 106 milhões); a Geipot (R$ 42 milhões), o Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A (R$ 40 milhões), a CPRM, o HCPA, a Codevasf e a Conab. Ainda que seja aceitável o resultado negativo de algumas dessas empresas, para outras a forma jurídica com que foram constituídas serviu apenas para dar-lhes autonomia e fugir das restrições dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Consolidado das Empresas Públicas (não-OFSS)

De acordo com a estruturação definida para o BGU, as empresas públicas que não sejam estatais dependentes devem ter seus dados integrados ao SIAFI pela contabilidade do Ministério Supervisor para possibilitar o levantamento do consolidado dessas empresas. No entanto, a Hemobrás empresa pública criada em 2005, entrou em exercício no ano seguinte e não consta como órgão do SIAFI. O Ministério da Fazenda, por sua vez, não integrou os dados da Emgea referentes ao exercício de 2006, embora o Balanço Financeiro do Órgão apresente variações entre 2005 e 2006 Os dados da CEF, BNDES, e da CEAGESP são referentes ao mês de novembro e aqueles da INFRAERO eram provisórios.

De acordo com relatório de administração da INFRAERO, o prejuízo apresentado resulta da provisão para créditos de liquidação duvidosa do grupo Varig (Varig, Nordeste e Rio Sul), no montante de R$ 185,4 milhões. O Plano de Recuperação Judicial do grupo devedor, constante dos autos nº

2005.001072887-7, da 8ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro – RJ, prevê pagamento que depende do sucesso do referido Plano. Em vista disso, a INFRAERO provisionou a totalidade da dívida vencida até 31/12/2006, no valor de R$ 239,7 milhões.

Patrimônio das Empresa Não Pertencentes aos OFSS - 2005 e 2006

(em R$ milhões)

EMPRESA	Ministério Supervisor	Patrimônio Líquido - 2005	Resultado - 2006	Patrimônio Líquido - 2006
BNDES	Desenvolvimento	16.494	2.832	19.824
EMGEA	Fazenda	16.640		16.640
CEF	Fazenda	7.679	1.716	9.629
ECT	Comunicações	2.542	330	2.468
SERPRO	Fazenda	596	157	688
FINEP	Ciência e Tecnologia	524	21	544
INFRAERO	Defesa	687	(153)*	523
CASA DA MOEDA	Fazenda	252	17	255
CEAGESP	Agricultura	185	(4)	151
DATAPREV	Previdência	64	59	110
EMGEPRON	Defesa	52	9	55
PORTOBRÁS	Planejamento	(64)	73	8
IMBEL	Defesa	(76)	3	(38)
Total		**45.575**	**5.059**	**50.858**

Nota: Valor estimado conforme variações nas contas de Juros ou Prejuízos Acumulados e de Resultado de Extinção, Cisão ou Fusão.
Fonte: Siafi

Apesar das restrições elencadas, a Tabela anterior apresenta a variação patrimonial das empresas públicas não dependentes no exercício de 2006. E, de acordo com estes dados constantes no SIAFI, doze empresas apresentaram resultados em 2006, totalizando um aumento patrimonial de R$ 5,1 bilhões, destes 56% são oriundos do BNDES.

Sociedades de Economia Mista

Todas as sociedades de economia mista que integram o BGU são aquelas qualificadas como estatais dependentes. As demais empresas dessa natureza que não dependam de recursos do ente controlador para custeio e capital, conforme dispõe o art. 2º da LRF, possuem ações de propriedade da União.

Participação acionária da União em Sociedade de Economia Mista

(em R$)

Empresa	Quantidade de Ações			Valor Integralizado	Voto %	Total %
	Ordinárias	*Preferenciais*	*Total*			
BASA	2.873.357.979	0	2.873.357.979	1.168.142	96,92%	96,92%
BB (1)	546.778.036	0	546.778.036	7.892.378	66,25%	66,25%
BEP	11.079.393	0	11.079.393	26.025	82,14%	82,14%
BESC	85.199.984.875	397.982.306.345	483.182.291.220	1.264.737	95,75%	95,88%
BESCRI	13.999.905.398	0	13.999.905.398	349.976	95,26%	95,26%
BNB	465.952.800.540	353.731.907.693	819.684.708.233	1.223.847	96,10%	94,21%
CASEMG	37.380.952.565	0	37.380.952.565	149.827	97,73%	92,96%
CBTU	719.741.864.638	0	719.741.864.638	2.619.824	100,00%	100,00%
CDC	1.356.608.343	1.356.608.342	2.713.216.685	52.478	99,41%	99,41%
CDP	1.023.893.207	1.023.893.206	2.047.786.413	156.438	100,00%	100,00%
CDRJ	353.809.220	353.809.221	707.618.441	1.420.712	99,99%	99,99%
CEAGESP	31.735.284	0	31.735.284	179.541	99,66%	99,66%
CEASA - AM (2)	246.137.874	0	246.137.874	357	52,92%	52,92%
CEASA - MG	4.994.632	0	4.994.632	17.748	99,57%	99,57%

Empresa	Quantidade de Ações			Valor Integralizado	Voto %	Total %
	Ordinárias	*Preferenciais*	*Total*			
CODEBA	9.606.788.312	9.606.788.311	19.213.576.623	203.769	97,29%	97,29%
CODERN	6.033.067.912	6.033.067.912	12.066.135.824	110.844	100,00%	100,00%
CODESA	374.872.373	0	374.872.373	103.944	99,27%	99,27%
CODESP	63.705.133.884	63.717.099.471	127.422.233.355	1.233.552	99,96%	99,97%
CODOMAR	4.827.417.417	4.827.417.417	9.654.834.834	191.740	99,97%	99,97%
ELETROBRÁS	244.328.120.835	17.595.501.100	261.923.621.935	11.240.274	53,99%	46,38%
FRANAVE	654.637.649	0	654.637.649	6.875	99,96%	99,96%
REDENTOR	2.714.004	898.510	3.612.514	566	54,28%	54,74%
FÊMINA	4.504.426	0	4.504.426	352	50,00%	45,04%
CONCEIÇÃO	108.511.622	4.530.000	113.041.622	7.446	100,00%	100,00%
IRB	500.000	0	500.000	515.000	100,00%	50,00%
PETROBRÁS	1.413.258.228	0	1.413.258.228	15.547.954	55,71%	32,21%
RFFSA (2)	234.167.679.846	12.782.498.876	246.950.178.722	17.052.274	98,72%	96,52%
TELEBRÁS	264.869.344.301	10.082.988	264.879.427.289	104.464	76,46%	47,60%
TRENSURB	1.163.613.194	0	1.163.613.194	447.577	99,28%	99,28%
TOTAL				**63.288.662**		

Fonte: BGU a partir de informações enviadas pelas empresas.

Observações: (1) Inclui 107.800.000 ações de propriedade do Fundo de Garantia à Exportação - FGE (Fundo Contábil); e (2) Em liquidação.

De acordo com o BGU (pg. B-62), a União possuía, ao final do exercício de 2006, participação acionária majoritária em 52 empresas (29 sociedades de economia mista e 23 empresas públicas) e minoritária em 69 empresas, das quais 9 do setor de telecomunicações.

Essa participação se refere, unicamente, às ações de propriedade do Tesouro Nacional, não incluindo a participação acionária de órgãos e entidades da Administração Federal Indireta. Ademais, vale mencionar que a posição acionária de 31/12/2006 considerada neste tópico é preliminar, uma vez que a divulgação definitiva somente é feita após a aprovação dos balanços patrimoniais do exercício.

Em relação ao exercício de 2005 a participação acionária da União em Sociedades de Economia Mista se valorizou em 10%.

Dentre as principais variações das participações societárias destacam-se:

Constituição de Empresa

Alcântara *Cyclone Space* - O Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 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 e, durante o exercício de 2006, o processo de constituição da empresa não foi concluído.

Aumento de Capital

Foram efetivados aumentos de capital em 18 empresas, no montante de R$ 4,1 bilhões, decorrentes de créditos originados de adiantamentos para futuro aumento de capital (38% do total), incorporação de reservas e de lucros acumulados. As principais entidades beneficiadas foram: BNDES (22%), o BB (20%), ECT (18%) e CEF (16%). Enquanto o aumento de capital do BNDES foi oriundo de adiantamentos, os das outras três empresas originaram-se de incorporação de reservas e lucros acumulados.

Redução de Capital

Houve uma redução no capital da Empresa Gestora de Ativos – EMGEA de R$ 6,8 bilhões, mediante rescisão do Termo de Transferência de Bens, sob a forma de cessão de créditos, firmado em 27.5.2004, entre União e a referida Entidade; sendo que esta variação só repercutirá nos registros do SIAFI de participações societárias quando forem aprovadas as suas demonstrações contábeis do exercício de 2006.

Também o capital social da Companhia Docas do Rio Grande do Norte S.A – CODERN foi reduzido, valor de R$13 milhões, para compensação parcial do prejuízo acumulado da ordem de R$ 14 milhões

Alienação de Empresas no Âmbito do PND

Finalizando o processo de alienação do banco do estado do Ceará – BEC foram vendidas 9.097.888 ações ordinárias aos empregados do banco (R$ 28.364.027,12) e 44.982 ações da mesma espécie, representativas das sobras da privatização, ao Banco Bradesco S/A (R$ 381.854,98). Em julho de 2006, as demais 19.248 ações ordinárias remanescentes do processo de venda também foram adquiridas pelo Bradesco (R$ 178.055,96), o que resultou no fechamento de capital do BEC.

Ações Autorizadas a Transferir para o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP

O Decreto nº 5.411 de 06/04/2005 autorizou a União a integralizar cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público - Privadas (FGP), mediante a transferência de ações referentes às suas participações minoritárias e excesso à manutenção do seu controle acionário em sociedades de economia mista. Além das ações relacionadas, o Decreto autorizou ainda a integralização de cotas com outras ações da União, representativas de suas participações minoritárias em percentual inferior a cinco por cento do capital total da respectiva empresa e ações representativas do excesso à manutenção do seu controle em sociedades de economia mista.

Em janeiro de 2006, de acordo com a autorização concedida por meio da Portaria Interministerial nº 413, de 14.12.2005, a União efetivou a transferência de participações acionárias, no valor estimado de R$ 2, 9 bilhões, ao FGP administrado pelo Banco do Brasil S.A. Foram ações das seguintes empresas: CVRD (44% do valor total estimado), BB (30%) e Eletrobrás (26%).

5.4 Considerações Finais

A contabilidade deve ser vista como um instrumento de transmissão de informação e deve atender às necessidades dos seus diversos usuários (tomadores de decisões, controles interno e externo, entre outros). Por isso vem sempre associada à transparência fiscal apregoada pela LRF e à evidenciação de informações proposta pela Lei nº 4.320/1964.

Constata-se, no entanto, que, em linhas gerais, os demonstrativos contábeis que integram o Balanço Geral da União (BGU) ainda não alcançaram a transparência desejada, dificultando, em alguns casos, a compreensão do que pretendem transmitir.

As dificuldades centrais estão associadas não só a aspectos formais de apresentação/consolidação das informações, mas também envolvem aspectos materiais, relacionados ao conteúdo das demonstrações individualmente consideradas.

Chama a atenção o fato de que as informações das demonstrações contábeis, por vezes, não são consistentes entre si, em especial informações sobre receitas e despesas orçamentárias dos balanços orçamentário, financeiro e da demonstração das variações patrimoniais. A despeito de algumas serem explicadas e outras explicáveis, é preocupante saber que mesmo possuindo fontes primárias e bases escrituráveis únicas, os demonstrativos não são confeccionados de forma integral. Como conseqüência, além de não se obter as necessárias segurança, exatidão e certeza das informações contábil-financeiras, pode-se inferir conclusões ou tomar decisões equivocadas.

Destaca-se também variações patrimoniais de bilhões de reais sem maior acompanhamento pelo órgão central do sistema e que deveriam ser objeto de nota explicativa tanto da STN quanto dos órgãos executores. Uma delas foi a baixa de R$ 146 bilhões pelo INSS, sendo R$ 74 bilhões em 2006, relativa à constituição de provisão para devedores duvidosos. Também houve baixa de R$ 3,6 bilhões no patrimônio da Anatel referente a Outros Créditos em Circulação da Anatel referentes a direitos do Fistel que estavam registrados nas contas contábeis Taxas de Fiscalização do Fistel (1.1.2.1.9.14.01) e Outorga / Concessão / Permissão Serviços Telecom (1.1.2.1.9.14.02). Há ainda a não incorporação no Siafi do resultado negativo, referente ao 1º semestre de 2006, de R$ 12,5 bilhões do Banco Central que foi coberto pelo Tesouro Nacional apenas em janeiro de 2007.

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 2006, expressam as suas situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, ressalvados os aspectos mencionados ao longo deste capítulo.

Anexo 1

ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuários do Siafi na Modalidade Total)

PODER LEGISLATIVO [1]

Órgão	CAMARA 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 2) Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicações 3) Fundo da Secretaria Especial de Informática

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)

Órgão	JUSTIÇA MILITAR
Tribunal	1) Superior Tribunal Militar

Órgão	JUSTIÇA ELEITORAL
Tribunais	1) Tribunal Superior Eleitoral 2) Tribunais Regionais Eleitorais (em 27 estados)
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)

Órgão	JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Tribunal	1) Tribunal de Justiça do Distrito Federal
Justiça	1) Justiça da Infância e da Juventude

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Órgão	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministérios	1) Ministério Público Federal 2) Ministério Público Militar 3) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios 4) Ministério Público do Trabalho

PODER EXECUTIVO

Órgão	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Ministérios	1) Gabinete da Presidência da República – PR 2) Controladoria-Geral da União – CGU 3) Advocacia Geral da União – AGU 4) Agência Brasileira de Inteligência – Abin 5) Arquivo Nacional 6) Secretaria Especial de Direitos Humanos 7) Secretaria Especial de Políticas para Mulheres 8) Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca 9) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial 10) Procuradoria-Geral Federal
Autarquia	1) Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI
Empresa Pública	1) Empresa Brasileira de Comunicação S/A – Radiobrás
Fundos	1) Fundo Nacional Antidrogas – Funad 2) Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente 3) Fundo da Imprensa Nacional

Órgão	VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Ministério	1) Gabinete da Vice-Presidência da República

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 Cafeeira – 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	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 Desenvolvimento 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

Órgao	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) Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações Fundo de Fiscalização das Telecomunicações

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 5) Agência Nacional de Aviação Civil
Autarquia	Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica Agência Nacional de Aviação Civil
Fundação	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 5) Fundo Aeroviário 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 – Incra
Fundo	1) Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
Autarquias	1) Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa 2) Instituto Nacional 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

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DO COMBATE À FOME
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome
Fundo	1) Fundo Nacional de Assistência Social

Órgão	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Ministério	1) Ministério da Educação
Autarquia	(lista apartada no item 1.1.1)
Fundações	(lista apartada no item 1.1.1)
Empresa Pública	1) Hospital das Clínicas de Porto Alegre
Fundo	1) Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior – FIES

Órgão	MINISTÉRIO DO ESPORTE
Ministério	1) Ministério do Esporte

Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Ministério	1) Ministério da Fazenda
Autarquias	1) Banco Central do Brasil – Bacen [2] 2) Comissão de Valores Mobiliários – CVM 3) Superintendência de Seguros Privados – Susep
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

Órgão	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
Ministério	1) Ministério da Integração Nacional
Autarquias	1) Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs 2) Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA 3) Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene
Empresa Pública	1) Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Paraíba – Codevasf
Fundos	1) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte 2) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste 3) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

Órgão	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Ministérios	1) Ministério da Justiça 2) Defensoria Pública da União
Autarquia	1) Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade
Fundação	1) Fundação Nacional do Índio – Funai
Fundos	1) Fundo Penitenciário Nacional 2) Fundo para Aparelhamento e Operacionalização da Atividade-Fim da Polícia Federal 3) Fundo Nacional de Segurança Pública 4) Fundo de Defesa dos Direitos Difusos

Órgão	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
Ministério	1) Ministério do Meio Ambiente
Autarquias	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
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
Autarquias	1) Agência Nacional do Petróleo – ANP 2) Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL 3) Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM
Empresa Pública	1) Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

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 3) Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Órgão	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Ministério	1) Ministério da Previdência Social
Autarquia	1) Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
Fundos	1) Fundo do Regime Geral de Previdência Social

Órgão	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
Ministério	1) Ministério das Relações Exteriores [3]
Fundação	1) Fundação Alexandre Gusmão

Órgão	MINISTÉRIO DA SAÚDE
Ministério	1) Ministério da Saúde
Autarquias	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 Fêmina S/A 3) Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A
Fundos	1) Fundo Nacional de Saúde

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
Autarquias	1) Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ 2) Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT 3) Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT
Economia Mista	1) Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE (em processo de desestatização) (4)
Empresa Pública	VALEC – Eng. Construções e Ferrovias SA
Fundo	1) Fundo da Marinha Mercante

Órgão	MINISTÉRIO DO TURISMO
Ministério	1) Ministério do Turismo
Autarquia	1) Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR
Fundo	1) Fundo Geral do Turismo

Notas:
(1) 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.
(2) O Banco Central consta dos orçamentos fiscal e da seguridade Social, no tocante às despesas administrativas, e fora destes para as demais operações.
(3) 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.
(4) 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.

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
Instituto Nacional de Educação de Surdos
Instituto Benjamin Constant
4) Colégio Pedro II

CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA – Cefets
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 Goncalves
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 [1]
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[2]
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 Urutaí

ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS
1) Escola Agrotécnica Federal de Alegre
2) Escola Agrotécnica Federal de Alegrete
3) Escola Agrotécnica Federal de Araguatins
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 Cuiabá
17) Escola Agrotécnica Federal de Guanambi
18) Escola Agrotécnica Federal de Iguatu
19) Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes
20) Escola Agrotécnica Federal de Machado
21) Escola Agrotécnica Federal de Manaus
22) Escola Agrotécnica Federal de Muzambinho
23) Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul
24) Escola Agrotécnica Federal de Salinas
25) Escola Agrotécnica Federal de Santa Inês
26) Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa
27) Escola Agrotécnica Federal de São Cristovão
28) Escola Agrotécnica Federal de Senhor do Bonfim
29) Escola Agrotécnica Federal de S.G.Cachoeira
30) Escola Agrotécnica Federal de S.J.Evangelista
31) Escola Agrotécnica Federal de São Luís
32) Escola Agrotécnica Federal de Satuba
33) Escola Agrotécnica Federal de Sertão
34) Escola Agrotécnica Federal de Sombrio

35) Escola Agrotécnica Federal de Sousa
36) Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia
37) Escola Agrotécnica 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
13) Universidade Federal do Recôncavo Bahiano
14) Universidade Federal do Rio Grande do Norte
15) Universidade Federal do Rio Grande do Sul
16) Universidade Federal do Rio de Janeiro
17) Universidade Federal de Santa Catarina
18) Universidade Federal de Santa Maria
19) Universidade Federal Rural de Pernambuco
20) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
21) Universidade Federal de Campina Grande
22) Universidade Federal Rural da Amazônia
23) Universidade Federal do Triângulo Mineiro (sucedeu à Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro, por meio da Lei 11.152, de 29/7/2005)
24) Universidade Federal Vales Jequitinhonha e Mucuri (sucedeu às Faculdades Federais Integradas de Diamantina, por meio da Lei 11.173, de 06/09/2005)
25) Universidade Federal de Alfenas (sucedeu à Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, por meio da Lei 11.154, de 29/7/2005)
26) Universidade Federal de Itajubá
27) Universidade Federal de São Paulo
28) Universidade Federal de Lavras
29) 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)
30) Universidade Tecnológica Federal do Paraná (sucedeu ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, por meio da Lei 11.184, de 07/10/2005)

Fundações

1) Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior
2) Fundação Joaquim Nabuco

UNIVERSIDADES FEDERAIS
1) Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
2) Fundação Universidade Federal do Tocantins
3) Fundação Universidade Federal de Rondônia
4) Fundação Universidade do Rio de Janeiro
5) Fundação Universidade do Amazonas
6) Fundação Universidade de Brasília
7) Fundação Universidade do Maranhão
8) Fundação Universidade do Rio Grande – RS
9) Fundação Universidade Federal de Uberlândia - MG
10) Fundação Universidade Federal do Acre
11) Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
12) Fundação Universidade Federal de Ouro Preto - MG
13) Fundação Universidade Federal de Pelotas - RS
14) Fundação Universidade Federal do Piauí
15) Fundação Universidade Federal de São Carlos - SP
16) Fundação Universidade Federal de Sergipe
17) Fundação Universidade Federal de Viçosa - MG
18) Fundação Universidade Federal de Mato G. Sul
19) Fundação Faculdade Federal Ciências Medicas de Porto Alegre - RS
20) Fundação Universidade Federal de São João Del-Rei - MG
21) Fundação Universidade Federal do Amapá
22) Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
23) Fundação Universidade Federal de Roraima
24) Fundação Universidade Federal do ABC

ENTIDADES NÃO-INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(Usuárias do Siafi na Modalidade Total)

Órgão	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Empresa Pública	1) Financiadora de Estudos e Projetos – Finep

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Fundo	1) Fundo Nacional de Desestatização

Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Empresas Públicas	1) Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro 2) Casa da Moeda do Brasil – CMB

Órgão	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Fundação	1) Fundação Nacional do Índio – Funai (Patrimônio Indígena)

ENTIDADES NÃO-INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuárias do Siafi na Modalidade Parcial)

Órgão	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Empresa Pública	1) Cia. de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceageso

Órgão	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
Empresa Pública	1) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT

Órgão	MINISTÉRIO DA DEFESA
Autarquia	1) Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha
Fundação	1) Fundação Habitacional do Exército
Empresas Públicas	1) Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero 2) Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel 3) Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Empresa Pública	1) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Autarquia	1) Banco Central do Brasil – BACEN [1]
Empresas Públicas	1) Caixa Econômica Federal – CEF 2) Empresa Gestora de Ativos – EMGEA
Fundo	1) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FADS [2]

Órgão	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Empresa Pública	1) Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – Dataprev

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.
(2) Ver comentário no texto.

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 99.240/90 e encerrada em 02/12/91. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 13/12/91. Ainda apresenta saldos nas contas de contratos e convênios da ordem de R$ 1 milhão. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior 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 2.646/98 e encerrada em 25/02/99. 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 anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.	

Órgão	MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE (extinto)
	O órgão foi dissolvido e encerrado pela Medida Provisória n.º 1.795/99, posteriormente transformada na Medida Provisória n.º 2216-37/2001. A MP tratava da Organização da Presidência da República, também objeto da MP n.º 103/2003 e convertida na Lei 10.683/2003. A existência de demonstrações contábeis no órgão somente é justificada pela existência de saldos na Fundação Roquette Pinto.
Fundação	
Fundação Roquette Pinto (transformada em Organização Social) A Entidade foi extinta pela Medida Provisória n.º 1648-7/98, posteriormente convertida na Lei 9637/98, 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 anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias	

Órgão	MINISTÉRIO DO BEM-ESTAR SOCIAL (extinto)
	O órgão foi dissolvido e encerrado pela Medida Provisória n.º 813 posteriormente convertida na Lei 9.649/98. A existência de demonstrações contábeis no órgão somente é justificada pela existência de saldos na Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência – CBIA..
Fundação	
Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência – CBIA (extinta) Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória n.º 813/96, posteriormente convertida na Lei 9649/9, e encerrada em 30/05/96. Apresenta, no entanto, saldos relacionados a convênios. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.	

Órgão	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Autarquias	
1) Instituto do Açúcar e do Álcool – IAA (extinto) Entidade foi dissolvida pelo Decreto n.º 99.240/90 e encerrada em 10/02/92. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 10/02/92. Ainda apresenta patrimônio líquido negativo de R$ 47 milhões com destaque para obrigações exigíveis a longo prazo decorrentes de operações de créditos externas no montante de R$ 48 milhões e créditos a receber no realizável a longo prazo de R$ 258 mil. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias. **2) Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (extinta)** Entidade foi extinta, tendo seu ato de encerramento publicado no DOU em 29/07/91. Ainda apresenta saldos em contas contábeis. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.	

Empresa Pública
1) Empresa de Portos do Brasil S/A – PORTOBRÁS (liquidação) Entidade foi dissolvida pelo Decreto n.º 99.192/90 e encerrada em 27/11/91. Ainda apresenta patrimônio líquido negativo de R$ 64 milhões com destaque para obrigações exigíveis a longo prazo decorrentes de operações de créditos externas no montante de R$ 80 milhões e bens patrimoniais de R$ 16 milhões. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.

Órgão	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
Autarquias	
1) Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (em extinção) Em processo de extinção, conforme disposto na Medida Provisória n.º 2145/2001 (originária) atualmente em tramitação. Possui Patrimônio Líquido da ordem de R$ 764 mil formado por disponibilidades financeiras de R$ 80 mil e participações societárias de R$ 683 mil. Não teve execução nos orçamentos fiscal e da seguridade social durante o exercício de 2005. **2) Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (em extinção)** Em processo de extinção, conforme disposto na Medida Provisória n.º 2145/2001 (originária) atualmente em tramitação. Possui Patrimônio Líquido da ordem de R$ 176.265 mil formado basicamente por créditos realizáveis a longo prazo no montante de R$ 55 milhões e participações societárias de R$ 113 milhões. Não teve execução nos orçamentos fiscal e da seguridade social durante o exercício de 2005.	

Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Autarquia	
Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB (extinta) Entidade foi dissolvida pela Lei 9.618/98 e encerrada em 25/05/98. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 25/05/98. Ainda apresenta patrimônio líquido de R$ 14 milhões com destaque para existência de bens móveis e imóveis da ordem de R$ 14,3 milhões. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.	

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 14/07/2005. Apresenta, no entanto, depósitos financeiros em seu poder.	
Fundação	
Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA (extinta) Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória n.º 813/96, posteriormente convertida na Lei 9649/9, e encerrada em 30/05/96. Apresenta, no entanto, bens móveis e imóveis em seu balanço patrimonial da ordem de R$ 1,6 milhão. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.	

Órgão	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
Autarquia	
Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (em extinção) Os trabalhos de inventariança foram encerrados, conforme Decreto n.º 4.803/2003 e Decreto n.º 5.227/2004. 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 2.113 STN/CODIN, de 11/04/2006.	
Empresas Públicas	
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT (em liquidação) Em liquidação conforme Decreto n.º 4.135/2002 com prazo de conclusão previsto para 31/01/2006 (6ª prorrogação). 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 2.113 STN/CODIN, de 11/04/2006. **Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (em processo de desestatização)** Incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto 473/92. No entanto, a autarquia apresentou execução orçamentária no exercício, sendo usuária do sistema SIAFI na modalidade total, e vem tendo como atribuição principal a construção da Ferrovia Norte-Sul, conforme relatado no Ofício n.º 2113 STN/CODIN, de 11/04/2006.	

Notas Complementares: A Rede Ferroviária Federal foi dissolvida pelo Decreto n.º 3.277/99 (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 Medida Provisória nº 353, de 22/1/2007 encerrou o processo de liquidação e designou a União como sucessora dos direitos, obrigações e ações judiciais da RFFSA.

6

Áreas Temáticas

6. ÁREAS TEMÁTICAS

6.1 Transferências voluntárias da União: aspectos relacionados ao controle, programação e execução

> "Chega a ser motivo de frustração a incapacidade que o Estado Brasileiro tem revelado em solucionar questões recorrentes, plenamente identificadas, e que causam enorme prejuízo à Nação."
>
> *(Trecho do relatório final da CPMI "das Ambulâncias").*

Introdução

As transferências voluntárias são definidas no art. 25 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como sendo a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Essas transferências são formalizadas por meio de termos de convênios e contratos de repasse.

As transferências de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos, as denominadas Organizações Não-Governamentais (ONG), embora não contidas no conceito legal acima mencionado, também são realizadas por meio de convênios e contratos de repasse, e ainda, mediante termos de parceria, a depender da qualificação da ONG.

As transferências voluntárias constituem, assim, um sistema de cooperação entre a União, entidades governamentais subnacionais e organizações não-governamentais, para execução de ações de interesse recíproco, financiadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Esse sistema de cooperação, no entanto, tem sido alvo de fundadas críticas quanto aos seus mais diversos aspectos: seja pela baixa efetividade das ações, em conseqüência da precária articulação intergovernamental e da pulverização de recursos em detrimento de ações estruturantes de maior impacto e efeito multiplicador sobre a população, o estado ou a região beneficiada; seja pela forma como boa parte dos recursos destinados a essas ações vem sendo alocada no OGU, por meio de emendas parlamentares individuais ou coletivas, que num contexto de orçamento não impositivo, acabam por enfraquecer o Legislativo, na medida em que o Executivo pode barganhar a execução delas em troca de apoio às votações de seu interesse; seja por fomentar a montagem de esquemas criminosos objetivando a apropriação de recursos públicos em favor de políticos, servidores públicos, empresários e lobistas; seja, enfim, pelas deficiências e disfunções operacionais a propiciar toda sorte de irregularidades em toda a cadeia de execução das ações, tais como: o desaparelhamento do Estado para acompanhar e fiscalizar a execução, as negligências funcionais, a pouca transparência e a insuficiência de mecanismos de controle social.

A problemática não é nova, tem permanecido ao longo do tempo, não obstante as decisões desta Corte e as recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU), na área do controle, além dos esforços normativos e regulatórios, na área dos poderes Legislativo e Executivo. O estado de falência da sistemática foi, enfim, não sem tempo, reconhecido pelo Congresso Nacional, por meio do relatório final da CMPI "das Ambulâncias", instalada em 2006, que chega a apontar, como solução, a própria extinção dessas transferências.

A presente análise traz uma visão sistêmica desse tema, quanto aos aspectos relacionados ao controle, programação e execução das transferências voluntárias da União, a partir dos resultados de

fiscalizações realizados no âmbito desta Corte, em conjunto e em confronto com os resultados da CPMI das "Ambulâncias", também conhecida como CPI "dos sanguessugas" (doravante denominada simplesmente CPMI), considerando, ainda, os resultados de auditorias da CGU, especialmente os reportados no relatório final da CPMI, e as análises de especialistas e autoridades ligadas à questão.

As transferências voluntárias no orçamento da União

Atualmente, em face do alto grau de vinculações das receitas públicas e da quantidade e valor das despesas obrigatórias em vigor, em torno de 90% do orçamento da União tem caráter impositivo, apesar do mecanismo de contingenciamento imposto pela LRF (art. 9º) ter reforçado explicitamente a opção por um orçamento autorizativo. Os valores de livre alocação, no entanto, não são desprezíveis, situando-se entre R$ 50 bilhões e R$ 60 bilhões a cada ano, aproximadamente 11% do OGU.

É nessa fração do orçamento que se acomodam as transferências voluntárias para estados, municípios e ONG, quer as decorrentes de emendas parlamentares quer as integrantes da proposta do Executivo. É também sobre essa parcela, ainda livre, do orçamento que paira o debate no sentido de obrigar a efetiva execução da despesa aí alocada, mediante adoção do orçamento impositivo.

As conclusões da CPMI (V.II, p.654-655, 703-704), por seu turno, aventam a possibilidade de extinção das transferências voluntárias, inclusive as referentes a programações do próprio Poder Executivo, distribuindo-se de maneira uniforme aos estados e municípios, à semelhança das repartições efetuadas para as transferências constitucionais, os recursos que, historicamente, têm sido a eles destinados por meio desse mecanismo de transferência de receita orçamentária. Acrescenta, ainda, o relatório da CPMI (V.II, p.655-656), que o montante dos recursos envolvidos nessas operações é percentualmente pequeno em relação às grandes rubricas do orçamento da União.

Para sopesar o efeito de eventuais decisões em relação à questão, bem como dimensionar a magnitude dessas transferências, convém tomá-las, em termos absolutos e relativos, na fração orçamentária em que elas se situam, ou seja, dentro daqueles R$ 50 bilhões a R$ 60 bilhões anuais, equivalentes a, aproximadamente, 11% do que resta de discricionariedade no OGU.

Despesas da União – 2006*

Item de despesa	R$ Milhões	%	%(D)
Despesa Primária Total	**501.408**	**100,0%**	-
Transferências Constitucionais e Legais	**94.975**	**18,9%**	-
Pessoal e Encargos Sociais [1]	**107.574**	**21,5%**	-
Benefícios Previdenciários [2]	**161.749**	**32,3%**	-
Abono e Seguro Desemprego [3]	**14.910**	**3,0%**	-
LOAS e Renda Mensal Vitalícia [4]	**11.571**	**2,3%**	-
Saúde [5]	**35.144**	**7,0%**	-
Educação [6]	**3.510**	**0,7%**	-
Sentenças Judiciais [7]	**5.547**	**1,1%**	-
Auxilios financeiros a servidores [8]	**3.387**	**0,7%**	-
Outras Despesas obrigatórias/rígidas [9]	**8.074**	**1,6%**	-
Total das obrigatórias e rígidas	**446.440**	**89,0%**	-
Demais despesas (D)	**54.968**	**11,0%**	**100,0%**
Transferências Voluntárias	15.152	3,0%	27,6%
Outras Despesas Discricionárias	39.816	7,9%	72,4%

Fonte: Siafi / *Empenhos Liquidados

[1] Grupo de Natureza de Despesa (GND) = Pessoal e Encargos Sociais.

[2] Ações: pagamento de abono de permanência em serviço, aposentadorias, pensões, auxílio-doença, salário-família, salário maternidade (códigos: 001O, 001P, 001Q, 001R, 0117, 0132, 0133, 0134, 0136, 0137, 0141). Exclui despesas classificadas como GND = Pessoal e Encargos Sociais.

[3] Ações: pagamento de seguro-desemprego, abono salarial e bolsa de qualificação para trabalhador com contrato suspenso (códigos: 0217, 0581, 0583, 0585, 0653, 0686). Exclui despesas classificadas como GND = Pessoal e encargos sociais.

[4] Ações: pagamentos de benefícios de prestação continuada (LOAS) e renda mensal vitalícia (códigos: 0561, 0565, 0573, 0575).

[5] Órgão: Ministério da Saúde. Exclui GND = Pessoal e encargos sociais e os seguintes Programas: Apoio Administrativo, e Cumprimento de Sentenças Judiciais.

[6] Órgão: Ministério da Educação, GND: Outras Despesas Correntes. Exclui as seguintes subfunções: Formação de Recursos Humanos, Cooperação Internacional, Comunicação Social, Planejamento e Orçamento, Tecnologia da Informação, Administração Geral. Exclui os seguintes Programas: Apoio Administrativo e Cumprimento de Sentenças Judiciais. Exclui transferência a Estados, Municípios e Instituições Privadas.

[7] Programa Cumprimento de Sentenças Judiciais, código 0901.GND = 3,4,5.

[8] Ações: auxílios e assistência a servidores: assist. médica e odontológica, auxílio transporte, auxílio alimentação e assist. pré-escolar a dependentes de servidores (códigos: 2004, 2010, 2011, 2012, 2079, 2833, 6001, 8567, 6384, 6385, 6386, 6387). Modalidade de aplicação código 90 e 91.

[9] Despesas não consideradas nos itens anteriores e que constam do orçamento com a classificação Identificador Primário = despesa primária obrigatória. Trata-se, modo geral, de: subvenções, subsídios, garantias de preços e equalização de juros em financiamentos agrícolas. Ações código 0351, 0352, 0750, 0902, 0903, 0904 e 0909. Aplicações diretas.

Transferências da União a Estados e Municípios – 2001 a 2006*

(em R$ milhões de dez/2006)**

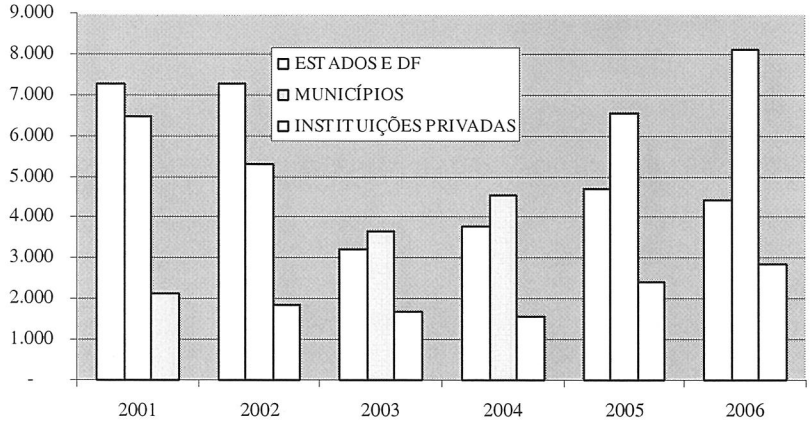
ANO	TRANSFERÊNCIAS	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS	INSTITUIÇÕES PRIVADAS	TOTAL	%
2001	Voluntárias	7.257	6.469	2.139	**15.865**	**15%**
	Ministério da Saúde***	4.410	13.448	610	**18.469**	**18%**
	Const. e Legais	38.102	31.288	-	**69.391**	**67%**
	Total	**49.770**	**51.205**	**2.749**	**103.724**	**100%**
2002	Voluntárias	7.267	5.321	1.833	**14.421**	**13%**
	Ministério da Saúde	4.372	13.522	618	**18.512**	**17%**
	Const. e Legais	42.327	35.425	-	**77.752**	**70%**
	Total	**53.966**	**54.267**	**2.451**	**110.685**	**100%**
2003	Voluntárias	3.234	3.675	1.682	**8.591**	**8%**
	Ministério da Saúde	5.386	12.456	563	**18.404**	**18%**
	Const. e Legais	40.838	34.085	-	**74.923**	**74%**
	Total	**49.458**	**50.216**	**2.245**	**101.919**	**100%**
2004	Voluntárias	3.772	4.532	1.557	**9.860**	**9%**
	Ministério da Saúde	8.245	14.977	703	**23.925**	**22%**
	Const. e Legais	41.314	36.103	-	**77.417**	**70%**
	Total	**53.331**	**55.611**	**2.260**	**111.203**	**100%**
2005	Voluntárias	4.718	6.549	2.423	**13.689**	**10%**
	Ministério da Saúde	9.382	15.397	660	**25.438**	**19%**
	Const. e Legais	49.649	45.688	-	**95.338**	**71%**
	Total	**63.749**	**67.634**	**3.082**	**134.465**	**100%**
2006	Voluntárias	4.400	8.106	2.846	**15.352**	**11%**
	Ministério da Saúde	10.725	17.148	496	**28.369**	**20%**
	Const. e Legais	49.417	46.809	-	**96.227**	**69%**
	Total	**64.542**	**72.063**	**3.342**	**139.947**	**100%**

Fonte: Siafi / *Empenhos Liquidados / ** IPCA médio

*** A LRF exclui do conceito de transferências voluntárias, aquelas destinadas ao Sistema Único de Saúde.

Transferências Voluntárias da União
a Estados e Municípios – 2001 a 2006*

(em R$ milhões de dez/2006)**



Fonte: Siafi / *Empenhos Liquidados / ** IPCA médio

Principais problemas verificados em cada fase do ciclo de operacionalização das transferências voluntárias

Trabalhos recentes desta Corte, realizados sob nova metodologia de fiscalização, conforme se destaca a seguir, e corroborados pelos resultados da CPMI, denotam que as principais irregularidades verificadas nas fases de execução e prestação de contas dos convênios e instrumentos similares resultam de fatores condicionantes ou circunstanciais presentes em fases anteriores do ciclo de operacionalização das transferências voluntárias.

Por fatores condicionantes deve-se entender um ambiente previamente estruturado para a prática de fraudes, tais como a desestruturação intencional de um processo, metodologia ou unidade organizacional, tendo por propósito a facilitação, aparentemente incauta, isto é, a "preparação do terreno" em fases precedentes de processos plurifásicos, como é o caso das transferências voluntárias, com vistas ao desvio ou malversação de recursos em momento ou fase subseqüente do processo.

Fatores circunstanciais, por sua vez, resultam de um estado ou condição de uma situação, não necessariamente intencional, na qual o ilícito é praticado tirando-se proveito da oportunidade, da desordem estabelecida em razão de situações de emergência, do aproveitamento de facilitação incauta, de controles negligenciados ou em conseqüência de amadorismos organizacionais, tais como sistemas e processos mal definidos e/ou sem integração; processos sem gestores claramente definidos, sem gerentes ou responsáveis; sistemas de delegação e responsabilidades obscuros, dentre outros.

São sintomas da presença de tais fatores a inércia ou a resistência à implementação de sistemas, métodos e recomendações; a implementação imperfeita, 'equivocada', de determinações, bem como os projetos de melhorias organizacionais, processos e métodos de trabalho, com prazos de implementação inexplicavelmente longos.

Cumpre destacar, inicialmente, que o modo de atuação do Tribunal para verificação da regularidade da aplicação de recursos descentralizados mediante transferências voluntárias realiza-se, basicamente, por meio de dois procedimentos: o julgamento de tomadas de contas especiais e as fiscalizações, de

iniciativa própria ou decorrentes de representações e denúncias, que são processos de iniciativa de autoridades ou de qualquer cidadão.

As tomadas de contas especiais são instauradas pelos próprios órgãos concedentes, nos casos de omissão no dever de prestar contas ou de dano ao erário, bem como por recomendação da CGU ou por determinação do TCU. A seu desfavor, o fato de se referirem a irregularidades já consumadas e a demora na remessa dos autos ao Tribunal.

As auditorias e outros instrumentos de fiscalização, levados a efeito por iniciativa própria do TCU, ou em decorrência de representações e denúncias, têm-se mostrado mais eficazes no combate às ocorrências de fraudes e desvios, em razão de, normalmente, se referiram a fatos mais contemporâneos.

Dentre as auditorias, destacam-se as realizadas sob nova metodologia de trabalho, denominada Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados. Essa sistemática de fiscalização tem por objetivo avaliar, de forma abrangente e integrada, um tema, programa ou ação de governo, visando a traçar um quadro geral das situações verificadas, identificar irregularidades mais comuns e relevantes e propor aperfeiçoamento nos mecanismos de controle, no arcabouço legal e/ou no modelo de execução de programa/ação, de responsabilidade de um ou de vários órgãos federais.

Os problemas e irregularidades apontados a seguir decorrem principalmente de constatações obtidas no âmbito de fiscalizações mais recentes realizadas sob a sistemática FOC, analisados em conjunto e em confronto com os resultados da CPMI. Importa consignar que tais problemas e irregularidades convergem com os resultados apontados no relatório final da CPMI e com aqueles divulgados pela CGU, obtidos em outra frente de combate ao desvio e malversação de recursos públicos, quais sejam, as auditorias realizadas no âmbito do programa de sorteios públicos de municípios, que, de 2003 para cá (21º sorteio), já fiscalizou mais de 1.100 municípios.

Fase 1: Planejamento / Alocação / Programação de recursos

Nesta fase, as dotações destinadas às transferências voluntárias são alocadas no Orçamento Geral da União mediante a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo, ou por meio de emendas parlamentares – individuais ou coletivas – na etapa de apreciação e aprovação pelo Legislativo, podendo ocorrer de duas formas:

- contemplação nominal da entidade (Estado, Município ou ONG), por meio da proposta do Executivo ou de emenda dos parlamentares;
- não contemplação explícita, mas o programa orçamentário destina recursos para a região onde se localiza o pretendente e prevê a aplicação por meio de órgão ou entidade estadual, municipal ou não-governamental (conforme § 7º, art. 7º, da Lei 11.439/2006, LDO 2007, identifica-se essa previsão pelas seguintes modalidades de aplicação: 30 – governo estadual, 40 – administração municipal, e 50 – entidade privada sem fins lucrativos).

Os critérios para essas alocações devem ser construídos a partir dos valores democráticos que privilegiem a cidadania, a dignidade da pessoa humana e visem a alcançar os objetivos fundamentais previstos no art. 3º, da Constituição Federal, com observância dos princípios de atuação da administração pública insculpidos no art. 37, mas, como se verá adiante, a sistemática de planejamento, alocação e

programação dos recursos destinados às transferências voluntárias apresenta problemas que refletem negativamente sobre o controle de todas as fases subseqüentes do ciclo de operacionalização dessas transferências, fomentando a ocorrência de irregularidades, o desvio de recursos e a montagem de "esquemas" criminosos, como os investigados no âmbito da CPMI, *"objetivando a percussão e a apropriação de recursos públicos em larga e profusa escala"*.

Por constituírem a gênese de grande parte dos problemas identificados nas fases subseqüentes da execução das transferências voluntárias, a presente análise não poderia se furtar a abordar as disfunções apresentadas, muito embora elas ocorram dentro do campo de atuação discricionária dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo e não possam ser classificadas como irregularidades, na acepção em que esse termo é utilizado nas atividades de controle.

Parlamento e Orçamento Público andam juntos desde suas origens. Na concepção, um razão de ser do outro, como forma de limitação ao poder absoluto. A Carta Magna, de 1215, inaugurou, na Inglaterra, o sentimento de que o poder real deveria ser exercido dentro de limites estabelecidos por pressupostos legais, dentre os quais o de submeter ao Conselho dos Comuns (o Parlamento) a votação das despesas e a autorização para a cobrança dos tributos necessários ao seu financiamento.

Destarte, orçamento e parlamento – ancorados em valores, princípios e regras jurídicas – têm se constituído em indispensáveis instrumentos de combate a arbitrariedades, o que lhes justifica a perenidade e a importância crescente que têm assumido na manutenção do Estado democrático de direito. Reconhecer a existência desses valores, como substrato e limites claros do exercício de poder, inclusive pelo próprio Parlamento, contribui para a definição dos contornos das ações programadas no orçamento público, permitindo-se estabelecer critérios para reconhecer os eventuais desvios ocorridos em seu manejo, para além das fronteiras valorativas estabelecidas.

Ricardo Lobo Torres, bem traduz esse entendimento ao afirmar que: *"o direito orçamentário, embora instrumental, não é insensível aos valores nem cego para com os princípios jurídicos. Apesar de não ser fundante de valores, o orçamento se move no ambiente axiológico, eis que profundamente marcado por valores éticos e jurídicos que impregnam as próprias políticas públicas. A lei orçamentária serve de instrumento para a afirmação da liberdade, para a consecução da justiça e para a garantia e segurança dos direitos fundamentais"* (1). (todos os grifos do texto, quando não expressamente ressalvados, são nossos).

A nossa Carta Magna é explícita no que diz respeito a esses valores, trazendo os critérios em que deve se fundamentar o planejamento governamental, os objetivos que deve perseguir e os parâmetros com que deve ser executado, respectivamente, em seus artigos 1º, 3° e 37. Merecem destaque, na presente análise, os objetivos republicanos de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aos quais a Administração Pública deve obediência.

Inexistência de planejamento na alocação de recursos por meio de emendas parlamentares

Não é de hoje que a questão da falta de critérios para emendar o orçamento tem sido objeto de debates e críticas por parte de vários segmentos simetricamente informados da sociedade. O próprio Congresso Nacional, por meio da CPI do Orçamento, instalada em 1993, trouxe a lume os problemas dessa sistemática que, a julgar pelos acontecimentos investigados na "CPMI das Ambulâncias", ainda

persistem sublevando a ordem institucional. De acordo com o relatório final da referida CPMI (V.II, p.544), *"merece registro o fato de que a mazela ora enfrentada não é nova ou desconhecida. Como já referido anteriormente, a CPI do orçamento, em 1993, debruçou-se exatamente sobre esse mesmo tema, tendo produzido importantes resultados legislativos, mas que, como percebemos, não impediram que fossem engendradas novas maneiras de sangrar os recursos que devem ser aplicados em favor dos mais carentes."*

Em trabalho recente (2006), o Consultor de orçamento da Câmara dos Deputados, Edilberto Lima e o economista do IPEA, Rogério Miranda, afirmam que a emenda individual *"destina-se, principalmente, ao atendimento dos municípios da base de apoio dos parlamentares. Muitas delas envolvem pequenos investimentos, típicos de prefeituras, e não ação de governo federal"*. A intervenção dos parlamentares no orçamento, segundo os autores, acaba por priorizar emendas de seu interesse eleitoral mais imediato, sem grandes debates sobre áreas prioritárias para as quais os recursos públicos deveriam ser dirigidos. O debate que se trava é apenas no sentido de pressionar pelo aumento de recursos para emendas (3).

A respeito do assunto, o ex-ministro do Planejamento, Martus Tavares, em artigo denominado *"O País e a Paróquia"*, ainda hoje disponível no sítio do Ministério do Planejamento, (Estado de São Paulo, 03/04/2002), manifesta sua frustração nos seguintes termos:

> Em oito anos de negociação, não consegui convencer o Congresso de que a discussão do Orçamento não se pode resumir a uma busca frenética de recursos adicionais para custear as emendas dos parlamentares. Não consegui convencê-los de que é importante, saudável para a democracia, discutir prioridades nacionais, debater a alocação estratégica dos recursos. (...)
>
> Não sou contra as emendas, fique bem claro. Considero legítima a defesa de recursos para regiões, Estados e municípios que formam a base eleitoral do parlamentar. Só que essa discussão precisa inserir-se num contexto mais amplo. O orçamento não pode ser visto como uma colcha de retalhos, como a soma de demandas individuais pulverizadas. Os avanços que realizamos na elaboração da peça orçamentária, com a apresentação dos gastos em programas que seguem uma diretriz ditada pelo Plano Plurianual, não poderiam simplesmente ser desconsideradas na negociação do Orçamento com o Congresso. (...) Infelizmente, é isso que ainda acontece quando entra em jogo a discussão das emendas. Elas são legítimas na essência, mas se tornam questionáveis quando financiadas com recursos irreais ou quando sua discussão não é antecedida do debate mais amplo.

Ressalte-se, no entanto, que as anomalias discutidas não são exclusividade das emendas individuais. O atual Ministro do Planejamento, e também parlamentar, Paulo Bernardo, em entrevista concedida ao jornal Correio Braziliense, edição de 20/12/2004, época em que presidia a Comissão de Orçamento, reconheceu a existência da prática: *"as emendas de bancada, que deveriam financiar obras estruturantes, acabam sendo usadas como se fossem individuais, pulverizando recursos do Orçamento da União"*.

O relatório final da CPMI (V.II, p.657) conclui, taxativamente, que *"na verdade, não se fazem políticas públicas por intermédio de transferências voluntárias. De fato, o tema dessa CPMI aponta mesmo para a alocação de recursos concentrada na área de interesses dos grupos que agem nesse universo"*.

O que se defende, aqui, é a definição de critérios claros para a inclusão de emendas ao orçamento. A faculdade de propor emendas é uma competência legítima do parlamentar, desde que o objeto pretendido se coadune com o programa de governo no qual é inserido e atenda tanto ao objetivo de

redução de desigualdades sociais e regionais quanto a critérios técnicos aplicáveis a todos os projetos de determinada ação governamental. Afinal, tais critérios técnicos são exigíveis para que a emenda possa contribuir para a execução de políticas públicas que, pressupõe-se, sejam planejadas num contexto mais amplo, fomentadas por um real debate sobre prioridades. Entende-se que a elaboração da peça orçamentária é competência concorrente do Executivo e do Legislativo e, para que se tenha um orçamento consistente, deve haver critérios comuns para proposição de projetos.

No que diz respeito às condições de admissibilidade de emendas previstas na Lei n.º 4.320/64, bem como à verificação de conformação delas ao PPA, à LDO e à LRF, somadas às condições de aprovação previstas no art. 166, § 3º, da Constituição Federal, espera-se que o Comitê de Admissibilidade de Emendas, instituído pelo art. 25, da recente Resolução n.º 1-CN/2006, venha, de fato, minimizar as ocorrências observadas até o momento. De fato, trata-se de Resolução editada recentemente, que ainda não começou a produzir efeitos sensíveis sobre o processo de apresentação e aprovação de emendas.

Execução seletiva das emendas parlamentares e dos Restos a Pagar por parte do Executivo

De acordo com o relatório final da CPMI (V.II, p.702-704), *"o pano de fundo no qual se estabelecem as transferências voluntárias é a execução orçamentária, em particular a execução das emendas parlamentares ao orçamento, individuais e de bancada. O tema foi abordado consensualmente entre os parlamentares quanto à realidade de que a liberação de emendas é, de fato, instrumento para construção da maioria de Governo no Parlamento, ao lado da concessão de cargos comissionados.* (...) *Esta CPMI não tem como esquivar-se da temática processo orçamentário. Na verdade, a origem de todos os ilícitos objetos desta CPMI está na execução orçamentária voltada para a composição de interesses políticos".*

O art. 9º da LRF estipula a *"limitação de empenho e movimentação financeira"*, se verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pela LDO. A tese encampada é que o OGU é apenas autorizativo e, portanto, o Poder Executivo não está obrigado a executá-lo no montante das despesas fixadas. Na prática isso tem se traduzido em um contingenciamento significativo do orçamento, logo no início de cada ano.

Segundo o Consultor de orçamento da Câmara dos Deputados, Edilberto Lima e o economista do IPEA, Rogério Miranda (3):

> Tal mecanismo faz com que se estabeleça relação ambígua entre Executivo e Legislativo. Na fase de apreciação e emenda pelo Congresso, o Executivo critica aquele Poder por ampliar artificialmente as receitas a fim de viabilizar as emendas parlamentares que, como se analisou anteriormente, prestam-se, em sua maior parte, para atender interesses de pequenas localidades, onde estão localizadas as bases eleitorais. (...) No entanto, a atitude dos parlamentares é muito conveniente ao Poder Executivo, pois viabiliza a execução seletiva em troca de apoio político. Mesmo parlamentares da oposição são eventualmente favoráveis a projetos do governo em troca de implementação de emendas.

Com efeito, o risco de utilização do orçamento como instrumento de barganha política está não apenas na sistemática de contingenciamento, mas também na execução dos denominados Restos a Pagar, ambos relacionados com a suposta ampliação das receitas orçamentárias para acomodação de emendas. O represamento levado a efeito por meio desses dois instrumentos provoca a competição pelos recursos programados e torna alguns integrantes do Poder Legislativo suscetíveis à barganha por parte do Poder Executivo com vistas a composição de maiorias no Congresso.

Quanto ao contingenciamento, e aí, vale ressaltar, é onde paira o debate no sentido de adoção do orçamento impositivo, poder-se-á executar preferencialmente as emendas individuais dos parlamentares que apóiam as votações de interesse do governo. Já no que se refere aos Restos a Pagar, *"o parlamentar precisa que sua emenda seja empenhada e liquidada e depois que a despesa seja efetivamente paga. É, sem dúvida, um grande instrumento de convencimento, pois o grau de discricionariedade nas duas etapas é elevado.*(...) *Não basta fazer* lobby *para que a despesa conste do orçamento. É preciso, também, gastar tempo e empregar pessoas destinadas a percorrer ministérios para pressionar, primeiro, pela liquidação da despesa e, depois, pelo seu efetivo pagamento. As oportunidades de corrupção nesse sistema são inúmeras, aumentando ainda mais os custos de transação."* (3)

Tal realidade, segundo o relatório final da CPMI (V.II, p.657) *"foi fartamente afirmada pelos próprios parlamentares componentes desta CPMI, em reunião que contou com a presença dos Ministros do Planejamento e do Controle e da Transparência, na qual debateu-se exaustivamente o tema emendas individuais, concluindo-se que se tratam, na verdade, de instrumento para a formação de maiorias dos Governos."* (V.I, p.25) *"Esperamos que o mais amplo controle social seja uma significativa contribuição para que se elimine a chaga de o governo utilizar o empenhamento e o pagamento de emendas como moeda de troca em votações de seu interesse."*

Um ambiente em que tais ocorrências teriam uma grande probabilidade de ocorrência restou evidenciado no levantamento de que resultou o Acórdão TCU n.º 347/2007-Plenário, ao demonstrar que 96,4% e 89,5% do total alocado (R$ 923.770.552,25 em 2005 e R$ 664.313.653,34 até outubro de 2006) provinham de emendas parlamentares. Em face da prerrogativa de um orçamento autorizativo, o órgão concedente escolhe uma emenda a ser executada, muitas vezes motivado menos pela relevância social do objeto do que pelo interesse do governo.

No que diz respeito às oportunidades de fraudes e corrupção no sistema, é importante ressaltar que elas são maximizadas, ou até mesmo intencionalmente condicionadas, pelas indicações e nomeações políticas de nomes para integrar a estrutura de órgãos públicos, em cargos estratégicos, como mostrou o recente escândalo dos "sanguessugas", em relação à assessora especial do Ministério da Saúde, figura central no esquema criminoso investigado pela CPMI.

Como já mencionado, a presença de fatores indutores de corrupção e fraudes, sejam eles condicionantes ou circunstanciais, tem por sintoma a inércia ou a resistência à implementação de sistemas, métodos e recomendações; a implementação imperfeita, 'equivocada', de determinações, bem como a existência de projetos de melhorias organizacionais, processos ou métodos de trabalho, com prazos de implementação inexplicavelmente longos.

A tal respeito, menciona-se trecho do relatório da CPMI sobre *"a existência de esquemas articulados que agem em detrimento do interesse público no que concerne às transferências voluntárias, e, de outro lado, que toda a sorte de normas definidas para estas contratações não só foi incapaz de impedir ilícitos como, de fato, os alimentou."* Acrescente-se a esses esforços normativos e regulatórios dos poderes Legislativo e Executivo, as incontáveis determinações desta Corte e recomendações da CGU, com vistas à obrigatoriedade de estrita observância a dispositivos legais e, nada obstante, a situação persiste ao longo do tempo, gerando um efeito de recursividade nas irregularidades e inovando-se o *modus faciendi* a cada tentativa de correção dos problemas.

Tal recursividade, repousada na inércia de se adotar providências efetivas e na resistência não explícita de se implementar soluções, parece indicar que há muitos mal intencionados atuando no processo, a quem interessa a manutenção desse estado de coisas que permite a cada um levar a parte que considera "legítima" nos recursos operacionalizados: do agente patrocinador (alocação/liberação dos recursos), passando pelo agente executor (prefeitos, dirigentes de ONG etc.) até os demais agentes vinculados à cadeia de execução das transferências (fornecedores, lobistas, responsáveis por processos de aquisição, atestação, fiscalização etc.), como bem ilustrou o excerto da denúncia formulada pelo Ministério Público Federal (MPF), que integra o relatório final da CPMI (V.I, p.13-14), segundo o qual:

> (...) o "esquema" foi estabelecido de forma circular e retro-alimentante. Atuou na origem da verba federal, logo após a votação do orçamento da União, monitorou a liberação dos recursos, interferiu ilicitamente em todas as fases da licitação e na execução do objeto licitado, controlou os gastos com a aquisição de veículos, equipamentos médicos e hospitalares e distribuiu ilicitamente parte desta verba arrecadada. Atuou, pois em toda a seqüência de atos administrativos, de sua fase antecedente e preparatória, qual seja, de apresentação de emendas junto à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, à aprovação dos planos de trabalho e projetos técnicos perante o Fundo Nacional de Saúde, na assinatura dos convênios, na liberação dos recursos, na adjudicação do processo de licitação, na liquidação das despesas e na prestação de contas.
>
> Isto é, nenhuma etapa de tramitação do processo, político ou burocrático, fugiu ao controle da organização criminosa, de modo que foi estabelecido um domínio permanente sobre todo o fluxo de recursos federais destinado à execução de parcela substancial da política pública de saúde (e de outros programas governamentais, v.g., de inclusão digital).

Fase 2: Proposição / Análise / Formalização

Nesta fase, a entidade proponente (Estado, Município ou ONG), em função da disponibilidade de recursos no OGU, submeterá seu plano de trabalho ao órgão gestor dos recursos dos programas, que o analisará, tecnicamente, com vistas a formalização do convênio ou instrumento congênere.

Quando há contemplação nominal da entidade no OGU, deverá ela apenas elaborar o plano de trabalho e apresentar no órgão federal responsável pela descentralização. Se não há contemplação nominal, mas o programa orçamentário destina recursos para a região onde se localiza a entidade, deverá ela:

1º) avaliar as necessidades locais e a viabilidade de execução do objeto a ser proposto, nas diversas áreas de atendimento das demandas sociais: saúde, saneamento, educação, infra-estrutura, cultura etc., hierarquizando-as;

2º) verificar quais programas constantes do orçamento federal se encaixam nas necessidades locais definidas conforme o item precedente, identificando os órgãos concedentes;

3º) elaborar a solicitação das transferências, mediante apresentação de planos de trabalho.

Em ambos os casos, compete ao órgão responsável pela transferência, ou à instituição ou agência financeira federal interveniente, no caso de descentralização por meio de contrato de repasse, efetuar as análises técnicas das proposições de modo a garantir a verificação prévia de sua adequabilidade à ação orçamentária, avaliação quanto à necessidade local, prioridade de intervenção, oportunidade, conveniência, viabilidade técnica e exeqüibilidade dos objetos propostos com base em análises de seus custos, nas condições do proponente para sua consecução, dentre outros critérios técnicos objetivamente

aferíveis, fundamentados em legislação própria, especialmente na LRF, no PPA, na LDO, no conjunto de exigências e procedimentos adotados pelo órgão ou entidade concedente, nos requisitos de gestão do programa, nas características de seu produto e na finalidade da ação governamental, bem como nos demais dispositivos que disciplinam especificamente a matéria, como, por exemplo, o art. 35, da Lei Nº 10.180/2001 e a IN STN 01/97.

Uma vez que o plano de trabalho apresentado logre aprovação, o proponente é comunicado da seleção para apresentar a documentação complementar (capacidade jurídica, regularidade fiscal, adimplência perante a administração pública, atendimento dos requisitos da LDO/LRF, propriedade do imóvel etc.) que permitirá a emissão da nota de empenho e a formalização da transferência, comunicando-se a celebração ao Poder Legislativo local e publicando-se o extrato da avença no Diário Oficial da União.

Sob o ponto de vista do controle, esta é a fase mais efetiva e menos onerosa no ciclo das transferências voluntárias: a antecedente. É nela que deve ocorrer a depuração e a validação do plano de trabalho, que representa o planejamento das ações a serem executadas. A efetividade do controle nas demais fases, quais sejam, acompanhamento e fiscalização da execução (concomitante) e análise da prestação de contas e avaliação de resultados (subseqüente), depende fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos nesta primeira fase.

Não obstante o farto arcabouço normativo e as cautelas que devem ser observadas nas decisões de aplicação dos recursos públicos, já tão escassos, o quadro que se constatou na administração pública federal é de desaparelhamento, em termos de recursos materiais, humanos e tecnológicos, para o bom desempenho das atividades, tanto desta como de todas as demais fases das transferências voluntárias. O relatório da CPMI compilou os seguintes problemas, detectados pelos órgãos de controle (V. II, p.19), e também apontados pelos ministros do Planejamento, Paulo Bernardo (V.II, p.632-633), e do Controle e da Transparência, Jorge Hage (V.II, p.639-640), no que diz respeito à esta fase:

a) ausência ou deficiência nos sistemas informatizados de gestão de convênios; processo de controle manual, lento, na celebração e no acompanhamento dos convênios;

b) falta de especificações técnicas pré-definidas e de parâmetros de custos pré-estabelecidos para adequada análise das propostas;

c) corpo funcional insuficiente nos órgãos repassadores, em quantidade e qualidade, para execução de análise acurada das propostas;

d) propostas apresentadas no encerramento do exercício (pressão para aprovação com vistas à liberação de recursos ou inscrição em restos a pagar).

A falta de critérios técnicos na avaliação das proposições tem sido recorrentemente objeto de determinações do TCU aos órgãos concedentes. Além do já mencionado Acórdão TCU n.º 347/2007-Plenário, o voto do Ministro-Relator do Acórdão TCU n.º 641/2007-Plenário, decorrente da FOC que consolidou auditorias em quarenta e seis convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, celebrados no período de dezembro de 2003 a novembro de 2005, por dezessete órgãos federais com 21 prefeituras e duas ONG, sediadas nos estados de AC, AL, BA, CE, ES, MG, PA, PE, PI, PR, RN, RO, SC, SE, SP, e envolvendo recursos de R$ 15,3 milhões, ponderou:

> 10. Esta amostragem é significativa para evidenciar defeitos que, de alguma forma, comprometem a eficácia na implementação de políticas públicas preordenadas ao atingimento de objetivos sociais, uma vez que se pode verificar o não atendimento a critérios objetivos de seleção e aprovação das propostas, prescindindo de uma adequada avaliação de indicadores sociais e econômicos aptos a orientar uma aplicação mais eficaz do dinheiro público.

No que diz respeito às transferências de recursos para entidades privadas, este Tribunal tem chamado a atenção para duas irregularidades, que embutem elevados riscos de fraude, corrupção e desvio de recursos, além de representarem um abuso na prática de atos discricionários, quais sejam: a) a aprovação de proposições sem adequada avaliação da qualificação ou das condições (administrativa, gerencial, operacional etc.) da entidade para executar os objetos propostos; e b) a ausência de critérios transparentes e de justificativa para a escolha das ONG que serão beneficiadas com recursos públicos.

A tal respeito, o relatório do Ministro-Relator do Acórdão TCU n.º 2.066/2007-Plenário, decorrente da FOC que consolidou trabalhos realizados em oito estados, sobre convênios celebrados entre oito órgãos federais e dez ONG, no período de 1999 a 2005, envolvendo recursos no montante de R$ 150,7 milhões, destacou:

> 3.2.10 O resultado da omissão, ou da ação, fez com que quinze convênios (dos 28) fossem celebrados com entidades que comprovadamente não dispunham de condições operacionais para consecução dos seus objetos ou não tinham atribuições estatutárias relacionadas aos mesmos. Os recursos assim repassados, no valor de R$ 82.089.051,81, representa 54,5% do total fiscalizado. (...)
>
> 3.2.38 Outra questão que merece ser destacada é a ausência de critérios transparentes para a escolha das ONG que receberão recursos por meio de convênios e instrumentos similares. Não há publicação de edital para habilitação e seleção das entidades que prestarão serviços à comunidade, nem sequer a utilização dos títulos jurídicos atribuídos pelo Poder Público como critério avaliativo na escolha das entidades convenentes, embora, é bom que se destaque, a qualificação ou título jurídico, seja qual for, não elide a avaliação técnica das proposições e a aferição da legitimidade das parcerias e do interesse público recíproco nelas envolvido. (...)

Também não se pode deixar de mencionar, como fator que contribui para análises técnicas superficiais, feitas a toque de caixa – e, portanto, sujeitas a imperfeições decorrentes de pressões políticas com vistas à liberação de recursos, empenhamento e/ou inscrição em restos a pagar – o contingenciamento significativo do orçamento, levado a efeito pelo Executivo, logo no início de cada ano, induzindo a liberação de recursos concentrada apenas no final do ano, quando já se obteve certeza sobre o efetivo cumprimento da meta de *superavit* fiscal.

Em função desse quadro, um padrão de irregularidades, caracterizado pela superficialidade e insuficiência das avaliações técnicas das propostas, se estabeleceu em praticamente todos os órgãos da administração federal, conforme revela o relatório do Acórdão TCU n.º 2.261/2005-Plenário, decorrente da FOC que consolidou os trabalhos realizados pela 4ª, 5ª e 6ª Secretarias de Controle Externo e pelas Secretarias de Controle Externo nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, em 109 (cento e nove) convênios, celebrados no período de 1998 a 2004, por 14 (quatorze) órgãos federais, envolvendo recursos de R$ 42,7 milhões:

> 3.4.1 Irregularidades recorrentes nos processos examinados. O padrão adotado consiste em análises meramente superficiais e tão-somente *pro forma*, tendo sido constatado, inclusive, pareceres com datas posteriores ou incompatíveis com as datas de celebração dos convênios.

> 3.4.2 Os pareceres técnicos se limitam quase sempre a rescrever o plano de trabalho, sem qualquer análise crítica. Nunca se examina o mérito do convênio. Os pareceres jurídicos se resumem basicamente na conferência das certidões de regularidade fiscal.
>
> 3.4.3 Ressalvadas raras exceções, não se procede a qualquer avaliação quanto à necessidade local, oportunidade, conveniência, viabilidade técnica e exeqüibilidade dos objetos propostos.
>
> 3.4.4 A auditoria também não conseguiu encontrar nenhum caso em que os custos dos objetos propostos tenham sido analisados e documentados com tabelas de preços ou com outros elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos previstos com os preços praticados no mercado ou com outros convênios da mesma natureza. Isto leva à celebração de convênios com custos superdimensionados (...)

Além das nefastas conseqüências para as fases subseqüentes, como se verá a seguir, as irregularidades praticadas nesta fase, por si só, já representam graves lesões ao patrimônio público. A auditoria retro mencionada constatou desvios de finalidade na aplicação de recursos do OGU, levados a efeito por meio da celebração de convênios e instrumentos congêneres (desvios de finalidade na celebração) que não se coadunavam com os objetivos dos programas e ações governamentais aos quais os instrumentos se vinculavam. A prática viabiliza-se por meio da apresentação e aprovação de proposições de cunho excessivamente abrangente e de caráter difuso. A idêntica constatação chegou a FOC que resultou o citado Acórdão TCU n.º 641/2007-Plenário:

> 3.1.1 Foram detectados convênios com proposições abrangentes, faltando-lhes especificação detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, o que lhes confere inconsistências e objetivos de caráter muito difusos. Como resultado, essa prática impede que se estabeleça correspondência e compatibilidade entre o objeto do convênio e o objetivo do programa e ação governamental ao qual se vincula.

Em geral, as proposições aprovadas não apresentam consistência, não permitem adequada compreensão dos meios e dos objetivos propostos. Os objetos não são definidos com precisão; faltam especificações completas de seus elementos característicos, descritas de forma detalhada, objetiva e clara, de modo a permitir a identificação exata do que se pretende realizar ou obter. A descrição das metas, via de regra, é feita de forma genérica, de difícil entendimento. Não trazem informações, qualitativas e quantitativas, de modo a permitir avaliar os objetivos que se pretende atingir, como serão realizadas as ações e o que se obterá concretamente em termos de produtos ou serviços a serem prestados à comunidade.

A falta de avaliações técnicas adequadas potencializa a ocorrência de outras irregularidades nas fases subseqüentes do ajuste, configurando uma correlação, do tipo causa-efeito, entre a negligência nesta fase e as irregularidades praticadas nas demais. Ou seja, a atuação irregular dos convenentes, em boa parte, é facilitada pela ação dos concedentes. Nesse sentido aponta o relatório do Acórdão TCU n.º 2.066/2006-Plenário (com grifos do relatório da CPMI (V.II, p.554):

> 3.2.29 Não é difícil inferir, em face da quantidade e semelhança das sistêmicas falhas concentradas na fase de análise das proposições e pactuação dos convênios, que o que se tem caracterizado tão somente como "irregularidades formais", na verdade constituem acintosas omissões, ou até mesmo ações deliberadas para dificultar a efetividade do controle nas fases subseqüentes, tornando inviável a avaliação objetiva da execução dos convênios, dos resultados alcançados e das respectivas prestações de contas.
>
> 3.2.30 Está claro, com base não apenas nesta, mas também em outras FOC consolidadas no âmbito desta Secretaria [Adfis], que falhas aparentemente formais verificadas na fase de análise das proposições e pactuação de convênios – como a descentralização de ações a entidades que não dispõem de condições

> para executá-las, objetos sem definição precisa, metas sem descrição qualitativa e quantitativa do que se pretende realizar ou obter, custos não avaliados, entre outras – se não tem o objetivo de facilitar, terminam por propiciar enormes facilidades à ocorrência de irregularidades na fase de execução e na montagem posterior de prestação de contas.

No mesmo sentido o relatório da CPMI (V.II, p.556): *"Paralelamente ao desvio de conduta de gestores públicos e parlamentares, e até como conseqüência dele, essa irregularidade está na gênese dos problemas envolvendo convênios. Tal característica é recorrente e dificulta sobremaneira a fiscalização por parte dos órgãos competentes.* (V.II, p.584) *Diante da realidade vivida por esta Comissão resta a legítima dúvida se estamos verdadeiramente diante de falhas ou de ações deliberadas para inviabilizar a fiscalização.* (V.I, p.20) *A apreciação das propostas de convênios firmados com prefeituras municipais e OSCIPs envolvidas com o Grupo Planam, bem assim a fiscalização e as análises das respectivas prestações de contas, além de terem sido viciadas, em muitos casos, pelo desvio de conduta dos servidores cooptados pela quadrilha, foram procedidas burocraticamente, apenas com o fito de cumprir formalidades, em completo descompromisso com os fins mais elevados do uso da coisa pública e com o zelo que se exige ao lidar com ela".*

Fase 3: Execução física e financeira / Fiscalização e acompanhamento pelo concedente

Nesta fase os recursos empenhados são liberados para uma conta bancária do convenente, vinculada especificamente ao convênio, contrato de repasse ou outro ajuste celebrado, na qual também deve ser depositada a contrapartida financeira acordada.

A gestão da referida conta submete-se a disposições específicas (art. 20, IN STN 01/97), devendo os recursos liberados, enquanto não empregados na sua finalidade, ser objeto de aplicação financeira e a sua movimentação ser realizada, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central, em que fiquem identificados a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

O convenente, então, tomará todas as providências a seu cargo, com vistas a concretizar o projeto, a atividade ou o evento pactuado, promovendo os procedimentos licitatórios, as contratações, as aquisições e as demais atividades necessárias à sua consecução. O órgão ou entidade concedente, por sua vez, tem o dever legal de acompanhar e fiscalizar *in loco* todas essas atividades, verificando o adequado cumprimento do objeto pactuado e a legalidade dos procedimentos adotados.

Quando a liberação de recursos estiver prevista para ocorrer em mais de uma parcela, a legislação exige que as parcelas subseqüentes à primeira somente sejam liberadas quando tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida.

Auditorias desta Corte têm acentuado que a negligência nos procedimentos da fase preliminar de avaliação técnica das propostas e das condições dos convenentes para executá-las, associado à falta de acompanhamento, de fiscalização e de transparência na execução reduz, praticamente a zero, a expectativa de controle em relação à boa e regular aplicação dos recursos. Ora, se naquela fase deixaram de ser estabelecidos os parâmetros de controle, como especificações técnicas, custos, metas quantitativas e qualitativas e, na fase de execução, o acompanhamento e a fiscalização por parte dos órgãos concedentes é praticamente inexistente, a malversação, o desvio e a apropriação de recursos, dentre outros crimes contra a administração pública, têm campo fértil para prosperar.

A esse respeito, o relatório do Acórdão TCU n.º 2.066/2006-Plenário, destacou:

> 3.3.10 Agora constata-se que também a fase de acompanhamento e fiscalização da execução está sendo negligenciada pelos entes concedentes, aprofundando ainda mais a já pouca expectativa de controle por parte das entidades convenentes e impedindo a adoção de medidas tempestivas para corrigir a série de conseqüências nefastas que daí pode resultar, tais como o risco de descumprimento do objeto por inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas, a malversação e o desperdício dos recursos transferidos.

Tal situação é agravada, mais uma vez, pelo fato de os órgãos concedentes não disporem de estrutura suficiente. Situação, aliás, já há muito apontada por este Tribunal, conforme deixou assente o voto do Ministro-Relator do Acórdão TCU n.º 788/2006-Plenário:

> 9. Constata-se, aliás, que, entre os achados das fiscalizações de orientação centralizada, os de maior relevância dizem respeito a deficiências já identificadas em deliberações anteriores deste Tribunal e nos estudos acerca do tema promovidos pela Controladoria-Geral da União. A recorrência dessas falhas na transferência de recursos federais por convênios e contratos de repasse aponta para deficiências estruturais dos órgãos repassadores, controles inexistentes ou ineficientes e falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. Essa situação tem-se mantido ao longo do tempo, não obstante as decisões desta Corte e as recomendações da CGU.

Em entrevista ao jornal O Estado de S. Paulo (Dinheiro público pelo ralo), de 7/8/2006, o Ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, concordou com as conclusões do TCU. *"Esse desaparelhamento dos órgãos é uma questão histórica"*, disse o Ministro, acrescentando que o *"o governo federal descentralizou a execução orçamentária ao longo dos anos, mas não cuidou do aparelhamento adequado da administração pública para acompanhar a aplicação dos recursos transferidos a Estados e municípios. A descentralização foi uma opção correta, mas deveria ter sido acompanhada da montagem de uma estrutura que permitisse aos órgãos públicos verificar, até mesmo* in loco*, se o dinheiro está sendo aplicado de acordo com os convênios assinados."*

O relatório da CPMI, por sua vez, relaciona os seguintes problemas, em relação a esta fase (V.II, p. 640), com base em informações, prestadas pelo Ministro Jorge Hage, encontradas de maneira mais repetida pelas equipes de auditoria da CGU:

- fiscalização não confiável devido à falta de parâmetros adequados, que deveriam constar do Plano de Trabalho;
- ausência de fiscalização, ou fiscalizações tecnicamente deficientes, resultado inevitável da situação, independentemente da carência de pessoal adequado nos ministérios repassadores, que é outra realidade determinante do problema;
- existência de elevado percentual de servidores terceirizados nos ministérios, em níveis intoleráveis, inclusive atuando em áreas críticas como acompanhamento da execução e prestação de contas de convênios.

O resultado do quadro descrito, como é de se inferir sem qualquer esforço extraordinário, é uma pluralidade de falhas, fraudes, desvios e outras irregularidades cometidas contra o erário, que seus autores já nem mais se preocupam em inovar os métodos ou sofisticar as práticas para levá-las a efeito. O que se vê é um acinte à sociedade, que custeia tais ações, e, que deveria ser beneficiária de seus produtos. Locupletam-se os grupos privilegiados, por um variado cardápio de irregularidades que é um verdadeiro

ultraje à sociedade, à ordem institucional e aos órgãos de controle: transferência dos recursos da conta específica para outras contas; realização de saques, em espécie, ou saque total dos recursos sem correspondência com o cronograma físico-financeiro; utilização dos recursos em finalidade diversa da prevista e para despesas de manutenção do próprio convenente; remuneração indevida de pessoas e dirigentes (ONG); realização de despesas sem comprovação ou comprovadas mediante notas fiscais falsas, frias e clonadas; pagamentos por fornecimentos não realizados, simulações de fornecimentos, falsas medições e atestação de obras e serviços, superfaturamento quantitativo e qualitativo; compras sem licitação, direcionamento de licitação, simulação e fraude nos processos licitatórios; falta de aporte da contrapartida ou falsa comprovação dela; inexecução do objeto, execução parcial, imperfeita ou viciada, desvio dos recursos e inexistência do objeto pago; utilização do ajuste para promoção pessoal e para fins eleitoreiros etc.

Enfim, materializa-se aqui, nesta fase, toda sorte de ilícitos que as falhas da sistemática permitem, sejam elas fruto de ações ardilosamente planejadas desde as fases anteriores do processo, como no caso do escândalo dos "anões do orçamento" ou do mais recente "sanguessugas", seja em função das deficiências materiais, humanas e tecnológicas, já exaustivamente apontadas, dos órgãos repassadores, dentre as quais, controles inexistentes ou ineficientes, mecanismos de transparência insuficientes, ausência ou deficiência nos sistemas informatizados, falta de servidores habilitados para analisar e fiscalizar a descentralização dos recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados.

Fase 4: Prestação de contas pelo convenente e sua posterior análise pelo concedente

Toda a documentação que dá respaldo à execução das despesas relativas à execução do plano de trabalho deverá ser identificada com o título e o número do convênio ou instrumento similar e devidamente atestada por agente competente da entidade convenente. Essa documentação dará suporte à elaboração dos relatórios de prestações de contas, parciais ou final, observadas as disposições legais específicas e o prazo pactuado, normalmente de sessenta dias.

Caso a prestação de contas não seja apresentada no prazo convencionado, e, após notificado a apresentá-la (no prazo máximo de trinta dias), se o convenente não o fizer, o ordenador de despesa do órgão ou entidade concedente tem o dever legal de registrar a omissão no Sistema Integrado de Administração Financeira Federal (Siafi) e determinar a instauração da competente tomada de contas especial (TCE), além de outras medidas de sua competência.

Recebida a prestação de contas, a unidade técnica do órgão ou entidade concedente tem prazo de 45 dias para manifestar-se quanto à sua aprovação, ou não, e o ordenador de despesa mais quinze dias para pronunciar-se, perfazendo ao todo, sessenta dias o prazo legal de análise e aprovação (ou não) de prestações de contas.

Com base no acompanhamento e fiscalização *in loco* realizados na etapa anterior e em outros instrumentos de avaliação do programa ou ação de governo, ao qual a transferência voluntária se vincula, deverá a unidade técnica avaliar, e consignar em seu parecer, o atingimento dos objetivos previstos no convênio ou instrumento congênere, bem como os resultados alcançados.

Mais uma vez o quadro que se apresenta, nesta fase, sugere, no mínimo, um descaso com a coisa pública, um completo descompromisso com o zelo que se exige ao lidar com ela e negligência no cumprimento de normativos legais.

As fiscalizações de orientação centralizada, mencionadas neste trabalho, apontaram que as análises das prestações de contas são superficiais, até mesmo deficientes, em dissonância com as informações e elementos presentes no processo, denotando que os pareceres são meramente *pro forma*, apenas para cumprir ritos legais, bem como a inexistência de procedimentos de avaliação dos resultados alcançados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais ou, ainda, no tocante à satisfação do público-alvo em relação aos objetos implementados, impossibilitando que se tenha uma idéia consistente quanto à eficácia e à efetividade das ações executadas.

O relatório do Acórdão TCU n.º 2.066/2006-Plenário, consignou que:

> 3.3.3 As avaliações técnicas da execução e atingimento dos objetivos dos convênios (IN STN n. 1/1997, art. 30, § 1º, inciso I) são superficiais, realizadas sobre relatórios apresentados pelas convenentes, sem evidência de averiguações mais aprofundadas quanto à consistência das informações recebidas. Baseiam-se tão somente nas informações corriqueiras das prestações de contas, sem suporte em relatórios de fiscalização e/ou acompanhamento local da execução do objeto.

O voto do Acórdão TCU n.º 1.936/2003-Plenário, que deliberou a conversão de vários processos em tomadas de contas especiais, em conseqüência de inspeções realizadas para averiguação de esquema fraudulento para agenciar convênios, manipular licitações e desviar recursos públicos federais em pelo menos trinta municípios do Estado de Minas Gerais, também apontou outro tipo de negligência verificado nesta fase:

> 9. Chama a atenção, também, que número expressivo de convênios, nos quais se encontrou irregularidades graves, foram aprovados pelos órgãos concedentes, (...).

O relatório final da CPMI (V.II, p.640), por sua vez, cita como principais problemas desta fase:

análises superficiais das prestações de contas, em função de que as propostas não são adequadamente formuladas, e da ausência de fiscalização;

ausência de informações suficientes sobre os processos licitatórios nas prestações de contas;

baixa utilização de meios eletrônicos que permitam o cruzamento de dados críticos.

Por fim, há ainda, os casos em que tais prestações de contas não são analisadas de modo algum, seja porque o convenente omitiu-se no dever de prestar contas, seja porque os órgãos/entidades concedentes, em função das deficiências já apontadas, não procederam às análises das prestações de contas apresentadas. Tal situação, aliás, constitui uma, dentre as demais analisadas no relatório do voto, que motivou o Acórdão TCU n.º 788/2006-Plenário:

> 48. (...) iv) não cumprimento dos prazos estipulados pelo art. 31 da IN/STN 01/97 para conclusão da análise das prestações de contas apresentadas, o que propicia que convenentes que não estejam com situação de fato regularizada quanto à transferência de recursos anteriormente feita continuem a celebrar convênios com a Administração Pública Federal, em decorrência de não se fazer tempestivamente o registro da inadimplência no Siafi.

Esse tipo de irregularidade demonstra não apenas a desestruturação dos órgãos e entidades que gerenciam a execução dos programas de governo, mas também um descaso incomum com a coisa

pública, por parte daqueles que deveriam prover tal estruturação bem como daqueles que continuam a realizar transferências de recursos cuja boa e regular aplicação não será capaz de averiguar.

Já no relatório anterior sobre as contas de governo (exercício de 2005, p.164-166), esta Corte manifestou preocupação quanto ao fato de muitos entes da Federação e organizações não-governamentais continuarem recebendo recursos federais sem que tenham prestado contas ou tenham tido suas contas analisadas, especialmente ao se considerar que a inexistência de registro em inadimplência permite a realização de novas transferências. Tal descaso também foi alvo atenção da CPMI (V.II, p.561) ao analisar relatório de auditoria produzido neste Tribunal: *Como bem lembra a equipe de auditoria, "a mera apresentação da prestação de contas não autoriza a liberação de novas parcelas, pois a boa e regular aplicação da parcela anteriormente transferida só se comprova por meio de minuciosa análise e conseqüente aprovação e não somente com sua apresentação".*

Em 31/12/2006, havia 2.719 convênios, contratos de repasse e termos de parceria, cuja vigência já se encontrava expirada desde 31/12/2005, sem que as prestações de contas tenham, sequer, sido apresentadas aos órgãos e entidades que transferiram os recursos. O atraso médio na entrega dessas prestações de contas, em toda a administração pública federal, chega a quase quatro anos, chamando a atenção o caso do Ministério do Planejamento, que tem responsabilidade sobre as prestações de contas de órgãos extintos, como é o caso, por exemplo, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), antes ligada à Presidência da República, e dos Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional, todos extintos em 1995, cujo atraso médio chega a dezesseis anos.

Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria
Prestações de Contas não apresentadas

(em R$ milhões)

Órgão Superior Concedente	Qtde.	%	Valor	%	Atraso Médio (anos)*
Ministério do Desenv. Social e Combate a Fome**	790	29%	538	30%	3,6
Ministério da Integração Nacional	405	15%	438	24%	4,7
Ministério da Educação	263	10%	47	3%	1,6
Ministério da Ciência e Tecnologia	230	8%	39	2%	2,1
Ministério do Desenvolvimento Agrário	203	7%	78	4%	1,7
Ministério do Plan., Orçamento e Gestão***	183	7%	24	1%	16,1
Ministério da Saúde	167	6%	336	18%	2,9
Ministério das Cidades	140	5%	44	2%	1,6
Demais	338	12%	276	15%	3,1
Total	**2.719**	**100%**	**1.820**	**100%**	**3,9**

Fonte: Siafi

* Descontado o prazo de 60 dias, após o fim da vigência, conforme IN/STN nº 01/97.

** Excluídos dados dos convênios de nº 478500 e 498455, 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), nos valores respectivos de R$ 4,5 e R$ 7,6 bilhões.

*** Inclui dados do Departamento de Extinção e Liquidação – Deliq.

Prestação de Contas não apresentadas por ano de Expiração

Ano	Qtde.	%
Até 1996	280	10%
De 1997 até 2001	373	14%
De 2002 até 2005	2.066	76%
Total	**2.719**	**100%**

Fonte: Siafi

Prestação de Contas não apresentadas por faixa de valor

Valor a Comprovar	Qtde.	%
Até R$ 20.000,00	643	24%
De R$ 20.000,01 a R$ 50.000,00	470	17%
De R$ 50.000,01 a R$ 100.000,00	561	21%
De R$ 100.000,01 a R$ 500.000,00	729	27%
De R$ 500.000,01 a R$ 1.000.000,00	108	4%
Acima de R$ 1.000.000,00	208	8%
Total	**2.719**	**100%**

Fonte: Siafi

No que diz respeito às prestações de contas já apresentadas pelos convenentes, mas ainda não analisadas pelos órgãos e entidades concedentes, havia, em 31/12/2006, 36.078 processos nessa situação (36.867 no ano anterior), no montante de R$ 10,7 bilhões que (somados às prestações de contas não apresentadas alcança R$ 12,5 bilhões) o governo não sabe se teve aplicação regular nem conhece os resultados obtidos. Em termos médios, considerando toda a administração pública federal, esses processos estão há mais de cinco anos aguardando análise e, ainda que se considere a situação atípica do Ministério do Planejamento, quanto às prestações de contas de órgãos extintos, cuja idade média é 13,8 anos, os órgãos da administração federal não estão conseguindo analisar, pelo menos até o ano seguinte, os recursos aplicados no ano anterior.

Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria
Prestações de contas não analisadas

(em R$ milhões)

Órgão Superior Concedente	Qtde.	%	Valor	%	Atraso Médio (anos)*
Ministério da Educação	14.066	39%	2.458	23%	5,5
Ministério do Desenv. Social e Combate a Fome	6.915	19%	1.263	12%	4,0
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	3.321	9%	128	1%	13,8
Ministério da Saúde	3.195	9%	2.223	21%	3,3
Ministério da Integração Nacional	2.925	8%	1.849	17%	4,6
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.384	4%	514	5%	2,4
Ministério do Esporte	1.188	3%	246	2%	4,6
Ministério da Cultura	666	2%	98	1%	5,1
Ministério do Turismo	563	2%	181	2%	3,7
Demais	1.855	5%	1.724	16%	2,9
Total	**36.078**	**100%**	**10.683**	**100%**	**5,4**

Fonte: Siafi / *Descontado o prazo de 60 dias, após o fim da vigência, mais 60 dias para análise, cf. IN/STN nº 01/97.

Prestações de contas não analisadas por ano de expiração

Ano	Qtde.	%
Até 1996	4.386	12%
De 1997 até 2001	11.571	32%
De 2002 até 2005	20.121	56%
Total	**36.078**	**100%**

Fonte: Siafi

Prestações de contas não analisadas por faixa de valor

Valor	Qtde.	%
Até R$ 20.000,00	11.476	32%
De R$ 20.000,01 a R$ 50.000,00	8.355	23%
De R$ 50.000,01 a R$ 100.000,00	6.428	18%
De R$ 100.000,01 a R$ 500.000,00	7.409	21%
De R$ 500.000,01 a R$ 1.000.000,00	1.106	3%
Acima de R$ 1.000.000,00	1.304	4%
Total	**36.078**	**100%**

Fonte: Siafi

Ao se examinar o estoque de prestações de contas não analisadas, seja pelo não envio delas por parte do convenente ou pelo atraso na análise da documentação enviada, conforme detalhado no quadro a seguir, verifica-se que houve uma redução quantitativa pouco significativa (39.678 em 2005, contra 38.797 em 2006, variação de –2%) e um acréscimo representativo nos valores (R$ 10,5 bilhões em 2005, contra R$ 12,5 bilhões em 2006, variação de 17%).

Quadro comparativo – posição 2005 / 2006

(em R$ milhões)

Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria e	Prestações de contas não apresentadas		Prestações de contas não analisadas	
	Qtde.	Valor (R$)	Qtde.	Valor (R$)
Posição 31/12/2005 vigência até 31/12/2004	2.811	1.437	36.867	9.212
Posição 31/12/2006 vigência até 31/12/2005	2.719	1.820	36.078	10.683
Variação	**-3%**	**27%**	**-2%**	**16%**

Fonte: Siafi

Ressalte-se que o quadro de letargia, em relação ao acompanhamento, à fiscalização e à verificação da correta e regular aplicação dos recursos transferidos, pode sinalizar não apenas o desaparelhamento do Estado para realizar tal mister, mas até mesmo pouco caso com a questão da corrupção e do desvio de recursos públicos, trazendo, em conseqüência, um aumento substancial desses casos, proporcionado pela baixa expectativa de controle e pela perspectiva de impunidade. A sociedade, por seu turno, indignada, assiste de perto a farra patrocinada com dinheiro público, realizada por alguns privilegiados, em todos os rincões do país, sob apática reação do Poder Público.

Medidas determinadas pelo TCU, indicativos de soluções apontadas no relatório da CPMI, iniciativas do Congresso Nacional e ações em curso no Poder Executivo

O quadro que surge das análises empreendidas no presente trabalho, sobre os aspectos relacionados ao controle, programação e execução de transferências voluntárias da União, fundamentado em fiscalizações desta Corte em conjunto e em confronto com os resultados da CPMI, aponta falhas estruturais que maculam todo o processo desse importante instrumento de cooperação federativo, a exigir urgentes reparos na sistemática que dá suporte a todo o ciclo de operacionalização dessas transferências. O Estado, a rigor, está desaparelhado para acompanhar e fiscalizar estas ações.

Sem a pretensão de esgotar o detalhamento das medidas que se fazem necessárias, mencionam-se as oportunidades de melhorias vislumbradas, algumas já determinadas por esta Corte, outras já deliberadas pelo Congresso Nacional, outras, ainda, apontadas pela CPMI, em estudo no âmbito do Poder Executivo e em fóruns especiais, como se verá a seguir, todas com vistas a melhorar o arcabouço normativo, racionalizar e tornar mais objetivos e auditáveis os processos, dotar o Poder Público do aparelhamento mínimo necessário, em termos de recursos humanos, materiais e tecnológicos para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão, controle e transparência, e favorecer a elevação do nível de *accountability* por meio de um controle social mais efetivo e uma governança pública mais fortalecida.

Tais medidas, em seu conjunto, devem ter por pano de fundo a maximização da expectativa de controle, a transparência e a publicidade da ação governamental, a redução da impunidade e o aumento do comprometimento dos atores envolvidos com a eficiência e a efetividade da implementação das ações de política pública levadas a efeito por meio dessas transferências.

No tocante ao aparelhamento dos órgãos e entidades responsáveis pelo repasse de recursos federais de estrutura mínima necessária ao controle da aplicação das verbas transferidas, este Tribunal expediu o Acórdão TCU n.º 788/2006-Plenário, com o seguinte teor:

> 9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que realizem transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, em especial a Caixa Econômica Federal (CEF), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Fundo Nacional de Saúde, o Ministério da Integração Nacional, a Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério dos Esportes, o Ministério da Cultura e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), elabore estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins, a ser apresentado a este Tribunal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o qual deverá comportar, para cada órgão ou entidade:
>
> 9.1.1. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais atualmente disponível para o cumprimento dessa finalidade;
>
> 9.1.2. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais mínimos necessários à sua boa atuação nas três etapas de controle da transferência voluntária de recursos públicos federais (o exame e aprovação dos pedidos, o acompanhamento concomitante da execução e a análise das prestações de contas), tomando-se como parâmetro, sobretudo, o montante anual de recursos repassados e o objeto da atuação de cada órgão ou entidade;
>
> 9.1.3. as providências a serem adotadas pelo órgão ou entidade e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para dotar o órgão ou entidade dos recursos mínimos mencionados no item 9.1.2;

> 9.1.4. o cronograma de implementação dessas providências, contemplando toda a programação e o prazo de conclusão;
>
> 9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a possibilidade de criação ou modificação de sistema de informática que permita o acompanhamento *on-line* pelo menos em parte dos convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, compreendendo a sinalização automática daqueles que mostrem comportamento discrepante; (...)

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhou as Notas Técnicas n.º 59/2006-SE e 12/2007-SE, contendo as medidas adotadas com vistas ao cumprimento da decisão, que, no entanto, ainda não foi objeto de apreciação conclusiva por parte desta Corte. Em síntese, as ações do MPOG, registradas nessas Notas Técnicas, são as mesmas tratadas em reunião do Secretário-Executivo Adjunto daquele Ministério com o corpo técnico do TCU, conforme abordado mais adiante neste texto.

Cônscio de que fiscalizar e acompanhar a grande quantidade de ações públicas descentralizadas por meio de transferências voluntárias aos diversos entes da Federação e às milhares de entidades privadas, mesmo com o aparelhamento determinado no Acórdão precedente, continuará sendo tarefa difícil se não contar com a participação da sociedade, o Tribunal considerou imprescindível ampliar os mecanismos de transparência de modo a oferecer aos cidadãos os meios adequados para que também exerçam o controle social da execução das ações governamentais, assim, expediu o Acórdão TCU n.º 2066/2006-Plenário, com o seguinte teor:

> 9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade convenente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;
>
> 9.1.1. página do referido sistema deverá ser disponibilizada em local visível dos sítios de todos os órgãos/entidades que realizem transferências voluntárias, permitindo filtrar consultas aos instrumentos celebrados por cidade, estado, entidade convenente, número do ajuste, objeto, entre outros critérios de pesquisa, com vistas a maior acessibilidade e transparência possível;
>
> 9.1.2. com o intuito de exibir dados de todos os instrumentos celebrados no âmbito da administração pública federal (direta e indireta), deverá ser disponibilizada em portal específico página do mesmo sistema, permitindo acesso aos filtros de consultas do item precedente, além de outros que a característica consolidadora da página exigir;
>
> 9.1.3. as denúncias recebidas na forma do item 9.1 deverão ser objeto de tratamento prioritário nos órgãos/entidades concedentes, reportando-se as constatações e as providências tomadas à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União;

> 9.2. determinar ao Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para viabilizar a transparência necessária ao controle social, disponibilize, em sua página na rede mundial de computadores, as informações relativas aos títulos jurídicos sob sua responsabilidade (Registro e Cebas), incluindo o CNPJ, o nome da entidade, a atividade de interesse social desenvolvida por ela, a data de sua fundação e seus dados completos de localização, inclusive sítio na rede mundial de computadores, quando houver, e-mail e telefones, nome, cargo e CPF dos integrantes de seus órgãos internos (conselhos e diretoria executiva), data de concessão, prazo de validade e discriminação dos benefícios associados ao título concedido com sua situação (regular, suspenso ou cancelado), e formulário destinado ao registro de denúncias;
>
> 9.3. determinar ao Ministério da Justiça que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, para complementar as informações atualmente fornecidas e viabilizar efetivamente o controle social, disponibilize em sua página na rede mundial de computadores a atividade de interesse social desenvolvida pela entidade qualificada como Oscip ou de Utilidade Pública Federal, a data de sua fundação e seus dados completos de localização, inclusive sítio na rede mundial de computadores, quando houver, e-mail e telefones, nome, cargo e CPF dos integrantes de seus órgãos internos (conselhos e diretoria executiva), data de concessão, prazo de validade e discriminação dos benefícios associados ao título concedido com sua situação (regular, suspenso ou cancelado), e formulário destinado ao registro de denúncias; (...)

Ainda no mesmo Acórdão, bem como no Acórdão TCU n.º 2.261/2005-Plenário, diversas recomendações foram encaminhadas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central dos Sistemas de Administração Financeira e de Contabilidade Federal, objetivando a implementação de melhorias no arcabouço normativo que regulamenta a celebração dos convênios de natureza financeira e instrumentos similares, consubstanciado na Instrução Normativa STN 01/1997.

Em resposta a diligência desta Corte, que tinha por objetivo subsidiar a presente análise, a STN enfatizou que constará, do próximo período de avaliação da consecução dos objetivos estratégicos daquela Secretaria, meta institucional específica relativa à atualização e ao aprimoramento do texto da referida Instrução Normativa STN 01/1997, quando serão consideradas todas as recomendações originárias desta Corte de Contas.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo empenho do próprio titular da pasta, conforme declarou à CPMI (V.II, p.635), está trabalhando com prioridade no projeto para a criação e implementação do sistema informatizado de controle de convênios, que atenderá, integralmente, à determinação objeto do Acórdão TCU n.º 2.066/2006-Plenário. O referido Ministério, na pessoa do seu Secretário-Executivo Adjunto, submeteu à avaliação de técnicos deste Tribunal a descrição das funcionalidades do futuro portal de convênios, com vistas a obter contribuições para finalização do respectivo termo de referência.

Em reunião com o corpo técnico deste Corte, o senhor Secretário-Executivo Adjunto também apresentou estudos que estão sendo desenvolvidos sob coordenação do ministério e com a participação da CGU, do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com as seguintes diretrizes: a) Informatização do processo; b) Redução do quantitativo de convênios; c) Melhora da qualidade dos projetos; d) Parametrização dos objetos; e) Adequação de recursos humanos (concedente e convenente); f) Modalidades de transferência de recursos; g) Melhora do acompanhamento; h) Promoção da transparência do processo; i) Aperfeiçoamento da Prestação de Contas. Os estudos referidos prevêem as seguintes medidas principais:

a) criação do Portal dos Convênios, de uso obrigatório para a celebração de ajustes;

b) padronização dos convênios, inclusive mediante obrigatoriedade de projetos e orçamentos padronizados, bem como formulários para apresentação *on-line* de projetos, planos de trabalho e prestação de contas;

c) obrigatoriedade da utilização de contrato de repasse em obras que atendam a determinados critérios;

d) ampliação da atividade da Secretaria Federal de Controle Interno na fiscalização da execução dos convênios, além da implementação de parcerias com tribunais de contas estaduais e municipais; e

e) elaboração e implantação de plano de capacitação dos servidores.

O referido Portal dos Convênios deverá prover acesso fácil à sociedade em geral, visando à promoção da transparência. Estará interligado com os sistemas federais (receita, previdência, CEF, etc) para fins de verificação da regularidade fiscal do convenente.

Assinale-se, ainda, no que diz respeito às determinações encaminhadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao Ministério da Justiça, quanto à disponibilização, na internet, das informações relativas às entidades reconhecidas, qualificadas, ou certificadas bem como dos integrantes de seus órgãos internos, que já se encontram em poder deste Tribunal, mas ainda pendentes de apreciação conclusiva por parte desta Corte, as informações relativas ao atendimento aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão TCU n.º 2066/2006-Plenário.

O TCU também adotou medida de cunho interno, endereçada ao seu corpo técnico, visando ao combate a análises *pro forma* das propostas de convênio e instrumentos similares, nas quais fique demonstrado o descompromisso por parte do servidor responsável, conforme determinou o item 9.6.1 do Acórdão TCU n.º 2.066/2006-Plenário, em relação às ONG e o item 9.2.1 do Acórdão TCU n.º 641/2007-Plenário, em relação às prefeituras municipais, conforme ordens de serviços da Secretaria-Geral de Controle Externo, nos seguintes termos:

> Art. 1º Ficam as unidades técnicas vinculadas à Segecex orientadas a, quando da realização de auditorias em convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a Prefeituras Municipais e a Organizações Não-Governamentais, concentre esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo órgão/entidade concedente, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos, atentando quanto a eventuais desvios de conduta e/ou negligência funcional de agentes e gestores públicos, caracterizados pela falta ou insuficiência de análises técnicas, especialmente a avaliação da capacidade da entidade convenente para consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos e para prestar contas, propondo, entre outras medidas ao seu alcance, a responsabilização pessoal por ato de gestão temerária, instauração de processo disciplinar, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, multas e solidariedade no débito quando a conexão dos fatos assim permitir, especialmente quando não presentes os pressupostos basilares para a celebração: a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre os entes concedentes e convenentes.

Os esforços no combate à corrupção e ao desvio de dinheiro público levaram também esta Corte a instituir serviço destinado a auxiliar na coordenação de rede interna de produção e gestão de informações estratégicas, bem como para interagir com outros órgãos e entidades da administração pública com o objetivo de estabelecer rede de intercâmbio e de compartilhamento de informações e conhecimentos

estratégicos que apóiem as ações de controle externo. O serviço, denominado Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para as Ações de Controle Externo, foi objeto de apreciação no relatório da CPMI (V.II, p.587), nos seguintes termos:

> Quanto ao Tribunal de Contas, somos partidários da valorização de um setor de "inteligência de contas", nos mesmos moldes dos órgãos similares voltados para a arrecadação de receitas: as inteligências da Secretaria da Receita Federal (SRF) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). De fato, o TCU já vem desenvolvendo esta área de atuação, vinculada à sua Secretaria Adjunta de Fiscalização.

Por intermédio do referido serviço, o TCU tem participação essencial na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA 2007, da qual também participam 52 órgãos da administração pública federal, com destaque para a busca da implementação das seguintes metas, correlacionadas com a questão objeto da presente análise:

> Meta 1: Elaborar anteprojeto de lei para uniformizar e acelerar a comunicação, pelos órgãos de fiscalização e controle da Administração Pública, de indícios de ilícitos aos órgãos de investigação, inteligência e persecução penal.
>
> Meta 2: Elaborar anteprojeto de lei para aperfeiçoar a troca de informações sigilosas entre órgãos e entidades públicos de controle, prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos.
>
> Meta 22: Expandir o sistema de monitoramento e controle de transferências voluntárias de recursos federais, inclusive com a informatização das prestações de contas.
>
> Meta 27: Elaborar anteprojeto de lei para disciplinar repasse, controle e avaliação de resultados referentes aos recursos públicos destinados ao Terceiro Setor.
>
> Meta 28: Integrar bancos de dados do MJ, do TCU, da CGU, do MPOG, do INSS e do CNAS sobre entidades do Terceiro Setor beneficiárias, diretas ou indiretas, de recursos públicos ao Cadastro Nacional de Entidades CNEs/MJ, objetivando ampla e irrestrita publicidade, transparência e controle social.
>
> Meta 29: Elaborar projeto de norma estabelecendo a obrigatoriedade de consulta prévia pelos órgãos da administração pública federal ou entidades que recebam recursos de transferências voluntárias da União ao Cadastro Nacional de Entidades CNEs/MJ ao firmar parcerias com o Terceiro Setor.
>
> Meta 31: Elaborar ato normativo que somente permita a contratação, com recursos de transferências voluntárias da União, de empresas cadastradas e adimplentes no SICAF.

O relatório final da CPMI sinaliza outras medidas complementares, com as quais esta Corte plenamente comunga, que se implementadas trarão significativas melhorias não só no contexto das transferências voluntárias da União mas também em todo o espectro de manejo dos recursos públicos. Merecem destaque, dentre essas sinalizações, a necessidade de aprovação da nova lei de finanças públicas, que viria a substituir a Lei n.º 4.320/64, trazendo melhor normatização da forma e conteúdo do PPA, da LDO e do processo de elaboração da LOA; compilação do arcabouço legal em texto que seja dirigido especificamente ao Poder Executivo Municipal, com o fim de regulamentar de maneira clara o acesso à informação sobre os atos da administração pública relativamente a esses entes da Federação; criação de lei federal que discipline as normas gerais de instalação de conselhos municipais, particularmente concedendo ao Ministério Público a função de coordenar o processo de eleição dos representantes da sociedade civil que deles participarão, bem como outros aspectos do funcionamento, composição, organização e instalação desses conselhos objetivando aumentar sua eficácia; aprovação do projeto de lei n.º 6735/2006, que tipifica o crime de malversação de recursos públicos, pois estão ali

tipificadas e categorizadas como crime, a maior parte das irregularidades verificadas na execução dos convênios e ajustes similares; aprovação do projeto de lei do Senado n.º 00231/2006, com a proposta de emenda elaborada pela Secretaria Adjunta de Contas, do Tribunal de Contas da União, visando a tratar do instituto da inelegibilidade em função da malversação de recursos públicos.

Por outro lado, a reflexão da CPMI que aponta no sentido de extinção das transferências voluntárias (V. II, p.654-655, 705-708), distribuindo-se de maneira uniforme aos estados e municípios, à semelhança das repartições efetuadas para as transferências constitucionais, os recursos que, historicamente, têm sido a eles destinados por meio desse mecanismo de transferência de receita orçamentária merece ser ponderada em função dos fatos investigados e dos problemas trazidos a lume no próprio relatório da CPMI.

O benefício advindo da *"concentração do esforço de controle e prestação de contas apenas nas instâncias estadual e municipal com conseqüente diminuição das atribuições dos órgãos de controle federais"* (V.II, p.655) deve ser contraposto, por exemplo, com a constatação trazida no relatório (V. II, p.658-659), segundo a qual *"Tal feito se contrapõe à realidade dos resultados do controle exercido por Tribunais de Contas de Estados e Municípios, que raramente conseguem agir com eficácia seja para prevenir, coibir ou punir responsáveis por desvios de verbas nos municípios e estados."* Cite-se, a propósito, entrevista concedida pelo Ministro do Controle e da Transparência, Jorge Hage, ao Jornal do Brasil, 24/5/2006, intitulada "Municípios desviam R$ 66 bilhões por ano", na qual o ministro afirma: *"Os municípios recebem do governo federal um repasse total de R$ 100 bilhões anuais. Pela amostragem das nossas fiscalizações por sorteio, temos encontrado irregularidades graves em cerca de dois terços dos recursos enviados. Assim pode ser feita a conta. Independentemente do volume de dinheiro, essa corrupção na ponta atinge de modo direto o cidadão".*

A extinção do mecanismo de transferências voluntárias pode não se mostrar a melhor alternativa sob o ponto de vista de uma federação, que tem na cooperação um pressuposto básico. Também se deve avaliá-la com cuidado, em face da situação de descontrole que se opera na ponta do gasto, como acima transcrito e fartamente demonstrado nas fiscalizações desta Corte e nos trabalhos da CGU.

No Congresso Nacional avanços têm sido tentados, não se pode deixar de reconhecer, com vistas a melhorar a participação do Legislativo no processo orçamentário. A Resolução n.º 2-CN, de 1995, foi a reação do Legislativo à CPI do Orçamento. Em 2006, agora à reboque da CPMI "das Ambulâncias", a Resolução n.º 1-CN, de 2006, traz novos esforços de melhoria dos procedimentos no âmbito do Congresso Nacional.

Digna de nota, a evolução noticiada no parecer da CMO no relatório do PLDO-2007, no que diz respeito ao Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal (item II.2), cujo objetivo é identificar, dentre as ações e programas do PPA 2004-2007, aquelas que irão orientar a elaboração da lei orçamentária de 2007. Na análise das emendas apresentadas a esse Anexo, segundo o parecer da CMO, foram rejeitadas *"as emendas que priorizavam obras específicas, localidades, ou regiões, por entendermos que compete à LDO definir prioridades que orientem a elaboração e a execução orçamentária, sem antecipar o direcionamento da programação".*

No entanto, embora se deva reconhecer o refinamento de práticas como estas, elas têm um caráter personalista de alguns parlamentares que, vez ou outra, assumem papéis importantes no processo, sendo necessário que adquiram um caráter de perenidade e de observância compulsória, transferindo-se para a

lei específica de finanças públicas o regramento das disposições que devam disciplinar, em caráter permanente, o processo orçamentário, tal como acentua o parecer comentado.

Outra medida que merece aplauso é a instituição do Comitê de Admissibilidade de Emendas, instituído pelo art. 25, da recente Resolução n.º 1-CN/2006. Trata-se de estrutura de grande relevância para a verificação do cumprimento das condições previstas na Lei n.º 4.320/64 e da conformação das emendas ao PPA, à LDO e à LRF, somadas às condições de aprovação previstas no art. 166, § 3º, da Constituição Federal.

Conclusão sobre o Panorama Atual das Transferências Voluntárias

Mesmo reconhecendo o potencial de solução embutido nas medidas em curso e naquelas que ainda dependem do processo legislativo para trazer sua contribuição, necessário se faz acentuar a importância da atuação articulada e da interação dos órgãos de controle para que se apresentem resultados mais efetivos no controle da descentralização de recursos públicos. De igual modo, é de fundamental importância a implementação e difusão de mecanismos de controle social, pois este sim, alia eficácia e tempestividade no controle de políticas públicas custeadas por intermédio de recursos oriundos de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, conforme destaca o Voto do citado Acórdão TCU n° 641/2007-Plenário.

É preciso que se abandone a atuação compartimentada, seqüencial, onde um órgão aguarda a conclusão da ação do outro para poder agir. É necessário que se busque atuação integrada, simultânea e tempestiva, respeitadas as respectivas competências. A questão da corrupção e do desvio de recursos públicos mostra-se endêmica e deve receber o tratamento adequado. Eliminar redundância de esforços, de sistemas, de bases de dados; constituir grupos de trabalho com as instâncias especializadas em cada órgão, realmente envolvidas no trato das questões, para desenhar soluções e estratégias de atuação integrada; compartilhar conhecimentos e informações na busca de encontrar sinergias e expandir metodologias; todas essas são oportunidades de melhorias que não podem ser desprezadas pelos órgãos que devem zelar pelo patrimônio público.

Quanto aos órgãos responsáveis por programas e ações governamentais, há que se ter a consciência de que eles não são apenas transferidores de recursos e, sim, gestores de programas, devendo zelar pelo cumprimento dos objetivos, o que só pode ser feito com um quadro adequado de pessoal e recursos que permitam acompanhar a efetiva e eficaz implementação. Não basta alcançar metas de execução orçamentária, é necessário ter controle sobre a qualidade do gasto.

A descentralização da execução de políticas públicas, nas quais estejam presentes interesses tanto da entidade descentralizada como da União, presume coordenação, monitoramento e controle das ações por parte dos órgãos e entidades federais responsáveis pelos respectivos programas. O planejamento, nesse contexto, constitui elemento imprescindível para se fixar os padrões de controle e aferição de resultados, sem os quais resta absolutamente comprometida a atuação dos órgãos que, por dever constitucional, velam pelo patrimônio público, como é o caso, dentre outros, desta Corte, do Ministério Público, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União (AGU).

Por outro lado, órgãos e entidades do Poder Público, diretamente responsáveis pela consecução de programas e ações, devem ser dotados de suficiência administrativa e operacional para concretizar os objetivos de governo planejados, agindo, primariamente, na tomada de decisões para a correção dos

desvios verificados e nas medidas, de sua competência, para coibir as agressões e recuperar os prejuízos e danos intentados contra o erário.

Ademais, o exercício de todas essas atribuições deve pautar-se por atos e mecanismos que favoreçam o seu questionamento, no que diz respeito à adequação aos critérios de atuação pública constitucionalmente estabelecidos, seja pela transparência e publicidade da ação governamental, seja pela garantia de informações, métodos, sistemas e processos fidedignos que permitam tanto a atuação dos órgãos de controle estatal como da sociedade, no exercício do controle social.

Infelizmente, não é esse o quadro que surge das análises empreendidas neste trabalho, no que se refere à descentralização de ações executadas mediante transferências voluntárias de recursos do Orçamento Geral da União para os estados, Distrito Federal, municípios e ONG.

A inclusão de emendas parlamentares não obedece a critérios técnicos condizentes com os objetivos dos programas em que são inseridas. No momento da alocação de verbas, nenhuma verificação é realizada com base em critérios técnicos quanto às justificativas, necessidade local, prioridade de intervenção, especificações, custos etc, desvirtuando a atividade de planejamento.

A frenética busca por recursos para custear emendas parlamentares, por outro lado, termina por estabelecer uma relação ambígua entre o Parlamento e o Poder Executivo. Aquele reestima as receitas para acomodar emendas. Este promove o contingenciamento da execução orçamentária, forçando a competição pelos recursos e viabilizando a execução seletiva em troca de apoio político. O resultado é o enfraquecimento do Parlamento, em prejuízo de toda a sociedade, ao sucumbir à barganha política do Executivo em troca da implementação de emendas.

Os órgãos e entidades repassadores estão desaparelhados, em termos de recursos materiais, humanos e tecnológicos, para o bom desempenho de suas atribuições em todas as fases do ciclo de operacionalização das transferências voluntárias, isto é, desde o exame e aprovação dos pedidos, ao acompanhamento concomitante da execução e à análise das prestações de contas.

Faltam critérios técnicos objetivos e transparentes pré-definidos, tais como especificações, referenciais de custo, parâmetros fundamentados em indicadores sociais e econômicos aptos a orientar uma aplicação mais eficaz do dinheiro público, justificar a seleção de propostas e a escolha de entidades, principalmente as privadas, que serão beneficiadas com recursos do orçamento público. Procedimentos que deveriam constituir a depuração e a validação do planejamento das ações a serem executadas às vezes se resumem à escolha das emendas que efetivamente serão contempladas com verbas públicas, sem que haja uma avaliação técnica adequada para subsidiar a formalização do convênio ou instrumento similar.

As análises das propostas apresentadas pelos convenentes, por parte dos órgãos e entidades federais incumbidos dos programas e ações orçamentários, são negligenciadas, por vezes inócuas, sem qualquer efetividade, sugerindo um padrão de análise tão-somente *pro forma*. Em conseqüência, as proposições aprovadas não apresentam consistência. Descrições genéricas, de difícil entendimento, não trazem informações, qualitativas e quantitativas, que permitam avaliar os objetivos almejados, como serão realizadas as ações e o que se obterá concretamente em termos de produtos ou serviços a serem prestados à comunidade.

Todos esses problemas terminam por inviabilizar a atuação do próprio órgão repassador e dos órgãos de controle, interno e externo, nas fases subseqüentes do ciclo, isto é, no acompanhamento e fiscalização da execução (controle concomitante), na análise da prestação de contas e avaliação dos resultados (controle subseqüente), uma vez que os critérios e parâmetros de atuação deixaram de ser objetivamente definidos na fase antecedente da cadeia de controle. A precária atuação dos órgãos e entidades repassadores nesta fase termina por facilitar a atuação irregular dos convenentes, nas fases de execução física e financeira do ajuste e na montagem posterior de prestações de contas. Em verdade, nota-se uma correlação, do tipo causa-efeito, entre as negligências praticadas nas fases afetas ao planejamento das ações e as irregularidades que irão se materializar nas demais (execução e prestação de contas).

As prestações de contas se acumulam nos órgãos repassadores, carentes de pessoal e meios, em quantidade e qualidade, para analisá-las. Convenentes se omitem no dever de prestar contas. O atraso médio, em toda a administração pública federal, é de 3,9 anos na entrega de prestações de contas, e de 5,4 anos a idade média dos processos aguardando análises, perfazendo um montante de R$ 12,5 bilhões em recursos, cuja aplicação o governo desconhece os resultados. Esse fato, associado à falta de registro no Siafi da inadimplência da entidade convenente, permite que muitos entes da Federação e organizações não-governamentais continuem a receber recursos públicos sem que tenham prestado contas ou tenham tido suas prestações de contas sequer analisadas, quanto à boa e regular aplicação dos recursos anteriormente recebidos.

Os pareceres técnicos quanto à execução física e atingimento do objetivo, bem como quanto à correta e regular aplicação dos recursos denotam, outra vez, um padrão de análises meramente *pro forma*. Inexistem procedimentos de avaliação dos resultados alcançados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais, ou ainda, no tocante à satisfação do público-alvo em relação aos objetos implementados. Chama a atenção, também, o expressivo número de convênios e instrumentos similares aprovados pelos órgãos e entidades concedentes, nos quais auditorias desta Corte encontraram graves irregularidades.

Diante desse quadro não se pode concluir que efetivamente se fazem políticas públicas por intermédio das transferências voluntárias. Não se pode celebrar o volume atingido de execução orçamentária das alocações, se inexistentes os mecanismos de controle da qualidade desses gastos.

O panorama descrito, associado à insuficiência de mecanismos de transparência, que favoreçam um controle social mais efetivo em toda a cadeia de execução das ações e contribuam para a elevação do nível de *accountability* e para o fortalecimento da governança pública, somente favorece o aumento das possibilidades de captura das estruturas do Estado por parte de "esquemas" criminosos como aquele dos "anões do orçamento" e, do mais recente, "sanguessugas", deteriorando a já abalada confiança da sociedade nas suas instituições, uma vez que assiste, indignada, a dilapidação do patrimônio público em benefício de alguns políticos, empresários, servidores públicos, lobistas e outros agentes vinculados à cadeia de execução das transferências voluntárias.

A esse respeito vale transcrever trecho do voto do Acórdão TCU n.º 641/2007, citado neste trabalho:

> 9. Não poderia concluir este Voto sem externar meu desapontamento, e até mesmo indignação, com os resultados verificados em auditoria envolvendo a sistemática de descentralização de recursos públicos

> por intermédio das ditas *"transferências voluntárias"*, notadamente quanto aos convênios. O resultado dos trabalhos aponta falhas estruturais que maculam todo o processo de transferência, carreando recursos públicos para órgãos e entidades cujas necessidades, por vezes, mostra-se questionável. Falhas, fraudes e desvios comprometem a programação e orientação dos parcos recursos públicos federais destinados às ações de saúde, educação e infra-estrutura, apenas para mencionar os principais.

Cumpre, por fim, destacar, no que diz respeito ao estoque de convênios, contratos de repasse e termos de parceria não analisados, que a demora nos procedimentos de competência dos órgãos e entidades repassadores constitui um gargalo, na verdade um óbice à atuação da CGU, do TCU, do MPF e da AGU, no exercício de suas respectivas competências, uma vez que a atuação desses órgãos deve ser precedida dos seguintes procedimentos, de maneira simplificada: 1. Conclusão dos órgãos e entidades repassadores quanto à correta e regular aplicação dos recursos; 2. Em caso de irregularidades, cobrança para que os convenentes viessem a suprir as irregularidades constatadas; 3. Não supridas tais irregularidades, registro da inadimplência no Siafi; 4. Se ainda assim não supridas as irregularidades, instauração de Tomadas de Contas Especiais (TCE) pelos órgãos e entidades repassadores; 5. Conclusão da TCE, identificando prejuízo à União e a responsabilidade por esse prejuízo; 6. Remessa da TCE para que a CGU aprecie a sua regularidade formal; 7. Remessa da TCE pela CGU ao TCU para julgamento das contas e imputações decorrentes (ressarcimento do dano ou prejuízo e multas aos responsáveis). Somente com esse julgamento é que o MPF será acionado, por meio de representações (*notitia criminis*) encaminhadas pelo TCU, para promover as ações cabíveis (penais e de improbidade administrativa), bem como também a AGU para promoção das ações executivas, face aos acórdãos proferidos pelo TCU.

Resta claro que a repressão aos atos de corrupção e desvios de recursos ocorridos está absolutamente comprometida, na medida em que, considerando a atual situação, ao se chegar nos últimos elos dessa cadeia de procedimentos, já estará presente o manto da prescrição e, mesmo que não observada ainda essa realidade, certamente a extinção de punibilidade ocorrerá, na grande maioria dos casos, pela necessidade de aprofundamento dos procedimentos nos órgãos que atuam na fase final.

A adoção de controles baseados em contenções como, por exemplo, a proibição do órgão repassar recursos quando o número de contas pendentes de análise, inclusive as não apresentadas pelos convenentes, alcançar determinado índice de atraso, é medida que deve ser considerada no contexto que se apresenta.

Se não for restabelecido o controle do Estado 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, de fato, a medida mais sensata é suspendê-las até que se recobre o controle. A permanecer o estado de coisas coligidas na presente análise, efetuar transferências voluntárias de recursos é temerário.

Imprescindível, pois, diante do quadro exposto, que se aponha ressalva às contas do Governo da República no tocante a esse aspecto.

Referências Bibliográficas

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*, volume V, O orçamento na Constituição. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, pg. 109.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Processo Orçamentário Federal: problemas, causas e indicativos de soluções. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, n.126, 1995, p.4.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In: *Gasto Público Eficiente*: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Alexandre Rocha, Marcos Mendes (org.), et al. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, pg. 319-373.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, n.138, 1998, p.4-5.

6.2 Atuação da Justiça Eleitoral na Análise de Prestação de Contas e na Fiscalização das Campanhas Eleitorais

Da Justiça Eleitoral

A Constituição Federal de 1988 estabelece que os órgãos da Justiça Eleitoral são o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais.

A Constituição prevê, no art. 121, *caput*, que lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. Para tanto, a Lei nº 4.737, de 15/07/1965, Código Eleitoral, ao regular essas competências, foi recepcionada como lei complementar.

O Tribunal Superior Eleitoral, órgão máximo da jurisdição eleitoral, tem sua composição fixada no art. 119 da Carta Magna. O TSE compõe-se, no mínimo, de 7 membros, sendo 3 Ministros do Supremo Tribunal Federal, 2 Ministros do Superior Tribunal de Justiça e 2 advogados de notório saber jurídico e idoneidade moral. As decisões do TSE são irrecorríveis, salvo as que contrariarem a Constituição Federal e as decisões denegatórias de *habeas-corpus* ou mandado de segurança.

Os Tribunais Regionais Eleitorais, cuja jurisdição é estadual, têm sua composição fixada no art. 120, § 1º, da Constituição Federal. Compõem-se de 7 membros, sendo 2 desembargadores do Tribunal de Justiça, 2 juízes de direito escolhidos pelo Tribunal de Justiça, 1 juiz escolhido pelo Tribunal Regional Federal respectivo e 2 advogados de notório saber jurídico e idoneidade moral.

Os Juízes Eleitorais, designados pelo TRE dentre magistrados da Justiça Estadual, presidem as Zonas Eleitorais, sendo que estas em geral coincidem com as Comarcas. Municípios com reduzido número de eleitores podem ser agrupados em uma única Zona Eleitoral, bem como municípios que possuem elevado número de eleitores podem possuir mais de uma Zona Eleitoral.

A Junta Eleitoral, também denominada "Junta Apuradora", é um órgão colegiado que atua na 1ª instância, compondo-se de um Juiz Eleitoral, que será seu presidente e de 2 a 4 cidadãos, nomeados pelo TRE. A competência da Junta Eleitoral é basicamente apurar as eleições. Com a adoção da urna eletrônica e da apuração informatizada das eleições, a atividade da Junta Eleitoral em relação à apuração dos votos caiu em desuso. Praticamente, a única competência que resta à Junta Eleitoral é expedir o diploma aos eleitos para cargos municipais.

A Justiça Eleitoral possui a função jurisdicional, que consiste em dirimir conflitos quando provocada. Além dessa função jurisdicional típica, compete à Justiça Eleitoral a função administrativa, que se manifesta na administração do processo eleitoral. Não há atuação similar nos demais órgãos da justiça. Ao desempenhar essa função, o Juiz Eleitoral atua independente de provocação, sempre que for necessária sua intervenção. Os Juízes Eleitorais, dessa forma, exercem poder de polícia que consiste na faculdade de limitar o exercício de direitos individuais em prol do bem comum, podendo adotar as providências que forem necessárias para impedir ou fazer cessar as práticas que atentem contra a normalidade das eleições, independentemente se forem eleições municipais, estaduais ou federais.

Entretanto, a instauração de procedimentos para aplicação de sanções referentes a ilícitos eleitorais não é de competência dos Juízes Eleitorais quando as eleições são estaduais ou federais. Essas sanções só podem ser aplicadas pelo órgão jurisdicional que tem a competência para o registro da candidatura, ou seja, os TREs e o TSE.

Além das funções jurisdicional e administrativa, competem à Justiça Eleitoral as funções consultiva e normativa.

A função normativa consiste em expedir normas destinadas a regular o processo eleitoral. Para tanto, o TSE edita resoluções, que possuem força de lei ordinária conforme já decidido pelo próprio Tribunal. Essas resoluções, em geral, consolidam a legislação existente, bem como a jurisprudência da Corte Eleitoral, mesmo na ausência de texto expresso de lei. Os Tribunais Regionais Eleitorais também possuem essa competência quando editam resoluções sobre matéria eleitoral.

Do Ministério Público Eleitoral

O Ministério Público Eleitoral, integrante do Ministério Público Federal, atua em todas as fases e instâncias do processo eleitoral. O Procurador-Geral Eleitoral, que é o Procurador-Geral da República, tem a competência de exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do TSE. O Procurador-Geral da República pode designar, por necessidade de serviço, membros do Ministério Público Federal para oficiarem perante o TSE.

Para atuar junto aos TREs, compete ao Procurador-Geral Eleitoral designar o Procurador Regional Eleitoral em cada Estado e no Distrito Federal, bem como seu substituto, dentre Procuradores Regionais da República vitalícios, para um mandato de dois anos, admitindo-se uma recondução. O Procurador-Geral Eleitoral pode designar, por necessidade de serviço, outros membros do Ministério Público Federal para oficiarem, sob orientação do Procurador Regional, perante os Tribunais Regionais.

O Promotor Eleitoral, membro do Ministério Público Estadual, exerce as funções eleitorais junto aos Juízes Eleitorais de cada Zona.

Da Estrutura da Justiça Eleitoral

O quadro próprio da Justiça Eleitoral foi ampliado em virtude da Lei nº 10.842, de 20.02.2004, e da Lei nº 11.202, de 29.11.2005. A Lei nº 10.842/2004, criou, para cada Zona Eleitoral, dois cargos de provimento efetivo, sendo um de Técnico Judiciário e outro de Analista Judiciário. Esses cargos seriam providos, de forma gradual, conforme disponibilidade orçamentária, observado o escalonamento da tabela a seguir.

Cargos de Provimento Efetivo Criados pela Lei nº 10.842/2004 para os Cartórios das Zonas Eleitorais

2004		2005		2006	
Analista Judiciário	**Técnico Judiciário**	**Analista Judiciário**	**Técnico Judiciário**	**Analista Judiciário**	**Técnico Judiciário**
1150	1150	862	862	862	862

Fonte: TSE

Posteriormente, a Lei nº 11.202/2005, criou cargos de provimento efetivo e cargos em comissão para o TSE e para as secretarias dos TREs, conforme quadro a seguir.

Cargos de Provimento Efetivo e em Comissão Criados pela Lei nº 11.202, de 2005, para as Secretarias do TSE e os TREs.

	Analista Judiciário	Técnico Judiciário	Cargos em Comissão
TSE	135	141	29
TREs	714	1148	365

Fonte: TSE

A Lei nº 6.999, de 0706/1982, dispõe sobre a requisição de servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das Autarquias, para prestar serviços para a Justiça Eleitoral. A lotação atual do TSE e dos TREs, incluindo os cartórios das Zonas Eleitorais é detalhada, segregando-se servidores efetivos, requisitados e terceirizados, conforme quadro a seguir.

Quadro de Pessoal dos Tribunais Eleitorais

Tribunal	Servidores Efetivos	Requisitados	Terceirizados	Total
TSE	414	90	730	1.234
TRE-AC	102	75	27	204
TRE-AL	273	56	53	382
TRE-AM	260	127	40	427
TRE-AP	101	20	34	155
TRE-BA	862	395	118	1.375
TRE-CE	495	502	73	1.070
TRE-DF	192	399	193	784
TRE-ES	222	120	43	385
TRE-GO	482	89	99	670
TRE-MA	332	235	77	644
TRE-MG	1.577	922	204	2.703
TRE-MS	236	70	51	357
TRE-MT	304	85	72	461
TRE-PA	399	178	220	797
TRE-PB	315	364	83	762
TRE-PE	653	524	102	1.279
TRE-PI	370	132	147	649
TRE-PR	315	166	128	609
TRE-RJ	809	540	173	1.522
TRE-RN	338	52	74	464
TRE-RO	140	12	84	236
TRE-RR	84	31	4	119
TRE-RS	730	65	4	799
TRE-SC	459	140	161	760
TRE-SE	179	82	47	308
TRE-SP	1.879	2.493	136	4.508
TRE-TO	193	78	9	280
Total	**12.715**	**8.042**	**3.186**	**23.943**

Fonte: TSE e TREs

O número de servidores que efetuam a atividade de análise e instruções das prestações de contas partidárias encontra-se discriminado por Tribunal no quadro abaixo. A tabela também evidencia o número de servidores que foram utilizados para a análise da prestação de contas eleitorais de 2006 dos candidatos eleitos e seus respectivos comitês financeiros. Essa análise, bem como o julgamento do processo de prestação de contas pelo Tribunal, deve ser efetuada até oito dias antes da diplomação. Dessa forma, os Tribunais têm como regra formar grupos de funcionários para instrução e análise dos processos de prestação de contas dos candidatos e dos comitês financeiros para conseguir cumprir tal prazo.

Pessoal Alocado na Atividade de Análise e Instrução de Prestações de Contas

Tribunal	Pessoal alocado para Análise e Instrução de Processos de Prestação de Contas Anuais dos Partidos Políticos	Pessoal alocado para Análise e Instrução de Processos de Prestação de Contas dos Candidatos Eleitos e Comitês nas Eleições de 2006
TSE	11	27
TRE-AC	2	10
TRE-AL	2	14
TRE-AM	3	26
TRE-AP	2	9
TRE-BA	5	34
TRE-CE	2	25
TRE-DF	4	23
TRE-ES	4	33
TRE-GO	2	11
TRE-MA	3	24
TRE-MG	5	50
TRE-MS	3	3
TRE-MT	1	23
TRE-PA	2	19
TRE-PB	1	8
TRE-PE	4	29
TRE-PI	2	21
TRE-PR	2	18
TRE-RJ	3	31
TRE-RN	3	7
TRE-RO	3	7
TRE-RR	1	18
TRE-RS	7	20
TRE-SC	3	27
TRE-SE	2	11
TRE-SP	12	72
TRE-TO	2	6
Total	**96**	**606**

Fonte: TSE e TREs

No ano eleitoral, o TSE realiza a capacitação do pessoal dos TREs que trabalha na atividade de análise e instrução dos processos de prestação de contas eleitorais, tendo como objetivo uniformizar os procedimentos de exame a serem observados por toda a Justiça Eleitoral.

Nas eleições municipais, o TRE replica, para o pessoal dos Cartórios Eleitorais, o treinamento recebido do TSE referente aos procedimentos de exame a serem observados por toda a Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas eleitorais.

A análise e instrução de processos de prestação de contas eleitorais e partidárias é realizada pela unidade responsável pela atividade de controle interno. Em alguns Tribunais essa unidade é uma secretaria, em outros é uma coordenação. Não se compreende por que atividade de tal importância não é atribuída a unidade específica com maior contingente de pessoal.

De fato, a análise das prestações de contas não constitui atividade inerente ao controle interno, pois os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado e, como tal, não integram a estrutura da Justiça Eleitoral. O controle interno deve estar disponível para a fiscalização dos atos dos dirigentes dos tribunais, atividade que precisa ser mantida em pleno funcionamento durante o período eleitoral e depois

dele. Fiscalizar a contabilidade e as prestações de contas dos partidos e das campanhas é atividade-fim dos tribunais eleitorais, definida no art. 34 da Lei nº 9.096, de 19/09/1995. Seria recomendável, portanto, que essa tarefa fosse cometida a unidade específica em cada tribunal, dotada de profissionais qualificados, sempre vinculados à área-fim dos tribunais. Importante frisar que esse ajuste deve garantir à análise das contas a celeridade necessária e esperada pela sociedade.

Ainda a esse respeito, considera-se que a instrução e análise das prestações de contas é tarefa incompatível com as demais atribuições do órgão de controle interno. A Instrução Normativa TCU nº 47/2004, dispõe que compete ao controle interno emitir relatório de auditoria de gestão. Por sua vez, a Decisão Normativa TCU nº 81/2006 estabelece que, no âmbito das unidades vinculadas à Justiça Eleitoral, o referido relatório de gestão deve conter manifestação sobre a observância ou não, pelo órgão auditado, das normas legais referentes à cobrança e análise das prestações de contas relativas à aplicação dos recursos do Fundo Partidário pelos partidos políticos. Na sistemática atual, a unidade de controle interno teria que auditar a si mesma, o que seria uma incoerência.

Para análise das prestações de contas eleitorais e partidárias, a Justiça Eleitoral conta com dois sistemas informatizados. O primeiro é o Sistema de Prestação de Contas Eleitoral – SPCE, que foi idealizado para a confecção de prestação de contas eleitoral por candidatos e comitês financeiros. Possibilita a padronização e uniformização das informações a serem prestadas à Justiça Eleitoral, permitindo automaticamente o preenchimento e a impressão dos demonstrativos que compõem a prestação de contas de campanha eleitoral, de forma interativa e fácil. Permite também, a padronização dos procedimentos técnicos de exame das contas pelas unidades responsáveis pela fiscalização, tornando mais célere a prestação jurisdicional. Nas eleições de 2006 foi obrigatória a utilização desse sistema para a prestação das contas de campanha.

O segundo é o Sistema de Prestação de Contas dos Partidos Políticos – SPCP, que foi desenvolvido pela Justiça Eleitoral para os Partidos Políticos efetuarem suas escriturações contábeis e enviarem anualmente a prestações de contas do exercício anterior, possibilitando a análise informatizada dos dados apresentados.

Os sistemas de controle das prestações de contas eleitorais e dos partidos políticos, SPCE e SPCP, segundo a política de informática do TSE, são classificados como sistemas de área-meio. Dessa forma, durante a eleição, quando é dada prioridade a sistemas de área-fim, a manutenção evolutiva desses sistemas pode tornar-se precária. Se a análise de prestações de contas passasse a ser considerada atividade-fim, como de fato o é, a política de informática naturalmente se ajustaria a essa alteração. A situação atual prejudica a atuação das unidades do TSE e dos TREs que analisam e instruem as prestação de contas.

Verificou-se, ainda, que os sistemas SPCE e SPCP não se comunicam adequadamente. Informações constantes ou que poderiam constar no SPCE, tais como as relativas às sobras de campanha, assunção de dívidas de campanha por partidos e contas de comitê financeiro desaprovadas, não são disponibilizadas para o SPCP. A inserção dessas informações no SPCE e o posterior uso pelo SPCP auxiliaria sobremaneira a análise das contas partidárias.

Dos Partidos Políticos

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, conforme prescreve a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/1995, e o novo Código Civil, Lei nº 10.406, de 10/01/2002. Eles detêm autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais. Devem registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil. A Constituição Federal de 1988 também assegura aos mesmos direitos a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.

A Lei das Eleições, Lei nº 9.504/1997, facultou aos partidos políticos de uma mesma circunscrição a formação de coligações para as eleições majoritária, proporcional ou para ambas, podendo-se, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabelece um rol de fontes vedadas, qual seja, a vedação de contribuições procedentes de determinadas fontes, tais como: entidade ou governo estrangeiro; concessionário de serviço público; entidade de classe ou sindical; dentre outras. Esta lista é mais restrita do que a lista de fontes vedadas para as doações recebidas nas campanhas eleitorais.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

- multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, a cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995, ano de publicação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

O valor de trinta e cinco centavos por eleitor utilizado para obter a dotação orçamentária mínima destinada pela União ao Fundo Partidário é reajustado com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas. Na tabela a seguir demonstra-se o valor por eleitor reajustado destinado ao Fundo Partidário, o número de eleitores de 31 de dezembro do ano anterior e o montante mínimo a ser destinado pelo orçamento ao Fundo Partidário.

Montante Destinado ao Fundo Partidário em Função do Número de Eleitores

(em R$)

Ano	Valor Por Eleitor (R$)	Número de Eleitores em 31 de dezembro do ano anterior	Recursos Mínimos Destinados pelo Orçamento ao Fundo Partidário (R$)
1998	0,4200	101.247.295	42.523.864
1999	0,4500	103.778.477	46.700.315
2000	0,4575	106.101.067	48.541.238
2001	0,5100	106.100.259	54.111.132
2002	0,5800	109.817.437	63.694.113
2003	0,6300	110.901.601	69.868.009
2004	0,8300	115.295.292	95.695.092
2005	0,8800	116.727.157	102.719.898
2006	0,9700	121.521.071	117.875.439
2007	1,0038	125.926.858	126.405.380

Fonte: TSE

Há de se ressaltar que os valores destinados ao Fundo Partidário consignados no Orçamento Geral da União tem aumentado significativamente nos últimos anos, pois além da correção do valor por eleitor, há o aumento do número de eleitores propriamente dito.

No Quadro abaixo constam os valores do Fundo Partidário destinados aos Partidos Políticos, a cada ano desde 2001.

Distribuição do Fundo Partidário por Partido Político

PARTIDO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PAN	9.267,47	1.750,39	15.958,44	3.387,71	5.256,79	1.044,70
PCdoB	375.428,38	395.385,63	850.427,26	894.878,54	878.655,93	1.079.408,19
PCB	8.901,20	7.390,13	36.453,02	42.451,76	2.523,11	35.223,34
PCO	10.696,77	10.751,46	3.219,32	7.227,09	28.198,22	14.354,13
PDT	5.595.181,63	5.828.452,53	6.996.176,19	6.987.022,92	6.908.638,95	8.480.476,86
PFL	17.040.702,00	17.741.712,66	18.498.073,25	18.087.848,05	17.800.148,30	21.866.974,75
PGT	21.475,18	26.967,63	9.117,95	0,00	-	-
PL	690.848,32	723.695,73	5.488.138,51	6.978.270,98	6.900.799,97	8.472.682,24
PMDB	14.944.549,99	15.559.897,96	18.230.307,34	18.150.325,36	17.949.068,71	22.050.169,43
PMN	21.475,18	26.967,63	39.580,05	33.312,68	24.435,09	39.299,86
PPB	11.175.011,98	12.869.318,19	10.967.929,66	-	-	-
PMR	-	-	-	-	12.102,83	-
PP	-	-	-	10.637.448,07	10.518.884,51	12.917.457,68
PPS	14.489,26	26.967,63	1.087.812,02	1.170.501,01	1.181.644,31	1.455.776,85
PTC/PRN	21.475,18	21.115,75	39.580,05	35.172,11	8.442,60	43.021,39
PRB	-	-	-	-	-	42.444,01
PRONA	21.475,18	26.967,63	39.580,05	46.177,88	44.190,71	43.545,73
PRP	21.475,18	26.967,63	37.749,63	0,00	2.523,11	42.171,69
PRTB	21.475,18	19.577,50	39.580,05	19.378,11	23.944,55	35.415,54
PSB	947.072,02	990.390,42	6.635.239,97	7.194.737,52	7.114.067,31	8.733.395,44
PSC	21.475,18	4.535,58	12.715,98	18.152,96	44.190,71	42.967,94
PSD	12.592,60	5.238,25	3.127,03	0,00	-	-
PSDB	17.272.088,76	17.982.555,43	19.689.491,12	19.455.298,29	19.239.678,07	23.637.436,74
PSDC	21.475,18	26.967,63	39.580,05	46.177,88	44.190,71	35.939,88
PSL	12.244,65	5.846,47	3.219,32	3.630,66	0,00	30.857,35
PSN	-	-	-	-	-	-
PSOL	-	-	-	-	8.442,60	42.444,01

PARTIDO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PHS	21.475,18	26.967,63	39.580,05	37.931,43	44.190,71	43.545,73
PST	38.123,83	22.992,16	64,68	0,00	-	-
PSTU	22.896,76	26.967,63	28.947,07	7.618,06	39.937,04	43.215,73
PT	12.957.397,48	13.454.164,03	24.184.661,88	24.966.462,30	24.690.181,55	30.336.854,14
PtdoB	5.348,43	21.729,38	0,00	10.534,90	0,00	34.264,09
PTB	5.585.856,44	5.818.746,32	7.028.863,18	6.850.973,10	6.941.278,19	8.522.218,74
PTN	3.571,09	5.846,47	0,00	6.766,15	0,00	0,00
PV	21.475,18	26.967,63	39.580,05	271.407,24	1.151.497,31	81.970,55
Total	**86.937.020,86**	**91.733.801,11**	**120.084.753,17**	**121.963.092,76**	**121.607.111,89**	**148.204.576,73**

Fonte: TSE

São receitas do partido político as cotas do Fundo Partidário, doações e contribuições de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas, sendo que o partido deve manter contas bancárias distintas para movimentar os recursos financeiros do Fundo Partidário e os de outra natureza.

As doações em recursos financeiros devem ser, obrigatoriamente, efetuadas por cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do mesmo. Os recursos oriundos de fonte não identificada não podem ser utilizados, devendo ser recolhidos ao Fundo Partidário. As sobras de campanhas eleitorais devem ser contabilizadas como receita do exercício em que ocorrer a sua apuração, devendo ser utilizadas pelos partidos políticos, de forma integral e exclusiva, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e doutrinação política. A comprovação deve ser feita na prestação de contas anual do exercício subseqüente ao seu recolhimento.

Os recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser aplicados:

- na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, até o limite máximo de vinte por cento do total recebido;
- na propaganda doutrinária e política;
- no alistamento e campanhas eleitorais;
- na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

Da Prestação de Contas dos Partidos Políticos

A prestação de contas partidárias é regida pela Lei nº 9096/2005, que, por sua vez, é regulada pela Resolução TSE nº 21.841, de 22.06.2004.

Todos os partidos, por meio de seus órgãos municipais, estaduais e nacional, devem prestar contas, anualmente, à Justiça Eleitoral, até o dia 30 de abril do ano seguinte. O balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais.

No ano em que ocorrem eleições, os partidos devem enviar à Justiça Eleitoral balancetes mensais referentes ao período de junho a dezembro.

Se for constatada violação de normas legais ou estatutárias, o partido ficará sujeito às seguintes sanções:

- no caso de recebimento de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;
- no caso de recebimento de recursos de fontes vedadas, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano, sujeitando-se, ainda, ao recolhimento dos recursos recebidos indevidamente ao Fundo Partidário;
- no caso de falta de prestação de contas, ficam suspensas automaticamente as novas cotas do Fundo Partidário pelo tempo que o partido permanecer omisso, sujeitando os responsáveis às penas estabelecidas em lei;
- no caso de desaprovação das contas, ficam suspensas as cotas do Fundo Partidário pelo prazo de um ano, a partir da decisão.

As sanções referentes aos dois últimos itens são aplicadas exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade.

A principal fonte de recursos para o partido político são os recursos oriundos do fundo partidário. O diretório nacional do partido recebe os recursos do fundo partidário e decide se transfere, ou não, parcelas desse fundo para os diretórios estaduais. Estes, por sua vez, decidem se repassam recursos para os diretórios municipais. Constata-se que são poucos os repasses de recursos para os diretórios estaduais, e a quase ausência de repasses para os diretórios municipais.

A penalidade de suspensão do repasse do fundo partidário para os diretórios regionais acaba sendo ineficaz, tendo em vista que os órgãos nacionais em geral não repassam recursos do Fundo Partidário para os órgãos regionais.

Há de se ressaltar, que, caso um determinado diretório regional tenha sido penalizado com a suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário, o montante recebido pelo diretório nacional do partido continuará sendo o mesmo.

Penalidade mais efetiva poderia ser a aplicação de multa ao partido ou aos seus dirigentes, o que implicaria em alteração da Lei nº 9.096/1995 e da Resolução nº 21.841/2004.

O TSE tem efetuado estudos com o objetivo de aprimorar essa resolução, com destaque em dois pontos. O primeiro objetivo seria dividir o processo de prestação de contas partidárias em duas fases distintas: a fase administrativa, ou inquisitiva, e a fase judicante. A fase administrativa trataria de análise da documentação apresentada pelo partido político e da execução de procedimentos de auditoria, tais como circularizações e diligências. Finalizando essa fase, seria elaborado o parecer conclusivo da unidade técnica. A partir deste ponto iniciar-se-ia a fase judicante, sorteando-se o relator do processo e iniciando-se o contraditório.

A segunda proposta de alteração é extinguir a exigência de instauração de Tomada de Contas Especial - TCE, no caso do partido ou dos seus dirigentes não terem promovido o recolhimento integral ao erário dos valores referentes ao Fundo Partidário em até 60 dias a contar do trânsito em julgado da decisão que considerou desaprovadas ou não prestadas as contas partidárias. A TCE é procedimento administrativo para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o débito. A decisão dos Tribunais de Contas relativas a TCEs tem eficácia de título executivo extrajudicial. Dessa forma, a abertura de TCE pode ser considerada desnecessária, tendo em vista já existir decisão ou sentença da

Justiça Eleitoral com eficácia de título executivo judicial. A decisão ou sentença da Justiça Eleitoral seria suficiente para a execução dos responsáveis.

Das Campanhas Eleitorais e a Prestação de Contas

A Lei das Eleições, Lei nº 9.504/1997, estabelece normas gerais para as eleições. Antes da edição dessa norma, as leis eleitorais disciplinavam o processo eleitoral em curso, ou seja, tinham vigência temporária. Passadas as eleições para as quais uma determinada lei tinha sido editada, cessava a sua vigência e outra teria que ser elaborada para o próximo pleito. A jurisprudência formada em um processo eleitoral praticamente não era utilizada no próximo pleito, porque havia outras regras editadas pela nova lei.

Essa lei disciplina que até 10 dias úteis após a escolha dos seus candidatos em convenção, os partidos devem constituir comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas, sendo que não é admitida a constituição de comitê financeiro de coligação partidária. Na eleição presidencial o partido que tenha candidato próprio é obrigado a criar o comitê nacional.

As despesas da campanha eleitoral são de responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos. A cada eleição, cabe a lei fixar, até o dia 10 de junho do ano eleitoral, os limites de gastos de campanha para os cargos em disputa. Caso essa lei não seja editada, cabe a cada partido fixar o limite de gastos por cargo eletivo, com comunicação à Justiça Eleitoral. Há de se ressaltar que, desde a edição da Lei nº 9.504/1997, nunca houve a promulgação de lei fixando esse limite de gastos. Gastar recursos além dos valores declarados sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

É obrigatório que partidos e candidatos abram uma conta bancária específica, para registrar todo o movimento financeiro da campanha eleitoral. Esta conta deverá ser encerrada em 31de dezembro do ano eleitoral. Para orientar os bancos, o Banco Central do Brasil editou a Carta-Circular 3.236, de 08/06/2006, tecendo esclarecimentos sobre os procedimentos a serem observados pelos estabelecimentos bancários sobre a obrigatoriedade da abertura de conta bancária específica em nome de qualquer comitê financeiro ou candidato escolhido em convenção.

A legislação eleitoral prescreve que pessoas físicas ou jurídicas podem fazer doações para as campanhas eleitorais, sendo que todas as doações devem ser feitas diretamente na conta bancária específica de partidos e candidatos e efetuadas por meio de cheques cruzados e nominais, transferência eletrônica de fundos e depósitos em espécie devidamente identificados.

A falta de identificação do doador e/ou da informação de números de identificação inválidos no CPF ou no CNPJ caracteriza o recurso como de origem não identificada, sendo que esse tipo de recurso não pode ser utilizado pelos candidatos ou comitês financeiros.

Os partidos, as coligações e os candidatos são obrigados a divulgar, pela internet, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro do ano eleitoral, relatório discriminando os recursos arrecadados e utilizados na campanha eleitoral.

A Lei nº 9.504/1997 proíbe que partidos e candidatos recebam, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade procedente das seguintes fontes vedadas:

- entidade ou governo estrangeiro;
- órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- concessionário ou permissionário de serviço público;
- entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- entidade de utilidade pública;
- entidade de classe ou sindical;
- pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- entidades beneficentes e religiosas;
- entidades esportivas que recebam recursos públicos;
- organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- organizações da sociedade civil de interesse público.

Este dispositivo tem como objetivo excluir do processo eleitoral todos aqueles cuja participação possa, por meio de aporte de recursos, interferir no processo eleitoral. A questão ganha mais relevância, devido ao fato de a Resolução TSE 22.250, de 29/06/2006, que dispõe sobre a arrecadação, a aplicação de recursos e a prestação de contas nas eleições de 2006, estabelecer que o uso de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável e causa para a rejeição das contas, ainda que o valor seja restituído.

Mas, em relação a este tema, o que causou mais controvérsia nas eleições de 2006 foi, sem dúvida, a vedação de recebimento de doações por parte de concessionárias e permissionárias de serviço público. Tal vedação visa coibir relações promíscuas entre concessionárias e o poder público concedente. Por um lado a proibição legal protege os concessionários e permissionários, procurando impedir exigências de doações. Por outro lado, procura evitar doações com objetivos futuros de "troca de favores".

O artifício utilizado, constatado em vários processos de contas eleitorais analisados pela equipe de auditoria do TCU no TSE, TRE-SC, TRE-BA e TRE-SP, consistia em realizar a doação por intermédio de uma das empresas pertencente a um grupo de sociedades, sendo que a doadora não era concessionária ou permissionária de serviço público. No entanto, uma ou mais empresas pertencentes ao mesmo grupo seriam signatárias de contratos de concessão de serviço público.

Fato comum, detectado em vários processos analisados, foi a doação, por parte de empresa que não é concessionária de serviço público, mas é coligada ou até mesmo controlada por empresa prestadora de serviço de coleta de lixo e de limpeza urbana.

A jurisprudência da Justiça Eleitoral tem oscilado em relação a esse tema. Em várias decisões tem entendido que tais tipos de doação caracterizam fonte vedada, na modalidade indireta, pois as empresas pertencentes ao grupo que são signatárias de contrato de concessão de serviço público poderiam repassar direta ou indiretamente (via controladora) recursos à empresa pertencente ao grupo que não é concessionária e esta efetuar a doação a partidos e candidatos. Considera-se que é muito comum o fluxo de recursos financeiros entre empresas pertencentes a um mesmo grupo empresarial.

Em outro sentido, tem entendido a Justiça Eleitoral, em alguns casos, não se tratar de fonte vedada, sob o argumento de que a empresa doadora não era concessionária de serviço público, não importando se outras empresas do mesmo grupo o fossem.

Essas decisões discordantes refletem a situação decorrente das Leis 9.504/1997 e 9096/1995, que não explicitam o que é doação indireta, ou seja, aquela realizada por empresa que possua coligada, controladora ou controlada que seja concessionária ou permissionária de serviço público ou, ainda, que participe de consórcio de empresas que seja concessionário ou permissionário de serviço público.

Outra espécie de doação comum nas últimas eleições, também objeto de decisões discordantes, foi a realizada por empresas que detêm concessão de exploração de lavra, as chamadas mineradoras. O artigo 24, III, da Lei 9.504/1997, ao se referir às "concessionárias e permissionárias de serviço público" não incluiu as empresas mineradoras, titulares de concessões ou autorizações para a exploração de substâncias minerais. A concessão de lavra consiste em concessão de uso de bem público, não esbarrando na vedação legal imposta às concessionárias ou permissionárias de serviço público. Na falta de vedação legal expressa, é lícito às sociedades mineradoras contribuírem, com doações, para o financiamento de campanhas eleitorais.

Não obstante a legalidade de tais doações, os motivos que levaram o legislador a vedar doações por parte de concessionárias e permissionárias de serviço público podem também ser aplicáveis às sociedades mineradoras. A permissão de doações de empresas que são concessionárias ou autorizatárias de exploração de uso de bem público também pode levar ao estabelecimento de uma relação promíscua entre o poder concedente e o particular que detém a concessão ou autorização.

As doações estão limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no exercício anterior às eleições, no caso de pessoa física, e a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição, no caso de pessoa jurídica. A doação de quantia acima dos limites fixados sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. As doações para as campanhas eleitorais também estão limitadas para as realizadas pelo próprio candidato. Nesse caso, o valor limite será o valor máximo de gastos estabelecidos pela lei ou pelo seu partido.

A pessoa jurídica que ultrapassar o limite de doação está sujeita, além desta multa, a não participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por decisão da Justiça Eleitoral. Para verificação da observância dos limites estabelecidos, a Justiça Eleitoral pode solicitar informações de todos os órgãos que, em razão de sua competência, possam colaborar na apuração.

Constata-se que o limite estabelecido para doações de pessoas jurídicas é muito elevado. Por exemplo, uma empresa que tenha tido um faturamento no ano anterior ao das eleições de R$ 1 bilhão de reais poderia doar até R$ 20 milhões em campanhas eleitorais, o que represente aproximadamente 12,7% do total arrecadado, na eleição de 2006, pelo candidato eleito à Presidente da República e seu respectivo comitê financeiro. A redução desse percentual de 2% do faturamento poderia ser uma alteração desejável na legislação, com o objetivo de diminuir a interferência do poder econômico no processo eleitoral.

A Lei nº 9.504/1997, em seu art. 23, permite que pessoas físicas efetuem doações em espécie, desde que devidamente identificada e respeitando o limite legal. Ocorre que, não obstante a norma exigir a identificação do doador, a fragilidade de identificação da origem da doação de recursos em espécie é

evidente. O ideal seria que a legislação vedasse expressamente quaisquer doações efetuadas em espécie, pois este tipo de doação dá todos os instrumentos para a efetivação do caixa paralelo de campanha, o "caixa 2".

Os recursos arrecadados com a venda de bens ou com a realização de eventos, destinados a angariar recursos para a campanha eleitoral, são considerados doação e estão sujeitos aos limites legais, sendo que o montante arrecadado deve, antes de sua utilização, ser depositado na conta bancária específica.

É imprescindível, seja qual for a natureza do recurso arrecadado, ainda que do próprio candidato, a emissão de recibos eleitorais. O TSE disponibiliza um sistema informatizado para emissão de recibos eleitorais para que os diretórios nacionais dos partidos políticos informem a relação dos recibos emitidos.

A sobra de recursos financeiros (sobra de campanha) é constituída de valores de origem não identificada e da diferença positiva entre o total arrecadado e o montante gasto na campanha, sendo que a mesma deve ser declarada na prestação de contas. Após o julgamento de eventuais recursos, a sobra de campanha deve ser transferida ao partido ou coligação, neste caso para divisão entre os partidos que a compõem, podendo apenas ser utilizada na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

Para a comercialização de bens ou a promoção de eventos que se destinem a arrecadar recursos para campanha eleitoral, o comitê financeiro ou candidato deve comunicar sua realização ao tribunal eleitoral, que pode determinar a sua fiscalização, bem como comprovar a sua realização na prestação de contas, apresentando todos os documentos a ela pertinentes, inclusive os de natureza fiscal.

O partido que descumprir as normas legais relativas à arrecadação e aplicação de recursos perde o direito a recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo dos candidatos beneficiados responderem por abuso do poder econômico. Esta sanção é aplicada exclusivamente ao órgão partidário a que estiver vinculado o comitê financeiro.

Os candidatos e comitês financeiros podem arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição. Excepcionalmente, é permitida a arrecadação de recursos após esse dia, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais devem estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Nas eleições de 2006, o comitê financeiro nacional do Partido dos Trabalhadores ficou com dívidas, de R$ 10.303.372,70 (dez milhões, trezentos e três mil, trezentos e setenta e dois reais e setenta centavos). O TSE aprovou que o Partido dos Trabalhadores, utilizando-se do instrumento da novação, previsto no art. 360, II do Código Civil, assumisse a dívida, com a anuência dos credores. Desta forma, o comitê do candidato, ou ele próprio, estavam liberados do pagamento da dívida. O partido assumiria o compromisso pelo adimplemento das obrigações. O TSE entendeu que a assunção da dívida feita pelo partido importaria em doação que o partido fez ao candidato. No entanto, deveria o partido, por ocasião da prestação de suas contas anuais, destacar a origem dos recursos utilizados para quitar essas obrigações.

É oportuno lembrar que as contas do comitê financeiro nacional do Partido dos Trabalhadores foram rejeitadas pelo TSE, o que ensejaria a interrupção do repasse do Fundo Partidário ao Partido no ano seguinte.

O PT, então, possivelmente teria dificuldades para quitar essa dívida de grande monta em virtude da provável suspensão do repasse dos recursos do Fundo Partidário no exercício de 2007.

Entretanto, em recurso apresentado pelo PT, o TSE, em decisão liminar, conferiu efeito suspensivo à interrupção de repasse dos recursos do Fundo Partidário ao PT, até a decisão de mérito, possibilitando que o partido continue a receber os repasses durante o exercício 2007.

Os doadores e fornecedores de bens e serviços podem prestar informações diretamente à Justiça Eleitoral, sendo que as mesmas podem ser utilizadas no exame das prestações de contas de campanha.

A Justiça Eleitoral adota como procedimento de auditoria efetuar circularizações prévias à análise das contas, por meio do envio de ofícios às empresas potenciais fornecedoras de bens e serviços a campanhas eleitorais, tais como gráficas, produtoras de vídeo e empresas de publicidade. Esses expedientes solicitam que as empresas forneçam, de livre e espontânea vontade, informações sobre serviços prestados pelas mesmas em campanhas. Com base nas respostas recebidas, a equipe técnica pode confirmar se as informações prestadas pelos candidatos e comitês conferem com as prestadas pelos fornecedores. Esse tipo de procedimento tem se revelado de grande valia, com expressivo atendimento por parte das empresas, possibilitando o cruzamento de informações, de modo a verificar a veracidade das informações prestadas, relativas às despesas efetuadas por candidatos e comitês.

A Justiça Eleitoral também efetua pedidos de confirmação de doações recebidas pelos candidatos e comitês, por intermédio do procedimento de auditoria denominado "pedido de confirmação positivo em branco". Tal pedido solicita ao possível doador que preste informações a respeito da doação. Dessa forma, a Justiça Eleitoral recebe informações de doações efetuadas para a campanha eleitoral, podendo cruzar essa informação com às prestadas por candidatos e comitês, possibilitando detectar doações não declaradas nas prestações de contas.

Os candidatos às eleições proporcionais encaminham suas contas diretamente à Justiça Eleitoral ou por intermédio do comitê financeiro. Os candidatos às eleições majoritárias encaminham suas contas ao comitê financeiro. Esse, por sua vez, encaminha o conjunto das prestações dos candidatos e do próprio comitê à Justiça Eleitoral.

O candidato e o caixa da campanha devem assinar a prestação de contas da campanha, sendo ambos solidariamente responsáveis pela veracidade das informações.

Os comitês financeiros e os candidatos proporcionais que optarem pela prestação de contas diretamente devem encaminhar a prestação de contas à Justiça Eleitoral até o trigésimo dia posterior à realização das eleições. O comitê financeiro deve, havendo segundo turno, encaminhar a prestação de contas dos candidatos que o disputem, referente aos dois turnos, até o trigésimo dia após a sua realização. Para as eleições de 2006, os prazos foram até 31/10/2006 e 28/11/2006. A inobservância dos prazos para o encaminhamento das contas impede a diplomação dos eleitos.

Ao examinar a prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos das Cortes de Contas. Se houver indícios de irregularidade, poderá requisitar do candidato ou do comitê financeiro informações necessárias ou determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento do processo. Havendo diligências, as mesmas devem ser cumpridas em 72 horas, contando da intimação, prazo que pode ser prorrogado a critério do relator. O Ministério Público Eleitoral emite parecer em relação às contas, no prazo de 48 horas.

Entretanto, é usual a concessão de prorrogações de prazo, principalmente em relação às contas dos candidatos que não foram eleitos. Estas prorrogações são sucessivas e em prazos mais amplos do que as 72 horas previstas pela Resolução nº 22.250/2006.

A Justiça Eleitoral, ao julgar as contas, decide:

- pela aprovação, quando estiverem regulares;
- pela aprovação com ressalvas, no caso de ocorrência de falhas que não comprometam a regularidade;
- pela rejeição, quando as falhas verificadas comprometam a regularidade.

O uso de recursos financeiros para pagamento de gastos de campanha que não provenham da conta específica implica na desaprovação das contas do partido ou do candidato.

Os processos de prestação de contas dos candidatos e dos comitês financeiros podem ser consultados por qualquer interessado, podendo estes obter cópia de suas peças.

As prestações de contas de campanha devem possuir lastro comprobatório. As receitas devem estar acobertadas pelos recibos eleitorais e as despesas por documentação fiscal pertinente.

Ressalte-se que as contas são devidas ainda que não haja movimentação financeira de recursos da campanha.

Com relação ao prazo para julgamento das contas dos candidatos, a Lei nº 11.300/2006, que alterou a Lei 9.504/1997, estabelece que a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em até 8 (oito) dias antes da diplomação. Desta forma, nenhum candidato poderá ser diplomado até que suas contas tenham sido julgadas. Constata-se que este prazo é demasiado exíguo, especialmente no caso de haver segundo turno para os cargos de Governador e Presidente da República.

Os candidatos que foram para o segundo turno tinham, para as eleições de 2006, até 28/11/2006 para enviar as suas contas. A diplomação dos eleitos foi realizada em 19/12/2006. A Justiça Eleitoral tinha até 8 dias antes desta data, ou seja, 11/12/2006 para julgar as contas dos candidatos eleitos. Considerando que os candidatos freqüentemente entregam suas contas no último dia do prazo, a Justiça Eleitoral teve somente entre 29/11/2006 a 11/12/2006 para instruir, analisar e julgar as contas dos candidatos eleitos. Foram apenas 11 dias úteis para trabalho de grande complexidade. E caso haja algum problema em relação as contas é necessário que o candidato se manifeste dentro do prazo de 72 horas (podendo ser prorrogado, a critério do Relator). São formados verdadeiros mutirões para que se cumpra o prazo legal.

Uma fase trabalhosa de análise das contas eleitorais e partidárias é a verificação das informações constantes dos extratos bancários das contas dos candidatos e comitês financeiros que são recebidos em papel na ocasião da prestação de contas. Atualmente, necessita-se efetuar a conferência manual dos lançamentos constantes dos extratos. Uma alternativa que agilizaria a análise, inclusive minimizando a possibilidade de erros, seria o recebimento informatizado dos extratos bancários. Para tanto, seria necessário o TSE firmar convênio com o Banco Central do Brasil para recebimento dos extratos bancários dos partidos políticos, no caso de contas partidárias, e dos candidatos e comitês financeiros, no caso de contas eleitorais. Assim, o Bacen receberia de forma padronizada as informações dos extratos bancários das contas correntes dos partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e as repassaria ao

TSE. Esse procedimento agilizaria a análise das contas pela unidade técnica responsável e minimizaria a ocorrência de erros. Além disso, evitaria a possibilidade de falsificação do extrato bancário em papel.

Para efetivar o intercâmbio de informações, o TSE e a SRF editaram a Portaria Conjunta nº 74, de 10/01/2006. Este instrumento permite o cruzamento de dados tributários com a relação de doações nas eleições, sendo que a principal motivação do estabelecimento dessa parceria foram as denúncias de caixa dois nas campanhas eleitorais, especialmente depois do episódio denominado "mensalão".

Essa portaria estabelece que o TSE deve enviar à SRF informações relativas às prestação de contas e que nas declarações de ajuste anual do imposto de renda das pessoas físicas e nas declarações de informações econômico-fiscais das pessoas jurídicas serão estabelecidos campos específicos para identificar doações a candidatos, comitês financeiros e partidos políticos, bem como gastos realizados diretamente por eleitores. A SRF confrontará as informações contidas nas prestações de contas com as fornecidas na declaração anual.

Além disso, a portaria conjunta permite que a SRF receba denúncias de qualquer cidadão sobre o uso irregular de recursos em campanha eleitoral.

A receita, com vistas à verificação de eventual cometimento de ilícito tributário, procederá à análise: a) das prestações de contas dos candidatos, dos comitês financeiros e dos partidos políticos; b) de denúncias efetuadas por qualquer cidadão sobre uso indevido de recursos financeiros ou não, em campanhas eleitorais ou nas atividades dos partidos políticos. Destaca-se que a SRF deve informar ao TSE qualquer infração tributária detectada, no que se refere à omissão de doações, ao fornecimento de mercadorias ou prestação de serviços por pessoa jurídica, cuja situação cadastral perante o CNPJ revele a condição de inapta, suspensa ou cancelada, ou, ainda, inexistente, prestação de serviços por pessoa física com CPF inexistente ou cancelado e uso de documentos fiscais falsos ou fraudulentos.

Essa Portaria também viabiliza que o TSE forneça à SRF o total de doações efetuadas por todas as pessoas físicas e jurídicas. A SRF, de posse desses dados, verifica quais os doadores que ultrapassaram o limite de 10% dos rendimentos auferidos no ano anterior, no caso de pessoa física, e de 2% do faturamento do ano anterior, no caso de pessoa jurídica.

Há de se ressaltar que o desrespeito ao limite para as doações, por pessoas físicas e jurídicas, resulta em infração cometida pelo doador, e não pelo candidato, não alterando o julgamento de mérito sobre suas contas.

Questão interessante sobre o tema de financiamento das campanhas eleitorais foi abordada pelo jornalista Lúcio Vaz, do Correio Braziliense. Ele comenta sobre o momento de o candidato "rodar o chapéu" e pedir doações de campanha a empresários. Ressalta que políticos costumam afirmar que as doações de campanha não interferem na sua atuação como homens públicos, seja no Executivo, seja no Legislativo. E que é provável que muitos consigam manter a independência, mas são fartos os indícios de que a relação de "toma-lá-dá-cá" está presente em muitos momentos da atividade política. E, cita, como exemplo, a recente formação das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Há uma clara relação entre os membros das comissões e os financiadores de suas campanhas. Cita que a Comissão de Minas e Energia está repleta de deputados que tiveram empresas mineradoras como grandes doadores de suas campanhas. A Comissão de Viação e Transportes tem vários componentes cujas campanhas foram financiadas por empreiteiras. Deputados que tiveram como doadores empresas do agronegócio estão

alojados na Comissão de Agricultura. E a parte mais visível dessa relação promíscua está presente na Comissão Mista Permanente de Orçamento e Fiscalização. Os parlamentares que apresentaram emendas para grandes obras rodoviárias receberam doações de campanha justamente das construtoras que executaram essas obras. O jornalista ressalta que não é por acaso que as construtoras doaram mais de R$ 100 milhões para as eleições de 2006.

Da Fiscalização das Campanhas Eleitorais

A propaganda política pode ser dividida em propaganda partidária e propaganda eleitoral. A propaganda partidária possui vertente ideológica voltada para a doutrinação política, enquanto que a propaganda eleitoral destina-se às campanhas eleitorais. A propaganda eleitoral inicia-se no dia cinco de julho do ano eleitoral, encerrando-se com o término da votação. No segundo semestre dos anos eleitorais não é veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei, sendo a propaganda eleitoral no rádio e na televisão restrita ao horário gratuito, vedada a veiculação de propaganda paga. Dos programas de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita pode participar, em apoio aos candidatos, qualquer cidadão não filiado a outra agremiação partidária ou a partido integrante de outra coligação, sendo vedada a participação de qualquer pessoa mediante remuneração.

Compete ao Juiz Eleitoral a fiscalização do processo eleitoral, exercendo o poder de polícia que lhe permite, independente de provocação, adotar providências necessárias para o bom andamento das eleições.

A Lei nº 11.300/2006, que alterou a Lei nº 9.504/1997, a Lei das Eleições, vedou a veiculação de propaganda política de qualquer natureza em bens públicos, como postes, sinalização de tráfego, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos. Esta mesma lei trata como crimes diversos atos realizados no dia da eleição, como o uso de alto-falantes, a promoção de comícios ou carreatas, a boca de urna e a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos ou candidatos, mediante publicações, cartazes, camisetas, bonés, broches ou dísticos em vestuário. A aludida lei também vedou a veiculação de propaganda eleitoral mediante o uso de *outdoors*.

Essa Lei proíbe diversas condutas aos agentes públicos, servidores ou não, tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, caracterizando atos de improbidade administrativa, conforme previsto na Lei nº 8.429, de 02/06/1992. Também vedou, nos três meses que antecedem as eleições, a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos na realização de inaugurações, bem como a participação de candidatos a cargos do Poder Executivo em inaugurações de obras públicas no mesmo período.

Durante a campanha eleitoral de 2006, vários candidatos que gravaram inserções para o horário gratuito denunciaram junto a corregedoria dos TREs que suas inserções não estavam sendo veiculadas nos meios de comunicação pelo partido político. Ou seja, o partido privilegiava alguns de seus candidatos em detrimento de outros.

O texto da Lei nº 11.300/2006, aprovado pelo Congresso Nacional continha dispositivo que vedava que os programas de rádio e de televisão e as inserções na programação utilizassem gravações externas, montagens ou truncagens, computação gráfica, desenhos animados, efeitos especiais e a conversão para vídeo de imagens gravadas em películas cinematográficas. No entanto, o Presidente da República optou por vetar tal dispositivo.

Uma forma dos candidatos e comitês financeiros obterem recursos para a campanha eleitoral é por meio de promoção de eventos para arrecadação de recursos. O TRE-SP e o TRE-BA, na eleição de 2006, por exemplo, optaram por fiscalizar todos os eventos de arrecadação de recursos a eles comunicados.

Como normalmente esses eventos são realizados em horário noturno e em diferentes regiões do estado, a fiscalização desses eventos envolve a necessidade de estrutura adequada dos TREs e dos cartórios das Zonas Eleitorais do interior. Há a necessidade de veículos, de pagamento de diárias e hora extra, máquinas fotográficas, assim como pessoal disponível para efetuar tal atividade. Essa estrutura mínima nem sempre era atendida, e exigiu grande esforço dos servidores para contornar as dificuldades.

Os eventos realizados na capital e nas Zonas Eleitorais próximas a mesma eram fiscalizados por pessoal do próprio TRE. Em geral, por servidores da unidade que cuidam da análise das prestações de contas eleitorais. Nas Zonas Eleitorais do interior, os eventos eram fiscalizados por pessoal do cartório eleitoral com suporte técnico dos servidores do TRE. Nesses casos, as dificuldades eram ainda maiores, pois os cartórios eleitorais do interior apresentam estrutura precária. Não há, em váriasZonas Eleitorais, veículo próprio da Justiça Eleitoral, sendo necessário utilizar carros de outros órgãos públicos.

A fiscalização de promoções de eventos tem a vantagem de antecipar a análise da prestação de contas do candidato ou do comitê financeiro, visto que já se estimam os valores arrecadados nos eventos e de suas despesas de realização. Essa fiscalização, ainda, dificulta que o candidato e comitê financeiro utilizem recursos obtidos sem declarar na prestação de contas, além de evitar que recursos doados sem o recibo eleitoral correspondente sejam "esquentados" na prestação de contas por meio de declaração que o evento arrecadou valor superior ao que de fato ocorreu.

Dessa forma, seria recomendável que a Justiça Eleitoral incentivasse essa forma de fiscalização, com alocação de maior número de pessoal nessa atividade, fornecendo equipamentos adequados, tais como máquinas fotográficas e veículos, assim como disponibilizando recursos orçamentários para pagamentos de diárias e horas extras aos servidores envolvidos na fiscalização.

A imprensa teve papel relevante nas eleições de 2006. Pode-se destacar a veiculação de campanhas para que os cidadãos dessem preferência aos candidatos que não sujassem a cidade e que respeitassem a legislação eleitoral. Além disso, a imprensa auxilia o trabalho da Justiça Eleitoral ao incentivar que os cidadãos denunciem as violações cometidas pelos candidatos.

No TRE-SP, as denúncias são recebidas em sistema *on-line*, desde as eleições de 2002. Na eleição de 2006, o denunciante foi obrigado a se identificar, mas se preservou sua identidade. Verificou-se, ainda, a redução do número de denúncias, passando de 10.161 denúncias em 2004, para 4.517 denúncias em 2006. A alteração da legislação eleitoral decorrente da edição da Lei nº 11.300/2006, que impôs diversas restrições à campanha eleitoral, é a causa mais provável para a diminuição do número de denúncias. Constatou-se que os candidatos estavam mais cautelosos em relação a suas condutas, consultando a Justiça Eleitoral acerca do que podia ou não ser feito. A expectativa de um maior controle e a existência de multas mais pesadas por parte da Justiça Eleitoral, contribuíram para a tranqüilidade em que decorreram as eleições de 2006.

Os Tribunais Eleitorais, durante as eleições de 2006, aplicaram cerca de 1300 multas, totalizando mais de R$ 27 milhões. O montante de multas aplicadas em decorrência de irregularidades na propaganda eleitoral totalizou mais de R$ 22 milhões. Com relação às pesquisas eleitorais, foram

aplicados mais de R$ 3 milhões em multas. No tocante a pedidos de exercício de direito de resposta, a Justiça Eleitoral recebeu 4.156 pedidos e deferiu 1.272. Os números estão consolidados no quadro a seguir.

Direito de Resposta e Irregularidades Apuradas na Campanha Eleitoral de 2006

Tribunal	Pedidos de Direito de Resposta		Irregularidade nas Pesquisas Eleitorais		Irregularidade nas Propagandas Eleitorais		Outras Irregularidade Detectadas	
	Solicitados	Concedidos	Denúncias Analisadas	Valor das Multas	Denúncias Analisadas	Valor das Multas	Denúncias Analisadas	Valor das Multas
TSE	812	160	7	NI	411	NI	-	-
TRE-AC	86	45	3	-	4	85.128,00	-	-
TRE-AL	324	259	34	53.205,00	496	287.307,00	-	-
TRE-AM	140	128	-	-	-	-	-	-
TRE-AP	147	74	19	106.410,00	112	4.489.357,00	84	-
TRE-BA	334	55	-	-	416	761.665,00	61	-
TRE-CE	58	24	-	-	126	109.728,00	5	-
TRE-DF	105	15	2	53.000,00	5.450	153.974,00	215	-
TRE-ES	36	3	1	-	143	247.422,50	-	-
TRE-GO	69	11	7	-	218	287.846,00	393	148.974,00
TRE-MA	260	101	7	0,00	817	1.233.536,00	NI	NI
TRE-MG	98	26	5	-	302	631.511,00	NI	NI
TRE-MS	102	8	-	-	194	42.564,00	2	-
TRE-MT	75	16	5	10.641,00	174	NI	463	-
TRE-PA	109	36	14	-	395	2.624.589,90	180	110.960,00
TRE-PB	143	26	34	53.205,00	490	938.204,52	22	30.679,61
TRE-PE	258	29	14	2.500.000,00	516	204.179,00	14	-
TRE-PI	105	29	2	53.205,00	316	489.938,05	-	-
TRE-PR	109	19	63	180.897,00	546	961.434,00	26	79.807,50
TRE-RJ	88	29	-	53.205,00	-	1.189.292,10	-	58.525,50
TRE-RN	46	20	1	-	257	1.788.561,00	-	-
TRE-RO	68	36	10	106.410,00	297	386.948,00	35	62.828,05
TRE-RR	72	10	-	-	306	109.371,30	12	-
TRE-RS	35	1	-	-	435	725.975,20	28	446.922,00
TRE-SC	39	5	7	106.410,00	120	1.544.304,00	38	26.602,50
TRE-SE	180	22	4	106.410,00	284	1.040.793,00	32	60.000,00
TRE-SP	111	38	7	53.205,00	725	2.081.868,00	73	260.217,40
TRE-TO	147	47	48	31.923,00	497	537.523,90	-	-
Total	4.156	1.272	**294**	**3.568.126,00**	**14.047**	**22.953.020,00**	**1.683**	**1.285.516,56**

Fonte: TSE e TREs

O TSE não informou se aplicou multas em virtude de irregularidade detectadas, mas afirmou que "as multas eleitorais arrecadadas pela JE foram computadas no levantamento feito pelos Tribunais Regionais Eleitorais". O TRE-MG declarou não dispor de dados sobre outras irregularidade detectadas. Em atenção ao princípio da publicidade, entende-se conveniente recomendar aos tribunais eleitorais que passem a divulgar, em seus sítios na internet, os quantitativos de denúncias recebidas e apuradas e de multas aplicadas, de modo a informar a sociedade e a viabilizar o controle social.

A Lei Complementar nº 64, de 18/05/1990, estabelece, no seu art. 22, que qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral pode representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do

poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político. Essa representação é conhecida por Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE.

Essa ação tem por objetivo decretar a inelegibilidade para a eleição em curso do requerido e de quem tenha contribuído para a prática do ato, infligir sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos subseqüentes e, também, cassar o registro do candidato diretamente beneficiado pelas ilicitudes. Se o processo for julgado antes da eleição o candidato não poderá concorrer; se for julgado após a eleição e antes da diplomação, o candidato não poderá ser diplomado; e se for julgado após a diplomação, o Ministério Público pode abrir a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME, prevista no art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal.

As denúncias feitas à Corregedoria Eleitoral são, em sua maioria, realizadas nos meses de setembro e outubro do ano eleitoral. O tempo necessário para instrução e julgamento das decorrentes Ações de Investigação Judicial Eleitoral ultrapassa, em regra, a diplomação do eleito. Assim, caso a AIJE seja procedente há a necessidade de abertura de AIME para que o representado tenha seu mandato cassado.

Nas hipóteses de utilização indevida dos veículos ou meios de comunicação, a situação é mais complicada. Esse caso não se enquadra nas hipóteses previstas para a AIME, que são o abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Em geral, tenta-se enquadrar a utilização indevida dos veículos ou meios de comunicação como abuso de poder econômico, mas nem sempre isso é possível.

6.3 Patrimônio Brasileiro na América Latina

Introdução

Reunidos em Sessão Plenária no dia 11/10/2006, os Ministros do Tribunal de Contas da União aprovaram o Acórdão nº 1.904/2006, que trata das diretrizes para a apreciação das contas do Governo da República relativamente ao exercício de 2006, o qual deliberou, entre outros, por realizar:

> 9.1.5. levantamentos específicos de dados e informações, sobre o patrimônio público brasileiro espalhado pela América Latina, em cumprimento à Comunicação do Exmº Ministro Marcos Vilaça na Sessão Plenária de 3 de maio de 2006;

Em atendimento a esse item do Acórdão, a Secretaria de Macroavaliação Governamental oficiou a diversos órgãos, incluindo empresas estatais, visando levantar o patrimônio brasileiro na América Latina, com vistas a embasar o parecer do Plenário quando da apreciação das Contas do Presidente da República.

Delimitação do escopo do trabalho

Oficiou-se aos seguintes órgãos e entidades, visando atender ao disposto no item 9.1.5 suprareferido: Comando do Exército; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPO; Secretaria de Patrimônio da União, do MPO; Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras; Banco do Brasil S.A.; Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobras; Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; BB-Leasing S.A. – Arrendamento Mercantil; Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP; Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – CASEMG; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF; Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE; Companhia Docas do Pará – CDP.

O ofício, com algumas adaptações, dependendo do órgão/entidade, solicitava as seguintes informações:

a) relação dos bens patrimoniais imóveis alocados em países da América Latina, discriminando suas características básicas, destinação e valores, preferencialmente, atualizados;

b) relação dos bens patrimoniais móveis nos postos da América Latina, incluindo obras de arte ou objetos de valor, cujo valor de mercado supere a R$ 100.000,00;

c) procedimentos adotados para avaliar e mitigar riscos relacionados à salvaguarda de ativos físicos no exterior, bem como indicação de eventuais restrições materiais, financeiras e de recursos humanos, e outras caso existam, ao acompanhamento e controle desses móveis e imóveis.

O Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais do MPO, por sua vez, efetuou a remessa de ofício, a todas as empresas estatais, reproduzindo as informações solicitadas. Do total, setenta empresas estatais enviaram as respostas, que encontram-se consolidadas no Anexo I.

É importante destacar que os dados e informações aqui trabalhados foram aqueles enviados pelos órgãos e entidades aos quais foram solicitados.

O patrimônio público brasileiro na América Latina

De posse dos dados e informações enviados em resposta aos ofícios encaminhados aos órgãos/entidades supramencionados, foi elaborada a tabela abaixo. Ressalte-se, no entanto, que muitos não possuem patrimônio nos demais países da América Latina.

Bens Patrimoniais Imóveis e Móveis na América Latina [1]

Órgão / Entidade	Valor		Valor	
	R$	%	US$	%
Secretaria do Patrimônio da União [2]	158.164.782,65	69,32	-	-
Eletrobras [3]	57.718.854,00	26,78	-	-
Banco do Brasil [4]	7.927.427,49	3,47	-	-
Comando da Aeronáutica [5]	652.649,99	0,29	-	-
Exército Brasileiro [5]	320.185,95	0,14	-	-
Petrobras [6]	-	-	2.413.279.819,61	100,00
Total	**228.179.127,36**	**100,00**	**2.413.279.819,61**	**100,00**

Fonte: Os órgãos/entidades.

[1] Bens patrimoniais informados com valores, e bens móveis com valor de mercado acima de R$ 100.000,00.

[2] Dados extraídos do SPIUnet - Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União.

[3] Valor contábil, considerando a depreciação.

[4] 64,0% desses bens patrimoniais encontram-se no Paraguai.

[5] 74,0% são bens móveis.

[6] Posição em 30/09/2006.

Secretaria do Patrimônio da União – SPU

A SPU, com a colaboração do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, que desenvolveu um programa para extração de dados das bases do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, forneceu a relação de imóveis localizados na América Latina. Os dados foram extraídos em 8 de novembro de 2006.

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás

Compõe o patrimônio da Eletrobrás na América Latina a Estação Conversora de Freqüência de Rivera, destinada ao intercâmbio de energia elétrica entre a Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas – UTE e a Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S.A. – Eletrosul, conforme Contrato de Uso e Intercâmbio, Contrato Econômico-Financeiro e Contrato de Cooperação e Realização Conjunta de Atividades de Engenharia, todos assinados entre as partes em 30.1.1997, com a interveniência da Eletrobrás.

Rivera situa-se no Uruguai e esse ativo foi incluído no patrimônio da Eletrobrás, embora não se trate de um bem propriamente da empresa. De fato, em 1/9/2003, foi assinado o 1° Termo Aditivo ao Contranto Econômico-Financeiro supracitado, sub-rogando em todos os direitos e obrigações da Eletrosul à Eletrobrás, incluindo a exclusividade de direito de uso. O prazo do acordo entre as partes é de 33 anos, prorrogáveis, e o valor lançado inicialmente foi de R$ 61.114.081,28, sendo que, considerando a depreciação, o valor contábil atual é de R$ 57.718.854,00.

Convém registrar que o escopo deste levantamento não abrange o patrimônio de Itaipu Binacional, uma vez que se trata de ativos pertencentes a empresa que não é controlada nem pelo Brasil nem pelo Paraguai.

Banco do Brasil

As dependências do Banco do Brasil na América Latina, no valor total de quase R$ 8 milhões, possuem mecanismos de salvaguarda de seus ativos, como: seguros para bens móveis e imóveis, planos de contingência, controle de inventário físico, manutenção técnica, etc. Tais controles são previstos nos normativos internos do banco (LIC), aplicáveis a todas as dependências no exterior, as quais são orientadas a cumprir os normativos locais naquilo que couber. Segundo o banco, não há restrições materiais, financeiras, de recursos humanos ou outras que prejudiquem o controle e acompanhamento do patrimônio do banco nessas praças.

Comando da Aeronáutica e Exército Brasileiro

Os levantamentos de bens patrimoniais foram realizados junto ao Estado-Maior da Aeronáutica, ao Grupo de Apoio de Brasília e à Base Aérea do Galeão e ao Exército Brasileiro. Na América Latina, a Aeronáutica possui apenas um imóvel, situado no Uruguai, avaliado, em 11 de agosto de 2006, em R$ 170.000,00. Todos os demais bens das duas armas são automóveis, avaliados acima de R$ 100.000,00.

Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras

Conforme se pode observar na tabela anterior, fazendo-se a conversão de US$ 1,00 igual a R$ 2,10, a Petrobrás detém 95% do patrimônio público brasileiro na América Latina.

Cumpre informar que a Petrobras adota, como forma de gerir seus investimentos, uma estrutura de Áreas de Negócios, tanto no Brasil quanto no exterior. Essa estrutura responde pelo fornecimento de informações, levantamentos específicos de dados e adoção de procedimentos para mitigar riscos relacionados aos ativos físicos no exterior, incluindo bens patrimoniais móveis e imóveis, não só nos países da América Latina, como também em outros países onde ela atua.

Considere-se que a Petrobras, no que tange à Área de Negócio Internacional, tem como objetivo incorporar novas reservas e aumentar a participação no mercado externo de petróleo, derivados e gás natural, incrementando sua atuação no cenário mundial, a partir do aproveitamento de oportunidades de negócios, reduzindo, desta forma, a dependência externa e, ao mesmo tempo, promovendo a integração tecnológica e energética.

Na estrutura da Área de Negócio Internacional da Petrobras existem a Gerência Executiva do Cone Sul – INTER-CS e a Gerência Executiva das Américas, África e Eurásia – INTER-AFE, que são responsáveis pela garantia dos resultados, através do gerenciamento das Unidades de Negócios no exterior, em conjunto com os Gerentes Gerais de cada uma daquelas Unidades. Tem-se ainda que uma Unidade de Negócios é composta de ativos, destacando-se a possibilidade de esses ativos estarem localizados, fisicamente, num mesmo país ou em mais de um.

Para exemplificar a forma mais complexa de uma Unidade de Negócios do Sistema Petrobras, destaque-se a UN – Argentina. Tal UN, detém ativos naquele país e em outros da América do Sul

(Bolívia, Equador, Peru, Venezuela), e também da Europa (Áustria, Espanha e outros). Aquela Unidade encontra-se sob a gestão da mencionada INTER-CS.

Ressalte-se que, em atendimento aos requisitos legais, fiscais, etc, a prática de operações nos países onde estão localizadas as Unidades de Negócio (UN – Argentina, UN – Bolívia, UN – Colômbia, UN – Paraguai, UN – Uruguai e UN – Venezuela) é realizada a partir da constituição de empresas. Essas empresas compõem as Unidades de Negócio, sob a ótica societária.

Um aspecto importante a ser ressaltado é o fato de que todas as empresas vinculadas à Área de Negócio Internacional são empresas controladas, direta ou indiretamente, pela "holding" Petrobras International Braspetro BV – PIB BV, a qual está constituída nos Países Baixos, detentores de sistemas jurídico, fiscal e tributário modernos e estáveis, significando, por seu turno, proteção dos ativos e mais segurança quanto ao retorno dos investimentos.

A PIB BV, em 30 de setembro de 2006, tinha a seguinte composição de seu capital social: 78,8% pertencentes à Petrobras e 21,2% pertencentes à 5283 Participações Ltda. Esta última, integralmente controlada pela Petrobras.

Segue-se uma tabela com a consolidação dos bens imóveis das empresas Petrobras, por Unidade de Negócio, na América Latina.

Consolidação do Imobilizado
Bens Imóveis das Empresas Petrobras por Unidades de Negócios na América Latina

(valores em US$ e posição em 30/9/2006)

Por Tipo de Ativos	Argentina	Bolívia	Paraguai
Terrenos	31.353.705,27	16.560.717,74	862.062,00
Eddificações	113.995.215,47	1.726.804,05	10.270.633,96
Projetos de Expansão – Imobilizações em Andamento	336.388.625,03	23.405.840,28	0,00
Gastos c/Exploração e Desenvolvimento de Produção de Petróleo e Gás	1.525.450.004,00	175.553.727,63	0,00
Total	**2.007.187.549,77**	**217.247.089,70**	**11.132.695,96**

Por Tipo de Ativos	Colômbia	Uruguai	Total Geral
Terrenos	0,00	2.470.593,00	51.247.078,01
Eddificações	2.492.622,00	5.935.771,71	134.421.047,19
Projetos de Expansão – Imobilizações em Andamento	1.581.194,32	1.222.877,08	362.598.536,71
Gastos c/Exploração e Desenvolvimento de Produção de Petróleo e Gás	164.009.426,07	0,00	1.865.013.157,70
Total	**168.083.242,39**	**9.629.241,79**	**2.413.279.819,61**

Fonte: Petrobras.

Como mencionado acima, a Unidade de Negócios – Argentina detém ativos naquele país e em outros da América do Sul (Bolívia, Equador, Peru, Venezuela), em seguida é exposto um detalhamento das situações dos patrimônios localizados na Bolívia, Equador e Venezuela, países selecionados em decorrência das tensões provenientes de possíveis reapropriações dos seus recursos naturais.

Bolívia

Criada no final de 1995, a Petrobras Bolívia iniciou suas operações efetivamente em meados de 1996. Desde o início das operações, a companhia atuou em sociedade com a Yacimientos Petrolíferos

Fiscales Bolivianos (YPFB), empresa com a qual assinou em 1992 o contrato preliminar de compra e venda de gás natural, para participar da exploração e produção de hidrocarbonetos na Bolívia.

A parceria entre a Petrobras e a YPFB teve como resultados a exploração e o desenvolvimento de reservas, a construção do gasoduto Bolívia-Brasil e o aumento do mercado consumidor de gás natural no Brasil. E, em menos de dez anos, tornou-se a maior empresa do país. Os investimentos totais da empresa nos projetos em que tem participação na Bolívia alcançaram cerca de US$ 1,582 bilhão no período 1996-2005.

Atualmente, as atividades da empresa estão concentradas nos blocos San Alberto e San Antonio, os principais campos de produção de gás e condensado, localizados no departamento de Tarija. A Petrobras Bolivia S.A. (PEB) atua como operadora desse setor: explora, produz e comercializa hidrocarbonetos em blocos petrolíferos, tanto de forma independente como em sociedade com outras empresas. A PEB possui uma participação de 35% nos blocos San Alberto e San Antonio, junto com a Total E&P Bolivie (15%) e a Empresa Petrolera Andina S.A. (50%). Além de sócia, a empresa também atua como operadora dos dois blocos.

A Petrobras Bolívia responde pela operação das duas refinarias, Gualberto Villaroel, em Cochabamba, e Guillermo Elder Bell, em Santa Cruz de La Sierra por intermédio da sua controlada no país Petrobras Bolivia Refinación S.A.(PBR). As duas refinarias processam, juntas, uma média de 40 mil barris diários de petróleo e Líquido de Gás Natural(LGN).

No bloco Rio Hondo, localizado nos departamentos de La Paz, Beni e Cochabamba, a participação da PEB é de 50%, junto com a Total E&P Bolivie (50%). Além disso, a Companhia possui uma participação de 20% no bloco Monteagudo, situado no departamento de Chuquisaca, e de 100% nos blocos Ingre (Chuquisaca) e Irenda (Santa Cruz).

Os negócios da Petrobras na Bolívia incluem desde a exploração, produção e comercialização de gás natural, até o sistema de transporte por dutos, unidades de processamento de gás natural, refino e unidade de lubrificantes.

A Transierra S.A., empresa em que a Petrobras tem uma participação acionária de 44,5%, por intermédio da Petrobras Bolivia Inversiones y Servicios S.A., transporta o gás proveniente dos blocos San Alberto e San Antonio. A empresa realiza a entrega do gás natural à Planta de Compressão de Rio Grande através do Gasoduto Yacuiba-Rio Grande (GASYRG), que mede 432 km de extensão.

A nacionalização do setor de petróleo e gás

No dia 1º de maio de 2006, o presidente da Bolívia, Evo Morales surpreendeu o Brasil ao editar um decreto supremo nacionalizando o setor de petróleo e gás. Com isso, tropas do exército boliviano ocuparam as instalações da Petrobras no campo de gás de San Antonio, na região do Chaco. Apesar de sócia minoritária, a Petrobras opera os dois maiores megacampos de gás da Bolívia, San Alberto e San Antonio, responsáveis por cerca de metade da produção do combustível no país. A mudança obrigou a Petrobras a assinar novo contrato de exploração e produção de petróleo e gás em solo boliviano.

Quase um ano depois de decretada a nacionalização das reservas de gás e petróleo da Bolívia, o Senado boliviano aprovou, em 19/4/2007, por unanimidade, 44 novos contratos com 12 empresas transnacionais que operam no país. O acordo no Senado boliviano pôs fim a quase seis meses de

polêmica, desde que a estatal boliviana YPFB firmou novos contratos com empresas petroleiras, incluindo a Petrobras, a espanhola-argentina *Repso*-YPF, a francesa *Total* e a *British Gas*, em outubro do ano passado.

Esses novos contratos (37 de operação e sete de exploração) dão à Bolívia uma parcela bem maior no lucro proveniente desses recursos naturais. Além de aumentar o valor de impostos e *royalties* pagos pelas empresas, garantem ao governo boliviano a participação majoritária nas operações.

O Presidente boliviano assinou, em 2/5/2007, no Palácio Quemado, em La Paz, os 44 novos contratos com as 12 multinacionais estrangeiras que devolvem ao Estado, através da estatal YPFB, o controle total da produção, transporte, distribuição, comercialização e exportação de petróleo e gás do país. A Petrobras Bolívia, a Petrobras Energia, a Repsol-YPF, a Andina, a British Gás, a Chaco, a Matpetrol, a Pluspetrol, a Dong Won, a Canadian, a Total e a Vintage são as petrolíferas internacionais envolvidas no acordo. Segundo o Presidente Evo Morales, as multinacionais serão apenas sócias do Estado boliviano na produção e comercialização do petróleo e gás.

Os lucros da Petrobras na Bolívia em 2006 caíram para US$ 27 milhões, aproximadamente um quarto do total de US$ 107 milhões de 2005, devido a reformas como a nacionalização do setor, segundo o relatório de gestão distribuído pela empresa em 17/5/2007.

A venda das refinarias

Desde a nacionalização, ocorrida em 1º de maio de 2006, a Petrobras vinha negociando com os bolivianos o valor das refinarias construídas pela estatal brasileira. O presidente da empresa, José Sérgio Gabrielli, informou que um banco foi contratado para calcular o pagamento "justo" pelos ativos.

Entretanto, no dia 6/5/2007, o governo brasileiro foi surpreendido com um decreto boliviano que retira da Petrobras o direito de exportação do petróleo cru reconstituído, e dá a estatal YPFB o monopólio das exportações, e fixa o preço do barril desse produto no mercado interno em US$ 30, abaixo do mercado. Na prática, a medida tira a rentabilidade das duas refinarias da Petrobras no país.

No dia 7 de maio, a Petrobras enviou, por meio de carta à YPFB e ao Ministério de Hidrocarbonetos da Bolívia, os termos da sua proposta final para a venda das refinarias Guillermo Elder Bell (Santa Cruz de la Sierra) e Gualberto Villarroel (Cochabamba). A oferta consiste na venda da totalidade da participação acionária da Petrobras em ambas as refinarias. Com o objetivo de viabilizar um acordo com a YPFB, a Petrobras apresentou uma proposta com os valores mínimos compatíveis com a capacidade de geração de receita das refinarias.

Caso a YPFB resolvesse assumir as refinarias sem pagar por elas, a estatal brasileira estava preparada para buscar seus direitos nas últimas instâncias, inclusive em uma Corte de arbitragem internacional.

Após as negociações, foi acertado o preço de US$ 112 milhões, que é menor do que o valor de mercado calculado por um estudo independente à Petrobras, estimado em pelo menos US$ 160 milhões. E também é inferior aos US$ 136,6 milhões que a empresa diz ter investido com a compra (US$ 104 milhões) e a modernização (US$ 32,6 milhões). A Bolívia, por outro lado, queria pagar apenas cerca de US$ 65 milhões, que seria o valor patrimonial das refinarias.

O gerente-executivo do Cone Sul da Petrobras, Décio Odone, no entanto, disse que o único valor que foi divulgado foi o apresentado pelo banco de investimento contratado para avaliar o preço das refinarias. Ou seja: os US$ 112 milhões. Pelo acordo, a Bolívia pagará as refinarias em duas parcelas: uma com a assinatura do contrato e outra após 60 dias.

Segundo alguns especialistas, o mais importante para o Brasil é garantir o fornecimento de gás, pois é dependente do gás boliviano, portanto, a empresa não pode abandonar a Bolívia abruptamente. O eventual prejuízo no preço de venda das refinarias é pequeno frente ao lucro da Petrobras e ao risco de corte no suprimento do gás boliviano.

De acordo com dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, dos 42 milhões de m3/dia de gás vendidos pelas distribuidoras no País, mais da metade, 26,8 milhões de m3/dia, é fornecida pela Bolívia, o que representa 63,8% do total. A reserva de gás brasileira é de 347 bilhões de m3.

Equador

O Equador é o quinto produtor da América do Sul, com média de 536.000 barris por dia em 2006 (da Petroecuador e demais empresas).

A Petrobras está presente no Equador desde 1996 com atividades e negócios de exploração e produção petrolífera e de transporte por oleoduto. Na exploração e produção, a companhia mantém atividades em dois blocos, com atuação exploratória e de desenvolvimento da produção do óleo descoberto no bloco 31 e extração de óleo no bloco 18 onde, atualmente, produz mais de 32 mil barris diários de petróleo. Além disso, conta com 11,42% de participação no oleoduto OCP, que transporta óleo da Bacia do Oriente equatoriano até o Pacífico, e que entrou em operação em 2004. Desde 1997, a companhia investiu no Equador, no OCP e nos blocos 18 e 31, mais de US$ 430 milhões.

a) 1 Bloco (18) em produção;

b) 1 Bloco (31) em exploração;

c) Produção (2005): 9 mboed.

As petroleiras que operam na selva da Amazônia equatoriana enfrentam, de maneira permanente, protestos da população, que exige infra-estrutura por falta de atenção do governo. A Petrobras não explora petróleo e gás em terras indígenas e unidades de conservação no Brasil, pois não há respaldo na legislação a essa atividade. Já em países como o Equador, contando com o beneplácito do governo e da legislação local, a Petrobras atua em áreas naturais protegidas e em territórios indígenas.

O presidente do Equador, Rafael Correa Delgado, empossado a 15 de janeiro de 2007, propôs, no início de fevereiro, uma "aliança estatal" nas áreas de refino e de exploração de petróleo para a Petrobras e as demais companhias do setor.

A Petrobras enviou há meses a Quito um novo programa de manejo ambiental para o Bloco 31, que se estende pela reserva de Yasuní, em um esforço para recuperar a licença ambiental que havia sido cassada em 2005, por objeções à primeira proposta. A Petrobras originalmente havia obtido em 2004 a concessão para explorar o bloco, com potencial de 30 mil barris de petróleo por dia.

O Ministério do Meio Ambiente do Equador reverteu a licença argumentando falhas na proposta e questionando a iniciativa da Petrobras de encravar parte das instalações de extração e logísticas dentro do Parque Nacional Yasuní, considerada uma das reservas da biosfera mais importantes do mundo.

A Petrobras, que explora o Bloco 18 dos campos petrolíferos da Amazônia do Equador, teve que suspender seus trabalhos em 9 de março, devido aos protestos de habitantes da região, que exigiam que cumprisse seu compromisso de realizar obras de infra-estrutura na região. Em 30/03/2007, a Petrobras assinou um acordo com os habitantes da área, no qual se compromete a realizar obras de infra-estrutura que beneficiem as comunidades que vivem próximo a suas instalações. Essa paralisação levou a um prejuízo estimado de cerca de US$ 20 milhões.

Em 4 de abril, durante visita do presidente do Equador, Rafael Correa, ao Brasil, os países assinaram quinze acordos para cooperação bilateral. Entre esses, a Petrobras e a estatal Petroecuador superaram as divergências internas do governo equatoriano e firmaram um memorando de entendimentos permitindo que o consórcio formado pela brasileira, a estatal chilena Empresa Nacional de Petróleo – ENAP e a SIPC, filial da estatal chinesa Sinopec, apresente, em 90 dias, plano para explorar o Bloco Ishpingo-Tambococha-Titutini (ITT). Esse bloco é de de 190 mil hectares, com reservas estimadas em 900 milhões de barris, adjacente ao Bloco 31, que atualmente está em desenvolvimento. A área está localizada na parte mais oriental da região amazônica equatoriana, também dentro do Parque Nacional Yasuní.

Pelo acordo, a estatal equatoriana ficará responsável por fornecer informações ambientais, sociais e econômicas sobre os campos, enquanto as outras três companhias apresentarão proposta conjunta para comprovar as reservas e desenvolvê-las.

O memorando é o sinal verde de que a estatal brasileira precisava para expandir suas atividades no país. O presidente Luís Inácio Lula da Silva anunciou, em 4/4/2007, investimentos petrolíferos no Equador na quantia de US$ 1 bilhão até 2010. A contrapartida esperada pelo governo Lula deverá ser a garantia de Correa de que a Petrobras não será alvo de medidas estatizantes.

Venezuela

A Petrobras está presente na Venezuela desde 2003, por meio da aquisição da empresa argentina Pérez Companc, depois convertida em Petrobras Energía S.A. (PESA). Dedicou-se então à prestação de serviços de operação de campos de propriedade da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA – empresa estatal venezuelana), executando atividades de exploração e produção de óleo e gás em áreas a leste e a oeste do país.

Em 2003, a Petrobras investiu, com seus sócios, nas suas atividades na Venezuela, o total de US$ 128 milhões. Em 2004 ampliou o investimento para US$ 180 milhões. A empresa, juntamente com seus parceiros, produziu na Venezuela em 2004 cerca de 78 mil barris de óleo equivalente por dia, em quatro campos produtores.

A Petrobras opera no território venezuelano com participação em seis blocos, quatro dos quais estão em produção e dois em exploração.

a) 4 Blocos em produção;

b) 2 Blocos em exploração;

c) Produção (2005): 44,2 mboed.

Os negócios e a estrutura organizacional da Petrobras na Venezuela sofreram importantes mudanças devido a alterações determinadas pelo governo local para adaptação dos contratos existentes a um novo marco legal.

Hugo Chávez, presidente da Venezuela, anunciou em janeiro de 2007 a "nacionalização" das associações estratégicas ainda existentes para adequar a situação à Lei de Hidrocarbonetos, aprovada após a Constituição de 1999. A PDVSA deve ter maioria acionária em todas as atividades do negócio petroleiro no país.

O acordo do governo venezuelano com a empresa brasileira foi fechado ainda em 2006 e prevê repassar para a estatal venezuelana PDVSA o controle dos ativos que a Petrobras tem naquele país.

Segundo a assessoria de imprensa da empresa brasileira, antes do acerto com o governo venezuelano, a Petrobras produzia 42 mil barris de petróleo por dia no país. A estatal brasileira não foi compensada em dinheiro, mas com participação em outros projetos de exploração de hidrocarbonetos na Venezuela.

Os presidentes da Petrobras, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, e da PDVSA, Rafael Ramirez, assinaram, no dia 18 de janeiro de 2007, uma Carta de Intenções, cujos principais pontos são:

a) Condições para a Petrobras participar do desenvolvimento de cinco campos de petróleo no interior da Venezuela, com a participação acionária de 40% da Petrobras e 60% da PDVSA;

b) Interesse mútuo no desenvolvimento de uma planta na Venezuela para melhoramento de petróleo extra pesado, oriundo da Faixa do Orinoco, com percentuais de participação a serem definidos;

c) Criação de uma empresa mista na Venezuela, resultante da associação da PDVSA com a Petrobras, para desenvolver o campo de petróleo extra pesado de Carabobo-1, com controle acionário de PDVSA;

d) Continuação dos estudos de viabilidade econômica para desenvolver o complexo gasífero de Mariscal Sucre. A metade da produção (17 milhões de metros cúbicos por dia) seria destinada para o mercado interno venezuelano, e a outra metade para a etapa inicial do gasoduto que interligará a Venezuela ao Nordeste brasileiro. Em sua plena capacidade, estima-se que o gasoduto deverá escoar 50 milhões de metros cúbicos de gás por dia, provenientes de outros campos da Venezuela.

A Petrobras está entre as empresas estrangeiras que vão explorar, com a PDVSA, as fontes da Faixa do Orinoco. A exemplo do que ocorre com outras multinacionais de petróleo, a Petrobras deverá ser sócia minoritária da PDVSA em algumas faixas de exploração.

De acordo com decreto assinado por Chávez em fevereiro deste ano, a PDVSA controlará no mínimo 60% das ações de todas as empresas mistas de exploração de petróleo. Na Faixa do Orinoco, que ocupa uma área de 55.314 km^2 a sudeste da Venezuela, funcionam até agora quatro associações estratégicas que extraem 600.000 barris diários de óleo pesado.

Conclusão sobre o Patrimônio Público Brasileiro na América Latina

A partir do trabalho realizado, foi possível concluir que a instabilidade política, social e os fatores ambientais constituem riscos potenciais a que estão submetidos os investimentos da Petrobras na América do Sul nos dias atuais.

Nesse sentido, faz-se mister adotar políticas estratégicas que evitem a dependência energética externa do Brasil, visando preservar sua soberania na defesa de seus interesses econômicos, políticos e patrimoniais.

ANEXO I

Bens Patrimoniais Imóveis e Móveis na América Latina

País	Órgão	Bem	Natureza	Observação	Dados Qtde.	Valor	
						US$	R$
Argentina	BB	Equipamento de Informática	Móvel	Servidor AS400	1		129.840,80
	Exército Brasileiro	Automóvel	Móvel	Viatura Mercedes Benz	1		109.650,00
	Petrobras	Edificações	Imóvel			113.995.215,47	
		Projetos de Expansão - Imobilizações em Andamento				336.388.625,03	
		Terreno	Imóvel			31.353.705,27	
		Gasto c/ Exploração e Desenv. de Produção de Petróleo e Gás				1.525.450.004,00	
	SPU	Imóvel	Imóvel		5		56.793.600,00
Bolívia	BB	Terreno	Imóvel	6 lotes terreno 1800 m², não de uso	6		34.974,78
	Petrobras	Edificações	Imóvel			1.726.804,05	
		Projetos de Expansão - Imobilizações em Andamento				23.405.840,28	
		Terreno	Imóvel			16.560.717,74	
		Gasto c/ Exploração e Desenv. de Produção de Petróleo e Gás				175.553.727,63	
	SPU	Imóvel	Imóvel		3		11.531.754,00
Chile	Comando da Aeronáutica	Automóvel	Móvel	Mercedes-Benz E280	1		113.484,00
	SPU	Imóvel	Imóvel		2		8.627.819,50
Colômbia	Petrobras	Edificações	Imóvel			2.492.622,00	
		Projetos de Expansão - Imobilizações em Andamento				1.581.194,32	
		Gasto c/ Exploração e Desenv. de Produção de Petróleo e Gás				164.009.426,07	
	SPU	Imóvel	Imóvel		3		4.812.000,00
Costa Rica	SPU	Imóvel	Imóvel		1		1.165.500,00
El Salvador	SPU	Imóvel	Imóvel		1		1.740.000,00
Equador	SPU	Imóvel	Imóvel		2		1.425.060,00
Grand Cayman	BB	Edifício	Imóvel	em Assunção - Paraguai, não de uso	1		550.810,93
Guatemala	SPU	Imóvel	Imóvel		1		5.220.000,00
Guiana	SPU	Imóvel	Imóvel		3		1.048.070,20
Honduras	SPU	Imóvel	Imóvel		2		1.566.000,00
México	SPU	Imóvel	Imóvel		3		8.783.946,05
Nicarágua	SPU	Imóvel	Imóvel		3		2.366.874,70
Panamá	BB	Edifícações e instalações	Imóvel	de uso	1		2.539.992,24
		Imobilizado	Imóvel	em regime especial, não de uso	1		149.167,84
	SPU	Imóvel	Imóvel	(em branco)	1		1.933.575,00
Paraguai	BB	Apartamento	Imóvel	nº 1 A de 180,9 m², garagem nº 30, não de uso	1		63.563,26
				nº 3 A de 180,9 m², garagem nº 26, não de uso	1		66.779,89
		Depósito	Imóvel	762 m², não de uso	1		103.134,35
				842 m², não de uso	1		111.091,17
				nº 1 de 68,8 m², não de uso	1		12.414,46
				nº 10 de 64,13 m², não de uso	1		11.571,18
				nº 11 de 60,05 m², não de uso	1		10.838,75
				nº 12 de 62,01 m², não de uso	1		11.188,66
				nº 13 de 61,42 m², não de uso	1		11.082,17
				nº 14 de 68,68 m², não de uso	1		12.392,73
				nº 15 de 64,54 m², não de uso	1		11.645,08
				nº 16 de 61,85 m², não de uso	1		11.160,41

País	Órgão	Bem	Natureza	Observação	Dados Qtde.	Valor US$	Valor R$
Paraguai	BB	Depósito	Imóvel	nº 17 de 77,01 m², não de uso	1		13.896,72
				nº 2 de 62,8 m², não de uso	1		11.332,11
				nº 3 de 62,8 m², não de uso	1		11.332,11
				nº 4 de 91,4 m², não de uso	1		16.535,23
				nº 5 de 62,01 m², não de uso	1		11.188,66
				nº 6 de 62,01 m², não de uso	1		11.188,66
				nº 7 de 93,68 m², não de uso	1		16.904,71
				nº 8 de 59,61 m², não de uso	1		10.756,16
				nº 9 de 59,28 m², não de uso	1		10.697,47
				Urbano, não de uso	1		86.405,15
		Depósitos, salas comerciais e residências	Imóvel	Ciudad del Este, não de uso	1		209.966,51
		Edifício	Imóvel	3 andares, de uso	1		1.839.785,69
				5 andares, não de uso	1		176.769,37
		Escritório	Imóvel	nº 51 de 94,63 m², não de uso	1		21.720,96
				nº 64 de 45,38 m², não de uso	1		10.462,75
		Propriedade rural	Imóvel	860 Has., não de uso	1		763.528,39
		Residência	Imóvel	Familiar urbana, não de uso	1		135.558,31
				Urbana, não de uso	2		169.258,31
				1.686,49 m² em terreno de 5.170,87 m², não de uso	1		246.637,43
				629,31 m² em terreno de 1.513,95 m², não de uso	1		81.067,82
		Salão	Imóvel	Comercial e residencial, não de uso	1		49.009,48
		Terreno	Imóvel	900 m², não de uso	20		129.743,42
				Urbana e baldio, não de uso	1		52.033,37
	Comando da Aeronáutica	Automóvel	Móvel	BMW 530D Limousine	2		237.971,37
	Exército Brasileiro	Automóvel	Móvel	Viatura BMW 530D	1		110.279,99
	Petrobras	Edificações	Imóvel			10.270.633,96	
		Terreno	Imóvel			862.062,00	
	SPU	Imóvel	Imóvel		9		26.922.412,59
		Terreno	Imóvel		1		394.980,00
Peru	SPU	Imóvel	Imóvel		3		7.075.240,61
Suriname	SPU	Imóvel	Imóvel		2		1.217.400,00
Uruguai	Comando da Aeronáutica	Terreno	Imóvel	c/ edifício, benfeitorias e acessórios	1		170.000,00
	Eletrobrás	Estação Conversora de Freqüência	Imóvel	R$ 57.718.854 é o valor depreciado	1		61.114.081,28
	Petrobras	Edificações	Imóvel			5.935.771,71	
		Projetos de Expansão - Imobilizações em Andamento				1.222.877,08	
		Terreno	Imóvel			2.470.593,00	
	SPU	Imóvel	Imóvel		11		8.460.896,80
		Terreno	Imóvel		1		47.154,00
Venezuela	Comando da Aeronáutica	Automóvel	Móvel	Mercedes-Benz E240	1		131.194,62
	Exército Brasileiro	Automóvel	Móvel	Toyota Hinglander	1		100.255,96
	SPU	Imóvel	Imóvel		2		7.032.499,20
Total Global					**133**	**2.413.279.819,61**	**228.179.127,36**

Fonte: os próprios órgãos.

7

Recomendações do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da República de 2005 e providências adotadas

TCU-SESES
Fl. Nº
287

EM BRANCO

EM BRANCO

EM BRANCO

TCU-SESEC
Fl. Nº
288

EM BRANCO

EM BRANCO

EM BRANCO

7. RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2005 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Ao enviar ao Congresso Nacional os Pareceres Prévios aprovados pelo Plenário, em cumprimento ao disposto no caput do art. 56 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, acompanhados 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 § 5° 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 conseqüência, 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 2004 Apontadas como Pendentes no Relatório sobre as Contas de 2005

A - Receitas

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

Recomendação: Ao Ministério da Fazenda que proceda à reclassificação, nas contas próprias do plano de contas da União, dos créditos indevidamente registrados como depósitos na conta 2.1.1.4.9.11.03 – "Programa de Recuperação Fiscal", em 2003 e 2004;

Comentários: A Secretaria do Tesouro Nacional regularizou os repasses financeiros nos exercícios de 2005 e 2006, para atender às transferências constitucionais relativas aos fundos de participação dos estados e dos municípios. Diante da inviabilidade de contabilização retroativa dos lançamentos da arrecadação dos recursos referentes ao parcelamento de débitos instituído pela Lei nº 10.684/2003, fez-se o acompanhamento, em 2006, junto à Secretaria da Receita Federal, quanto à forma de contabilização dos recursos arrecadados relativos à Medida Provisória nº 303/2006, que trata do novo Parcelamento Excepcional de Débitos Fiscais (PAEX). Conforme mencionado neste relatório, ainda há Darfs, no valor aproximado de R$ 325 milhões, arrecadados em 2006, que ainda não foram classificados e consequentemente não foram distribuídos.

Situação: Parcialmente atendida. Atendida quanto ao PAES, porém merece ressalva a ocorrência sobre o PAEX. Proposta ressalva neste relatório.

B - Renúncias de receitas e incentivos fiscais

Ressalva 1: Concentração da aplicação dos recursos do Programa de Financiamento às Exportações em poucas empresas exportadoras.

Recomendação: ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que promova a avaliação do Proex, no prazo de cento e oitenta dias, com vistas à análise do impacto das operações do programa no setor de exportação nacional, e encaminhe ao Tribunal cópia do trabalho para fins de subsidiar o relatório das contas do governo de 2005.

***Comentários*:** Com relação à avaliação do impacto das ações do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), o relatório do Grupo de Trabalho informou apenas que o PROEX tem cumprido seus objetivos principais, entre eles, atender às MPME (micro e pequenas empresas) com dificuldades de acesso ao mercado financeiro, bem como as empresas de grande porte, na execução de projetos mais complexos. Foram anexados, ainda, alguns quadros contendo dados estatísticos relativos às operações do programa. Finalizando, o Grupo conclui que "o PROEX participa ativamente no apoio às exportações de bens de valor agregado, atuando em setores em que a necessidade de financiamento público é premente".

Não obstante essas informações, considerou-se insatisfatório o atendimento da recomendação, pois o objetivo da proposta era no sentido de que fossem feitos estudos econômicos e estatísticos que pudessem mensurar o impacto do programa e segmentar a sua ação com relação à dos demais fatores envolvidos na atividade de exportação. De modo a sanear essa questão, foi feita uma reunião com os integrantes do COFIG-Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações, responsável pela gestão do PROEX e do Fundo de Garantia à Exportação - FGE, em que foram expostas as expectativas que esta Corte possuía quando da elaboração da recomendação.

Com base no exposto durante a reunião, foi criado um novo grupo de trabalho para a elaboração da avaliação recomendada, cujo resultado foi encaminhado pelo Ofício MDIC/SE nº 004/2006. Ao analisar a documentação apresentada, observa-se uma melhora qualitativa no resultado, mas que ainda se ressente da falta de alguns quesitos técnicos para ser considerado como avaliação de impacto de uma política pública dessa magnitude.

Situação: considera-se que o atendimento se deu de forma parcial, o que demandará futuras gestões junto ao órgão para que, em conjunto, se alcance um formato mais completo para avaliação dessa política pública financiada com recursos federais. Entretanto, com a aprovação do item 9.3.2 do Acórdão-TCU nº 1718/2005 e diante da Portaria/GM/MF nº 379/2006, editada em atendimento à referida deliberação, a Secretaria de Política Econômica - SPE/MF ficou responsável pela avaliação do impacto e da efetividade dos programas financiados com renúncias de receitas, segundo cronograma daquela Secretaria, e pelo encaminhamento dos resultados ao TCU, para fins de inclusão nas próximas Contas do Governo.

Ressalva 2: Inexistência de avaliação periódica dos resultados das políticas de incentivo fiscal na redução das desigualdades regionais e no desenvolvimento dos setores beneficiados.

***Recomendações*:**

ao Ministério da Cultura que avalie os projetos incentivados, em observância ao disposto no art. 20 do Lei nº 8.313/1991, e encaminhe os resultados dos trabalhos a este Tribunal por ocasião da apresentação das contas do governo;

à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia que, no prazo de cento e vinte dias, adote providências com vistas a avaliar os resultados da política de incentivos ao setor de tecnologia, em cumprimento ao disposto na Lei nº 8.248/1991, alterada pela Lei nº 10.176/2001;

***Comentários*:** Quanto à recomendação constante na alínea "a", por intermédio do Ofício nº 56/2006-AECI/GM/MinC, de 21/03/2006, da Assessoria Especial de Controle Interno, é apresentada a Informação nº 22/2006-SACAv/GEAR/SEFIC, na qual o Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura informa que o Ministério da Cultura está desenvolvendo várias ações no sentido de reforçar as atividades de acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos culturais executados com recursos da Lei Federal nº 8.313/91. Diante da resposta, constata-se que estão sendo tomadas providências no sentido de atender a recomendação.

Quanto à recomendação constante da alínea "b", foi recebido o Aviso nº 287/MCT em que o Ministro Sérgio Machado Rezende encaminha um relatório entitulado Resultados da Lei de Informática: uma avaliação concluída em 2004.

Da análise do relatório ficou evidenciado que se tratava apenas de vários painéis em que cerca de 22 empresas apresentam alguns dos projetos criados no âmbito da lei de informática, razão pela qual não houve atendimento da recomendação da Egrégia Corte de Contas.

Para o exercício de 2006, a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia encaminhou o Ofício nº 404/2007/GAB/SEPIN de 24/04/2007, informando que os dados relativos ao ano-base de 2006 estão em fase de consolidação e que deverão ser encaminhados ao Ministério pelas empresas até 31/07/2007, os quais fundamentarão relatório estruturado de resultados da política de benefícios fiscais. Logo, considera-se em atendimento a recomendação.

Situação: Ambas as recomendações foram parcialmente atendidas

C - Demonstrações Contábeis

Ressalva 1: Existência de diferenças de conciliação entre os saldos contábeis da conta única e os valores efetivamente depositados no Banco Central.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que envide esforços no sentido de solucionar as pendências relacionadas às diferenças de conciliação da conta única.

***Comentários*:** O assunto foi tratado na Auditoria de Natureza Operacional Fiscalis nº 821/2005 (TC 014.264/2005-1). Atualmente o saldo existente no Bacen está maior do que o registrado no SIAFI em R$ 7.482,33. A causa dessa divergência ainda não foi identificada, porém, sabe-se que é composta de R$ 86,63 (Siafi maior que Bacen), referente a 2003 e de R$ 7.568,96 (Siafi menor que Bacen), referente a 2004. Por se referirem a movimentações mais antigas, principalmente

relacionadas à implantação do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), essas diferenças são de difícil solução, e, segundo a equipe, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) não tem mais destacado pessoal para sua localização. Apesar de não terem sido feitos testes substantivos específicos que atestassem a validade da conciliação da Conta Única, a atual sistemática parece cumprir o seu objetivo, vez que, à exceção da diferença acima referida, que decorreu do período de implantação do SPB – rotina que afetou diretamente as movimentações da Conta Única –, os saldos dessa Conta têm sido conciliados. Por outro lado, a própria STN (Memo nº 4628, de 26/10/2005) informou que esperava que a pendência fosse solucionada até o final do exercício de 2005. O Ofício nº 91 STN/CODIN, de 05/01/07, informou que, para conciliar a conta única, e tendo como fundamentação o princípio contábil da materialidade, foi realizado um lançamento contábil (2005NL003128) no passivo financeiro da COFIN (UG 170500) no valor de R$ 7.482,33 para evidenciar o fato ocorrido, até que se encontre a diferença.

Situação: Parcialmente atendida.

Ressalva 2: Adoção de procedimentos diferenciados para elaboração do balanço orçamentário que integra o BGU e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), proveniente dos seguintes problemas observados:

a) ausência de campo específico, no BGU, para registro, nas colunas de "receita prevista" e "receita realizada", do saldo de exercício anterior proveniente do superavit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior e utilizado para abertura de créditos adicionais no exercício de referência (inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964), o que dificulta a verificação da observância das disposições contidas nos incisos II e V do art. 167 da Constituição;

b) ausência de campo específico para de registro do saldo de exercício anterior utilizado para abertura de crédito adicional na coluna "receita prevista" do balanço orçamentário do RREO;

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

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que realize estudos com a finalidade de uniformizar os modelos do balanço orçamentário, com vistas a harmonizar os critérios jurídico-contábeis que norteiam sua elaboração e a demonstrar o cumprimento do disposto nos incisos II e V do art. 167 da Constituição, sem prejuízo das demais disposições da legislação concernente, em especial, os arts. 111 e 113 da Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000, art. 50, § 2º, e art. 51.

Comentários: A Ccont/STN informou que qualquer otimização a ser realizada no Siafi requer elaboração e especificação do projeto em conjunto com a Cosis/STN e o Serpro. Para atender às demandas efetuadas por esta Corte, concernentes à montagem e elaboração dos demonstrativos contábeis, foram estabelecidas metas institucionais pelas diversas áreas responsáveis dentro da STN. O Ofício nº 91 STN/CODIN, de 05/01/07, informou que o novo projeto de balanço orçamentário já constitui meta da STN.

Situação: Em implementação.

D - Sistemas de Custos

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*:** Foi instituída Comissão Interministerial, por meio da Portaria Interministerial nº 945, de 26/10/2005. A Comissão já se reuniu diversas vezes, tendo apresentado relatório parcial a esta Corte sobre os trabalhos realizados. A principal conclusão diz respeito à definição de uma política de custos para a Administração Federal. Para o relatório final, a comissão espera contemplar as conclusões finais e as recomendações no sentido de promover a implementação. O assunto foi também tratado na Auditoria de Natureza Operacional Fiscalis nº 821/2005 (TC 014.264/2005-1, em andamento).

O Ofício nº 9 SOF/MP, de 8/01/2007, informa a situação em que se encontram os estudos realizados pela Comissão suprareferida. O relatório final da Comissão Interministerial sugere que a mensuração de custos seja implementada de forma abrangente, gradual, flexível, institucionalizada, com capacitação permanente e que tenha gestão do conhecimento. Com esse propósito, a Comissão Interministerial aponta os fatores críticos de curto prazo para a implementação de uma política de custos: edição de um decreto; constituição de um órgão central de custos e início de um programa de capacitação dos servidores para lidar com o tema. No médio prazo, os fatores críticos de sucesso da política de custos são: criação, por lei, de cargos para a estrutura das unidades setoriais e seccionais do sistema de gestão de custos, gestão do conhecimento em custos, continuidade do programa de capacitação e adoção de um sistema de incentivos associados ao desempenho intitucional (devidamente mensurado). De acordo com o relatório, são objetos de custeio de caráter obrigatório os seguintes itens: força de trabalho; produtos das ações orçamentárias; programas do PPA e principais unidades de cada órgão e entidade.

Situação: Parcialmente atendida (resta a própria implantação do sistema). Proposta ressalva neste relatório.

E - Infra-estrutura

Recomendação: ao Poder Executivo que:

estabeleça metodologia para apuração dos dados sobre investimento em infra-estrutura, definindo a quem cabe coordenar o processo de apuração desses dados e centralizar as informações obtidas;

implemente sistema de informações que permita acompanhar e consolidar os dados sobre investimentos públicos e privados em infra-estrutura;

realize análise das necessidades de recursos para o bom funcionamento das agências reguladoras na área de infra-estrutura, com vistas a reavaliar sua estratégia de sistematicamente contingenciar o orçamento dessas autarquias especiais;

fortaleça a capacidade de formulação de políticas setoriais dos ministérios relacionados à infra-estrutura econômica, atentando em especial para a necessidade de formação e de manutenção de quadros técnicos especializados;

adote providências para imprimir maior agilidade à tramitação do Projeto de Lei nº 3.337/2004, com vistas a definir a divisão das competências entre as agências reguladoras e os ministérios setoriais;

consolide os conselhos interministeriais responsáveis por assessorar o Presidente da República nas áreas de energia e transportes.

Comentários: Por meio do Ofício nº 482/COAVA-CISET/CC-PR, de 31/10/2005, foram encaminhadas cópias de comunicações internas ocorridas dentro da Casa Civil e de instruções encaminhadas para outros ministérios com vistas a alertar para as recomendações emanadas no Relatório, como resposta à solicitação. Contudo, não foram encaminhadas conclusões ou resultados efetivamente adotados, à exceção do Ofício nº 99/SRI/PR-GAB que informa que estão sendo realizadas gestões junto ao Congresso Nacional para aprovação do Projeto de Lei nº 3.337/2004, ou mesmo sinalizações quanto a perspectivas de implementações.

Situação: Atendida quanto à letra e acima, não-atendida quanto às demais recomendações. Propostas recomendações neste relatório.

7.2 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2005

A - Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino

Ressalva: não observância, à semelhança do exercício anterior, de aplicação mínima do equivalente a 30% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2005 foi de 29,67%;

***Recomendação*: ao Ministério da Educação, junto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que observe o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.**

Comentários: conforme demonstrado neste relatório, o limite também não foi observado em 2006.

Situação: Não atendida. Entretanto, o limite mínimo deixa de ser exigido a partir do exercício de 2007. Proposta ressalva neste relatório.

B - Gastos com irrigação

Ressalva: descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, nos 25 (vinte e cinco) anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% do total dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste.

Recomendação:

à Presidência do Congresso Nacional que atente para a previsão, na Lei Orçamentária Anual, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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 inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Comentários:. conforme demonstrado neste relatório, o limite também não foi observado em 2006.

Situação: Não atendida. Proposta ressalva neste relatório.

C - Demonstrações e normas contábeis

Ressalva: inadequação da contabilização dos valores arrecadados, em regime de caixa, e dos créditos inscritos na Dívida Ativa, em descumprimento à Lei nº 4.320/1964 e demais normas contábeis.

Recomendação: ao Ministério da Fazenda que adote providências com vistas à coordenação entre os órgãos responsáveis pela operação e controle da Dívida Ativa – Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Secretaria da Receita Federal – para que haja a devida e tempestiva contabilização dos valores arrecadados, em regime de caixa, e dos créditos inscritos na Dívida Ativa em cumprimento à Lei nº 4.320/1964 e demais normas contábeis.

Comentários: A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício/STN/CODIN nº 91, informou que desde agosto de 2006 vem realizando reuniões técnicas entre a Coordenação-Geral de Contabilidade da STN, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, com vistas à integração dos dados entre o Siafi e o controle da dívida ativa. Entretanto, continua ocorrendo a contabilização intempestiva dos valores arrecadados e dos créditos inscritos em dívida ativa, conforme consignado neste relatório

Situação: Pendente. Proposta ressalva neste relatório.

Ressalva: inexistência de mecanismos de contabilização de dívidas como as que o INSS gerou junto à rede bancária.

***Recomendação:* à Secretaria do Tesouro Nacional que crie eventos e rotinas para registro de dívidas como as que o INSS gerou junto à rede bancária.**

Comentários:. Ainda há dívidas não registradas (IBAMA, UnB, INSS). A STN informou que já existe o evento no Siafi (Ofício nº 91 STN/CODIN) para contabilização. Entretanto, não se tem notícia de que as Unidades Gestoras tenham sido comunicadas da necessidade de efetuarem tal registro.

***Situação*:** Em implementação. Proposta recomendação neste relatório.

Ressalva: não-incorporação à LOA, como unidade orçamentária, e conseqüentemente ao Siafi, na modalidade total, da Fundação Habitacional do Exército (FHE) sem apresentação de justificativas para tal.

Recomendação: à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que inclua a autarquia Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM) e a Fundação Habitacional do Exército (FHE) nos orçamentos fiscal e da seguridade social, já que tais entidades não se encontram excetuadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias

Comentários:. Conforme tratado neste Relatório, a CCCPM comprometeu-se a regularizar sua situação de acordo com um cronograma que será acompanhado pelo TCU. Já a FHE alegou não ser mantida pelo Poder Público.

Situação: Em implementação. Proposta recomendação neste relatório.

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

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, mecanismos para determinar às entidades integrantes de saldos contábeis junto ao sistema Siafi que cumpram os prazos prescritos na norma de encerramento do exercício.**

Comentários: Por meio do Ofício nº 91 CODIN/STN, a STN informou que o processo de integração foi reformulado, mas que não possui mecanismo de imposição da norma. Conforme tratado neste relatório, estão computados com valores relativos ao mês de novembro de 2006, por não cumprimento dos prazos estabelecidos nas Normas de Encerramento do Exercício, os saldos contábeis das seguintes entidades: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp/MAPA, BNES/MDIC, Caixa Econômica Federal/MF.

Situação: Parcialmente atendida . Proposta ressalva neste relatório.

Ressalva: apresentação de informações de entidades já extintas, mas com saldos contábeis em contas diversas, o que impossibilita conhecer a real situação econômico-financeira dessas entidades contábeis e, por último, da própria Administração Pública Federal, inviabilizando a aplicação de tratamento econômico e jurídico adequado ao patrimônio, caso ainda exista, pelos órgãos responsáveis (Departamento de Extinção e Liquidação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Recomendação: ao Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, analise os saldos contábeis dos órgãos e entidades extintos, avaliando se tais saldos correspondem a patrimônio físico real ou apenas residual, e, em caso de se enquadrar no primeiro caso, promover a transferência contábil dos saldos para sua administração.

Comentários:. Solucionada grande parte dos problemas. Ainda resta solucionar o caso dos estoques de convênios de entidades já extintas. Os órgãos notificados que estão fora do MP alegam dificuldade para a conclusão do levantamento patrimonial dos bens, o que acarreta a existência de saldos contábeis nas entidades extintas. O Deliq, por sua vez, com a NT nº 001/DELIQ/SE/MP, de 10/1/2007, informa ter solicitado a alteração da rotina de registro de convênios, com a criação de uma conta denominada "saldo de convênio baixado – órgão extinto". Também relata a expedição de Ofícios à SPU/MP, solicitando a transferência dos registros dos imóveis. Já a Secretaria de Controle Interno da Casa Civil remete o problema para a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central do sistema de contabilidade federal, tendo em vista o art. 18 da Lei nº 10.180, de 6/2/2001.

Situação: Parcialmente atendida. Proposta ressalva neste relatório.

Ressalva: utilização de procedimentos inadequados de consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação, nos balanços, mas não nas operações e transações contábeis, 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.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que utilize procedimentos adequados para consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação, nos balanços, mas não nas operações e transações contábeis, 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.**

Comentários:. De acordo com o Ofício nº 91 STN/CODIN, já foram promovidas diversas correções. A STN alega, no entanto, que não há como eliminar, no balanço patrimonial, as contas de direitos e obrigações a pagar entre órgãos pertencentes ao OFSS. Mediante os Ofícios Circulares nºs 14 e 15/2007/CCONT/STN, de 26/3/2007, a STN convocou Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis com o objetivo de análisar e elaborar diagnósticos e estudos visando à padronização mínima de conceitos e práticas contábeis, plano de contas e classificação orçamentária de receitas e despesas públicas.

Situação: Em implementação.

Ressalva: 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 no tocante ao registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas sem a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias, descaracterizando o aspecto orçamentário da operação, e ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias de valores de entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que utilize procedimentos adequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais, em especial no tocante ao: i) registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas com a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias, de modo a caracterizar o aspecto orçamentário da operação; e ii) registro, em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias, apenas de operações de entidades não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, harmonizando, dessa forma, os registros contábeis com a própria concepção do plano de contas único da União.**

Comentários: Nos termos do Ofício nº 91 STN/CODIN, a STN concordou com a ressalva e se propôs a promover alterações. Resta avaliar se a melhor classificação seria "Acréscimo/Decréscimo" ou "Receita/Despesa por Regime de Competência".

Situação: Em implementação.

Ressalva: utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais do Serpro, da Finep e da Casa da Moeda do Brasil, tendo em vista se tratarem de empresas não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, mas apresentarem saldos em despesas e receitas orçamentárias.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que utilize procedimentos adequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais do Serpro, da Finep e da Casa da Moeda do Brasil, tendo em vista se tratarem de empresas não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social (extra-orçamentárias, *strictu sensu*), mas que vêm apresentando saldos em despesas e receitas orçamentárias.**

Comentários:. O Ofício nº 91 STN/CODIN demonstra que o custo da solução seria maior que o seu benefício.

Situação: Insubsistente.

Ressalva: utilização de procedimentos inadequados para escrituração contábil no tocante à inexistência de mecanismos que possam prover confiabilidade e segurança à baixa de bens quando de sua alienação, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados.

***Recomendação*:** à Secretaria do Tesouro Nacional que implemente mecanismo de certificação da baixa contábil de valores de bens móveis quando alienados.

Comentários:. A STN entende que a automatização por eventos não é a mais viável tendo em vista os problemas de tempestividade (momentos diferentes de reconhecimento) e valor (valores diferenciados para a receita e para a baixa), mas informou que oportunamente será desenvolvido um mecanismo que permita tal controle. O Ofício 91 STN/CODIN indicou que a solução completa

apenas seria possível se houvesse um sistema de acompanhamento dos bens móveis integrado ao SIAFI.

Situação: Não atendida. Proposta ressalva neste relatório.

Ressalva: inexistência de compensação de valores entre as interferências ativas e passivas, que deveriam apresentar valores iguais na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, conforme prevê o modelo de contabilização, sem que a motivação para a ocorrência tenha sido indicada em nota explicativa à demonstração.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que indique em nota explicativa as eventuais motivações que justifiquem os valores diferentes para as rubricas de interferências ativas e passivas que deveriam apresentar valores iguais na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, conforme prevê o modelo de contabilização.**

Comentários:. O Ofício nº 91 STN/CODIN informou que o problema se referiu à FINEP (usuária do SIAFI, mas não integrante do OFSS). No exercício de 2006 foram implantadas rotinas contábeis para proibir descentralização externa de créditos para entidades não integrantes do OFSS.

Situação: Atendida.

Ressalva: diferenças de fechamento da demonstração das variações patrimoniais, comentadas no próprio Balanço-Geral da União, constatadas a partir do fato de que a soma das partes não é igual ao consolidado, o que pode abrir margem para tomadas de decisões equivocadas.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que corrija as rotinas contábeis junto ao sistema Siafi que têm permitido a ocorrência de diferenças de fechamento, entre as somas das partes e o consolidado, da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro.**

Comentários:. O Ofício nº 91 STN/CODIN informa que não havia erros nas rotinas do Siafi, mas apenas necessidades de ajustes, que foram feitos. No processo de consolidação do BGU de 2006, há uma compensação entre determinadas contas (itens) de forma a apresentar valores "líquidos" nos demonstrativos consolidados. As notas explicativas exemplificam didaticamente essa questão.

Situação: Atendida.

Ressalva: diferenças de valores entre as 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, inviabilizando a comparação dos valores, a certeza e exatidão das informações utilizadas e alertando para um grave problema de confecção de demonstrativos, à semelhança do que já havia ocorrido no exercício anterior.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que corrija as rotinas contábeis junto ao Sistema Siafi que têm permitido a ocorrência de diferenças de valores entre as 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.**

Comentários:.O problema persistiu em 2006, conforme tratado neste relatório.

Situação: Não-atendida. Proposta ressalva neste relatório.

Ressalva: apresentação inadequada de valores de previsão adicional da receita oriunda de *superavit* financeiro, por desequilibrar o balanço e não evidenciar corretamente a situação econômico-financeira da entidade, à semelhança do que já havia ocorrido no exercício anterior.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que utilize procedimentos adequados para apresentação de valores de previsão adicional da receita oriunda de *superavit* financeiro, dado o desequilíbrio do balanço e a não evidenciação correta da situação econômico-financeira da entidade.**

Comentários:.O problema persistiu em 2006, conforme tratado neste relatório.

Situação: Pendente. Proposta ressalva neste relatório.

Ressalva: ausência de balanços orçamentários para as entidades da administração indireta e fundos, bem como inconsistência entre as informações consolidadas advindas do Balanço-Geral da União quando comparadas com o Siafi (transação "Balanorc").

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que inclua os balanços orçamentários para as entidades da administração indireta e fundos, bem como solucione as inconsistências existentes entre as informações consolidadas advindas do Balanço-Geral da União e as do Siafi (transação "Balanorc").**

Comentários:. Testes foram feitos com todos os balanços consolidados por tipo de administração e mostraram-se consistentes com a transação "Balanorc" no Siafi 2006.

Situação: Atendida.

Ressalva: diferenças entre os valores dos balanços patrimoniais e demonstração de resultados/de variações patrimoniais do Banco Central apuradas de acordo com os critérios da Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 6.404/76.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que harmonize, em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda e com o setor de contabilidade do Banco Central, os valores dos balanços patrimoniais e demonstração de resultados/de variações patrimoniais do Banco Central apurados de acordo com os critérios da Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 6.404/76, bem como apresente notas explicativas para as eventuais diferenças.**

Comentários:. A comparação entre as demonstrações publicadas pelo Bacen em sua página e os números do Siafi apresentam uma diferença de R$ 12,8 bilhões para o mês de junho de 2006. De acordo com o sítio do Banco, o "resultado da Unidade 25280 no 1º semestre não é reconhecido pelo SIAFI". Para o contador do Ministério da Fazenda, há uma divergência de conceitos, inclusive quanto ao critério contábil, que impede a conciliação. Para solucionar o problema, a Portaria Conjunta nº 1, de 16 de março de 2007, constituiu grupo de trabalho "para, no prazo de sessenta dias, apresentar as medidas necessárias para solucionar as divergências existentes, bem como estabelecer os procedimentos necessários visando à conciliação dos demonstrativos contábeis publicados pelo Bacen com aqueles constantes do sistema Siafi."

Situação: Em implementação.

Ressalva: volume expressivo de restos a pagar não-processados, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental.

***Recomendação*: à Secretaria do Tesouro Nacional que envide esforços para cumprimento do disposto no item 9.3 do Acórdão nº 183/2005 – TCU/Plenário, quanto à regulamentação do empenho de despesas ao longo do exercício orçamentário, de modo a reduzir os elevados montantes inscritos em restos a pagar não-processados, que comprometem a programação financeira dos exercícios seguintes.**

***Comentários:*. Não houve indicação quanto a providências adotadas. Não foi identificada até o momento a edição de decretos que regulamentem a inscrição de valores em restos a pagar e a análise preliminar dos decretos de "contingenciamento" não indica uma condução do processo de forma diversa da observada em exercícios anteriores. Conforme tratado neste relatório, é expressivo o volume de restos a pagar não-processados inscritos em 2006.**

Situação: Não-atendida. Proposta ressalva neste relatório.

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:* à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União que promova, junto aos respectivos órgãos concedentes, ações efetivas que possibilitem a diminuição do volume de prestações de contas em convênios, contratos de repasse e termos de parceria pendentes de comprovação e de aprovação.**

Comentários: A Nota Técnica nº 59/2006-SE/MP relata um pré-projeto de mudança na sistemática de transferência voluntária de recursos, que foi aprofundado pelo Grupo de Trabalho criado para tal fim pela Portaria nº 542, de 18/09/2006. Entre diversas propostas, a referida Nota anuncia um Portal de Convênios que já estará "em pleno funcionamento a partir de julho de 2009". De acordo com o relatório, "o MP já vem tomando medidas executoras", entre elas a "criação de um grupo de trabalho interministerial para a formulação do marco legal". A CGU apresentou um quadro de justificativas para diversos órgãos, em que fica patente a desorganização dos sistemas de acompanhamento. Em termos práticos, contudo, não houve evolução em relação à situação anterior e continua expressivo o volume de contas pendentes de aprovação, conforme tratado neste relatório.

Situação: Em implementação. Proposta ressalva neste relatório.

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

Recomendação: ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Secretaria do Patrimônio da União que realizem, em conjunto com a STN, estudos jurídico-contábeis com o propósito de desenvolver mecanismos que possibilitem o registro, no balanço patrimonial, dos bens imóveis passíveis de uso, cessão, locação ou alienação pelo INSS, com observância do princípio contábil do conservadorismo.

Comentários:. Com a Orientação Interna nº 07/INSS/DIROFL, de 28/9/2006, o Instituto estabeleceu a utilização de centros de custos administrativos das despesas. No tocante à receita

orçamentária, até a conclusão deste relatório ainda não havia solução. Em reunião recente, o INSS informou não ser mais necessário criar conta de receita.

Situação: Parcialmente atendida. Proposta ressalva neste relatório.

D – Orçamento Público e Plano Plurianual

Ressalva: falta de divulgação da execução física para 32% das ações constantes do Plano Plurianual 2004/2007, devido ao não preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – Sigplan, caracterizando descumprimento ao disposto na alínea "e" do inciso I do § 1º do art. 15 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2005).

***Recomendação*: ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que promova o integral preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal, de forma a permitir a divulgação na Internet de todos os dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual 2004/2007, em particular no que tange à execução de metas físicas, conforme dispõe a alínea "e" do inciso I do § 1º do art. 15 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2005).**

Comentários: Conforme tratado neste relatório, o problema persistiu em 2006.

Situação: Não-atendida. Proposta ressalva neste relatório.

Ressalva: falta de informações no Sigplan acerca dos indicadores relativos a 114 programas, bem como a ocorrência de inconsistências no registro da execução físico-financeira para 95 programas, caracterizando falhas no seu monitoramento, avaliação e revisão, processos cuja coordenação compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do § 3º do art. 1º do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004.

***Recomendação*: ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que promova enquanto órgão de monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual, conforme dispõe o § 3º do art. 1º do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004: i) a inserção no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal das informações acerca dos indicadores dos programas; ii) a verificação da consistência dos registros no Sigplan; e iii) a adequação das metas físicas dos programas cuja execução foi superior à meta prevista na Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 (Lei Orçamentária Anual para 2005).**

Comentários: Conforme tratado neste relatório, o problema persistiu em 2006.

Situação: Não-atendida. Proposta ressalva neste relatório.

E – Seguridade Social

Recomendação: à Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e ao Ministério Público da União que adotem medidas cabíveis, no âmbito das respectivas competências institucionais, para reverter os efeitos da "Desvinculação das Receitas da União" (DRU), instituída pela EC nº 27/2000 e alterada pela EC nº 42/2003, sobre o orçamento da seguridade social

Comentários: Encontra-se em análise no âmbito do Congresso Nacional a PEC nº 50/2007, a qual propõe a prorrogação da vigência da DRU, já que esta se encerra em 2007. Nesse contexto, a questão da incidência da DRU sobre as contribuições sociais pode ser objeto de revisão.

Situação: Atendida.

F – Corrupção

Recomendações:

às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que envidem esforços no sentido de dar prioridade à apreciação dos projetos de lei resultantes das propostas consubstanciadas no Relatório Final da CPMI dos Correios.

ao Ministério Público da União, à Controladoria-Geral da União, ao Departamento de Polícia Federal, ao Banco Central do Brasil, à Secretaria da Receita Federal, ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras para que se mobilizem e se articulem para a elaboração e implementação de uma estratégia nacional de combate à corrupção, que contemple a definição de prioridades comuns, o planejamento integrado, o compartilhamento de informações e a execução de operações conjuntas.

ao Ministério Público Federal, que priorize a implantação do seu Sistema Unificado de Informações.

ao Ministério da Justiça, que avalie a oportunidade da criação, no Departamento de Polícia Federal, no âmbito da Coordenação Geral de Polícia Fazendária, de uma unidade específica para tratar de crimes de corrupção contra a Administração Pública, com as correspondentes representações nas Superintendências Regionais.

Comentários: o processo legislativo viu-se limitado, em 2006, pela continuidade de CPIs e pela dedicação dos parlamentares às campanhas eleitorais. Além de dar prioridade aos projetos de lei resultantes da CPMI dos Correios, as Casas do Congresso Nacional convivem com a imperiosidade de outras demandas.

Quanto à estratégia nacional de combate à corrupção, o Poder Executivo ampliou o escopo da Encla – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, que passou a compreender também ações de combate à corrupção.

O Sistema Unificado de Informações do MPF está em processo de implantação.

Quanto ao Departamento de Polícia Federal, embora não tenha havido a criação de unidade específica, as ações de combate à corrupção têm gerado resultados reconhecidos pela sociedade.

Situação: Pode-se considerar que as quatro recomendações estão em implementação.

7.3 Conclusão sobre o Cumprimento das Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República

Constata-se que, das 13 recomendações feitas em 2004, 1 foi atendida plenamente, 6 atendidas parcialmente, 1 está em processo de implementação e 5 não foram atendidas.

No que se refere às 27 recomendações feitas em 2005, verifica-se que 4 foram integralmente atendidas, 10 estão em processo de implementação, outras 3 foram atendidas parcialmente, 9 não foram atendidas e 1 recomendação foi considerada insubsistente.

Finalizando, cumpre esclarecer que as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas da União no relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2005, 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 aplicados pelos Poderes da 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 pelos órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração dos projetos de pareceres prévios submetidos à apreciação do Plenário.

Os pareceres prévios aprovados pelo Plenário do TCU são conclusivos no sentido de reconhecer que os órgãos dos três Poderes e o Ministério Público da União observaram 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, excetuando-se, no entanto, os seguintes aspectos.

Ressalvas

Devem ser ressalvadas, em relação ao Poder Executivo, as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

I divergências e incongruências entre diversas metas prioritárias estipuladas pelo Governo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2006), e aquelas efetivamente registradas no projeto de lei orçamentária anual (PLOA/2006);

II descumprimento do limite estabelecido no § 3º do art. 2º da Lei nº 11.178/2006, correspondente a 17% do PIB, para as dotações das despesas correntes primárias autorizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita, e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar n.º 110, de 29 de junho de 2001;

III 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 subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

IV não observância, à semelhança dos três exercícios anteriores, da aplicação mínima de 30% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2006 foi de 29,20%;

V 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);

VI 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 n° 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.

VII 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;

VIII 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;

IX 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;

X 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;

XI 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;

XII 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;

XIII 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;

XIV 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;

XV 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;

XVI 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;

XVII 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;

XVIII 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;

XIX inconsistências nas informações do Balanço Geral da União relativas ao Banco Central, cujos dados diferem da demonstração do resultado publicada pela autarquia em aproximadamente R$ 10 bilhões, e ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), cujos saldos foram integrados apenas até fevereiro de 2006;

XX diferenças entre os valores registrados no balanço orçamentário, na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, gerando desarmonia entre as demonstrações contábeis e possíveis equívocos de análise e interpretação das informações;

XXI 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;

XXII 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;

XXIII adoção de critérios inadequados na constituição de provisões, no INSS, referentes a créditos da União perante estados e municípios;

XXIV inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

XXV falta de controle das transferências voluntárias em todas as fases do processo: planejamento, análise e aprovação dos planos de trabalho, fiscalização da execução e prestação de contas;

XXVI volume expressivo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas pendentes de aprovação por parte dos órgãos transferidores;

XXVII 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.

Nas contas do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, deve ser ressalvado o fato de ter sido ordenada ou autorizada a realização de despesas, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, que não podiam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tinham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse feito, o que contraria

os princípios que norteiam a gestão fiscal responsável consignados no § 1º do artigo 1º, combinado com os itens 3 e 4 da alínea "b" do inciso III do art. 55, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como o disposto no *caput* do art. 42 da mesma Lei.

Recomendações

Em decorrência das ressalvas acima apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

I 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.

II à Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e ao Ministério Público da União que efetuem o registro da execução física das ações no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – Sigplan, conforme dispõe o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, combinado com o art. 1º da Portaria nº 198, de 18 de julho de 2005.

III ao Tribunal Superior Eleitoral que avalie a conveniência e oportunidade de:

a) conferir autonomia à unidade encarregada da análise e instrução das prestações de contas de partidos políticos e de candidatos para que, na fase administrativa, promova diligências e circularização de documentos, de forma a agilizar os exames e melhor subsidiar o trabalho do respectivo relator na fase de julgamento;

b) viabilizar maior interação entre o Sistema de Prestação de Contas Eleitoral - SPCE e o Sistema de Prestação de Contas dos Partidos Políticos - SPCP, de forma que informações úteis aos usuários dos dois sistemas sejam compartilhadas entre eles;

c) firmar convênio com o Banco Central do Brasil para recebimento, em meio eletrônico, dos extratos bancários dos partidos políticos, no caso de contas-correntes partidárias, e dos candidatos e comitês financeiros, no caso de contas-correntes eleitorais, de modo a agilizar a análise das prestações de contas;

d) incentivar a fiscalização *in loco* dos eventos promovidos pelos candidatos para arrecadação de recursos, com alocação de maior efetivo de pessoal nessa atividade, fornecendo equipamentos adequados, tais como, máquinas fotográficas e veículos, com disponibilização de recursos orçamentários para pagamentos de diárias e horas extras aos servidores envolvidos na fiscalização.

e) orientar os tribunais eleitorais, em atenção ao princípio da publicidade, a divulgarem, em seus sítios na internet, os quantitativos de denúncias recebidas e apuradas e de multas aplicadas nas campanhas eleitorais.

IV 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;

V ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 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;

VI 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

VII aos Ministérios de Minas e Energia, da Defesa e da Fazenda, supervisores das empresas Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, 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.

VIII 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;

IX aos Ministérios da Previdência Social, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que:

a) 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) 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;

c) 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.

X ao Ministério da Cultura que:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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";

e) 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;

f) 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;

XI 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;

XII 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;

XIII 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 nº 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.

c) 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 subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

d) 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;

XIV 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;

XV 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);

XVI 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 n° 01-25/CCCPM-MB, de 14/05/2007;

XVII 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 n° 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.

XVIII 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;

XIX 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;

XX à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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;

e) 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;

f) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, análise para ajuste das rotinas contábeis, se for o caso, e dote procedimentos de orientação e acompanhamento junto às unidades gestoras quanto à correta e tempestiva contabilização de baixa de valores de bens móveis quando alienados.

XXI ao Ministério do Planejamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Petróleo Brasileiro S.A. que, nas decisões acerca de investimentos externos, envidem 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.

9

Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores

TCU-SESES
Fl. Nº
39

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 2006, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal; bem como em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – em seu art. 56, *caput* e parágrafos, que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

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 2006, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2006, 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 2006, 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-SESES
Fl. Nº
40

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESE
Fl. Nº
43

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Câmara dos Deputados, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Presidente daquela Casa Legislativa e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas dessa Casa Legislativa referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles 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 as Contas da Câmara dos Deputados de responsabilidade do ex-Presidente, Excelentíssimo Senhor Deputado Aldo Rebelo, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
Fl. Nº
44

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES
FL Nº 41

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SENADO FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Senado Federal, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Presidente daquela Casa Legislativa e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas dessa Casa Legislativa referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles 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 as Contas do Senado Federal de responsabilidade do Presidente, Excelentíssimo Senhor Senador Renan Calheiros, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
FL. Nº 42

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES
Fl. Nº
45

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Supremo Tribunal Federal, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Presidente daquela Suprema Corte e incluída separadamente nas Contas prestadas pela Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Supremo Tribunal Federal referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo TCU das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles 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 as Contas do Supremo Tribunal Federal de responsabilidade da Presidente, Excelentíssima Senhora Ministra Ellen Gracie Northfleet, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
Fl. Nº
46

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES
Fl. Nº
48
87

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES Fl. Nº 49

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Federal, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Presidente do Conselho da Justiça Federal e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas da Justiça Federal referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Federal, bem como daqueles 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 as Contas da Justiça Federal de responsabilidade do ex-Presidente do Conselho da Justiça Federal, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Vidigal, e do Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Raphael de Barros Monteiro Filho, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
Fl. Nº
50

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES
Fl. Nº
51

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA TRABALHISTA

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Trabalhista, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Trabalhista referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Trabalhista, bem como daqueles 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 as Contas da Justiça Trabalhista de responsabilidade do ex-Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Excelentíssimo Senhor Ministro Vantuil Abdala, e do Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Ronaldo Lopes Leal, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
Fl. Nº
52

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES
Fl. Nº
53

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA ELEITORAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Eleitoral, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a ressalva indicada na conclusão do Relatório, embora não impeça a aprovação das Contas da Justiça Eleitoral, relativas ao exercício de 2006, caracteriza descumprimento à legislação vigente;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Eleitoral referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Eleitoral, bem como daqueles 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 as Contas da Justiça Eleitoral, de responsabilidade do ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, e do Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio Mello, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com exceção das contas do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Desembargador Jorge Ribeiro Nóbrega, que estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas.

TCU-SESES
Fl. Nº
54

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES Fl. Nº 55

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA MILITAR

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que o atraso no encaminhamento da prestação de contas da Justiça Militar, atinente ao exercício financeiro de 2006, pelo Presidente do Superior Tribunal Militar, foi justificado;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Militar foi incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Militar referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Militar, bem como daqueles 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 as Contas da Justiça Militar de responsabilidade do Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Max Hoertel, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
Fl. Nº
56

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES
Fl. Nº
57

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Conselho Nacional de Justiça, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Presidente daquele Conselho e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Conselho Nacional de Justiça referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles 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 as Contas do Conselho Nacional de Justiça de responsabilidade da Presidente, Excelentíssima Senhora Ministra Ellen Gracie Northfleet, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
Fl. Nº
58

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESE
Fl. Nº
59

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a apresentação da prestação de contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Presidente daquele Tribunal ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios referentes ao exercício de 2006, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento por este Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública vinculados ao órgão, bem como daqueles 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 as Contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, de responsabilidade do ex-Presidente, Excelentíssimo Senhor Desembargador José Jeronymo Bezerra de Souza, e do Presidente, Excelentíssimo Senhor Desembargador Lécio Resende da Silva, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
Fl. Nº
60

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES
Fl. Nº
61

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Ministério Público da União, atinente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada pelo Procurador-Geral da República e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio 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 cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas do Ministério Público referentes ao exercício de 2006, 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 vinculados ao órgão, bem como daqueles 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 as Contas do Ministério Público da União de responsabilidade do ex-Procurador-Geral da República, Excelentíssimo Senhor Cláudio Lemos Fonteles, e do Procurador-Geral, Excelentíssimo Senhor Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TCU-SESES
Fl. Nº
62

VALMIR CAMPELO
Ministro

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AUGUSTO NARDES
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Setor de Administração Federal Sul
SAFS Quadra 4 Lote 1
Brasília - DF, 70.042-900
Fone (61) 3316 7222

Ouvidoria do Tribunal de Contas da União
Edifício-Sede, Sala 221
Fone 0800 644 1500

www.tcu.gov.br



Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação Governamental

Adaptação Final e Capa

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Endereço para Contato

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Macroavaliação Governamental
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo I Sala 434
70.042-900 Brasília - DF
Fones (61) 3316 7766/7285/5030
Fax (61) 3316 7536

Impresso pela Sesap/Segedam

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo: 010.565/2007-3

Lote

Relator: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Autuação: 25/04/2007 11:38:51

Tipo de Processo: ACOM

Entrada: 25/04/2007

Entidade/Órgão: CONTAS DO GOVERNO - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Unid. Interessada: SEMAG

Interessado: CONTAS DO GOVERNO - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Responsável:

Assunto: Contas do Governo da República --> OF-147-2007- PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO FEDERAL, DO EXERCÍCIO DE 2006- 01-01 À 31-12-2006.

Volume

0'000427'458569

Nº de Ordem: 17

Data de Criação: 20/06/2007 19:14:10

RELATOR	RELATOR DO RECURSO

ANDAMENTO	DATA	ANDAMENTO	DATA

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 03

TCU-SESES
Fl. Nº
01

SÍNTESE, CONCLUSÃO E PROJETOS DE PARECER
SÍNTESE DO RELATÓRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral
Senhoras e Senhores,

Por expressa determinação do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, reúne-se hoje esta Corte de Contas com o objetivo de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e pelo chefe do Ministério Público.

Apresentaremos a seguir uma síntese a respeito de cada um dos temas abordados no Relatório. Assim, teceremos considerações acerca do desempenho da economia brasileira no ano de 2006; dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; dos balanços gerais da união; das ações setoriais do governo e, por derradeiro, tratarei das seguintes questões temáticas: Transferências Voluntárias da União, Atuação da Justiça Eleitoral na Análise das Prestações de Contas e na Fiscalização das Campanhas Eleitorais e Patrimônio Público Brasileiro na América Latina.

DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2006

O crescimento da economia brasileira, em 2006, foi mais intenso do que em 2005. A taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado foi de 3,7% em 2006, contra 2,9% em 2005. Mesmo tendo permanecido entre as 10 maiores do mundo, o crescimento real da economia brasileira ficou aquém do desempenho da economia da maioria dos países da América Latina e do Caribe, superando apenas o crescimento do Haiti e empatando com o da Nicarágua.

Aspecto positivo a ser destacado é o relevante desempenho do Governo, em 2006, na redução das taxas de juros (taxa Selic) e dos índices de inflação. Nesse exercício, a taxa de juros saiu do patamar de 19,1% para 15,3% a. m., e o índice de inflação (IPCA), de 5,69% para 3,14% a.a.. Expurgada a inflação, a taxa de juros reais da economia caiu de 12,7% para 11,8%.

Quanto ao nível de ocupação da força de trabalho, verificou-se um aumento da quantidade de empregos na economia formal (4,72% a.a.), sobretudo nos setores de serviços, comércio, construção civil e extração mineral, em que pese tal crescimento ter se situado em patamar inferior ao do exercício de 2005 (5,06% a.a.). O número de desempregados manteve-se estável (taxa de desocupação de 8,4%), e foi constatado um incremento no salário médio do trabalhador de 4,5%, passando de R$ 1.026,15, em dezembro de 2005, para R$ 1.072,30, em dezembro de 2006.

A Carga Tributária Nacional sofreu um acréscimo de 1,94% em 2006, correspondendo a 34,58% do PIB no mesmo exercício, de acordo com a nova metodologia do IBGE. Destarte, com o objetivo de financiar as ações do governo, o Estado retirou compulsoriamente mais recursos dos indivíduos e das empresas do que em 2005. O acréscimo da Carga Tributária Nacional foi impactado principalmente pelo aumento na arrecadação.

No que concerne à política externa, registrou-se melhor percepção internacional do risco-Brasil, cujo indicador registrou 193 pontos em 29/12/2006, contra 311 pontos em 30/12/2005.

De forma geral, houve melhora dos índices econômicos brasileiros no exercício de 2006.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 04

TCU-SESES
Fl. Nº
02

Diretrizes Orçamentárias

Quanto ao aspecto orçamentário, novamente foram apuradas divergências e incongruências entre as metas prioritárias estipuladas pelo Governo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e aquelas efetivamente registradas na Lei Orçamentária Anual (LOA), que são de iniciativa do Poder Executivo.

Em conseqüência, cerca de 30% das ações definidas na LDO como prioritárias não foram sequer acolhidas pela LOA. Outras, ainda que incluídas na lei orçamentária, não foram executadas no orçamento de 2006.

No tocante à metas fiscais, tomando por base o PIB da série antiga, ou seja, R$ 2,1 trilhões em 2006, o resultado primário superavitário (R$ 90,1 bilhões ou 4,32% do PIB) do setor público consolidado ficou acima da meta de 4,25% do PIB. No entanto, se levássemos em consideração o PIB da nova série a meta não teria sido alcançada. Vale ressaltar que, em 2006, o desempenho fiscal esteve muito abaixo daquele observado em 2005, período em que, mesmo levando-se em consideração o valor do PIB pela nova série do IBGE (R$ 2,15 trilhões), foi alcançada a meta fixada para o ano.

Em relação ao resultado nominal, embora o desempenho tenha sido melhor do que aquele verificado em 2005, as metas estabelecidas não foram cumpridas, pois o governo federal apresentou *deficit* de R$ 56,5 bilhões ou 2,43% do PIB, bem superior à meta fixada de *deficit* de R$ 34,4 bilhões ou 1,59% do PIB.

Disponibilidade de Recursos no Exercício

Quanto às Disponibilidades de Recursos no Exercício, os valores fixados na Lei 11.306, de 16 de maio de 2006, para o Orçamento Geral da União do exercício financeiro de 2006, inicialmente, atingiram o montante de R$ 1,7 trilhão para a receita e despesa de igual valor, contemplando os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais, sendo R$ 840 bilhões referentes ao refinanciamento da dívida pública federal. Entretanto, após alterações no orçamento, por meio de cancelamentos e aprovação de créditos adicionais, esse montante alcançou a cifra de R$ 1,8 trilhão.

Frente à insegurança da realização efetiva de parte das receitas previstas no orçamento e com o objetivo de garantir recursos suficientes para o alcance da meta de *superávit* primário, o Poder Executivo estabeleceu limites para a realização dos gastos orçamentários não obrigatórios, por meio do contingenciamento dos recursos.

Ocorre, todavia, que o Poder Executivo tem adotado como sistemática reduzir o contingenciamento dos recursos apenas nos últimos dias do exercício, o que vem provocando uma elevada inscrição de valores em restos a pagar não processados, os quais referem-se a obrigações assumidas mas não realizadas. Em 2006, o volume de inscrição desses valores somou R$ 37 bilhões no encerramento do ano.

Como esse procedimento é recorrente, observa-se na prática, que os restos a pagar compõem um orçamento paralelo em execução. Como não são disponibilizados recursos suficientes para arcar com esses compromissos, o Governo termina por adiar a execução do orçamento do exercício em curso para o ano seguinte, por meio da inscrição de restos a pagar, em volume cada vez maior.

Verificou-se que a execução dos Restos a Pagar inscritos em 2005, para pagamento em 2006, atingiu o montante de R$ 39 bilhões. O aumento em relação aos inscritos em 2004 foi de 80%. Dos recursos inscritos ao final de 2005, R$ 13 bilhões (33%) foram cancelados em 2006. Nesse exercício, mostrou-se mais uma vez preocupante a relação entre o montante de restos a pagar não-processados do exercício e a despesa total realizada, cuja relação, em muitos órgãos, supera 50% e, em alguns casos, é superior a 90%, indicando a incapacidade financeira do Estado para execução total do orçamento.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 05

TCU-SESES
Fl. Nº
03

Ao adotar esse procedimento o Governo assegura um melhor resultado primário positivo, uma vez que os valores inscritos como restos a pagar não processados somente refletirão no resultado do exercício seguinte, por ocasião do seu pagamento.

Independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, o contingenciamento de recursos tem gerado significativas restrições ao alcance dos objetivos dos programas de governo, contribuindo para a expressiva disponibilidade de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

Na verdade o Governo se vê em situação paradoxal: tem recursos disponíveis para a execução de ações específicas (a exemplo do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST), mas se vê impossibilitado de realizar os investimentos, ante a necessidade de manter reservas financeiras em caixa ("colchão de liqüidez"), para assegurar sua capacidade de honrar os compromissos assumidos e, dessa forma, obter menores taxas de remuneração na negociação de seus papéis. Esse procedimento é importante para minorar o crescimento da dívida pública e viabilizar uma política monetária sustentável.

Com relação às Receitas e Despesas Correntes da União, destacou-se no exercício de 2006 o aumento significativo dos gastos, em relação ao ano de 2005, no montante de R$ 120,49 bilhões, que representou uma evolução de 18,86%. Assim, como a receita não progrediu na mesma proporção, registrou-se a inédita ruptura do equilíbrio entre receita e despesa, tendo em vista que as despesas superaram as receitas.

Isso ocorreu, principalmente, em virtude do vencimento de volume expressivo de títulos lançados em 2001, carreando cinco anos de juros a serem honrados em 2006, aliado à dificuldade de renegociar títulos no período pré-eleitoral.

Assim, conclui-se que a elevação da carga tributária federal nesse exercício foi absorvida pelo aumento das despesas com juros e encargos da dívida e com outras despesas correntes. As despesas com pessoal não têm se elevado mais que a variação do PIB, mantendo-se dentro das expectativas.

Não obstante o descompasso entre as receitas e os gastos correntes ser perfeitamente explicável pelo incremento das despesas com juros e encargos, a maior parte desse impacto era previsível desde 2001, quando do lançamento dos títulos correspondentes. Entretanto, nenhuma providência foi adotada para evitar que o reflexo negativo dessa operação fosse apropriado em um único exercício financeiro.

Receita

Na perspectiva da Receita, a arrecadação em 2006 atingiu o valor de R$ 1,18 trilhão, enquanto a Lei Orçamentária Anual previa R$ 1,65 trilhão, valor inferior em R$ 480 bilhões ao montante previsto. A diferença maior se deu no tocante à previsão das receitas de capital. Nos anos anteriores, essa diferença na rubrica receitas de capital também pôde ser constatada e deve-se fundamentalmente às dificuldades metodológicas envolvidas na sua previsão, que é fortemente influenciada pelo comportamento do mercado financeiro.

A Receita Tributária de 2006 foi superior em 9,32%, em termos nominais, à de 2005, em decorrência do crescimento da economia. Ainda assim, tributos como a Contribuição Social - Cofins e o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI não mantiveram o mesmo nível de crescimento de anos anteriores, devido principalmente às medidas adotadas pelo governo para estimular o investimento por meio de desonerações tributárias.

No tocante às apropriações das receitas, observou-se que R$ 325 milhões arrecadados no âmbito do Parcelamento Excepcional de Débitos Fiscais (Paex), em 2006, ainda não foram classificados corretamente e, portanto, não foram adequadamente destinados, o que ensejou ressalva às presentes contas.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 06

TCU-SESES
Fl. Nº
04

Em linhas gerais, constata-se que a evolução positiva da arrecadação tributária tem auxiliado no alcance da meta de *superavit* primário do governo federal.

Quanto à evolução do estoque dos créditos inscritos em Dívida Ativa, destacam-se os crescimentos observados no Ministério da Fazenda – MF (56,7%) e no Ministério da Previdência Social – MPS (17,4%), que, juntos, representam mais de 99% do total da Dívida Ativa da União, em contrapartida à baixa efetividade de recuperação dos créditos inscritos, mantida em patamar inferior a 1% dos estoques em 2005 e 2006.

Despesas

Sob a ótica da Despesa, foram realizados, em 2006, dispêndios no montante de R$ 1,2 trilhão, cerca de 7% superior à despesa realizada no exercício de 2005. Se excluídas as transferências realizadas a estados, municípios e Distrito Federal e os pagamentos relativos à dívida pública (encargos, amortizações e refinanciamento), a despesa orçamentária realizada em 2006 foi de R$ 405,2 bilhões, o que representou aumento nominal de 16% em relação ao exercício de 2005.

Os gastos com "Encargos Especiais", que incluem o pagamento de dívidas, transferências de recursos e refinanciamento da dívida pública federal, representaram cerca de 66% do total das despesas em 2006, que, somados às despesas com "Previdência Social", responderam por 84% das despesas totais.

Das despesas realizadas no exercício de 2006, 97,1% foram executadas no âmbito do Poder Executivo. Os Poderes Judiciário, Legislativo e o Ministério Público da União executaram, respectivamente, 2,2%, 0,5% e 0,2% das despesas.

Sob o enfoque da categoria econômica, as despesas correntes (categoria que não inclui investimentos e pagamento do principal da dívida pública ou renegociações) totalizaram R$ 639 bilhões, das quais o pagamento de despesa de pessoal e encargos sociais correspondeu a R$ 115 bilhões, juros e encargos da dívida, a R$ 151,2 bilhões, e outras despesas correntes, a R$ 372,9 bilhões (seguridade social, transferências constitucionais e outros).

Os gastos com terceirizados continuaram crescendo em 2006, atingindo o total de R$ 7,6 bilhões, cerca de 1% superior aos de 2005, com destaque para os Ministérios do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Turismo, cujos gastos com terceirização superam as despesas com pessoal na proporção de 502%, 281% e 105%, respectivamente.

As despesas de investimentos totalizaram R$ 19,6 bilhões em 2006, apresentando aumento de 13% em relação a 2005. Entretanto, é oportuno enfatizar que, do total registrado como executado em 2006, 77% (R$ 15,1 bilhões) foram realizados em dezembro, o que provocou a inscrição expressiva em restos a pagar não processados no montante de R$ 12,3 bilhões, valores estes que deverão ser efetivamente executados apenas no transcorrer de 2007, se não forem cancelados. Isso demonstra que, além de ter sido irrisório o percentual do gasto total alocado a investimentos (1,66%), apenas 37% deste percentual (R$ 7,3 bilhões) foi efetivamente aplicado no exercício de 2006.

O Projeto Piloto de Investimentos – conjunto de despesas que não impactam o resultado primário da União, conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias – contou, em 2006, com dotação inicial de R$ 3 bilhões, destinada a investimentos em infra-estrutura, em sua maioria, a outras despesas correntes e a inversões financeiras. Desse total, foram empenhados R$ 2,9 bilhões, correspondentes a 98% do total autorizado. No entanto, também estão incluídos nesse montante R$ 2,4 bilhões relativos a restos a pagar não-processados (62% do total) inscritos ao final do exercício, ou seja, efetivamente foram investidos cerca de R$ 500 milhões.

Senado Federal 4
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 07

TCU-SESES
Fl. Nº
05

Observa-se, portanto, que esse modesto incremento dos valores aplicados em investimentos, ainda está muito aquém do necessário para alavancar um crescimento sustentável do país, sobretudo em razão de a maior parcela dos valores executados (62%) referir-se a restos a pagar não-processados.

Renúncias de Receitas

A Renuncia de Receitas alcançou o montante de R$ 42,5 bilhões, consideradas apenas aquelas que alcançam os tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal, valor este que pode vir a ser maior após o processamento dos ajustes anuais por parte dessa Secretaria.

O montante de renúncias associadas às contribuições previdenciárias também é elevado, tendo chegado a um valor efetivo de R$ 11,3 bilhões no mesmo exercício. A soma de ambos os valores perfaz R$ 53,8 bilhões.

Observando-se a regionalização das renúncias tributárias, verifica-se que a Região Sudeste tem sido, ao longo dos anos, a mais beneficiada por essa política de desoneração. Tal fato deve-se a sua proeminência econômica, com alta concentração da atividade produtiva. A Região Norte vem a seguir, em decorrência dos incentivos concedidos às empresas sediadas na Zona Franca de Manaus.

Há atualmente uma grande variedade de benefícios federais, de ordem tributária, financeira e creditícia, voltados para a educação, ciência e tecnologia, saúde, redução de desigualdades regionais e outras áreas. Alguns já atuantes de longa data, como os ligados às Regiões Norte e Nordeste, outros mais recentes, como o Programa Universidade para Todos - PROUNI.

Dada a magnitude dos montantes envolvidos, bem como o reduzido, quando existente, esforço de avaliação da efetividade de alguns desses instrumentos de incentivo, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 1.718/2005-Plenário, recomendou ao Poder Executivo que adotasse medidas tendentes à realização periódica de avaliação dos programas incentivados, de forma a saber se eles estão realmente sendo efetivos no desenvolvimento dos setores aos quais são direcionados.

Gestão Fiscal

No âmbito da Gestão Fiscal, um dos principais parâmetros estabelecidos na LRF para aferir sua regularidade é a observância dos limites das despesas realizadas em relação à receita corrente líqüida da União (RCL). Nesse mister, verificou-se que a RCL atingiu a cifra de R$ 345 bilhões em 2006, sendo superior à do exercício de 2005 em 14%. Ressalte-se que o crescimento das receitas patrimoniais foi o maior responsável pelo acréscimo ocorrido na receita corrente.

Com base nesse critério, constatou-se que a despesa total com pessoal dos órgãos e entidades dos três Poderes da União, no montante de R$ 96,4 bilhões, atendeu os limites fixados nos artigos 20, 22 e 59 da LRF.

O único fato ressalvado no tocante à obediência à LRF deu-se no Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, que inscreveu o valor de R$ 2,55 milhões em restos a pagar não-processados sem que houvesse disponibilidade financeira para a execução da despesa no exercício de 2006, o que contraria os princípios que norteiam a gestão fiscal, estabelecidos naquele normativo. Essa irregularidade está sendo objeto de análise mais detalhada pelo TCU, no âmbito do processo TC-002.798/2007-0, o que não afasta a necessidade de ressalvar as contas do gestor.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Em relação ao Orçamento de investimento das Empresas Estatais, 5 empresas apresentaram ações com nível de realização superior à dotação aprovada, vinculadas aos Ministérios da Fazenda, de Minas e Energia e da Defesa, quais sejam: Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 08

TCU-SESES
Fl. Nº
06

Aeroportuária – INFRAERO, COBRA Tecnologia S.A., Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV e Companhia Energética de Alagoas – CEAL. Essa constatação enseja recomendação para que sejam adotadas providências no sentido de inibir a repetição desta irregularidade.

Dívida Pública

No que diz respeito à Dívida Pública, cabe ressaltar o aumento do saldo da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em R$ 64,9 bilhões, alcançando a marca de R$ 1,1 trilhão. A relação entre a DLSP e o PIB, no entanto, sofreu redução, de 46,45% para 44,91%.

Em 2006, o montante dos haveres externos superou o montante das obrigações externas, o que representou uma variação positiva de 5%, influenciada pela troca de dívida externa pela interna, ou seja, a redução do endividamento externo foi compensada pelo aumento da dívida interna líquida, que passou de 44,12% do PIB em 2005 para 47,59% em 2006, um aumento de 3,47 pontos percentuais (R$ 178,7 bilhões), perfazendo um total R$ 1,13 trilhão.

AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

Quanto à análise dos Programas incluídos no PPA, é preocupante o baixo desempenho da execução física das funções transporte (34%), urbanismo (36%), ciência e tecnologia (37%), segurança pública (40%) e energia (41%).

De modo geral, os percentuais de alcance de metas físicas foram muito inferiores aos de execução orçamentária e financeira. As causas desse descompasso são: deficiências no planejamento; dificuldades na condução de licitações ou na celebração de convênios e contratos; pendências ambientais; e efeitos do contingenciamento orçamentário sobre a programação das despesas. Ou seja, quando os recursos conseguem ser liberados dos efeitos do contingenciamento, a incapacidade demonstrada pelo quadro de gestores em lidar com os aspectos legais que regem a coisa pública tem prejudicado de forma significativa o desempenho das ações do Governo, redundando em morosidade ou mesmo na paralisia de diversas ações.

A baixa execução física, causada pelo contingenciamento ou pela incapacidade administrativa, tem ainda outra conseqüência perversa: o custo fixo de manutenção da máquina pública (despesas correntes) continua sendo arcado pela sociedade, sem o alcance dos objetivos estimados pelas políticas públicas, caracterizando ociosidade e desperdício de recursos.

Outro destaque negativo é a falta de preenchimento de dados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan) acerca da execução do Plano Plurianual (PPA-2004/2007), por parte da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e do Ministério Público da União. Além disso, constatou-se que persistem as inconsistências nas informações gerenciais disponibilizadas. Foi detectado que 11% dos programas não tem indicadores de execução física; 18% não tiveram suas metas físicas registradas no sistema e 125 programas apresentaram inconsistências no lançamento dos resultados das metas físicas executadas e as previstas

Nota-se, portanto, que os problemas detectados comprometem a avaliação da efetividade de determinados programas ou ações de Governo por parte da sociedade, o que enseja a adoção de medidas para sanear as irregularidades.

Seguridade Social

No âmbito da Seguridade Social, que engloba saúde, previdência e assistência social, o orçamento é financiado por recursos vinculados a este segmento, inclusive suas respectivas multas e juros. Esses recursos totalizaram R$ 274,6 bilhões em 2006.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 09

TCU-SESES
Fl. Nº
07

Aplicados os critérios pré-definidos, os dispêndios do sistema de seguridade social atingiram R$ 303,2 bilhões, o que evidencia um resultado negativo de R$ 28,6 bilhões.

Todavia, caso não houvesse a desvinculação de 20% (DRU) das receitas de contribuições, por força da Emenda Constitucional nº 27/2000, a seguridade social apresentaria saldo positivo de R$ 5,3 bilhões, ou seja, a causa do *deficit* da seguridade pode ser atribuída à Desvinculação das Receitas da União. Parcela dos recursos desvinculados do orçamento da seguridade social financiou despesas do orçamento fiscal no exercício de 2006 ou contribuiu com cerca de 11% do *superavit* primário alcançado pelo governo central no período.

Previdência Social - Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

No que concerne ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), as contribuições previdenciárias totalizaram R$ 123,5 bilhões, enquanto as despesas com aposentadorias e outros benefícios previdenciários somaram R$ 165,6 bilhões, o que ocasionou um resultado negativo de R$ 42,1 bilhões.

Dessa despesa, R$ 30,4 bilhões foram destinados ao pagamento de aposentadorias rurais, em sua maior parte a trabalhadores que não contribuíram para a previdência ao longo de sua vida laboral, o que caracteriza um benefício assistencial. Em 2006, a receita decorrente da contribuição previdenciária sobre a produção rural foi de apenas R$ 1,9 bilhão. Com efeito, do resultado negativo de R$ 42,1 bilhões, R$ 28,6 bilhões referem-se à previdência do produtor rural, o que representa 68% do resultado desfavorável.

Dos R$ 13,5 bilhões restantes, R$ 11,3 bilhões são equivalentes à renúncia previdenciária ("Simples", entidades filantrópicas, exportação da produção rural e CPMF), representada pelas concessões de isenções ou outros incentivos que reduzem a arrecadação previdenciária em virtude de disposição constitucional ou legal, que significaram 28% do montante negativo apurado. Um exemplo desse benefício foi a concessão de isenção previdenciária às entidades filantrópicas, que alcançou R$ 4,2 bilhões no período.

Mesmo computando esses valores, ainda resta um *deficit* de R$ 2,2 bilhões. Este saldo foi influenciado pela concessão de outros benefícios de natureza assistencial, os quais são suportados indevidamente pela Previdência, a exemplo das aposentadorias e pensões concedidas por idade, que representam cerca de 21% dos benefícios pagos. Além disso, grande parcela dos brasileiros que hoje estão na economia informal, aproximadamente 20% (13,9 milhões de pessoas) da população urbana economicamente ativa, irá onerar a previdência em um futuro próximo, sem que tenha contribuído para o regime.

Excluídos os resultados da previdência no setor rural, outros benefícios de natureza assistencial e acrescidos os valores da renúncia de receita previdenciária, o resultado da previdência passaria a ser superavitário. Assim, torna-se desarrazoado chamar o resultado encontrado de *deficit* previdenciário.

Outro fator que também impacta negativamente o resultado do Regime Geral de Previdência Social é o crescimento da inadimplência, expressa pelo volume de créditos tributários em cobrança, que sofreu um incremento de 17% e alcançou R$ 144 bilhões em dezembro de 2006, cuja baixa eficiência em sua arrecadação, cerca de 0,25% (R$ 310,2 milhões) de recolhimento em relação aos valores em cobrança em dezembro de 2005 (R$ 122,7 bilhões), agrava o *deficit* verificado.

Desponta, assim, a necessidade de se fazer clara distinção 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.

Esclareça-se que a distinção ora aventada não implica em deixar de custear esses benefícios assistenciais, imprescindíveis para um país em desenvolvimento. O que se pretende é tornar mais transparente para a sociedade o volume de recursos que está sendo destinado aos benefícios dessa natureza e,

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 10

TCU-SESES
Fl. Nº
08

ao mesmo tempo, assegurar que ela não precise arcar com os custos da previdência social do regime geral no futuro, cujo sistema passaria a ser auto-sustentável.

Assim, torna-se precipitado falar em reforma previdenciária antes de solucionar os problemas estruturais que comprometem o Regime Geral de Previdência Social na atualidade.

Previdência Social – Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS)

Quanto à previdência dos servidores públicos civis e militares, denominada Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), a receita decorrente das contribuições previdenciárias foi de R$ 4,9 bilhões. Esse valor, comparado à despesa previdenciária de R$ 48,7 bilhões, conduz ao resultado negativo de R$ 43,8 bilhões.

É importante lembrar que o regime atual não é de natureza previdenciária. O Estado apenas administra unilateralmente a arrecadação das contribuições dos servidores e da parcela do setor público, a fim de custear os benefícios de aposentadoria e pensão dos inativos, fazendo as complementações necessárias com recursos do Tesouro Nacional, sob a forma de repartição.

No que concerne ao resultado, tal situação decorre, principalmente, do desequilíbrio promovido pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual aproximadamente 650 mil servidores celetistas tornaram-se estatutários, com direito a aposentadoria integral e pensão, sem que houvesse compensação entre a União e o INSS, relativamente às contribuições recolhidas ao Regime Geral.

Não obstante a determinação constitucional de que o regime previdenciário do setor público deve ser contributivo e observar os cálculos atuariais, até o presente momento não foram implementadas medidas capazes de solucionar a questão. Para esse fim, torna-se necessário adotar um sistema contributivo, individualizado e capitalizado, em separado, para os futuros servidores, sem prejuízo de equacionar o passivo oriundo das políticas pretéritas, que alcança os atuais servidores ativos e inativos.

Somente com essa distinção seria possível imprimir tratamento específico ao descompasso provocado no passado, viabilizando o sistema previdenciário para os futuros servidores. Essa separação possibilita que o Governo tenha exata noção dos valores a descoberto a serem assumidos, permitindo a adoção de medidas para o seu saneamento a longo prazo. Assim, embora atualmente o custo possa ser alto, na verdade, abre caminho para o restabelecimento do controle dos gastos previdenciários no curto e no longo prazo.

Caso contrário, ainda que se incrementasse a contribuição ao patamar de confisco, elevasse extraordinariamente a idade mínima para aposentadoria, ou aumentasse expressivamente o tempo mínimo de contribuição dos servidores públicos, não seria possível chegar a um equilíbrio sustentável do atual sistema, pois estar-se-ia, na melhor das hipóteses, apenas postergando sua falência.

Dessa forma, mostra-se inadequado, também, nominar o resultado da previdência dos servidores públicos civis e militares de *deficit*, pois na verdade ele sequer existe, uma vez que a receita arrecadada é repartida pelo ente estatal, com a finalidade de custear não somente os benefícios de aposentadoria e pensão dos inativos que contribuíram, mas também o passivo de benefícios concedidos a servidores que não contribuíram para este regime.

Saúde

A União empenhou o montante de R$ 40,7 bilhões em despesas da área de saúde em 2006, deduzidos os restos a pagar cancelados. Esse valor está cerca de R$ 48,8 milhões acima do limite mínimo de gastos em ações e serviços públicos de saúde. Os recursos empenhados em 2006 representam um incremento de 9,81% em relação ao exercício anterior, percentual superior aos 9,68% de crescimento nominal do PIB entre os exercícios de 2004 e 2005, referenciais para o cálculo da alocação desses recursos no exercício de 2006.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 11

TCU-SESES
Fl. Nº
09

Fica caracterizado, dessa forma, o cumprimento ao limite mínimo estabelecido no art. 77, inciso I, alínea "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A União aplicou R$ 16,1 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2006. O valor representa cerca de 25% da receita líquida de impostos. Foi respeitado, portanto, o mínimo de 18% previsto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Quanto ao mínimo de 30% desses recursos, que deveriam ser aplicados na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, nos termos do § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, os percentuais apurados pelo Tesouro Nacional acusam seu atingimento, em contrapartida aos valores levantados pelo TCU que indicam a aplicação de apenas 29,2%.

Essa divergência ocorreu em razão de a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ter considerado, integralmente os recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), cujas ações englobaram gastos executados pela Secretaria de Saúde do Governo Distrital, que não se referem a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse fato enseja recomendação para que a STN expurgue tais valores nas próximas contas.

Cultura

No âmbito da Cultura, observou-se que nos últimos dez anos, cerca de 75% dos recursos investidos em projetos culturais são obtidos por meio de mecanismos de renúncia fiscal (Leis de Incentivo à Cultura), atingindo, em 2006, a cifra de R$ 971 milhões. Por meio do Orçamento da União foram gastos, ainda, R$ 357 milhões em programas finalísticos (projetos culturais) e R$ 304 milhões em programas não-finalísticos (apoio administrativo, previdência de inativos, gestão da política de cultura e outros).

A renúncia fiscal no programa de "Incentivo a projetos culturais" (Mecenato), principal instrumento de incentivo à cultura, chegou a 84% dos recursos captados, dada a inclusão em 1997 da possibilidade de dedução integral do incentivo (artigo 18 da Lei Rouanet). A renúncia integral motivou o crescimento em mais de 650% na captação de recursos nos últimos dez anos, contra uma inflação de 92% (IPCA) no período.

Essa alteração legal possibilitou ao particular uma auto promoção, por meio do patrocínio de ações culturais que, na verdade, são totalmente arcadas pela União. Destarte, a Lei acabou por estimular uma maior participação dos entes privados no patrocínio de ações culturais, sem que estes efetivamente disponibilizem recursos próprios.

Constatou-se, também, a concentração dos financiamentos dos projetos culturais na região Sudeste do país (RJ, SP e MG), a qual ficou com 83% dos recursos. Tal distribuição não vem contribuindo para a redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República (art. 3° da CF), sobretudo das regiões norte e nordeste do país. Isso ocorre porque as empresas estatais federais, que investiram, em 2006, 36% dos recursos totais captados, estão sediadas nessas unidades federativas. Tal constatação enseja a adoção de medidas com vistas a assegurar o cumprimento das disposições constitucionais.

Em relação ao controle dos projetos culturais, demonstrou-se demasiadamente lento o ritmo de avaliação das prestações de contas, pois seriam necessários doze anos, ao ritmo de 2006, para se analisar o estoque existente em 2005. É alarmante a tendência de crescimento do estoque de projetos culturais sem análise conclusiva, o que enseja a aposição de ressalva nas contas do governo, com a respectiva recomendação.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 12

TCU-SESES
Fl. Nº
10

Segurança Pública

Foram aplicados R$ 3,9 bilhões em ações relacionadas à segurança pública em 2006, o que significa 0,33% da despesa orçamentária total. Os valores são superiores aos de 2005, tanto em termos absolutos quanto relativos, pois, naquele ano, foram gastos R$ 3,0 bilhões (0,27% do total).

O TCU realizou estudo com o objetivo de avaliar a eficácia das políticas de segurança por unidade da federação, no período de 2004 a 2006, delimitado às ações implementadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP e a algumas operações da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal.

A partir desse estudo, ficou evidenciado que a criminalidade está fortemente relacionada à baixa efetividade das políticas públicas voltadas para as áreas educacional, de saneamento básico, de habitação, de distribuição de renda e, por fim, e ao nível de atividade econômica da região.

Irrigação

Dos R$ 236,4 milhões investidos em irrigação à conta do orçamento geral da União, apenas R$ 6 milhões foram aplicados na Região Centro-Oeste, ou seja, 3% do total. Portanto, foi descumprido, mais uma vez, o preceito do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, nos 25 anos subseqüentes à promulgação da Constituição, do mínimo de 20% na Região Centro-Oeste.

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

Em linhas gerais, os demonstrativos contábeis que integram o Balanço Geral da União (BGU) ainda não alcançaram a transparência desejada, dificultando, em alguns casos, a compreensão do que pretendem transmitir.

No âmbito do Poder Executivo, foi detectado que as informações neles consignadas, por vezes, não são consistentes entre si, em especial as relativas a receitas e despesas orçamentárias dos Balanços Orçamentário, Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais. Verificou-se, ainda, variações patrimoniais de bilhões de reais sem maior acompanhamento pelo órgão central do sistema e que deveriam ser objeto de nota explicativa tanto da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, quanto dos órgãos executores.

Essas inconsistências ensejam ressalvas e recomendações, haja vista que podem afetar a credibilidade dos demonstrativos e induzir seus usuários a erros de interpretação e, por conseqüência, a adoção de decisões gerenciais equivocadas.

Quanto aos Poderes Legislativo e Judiciário, a análise não evidenciou inconsistências ou incompatibilidades de valores nos orçamentos e fundos geridos. A maior parte de seus orçamentos refere-se a despesas obrigatórias (pessoal e encargos), não havendo grandes variações contábeis e financeiras.

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 2006, expressam as suas situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, ressalvados os aspectos ora mencionados.

Fundos do Poder Executivo

Em 2006, as despesas liquidadas pelos fundos do Poder Executivo foram da ordem de R$ 44 bilhões, e dos demais Poderes, de R$ 152 milhões, sendo que 80% das despesas foram executadas por apenas seis deles, cabendo ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), 52% de toda a despesa liquidada no âmbito da administração direta do Poder Executivo.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 13

TCU-SESES
Fl. Nº
11

Cabe destacar que existem fundos que são de grande importância para a execução de políticas em áreas como segurança pública, controle do tráfego aéreo, ações de defesa e telecomunicações. Nesse grupo, observa-se alto montante de valores disponíveis, ou seja, existe pouca ou nenhuma execução, em razão da política implícita da União de formação de um colchão de liquidez (*superavit* primário) ou, em outros casos, da baixa capacidade operacional dos responsáveis pela sua execução.

Cite-se, por exemplo, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, o Fundo Naval, o Fundo Aeronáutico e o Fundo Penitenciário Nacional, que, somados, contam com R$ 6 bilhões em disponibilidade. Ressalte-se que o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST não executou despesas no exercício, apesar de ter recebido dotações orçamentárias. Cabe registrar que o FUST, desde a sua instituição, em 2000, não executa as ações a ele consignadas no orçamento da União.

Ressalte-se que, por ser o Orçamento Geral da União de caráter autorizativo (não-obrigatório), não cabe ressalva aos baixos níveis de execução. Assim, constata-se que, freqüentemente, a utilização de receitas vinculadas a ações específicas é adiada pela opção de retenção desses recursos para geração de resultado primário positivo, em detrimento dos objetivos para os quais os fundos foram instituídos.

Áreas Temáticas

Transferências Voluntárias da União

Atualmente, em face do alto grau de vinculação das receitas públicas e do grande volume das despesas obrigatórias, a faixa de discricionariedade ainda remanescente no Orçamento Geral da União (OGU) gira em torno de 10% (R$ 55 bilhões, segundo o orçamento executado em 2006). É nessa fração do orçamento que se acomodam as transferências voluntárias, quer as decorrentes de emendas parlamentares, quer as integrantes de propostas do Executivo.

No orçamento de 2006, as transferências voluntárias executadas alcançaram a cifra de R$ 15,1 bilhões (3% do OGU ou 31,7% da faixa de discricionariedade que ainda resta no orçamento, algo em torno de 10% das despesas primárias). A média dos últimos seis anos, em valores de dezembro de 2006 (IPCA médio), foi de R$ 13 bilhões.

Os trabalhos realizados evidenciam graves problemas em todas as fases que envolvem as transferências voluntárias. Observou-se que, além da inexistência de planejamento na alocação de recursos, também o contingenciamento orçamentário e a execução seletiva dos denominados restos a pagar, provocam reflexos negativos no repasse desses recursos.

A falta de planejamento para a alocação de recursos faz o orçamento restringir-se a uma disputa de recursos adicionais para custear emendas de parlamentares e do executivo. Já o contingenciamento dos recursos e a execução seletiva dos restos a pagar, provocam a competição pelos recursos programados, o que fragiliza os integrantes do Poder Legislativo em relação às ações do Poder Executivo.

Nesse cenário, não basta ao parlamentar postular para que a despesa conste do orçamento, posto que depende, ainda, da ação dos ministérios para que seja reconhecida a necessidade da realização da despesa aprovada no orçamento (empenho), para que seja autorizada sua efetiva realização (liquidação) e, por fim, para que seja realizado o pagamento. Resta evidente a vulnerabilidade do sistema, tendo em vista o elevado grau de discricionariedade nessas etapas.

Na fase de análise e aprovação dos planos de trabalho, o Tribunal chamou atenção para a superficialidade e insuficiência das avaliações técnicas e a ausência de critérios transparentes e de justificativa para a escolha das organizações não-governamentais que serão beneficiadas com recursos públicos.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 14

TCU-SESES
Fl. Nº
12

Um dos fatores que contribui para a realização de análises superficiais dos planos de trabalho, é a carência quantitativa e qualitativa de pessoal. Além disso, faltam critérios técnicos objetivos e transparentes pré-definidos, tais como especificações, referenciais de custo, parâmetros fundamentados em indicadores sociais e econômicos aptos a orientar uma seleção de projetos mais eficaz para aplicação dos recursos públicos.

Soma-se a isso a sistemática de liberação de recursos concentrada apenas no final do exercício, devido ao contingenciamento, o que gera um acúmulo de planos de trabalho a serem examinados em exíguo espaço de tempo, resultando 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.

No que toca à fiscalização da execução dos convênios e instrumentos congêneres, verificou-se que ela é praticamente inexistente, quer seja por carência de pessoal em número e qualificação técnica para fazê-la, quer seja pelo fato de o resultado não ser confiável, devido à falta de parâmetros técnicos e financeiros adequados, que deveriam constar do Plano de Trabalho.

No tocante à prestação de contas, constatou-se que o atraso médio para sua apresentação é de 3,9 anos, e de 5,4 anos a idade média dos processos aguardando análise, perfazendo um montante de R$ 12,5 bilhões em recursos, cuja aplicação o governo desconhece os resultados.

Esse fato, associado à falta de registro no Siafi da inadimplência da entidade convenente, permite que muitos entes da Federação e organizações não-governamentais continuem a receber recursos públicos sem que tenham prestado contas ou que estas tenham sido aprovadas.

Ademais, inexistem procedimentos de avaliação de resultados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais, ou nível de satisfação do público-alvo. Chama a atenção, também, o expressivo número de convênios e instrumentos similares aprovados pelos órgãos repassadores, nos quais auditorias desta Corte encontraram graves irregularidades.

Nesse contexto, a ocorrência de desvios de recursos públicos é estimulada pela certeza da impunidade, em virtude da ausência de acompanhamento e da ineficiência dos órgãos transferidores de recursos para detectá-los.

De modo geral, a permanecer o atual nível de descontrole dos recursos reservados às transferências voluntárias, torna-se impossível assegurar o alcance do interesse público. Assim, se não forem restabelecidos os mecanismos de acompanhamento do Estado sobre todo o ciclo das transferências voluntárias, a medida mais sensata pode ser sua suspensão até que se recobre esse controle.

Atuação da Justiça Eleitoral

O exercício de 2006 foi marcado pela realização do pleito eleitoral para Presidente da República, Governadores, Senadores e Deputados. Nesse cenário, mostrou-se relevante avaliar a atuação da Justiça Eleitoral sob dois aspectos considerados importantes: a análise das prestações de contas de partidos e candidatos e a fiscalização das campanhas eleitorais.

No âmbito dos tribunais, a análise e instrução de processos de prestação de contas eleitorais e partidárias são realizadas pela unidade responsável pela atividade de controle. Essa atribuição exige extrema agilidade, em razão do exíguo espaço de tempo para sua execução (foram 11 dias úteis para analisar e julgar as contas dos candidatos que foram para o segundo turno nas eleições de 2006).

Nesse mister, foi detectado que uma maior autonomia dos técnicos na fase de instrução do processo, a qual compreende a realização de diligências e circularizações, agilizaria os exames das prestações de contas e sua apreciação pelos relatores.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 15

TCU-SESES
Fl. Nº
13

Um dos fatos que causou maior controvérsia no exame das prestações de contas das eleições de 2006 foi a vedação de recebimento de doações por parte de concessionárias e permissionárias de serviço público. Em vários casos, ocorreu doação feita por empresa pertencente a grupo do qual fazia parte uma ou mais concessionárias de serviço público. Fato comum, detectado em vários processos analisados, foi a doação, por parte de empresa que não é concessionária de serviço público, mas é coligada ou até mesmo controlada por empresa prestadora de serviço de coleta de lixo e de limpeza urbana. Alguns tribunais eleitorais julgaram irregular essa prática, enquanto outros não.

Em alguns estados, a Justiça Eleitoral fiscalizou a realização dos eventos promovidos pelos candidatos e comitês financeiros com vistas a arrecadação de recursos. Essa prática se mostrou positiva, pois permitiu a antecipação de parte da análise das prestações de contas, não obstante as dificuldades encontradas por falta de adequado aparelhamento da estrutura administrativa da Justiça Eleitoral.

Como resultado da atuação dos Tribunais Eleitorais, em 2006 foram aplicadas cerca de 1.300 multas, totalizando mais de R$ 27 milhões.

De forma geral não foram constatadas ressalvas aos procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral nas atribuições relativas à análise das prestações de contas dos partidos e candidatos e à fiscalização do pleito eleitoral. Ao contrário, verificou-se a adoção de procedimentos e estudos visando a aprimorar essas atribuições e a independência necessária para o exercício de seus deveres constitucionais e legais em prol da consolidação da recente democracia brasileira.

Patrimônio Público Brasileiro na América Latina

No exercício de 2006 o governo boliviano, adotou uma política que previa a nacionalização de instalações e equipamentos estrangeiros. Com efeito, governos de outros países, como Venezuela e Equador, começaram a revelar, em seus discursos, a intenção de seguir o exemplo do país vizinho.

O Exmo Sr. Ministro Marcos Vilaça, preocupado com os fatos, solicitou em Plenário um levantamento do Patrimônio Público brasileiro nos países da América Latina, a ser abordado nessas contas.

Os trabalhos englobaram os valores dos imóveis e dos bens móveis do País, de valor superior a R$ 100 mil. Como resultado dos levantamentos, ficou evidenciado que a Petrobras detém 95% do patrimônio público brasileiro na América Latina (conversão de US$ 1.00 igual a R$ 2,10), motivo pelo qual o trabalho se concentrou no exame desse patrimônio.

Nesse contexto, observou-se que o patrimônio mais expressivo da Petrobras (R$ 2 bilhões) está concentrado na Argentina. Todavia a empresa detém ainda ativos na Bolívia, Equador, Peru, Venezuela.

A partir do trabalho realizado foi possível concluir que a instabilidade política, social e os fatores ambientais constituem riscos potenciais a que estão submetidos os investimentos da Petrobras na América do Sul nos dias atuais.

Nesse sentido, faz-se mister adotar políticas estratégicas que evitem a dependência energética externa do Brasil, visando a preservar sua soberania na defesa de seus interesses econômicos, políticos e patrimoniais.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

Quanto ao cumprimento das recomendações formuladas quando da apreciação das Contas do Governo de 2004 e 2005, constatou-se que 5 foram integralmente atendidas (12,5%), 11 estão em processo de implementação (27,5%), outras 9 foram atendidas parcialmente (22,5%), 14 não foram atendidas (35%) e 1 (2,5%) foi tornada insubsistente.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 16

TCU-SESES
Fl. Nº
14

Conforme evidenciado ao longo do relatório, a maioria dessas recomendações não é de fácil implementação, muitas delas envolvendo a participação de diversos órgãos. Verificou-se que, mesmo no caso daquelas recomendações consideradas não-atendidas, foram apresentadas justificativas pertinentes, que demonstram estarem sendo tomadas providências no sentido de corrigir futuramente as falhas detectadas.

CONCLUSÃO

O relatório sobre as contas do Governo da República contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos aplicados pelos Poderes da 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 pelos órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração dos projetos de pareceres prévios submetidos à apreciação do Plenário.

Os pareceres prévios aprovados pelo Plenário do TCU são conclusivos no sentido de reconhecer que os órgãos dos três Poderes e o Ministério Público da União observaram 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, excetuando-se, no entanto, os aspectos relacionados às ressalvas e recomendações a seguir expostos.

Devem ser ressalvadas, em relação ao Poder Executivo, as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

I divergências e incongruências entre diversas metas prioritárias estipuladas pelo Governo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2006), e aquelas efetivamente registradas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA/2006);

II descumprimento do limite estabelecido no § 3º do art. 2º da Lei nº 11.178/2006, correspondente a 17% do PIB, para as dotações das despesas correntes primárias autorizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita, e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar n.º 110, de 29 de junho de 2001;

III 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 subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

IV não observância, à semelhança dos três exercícios anteriores, da aplicação mínima de 30% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2006 foi de 29,20%;

V 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

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 17

TCU-SESES
Fl. Nº
15

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);

VI 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.

VII 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 nº 101/2000;

VIII 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;

IX 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;

X 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;

XI 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;

XII 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;

XIII 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;

XIV 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;

XV 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;

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18/2007
Fls. 18

TCU-SESES
Fl. Nº
16

XVI 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;

XVII 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;

XVIII 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;

XIX inconsistências nas informações do Balanço Geral da União relativas ao Banco Central, cujos dados diferem da demonstração do resultado publicada pela autarquia em aproximadamente R$ 10 bilhões, e ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), cujos saldos foram integrados apenas até fevereiro de 2006;

XX diferenças entre os valores registrados no balanço orçamentário, na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, gerando desarmonia entre as demonstrações contábeis e possíveis equívocos de análise e interpretação das informações;

XXI 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;

XXII 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;

XXIII adoção de critérios inadequados na constituição de provisões, no INSS, referentes a créditos da União perante estados e municípios;

XXIV inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

XXV falta de controle das transferências voluntárias em todas as fases do processo: planejamento, análise e aprovação dos planos de trabalho, fiscalização da execução e prestação de contas;

XXVI volume expressivo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas pendentes de aprovação por parte dos órgãos transferidores.

XXVII 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.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 19

TCU-SESES
Fl. Nº 17

Nas contas do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, deve ser ressalvado o fato de ter sido ordenada ou autorizada a realização de despesas, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, que não podiam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tinham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse feito, o que contraria os princípios que norteiam a gestão fiscal responsável consignados no § 1º do artigo 1º, combinado com os itens 3 e 4 da alínea "b" do inciso III do art. 55, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como o disposto no *caput* do art. 42 da mesma Lei.

Em decorrência das ressalvas acima apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

I 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.

II à Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e ao Ministério Público da União que efetuem o registro da execução física das ações no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – Sigplan, conforme dispõe o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, combinado com o art. 1º da Portaria nº 198, de 18 de julho de 2005.

III ao Tribunal Superior Eleitoral que avalie a conveniência e oportunidade de:

a) conferir autonomia à unidade encarregada da análise e instrução das prestações de contas de partidos políticos e de candidatos para que, na fase administrativa, promova diligências e circularização de documentos, de forma a agilizar os exames e melhor subsidiar o trabalho do respectivo relator na fase de julgamento;

b) viabilizar maior interação entre o Sistema de Prestação de Contas Eleitoral - SPCE e o Sistema de Prestação de Contas dos Partidos Políticos - SPCP, de forma que informações úteis aos usuários dos dois sistemas sejam compartilhadas entre eles;

c) firmar convênio com o Banco Central do Brasil para recebimento, em meio eletrônico, dos extratos bancários dos partidos políticos, no caso de contas-correntes partidárias, e dos candidatos e comitês financeiros, no caso de contas-correntes eleitorais, de modo a agilizar a análise das prestações de contas;

d) incentivar a fiscalização *in loco* dos eventos promovidos pelos candidatos para arrecadação de recursos, com alocação de maior efetivo de pessoal nessa atividade, fornecendo equipamentos adequados, tais como, máquinas fotográficas e veículos, com disponibilização de recursos orçamentários para pagamentos de diárias e horas extras aos servidores envolvidos na fiscalização.

e) orientar os tribunais eleitorais, em atenção ao princípio da publicidade, a divulgarem, em seus sítios na internet, os quantitativos de denúncias recebidas e apuradas e de multas aplicadas nas campanhas eleitorais.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 20

TCU-SESEC
Fl. Nº
18

IV 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;

V ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 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;

VI 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

VII aos Ministérios de Minas e Energia, da Defesa e da Fazenda, supervisores das empresas Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, 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.

VIII 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;

IX aos Ministérios da Previdência Social, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que:

a) 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) 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;

c) 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.

X ao Ministério da Cultura que:

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 21

TCU-SESES
Fl. Nº
19

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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";

e) 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;

f) 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;

XI 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;

XII 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;

XIII 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 nº 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,

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 22

TCU-SESES
Fl. Nº
200

particularmente em relação à adequação das metas físicas dos programas cuja execução seja superior à meta prevista na LOA/2006.

c) 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 subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

d) 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;

XIV 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;

XV 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);

XVI 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 n° 01-25/CCCPM-MB, de 14/05/2007;

XVII 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 n° 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.

XVIII 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;

XIX 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;

XX à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que:

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 23

TCU-SESES
Fl. Nº
21

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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;

e) 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;

f) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, análise para ajuste das rotinas contábeis, se for o caso, e dote procedimentos de orientação e acompanhamento junto às unidades gestoras quanto à correta e tempestiva contabilização de baixa de valores de bens móveis quando alienados.

XXI ao Ministério do Planejamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Petróleo Brasileiro S.A. que, nas decisões acerca de investimentos externos, envidem 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.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 18 / 2007
Fls. 24

TCU-SESES
Fl. Nº
22

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores,

Reúne-se este Egrégio Plenário, pela 72ª vez, para exercer uma das atribuições constitucionais mais importantes conferidas a esta Corte, qual seja, apreciar, mediante parecer prévio, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, e, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e pelo Chefe do Ministério Público da União.

Gostaria de congratular-me com o eminente Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, e com todos os servidores que atuaram nos trabalhos relativos ao exame das Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2006, à vista da excelência da qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos ao descortino deste Colegiado.

As diretrizes para as atividades desenvolvidas foram estabelecidas pelo Tribunal Pleno, mediante o Acórdão n. 1.904/2006, no que se refere ao levantamento das informações necessárias à análise crítica e comparativa de diversos temas, dos quais destaco os aspectos relacionados ao controle, programação e execução das transferências voluntárias da União, pela gravidade do quadro desenhado pelo nobre Relator e o criterioso trabalho de apuração efetivado nas presentes contas.

Foram revelados problemas estruturais em todo o ciclo de operacionalização das transferências voluntárias, cabendo enfatizar os seguintes: inexistência de planejamento da alocação dos recursos federais; ocorrência sistemática de contingenciamento orçamentário; execução seletiva de Restos a Pagar; realização de estudos superficiais e insuficientes das propostas (planos de trabalho); ausência de critérios técnicos objetivos e transparentes predefinidos aos exames; atraso médio de 3,9 anos para a apresentação das contas e de 5,4 anos para a emissão do correspondente parecer; falta de registros no Siafi da inadimplência do convenente; avaliação insatisfatória da execução do objeto ajustado e inexistência de procedimentos de apreciação dos resultados obtidos, em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais, ou, ainda, nível de atendimento do público-alvo.

Afirma o Ministro Ubiratan Aguiar que, a permanecer o atual nível de descontrole dos recursos reservados às transferências voluntárias, torna-se impossível assegurar o alcance do interesse público. Assim, há que se adotar postura rigorosa de restabelecimento dos mecanismos de acompanhamento do Estado em todo o ciclo dessas transferências, pois, não é demais lembrar, os responsáveis pelas ações governamentais não são apenas transferidores de valores, mas, sobretudo, gestores de programas, e devem zelar pelo cumprimento dos objetivos neles estabelecidos.

Os variados processos de fiscalização apreciados pelo Tribunal, a exemplo das auditorias realizadas em ajustes celebrados entre Organizações Não-Governamentais/ONGs e a União ou entidades da Administração Indireta, no período de 1999 a 2005, cujo trabalho de consolidação foi por mim relatado (Acórdão n. 2.066/2006 do Plenário), evidenciaram o quão necessária se faz a alteração das condutas de controle, com vistas a garantir que a verba transferida pela União seja efetivamente utilizada em prol do povo brasileiro.

Na chamada "Operação Sanguessuga", foram observadas deficiências nos atos de celebração de convênios firmados para a aquisição de unidades móveis de saúde, bem como licitações direcionadas, com a participação de empresas fictícias, apresentação de documentos forjados na fase de habilitação e evidências de conluio e simulação. O expressivo número de instrumentos assinados na área levaram este Tribunal a colaborar com a Controladoria-Geral da União e o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Denasus na definição de métodos capazes de viabilizar a realização de auditorias efetivas nos casos de suspeitas de fraude.

TCU-SESES Fl. Nº 23

Os últimos acontecimentos em matéria de irregularidades perpetradas com o dinheiro público mostraram a esta Corte a necessidade de buscar novas condutas com vistas a ampliar a recuperação de recursos federais desviados. Este Colegiado tem noticiado os esforços empreendidos para intensificar as parcerias com as demais instituições incumbidas da fiscalização e do controle, além da adoção de medidas inovadoras, como a implantação de Projeto de Apoio à Modernização do TCU, voltado a ações de inteligência e ao desenvolvimento de metodologias de combate à fraude.

Essas iniciativas estão sendo incorporadas às técnicas de fiscalização, com a finalidade de, a partir do estudo aprofundado do funcionamento prático das formas de gasto público, cercar as possibilidades de fraude, por meio do mapeamento dos pontos de risco, da identificação dos tipos de atos lesivos e dos lugares onde possam acontecer, do conhecimento de como procedem os defraudadores, enfim, do esquadrinhamento de todo o sistema, sobretudo no tocante à descentralização dos recursos federais.

Com estas breves considerações, manifesto anuência às propostas apresentadas por sua Excelência, Ministro Ubiratan Aguiar, a quem renovo os meus louvores, extensivos à sua equipe, por mais este primoroso trabalho.

Sala das Sessões, em 19 de junho de 2007

MARCOS BEMQUERER COSTA
Auditor

TCU-SESES
Fl. Nº
24

Exm°s Srs. Ministros;
Exm° Sr. Procurador-Geral;
Exm°s Srs. Ministros Aposentados;
Senhoras e Senhores:

Conforme tem sido largamente comentado, visto que de origem constitucional, a apreciação das Contas do Governo da República por esta Corte de Contas reveste-se de fundamental importância para o Controle Externo e para a transparência na gestão da coisa pública, porquanto representa momento no qual cumprimos uma de nossas competências constitucionais mais nobres, segundo prevê o art. 71, inciso I, de nossa Constituição Federal.

A esse respeito, valho-me de um conceito muito prático e conciso, utilizado pelos povos anglo-saxões, e que deve estar presente no quotidiano do gestor público, de um lado, e do cidadão brasileiro, de outro: trata-se do **accountability**, ou seja, o dever que todo gestor tem de prestar contas da utilização dos recursos públicos em prol da sociedade, combinado, em contrapartida, com o direito que todo cidadão tem de obter essa prestação de contas clara, transparente e tempestiva.

Pois bem, estamos no momento mais oportuno de colocar em prática esse princípio tão nobre e necessário.

Todos os temas tratados nesta oportunidade pelo nobre Relator da matéria interessam ao cidadão no seu dia-a-dia e à sociedade brasileira como um todo. Por isso, estão a merecer análise, comentários e propostas mais profundas e detalhadas por este Colegiado e pela sociedade. Refiro-me às Taxas de Juros do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, Seguridade Social, dívida pública, nível de emprego, Carga Tributária Nacional, relações com o exterior, cumprimento de metas fiscais, despesas com pessoal, dívida pública, Previdência Social e porque não dizer, segurança pública, e muitos outros de igual relevância.

Nesta minha primeira participação na apreciação das Contas do Governo, trago à baila tema exaustivamente discutido nesta Casa, visto que de extrema importância para a nossa sociedade: trata-se do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, conhecido como FUST.

Desde sua instituição, por meio da Lei n° 9.998, de 2000, o FUST não tem executado as ações a ele consignadas no Orçamento da União, conforme destacou o Relator destas Contas. É um fato que causa grande perplexidade, uma vez que tais recursos são de fundamental importância principalmente na promoção do desenvolvimento do ensino fundamental com ações de inclusão digital voltadas para a população de baixa renda, a teor do art. 5°, incisos VI, VII e VIII, da citada Lei.

O Balanço Patrimonial do FUST contabilizou uma disponibilidade de recursos da ordem de R$ 2,7 bilhões no final do exercício de 2006, quando, na realidade, o montante de recursos desse Fundo atingiu R$ 4,3 bilhões. Essa defasagem deu-se em função do registro inadequado de receitas legalmente a ele destinadas, deixando, com isso, de impactar o patrimônio e a conta de disponibilidade do mesmo Fundo, como bem destacado no Relatório.

Esse procedimento, portanto, esconde os verdadeiros valores disponíveis junto ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, fato que está a merecer recomendação ao

TCU-SESEC
Fl. Nº
25

Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional no sentido de promover a correta contabilização das receitas arrecadadas e destinadas a esses fundos, com impacto nos respectivos patrimônios.

Na esteira desse pensamento, cumpre lembrar que os recursos do FUST, se adequadamente disponibilizados, poderão contribuir substancialmente para aperfeiçoar o ensino fundamental e a capacitação da mão-de-obra de baixa renda, bem como as ações de saúde e segurança pública, de interesse estratégico e indispensáveis para melhorar a qualidade de vida da população, sobretudo em áreas remotas do território nacional.

Ainda no que tange à educação, é mister destacar que, nos últimos três exercícios, não se atingiu a aplicação mínima de 30% dos recursos a que se refere o art. 212 da Lei Maior, isto é, justamente aqueles que se destinam à manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa carência poderia ser mitigada com a correta e já extremamente defasada aplicação dos recursos do FUST.

De acordo com o Relator, Sr. Presidente, foi constatado que foram aplicados 29,2% dos reursos orçamentários na Educação. Se os recursos do Fundo tivessem sido aplicados, certamente que o Governo da República teria atingido o mínimo constitucional que é de 30%.

A par do cumprimento desse dispositivo constitucional, a aplicação imediata dos recursos do FUST em ações de inclusão digital contribuiria, decisivamente, para reduzir a violência, pois estaria promovendo a formação básica do cidadão de baixa renda para inseri-lo no mercado de trabalho. Muitos outros programas sociais de governo voltados para a capacitação de pessoal poderiam ser implementados com recursos do Fundo em questão.

Em face do exposto, permita-me, Ilustre Ministro Ubiratan Aguiar, incluir, entre as ressalvas inseridas por V. Exª ao final de seu Relatório, a contabilização inadequada e a não-utilização dos recursos do FUST, recomendando, em conseqüência, o lançamento contábil apropriado e a aplicação efetiva desses recursos em ações que beneficiem, principalmente, a grande massa de brasileiros ainda alienados do mundo digital.

Concluo louvando a excelente peça produzida e associando-me às merecidas manifestações de elogio e profundo respeito pelo trabalho desenvolvido sob a sua competente relatoria, eminente Ministro Ubiratan Aguiar.

Ratifico, ainda, minha firme convicção de que esta Corte de Contas continuará a privilegiar a defesa dos princípios fundamentais de nossa Constituição Federal no que concerne à moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência no trato da coisa pública.

Dessa forma, voto pela aprovação dos Pareceres Prévios apresentados pelo Ministro Ubiratan Aguiar.

Sala das Sessões, em 19 de junho de 2007

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

TCU-SESES
Fl. Nº
26

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras e Senhores,

Na presente sessão extraordinária, esta Corte de Contas encontra-se reunida para dar cumprimento à distinta missão que lhe foi reservada pela Constituição Federal, nos termos do art. 71, inciso I, em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 56, de apreciar, mediante pareceres prévios, as contas prestadas anualmente pelo Governo da República.

Na oportunidade, manifesto meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, extensivos à sua laboriosa assessoria e à diligente Secretaria de Macroavaliação Governamental, pela qualidade e percuciência do trabalho realizado no exame das Contas do Governo, referentes ao exercício de 2006. Nada obstante, permito-me destacar, do exame que procedi sobre a extensa análise desenvolvida por Sua Excelência, duas questões que, pela sua atualidade e relevância, estão a merecer a mais acurada atenção da sociedade sobre as ações corretivas que o setor público tem a elas destinado.

A primeira dessas questões diz respeito as agruras por que passa o delicado setor de controle do tráfego aéreo nacional, cujas carências comprovadas ou suspeitadas em setores relevantes do sistema, como os de recursos humanos, infra-estrutura e equipamentos, provocaram, a partir de meados do segundo semestre do exercício de que tratam esta contas do governo, com o trágico acidente do avião da Companhia Gol, situações de verdadeiro caos e extremo desconforto nunca antes experimentadas nos aeroportos brasileiros. Como se sabe, sobre o assunto, esta Corte chegou a proferir um acórdão específico, direcionando uma série de medidas corretivas a serem adotadas pelas autoridades da área.

No geral, a resposta do governo no sentido da superação dos entraves mais importantes enfrentados no setor tem sido lenta. Um possível indicador desse fato pode ser visto no Relatório sobre as contas ora em exame. É quando o Relatório chama a atenção para o diminuto nível de execução orçamentária dos diversos fundos setoriais do governo, entre eles o Fundo Aeronáutico, que no exercício em pauta teve execução inexplicavelmente nula, apresentando disponibilidades que montam a R$ 1,5 bilhão de reais (fls. 203/205).

No Relatório consta que a baixa execução verificada neste e em outros fundos importantes, como os destinados à segurança pública, às ações de defesa e às telecomunicações, resulta de uma política implícita de composição de um colchão de liquidez ou, em alguns casos, de baixa capacidade operacional dos agentes responsáveis. De todo modo, entende-se que a falha não é capaz de ressalvar as contas em razão do caráter autorizativo de que se reveste a execução do orçamento público no Brasil, permitindo que fatores diversos, inclusive objetivos não-declarados de política econômica, possam afetar o orçamento sem maiores conseqüências.

Ora, não pode deixar de causar espécie o fato de o Fundo Aeronáutico possuir tal nível de disponibilidade quando o setor a que elas se destinam tem padecido agudamente da falta dos investimentos que o levaram à beira do colapso, como comprovam os episódios que ainda hoje se repetem de virtual paralisação do sistema. Por isso, nunca será demasiado chamar mais uma vez a atenção de todos para essa importante anomalia existente no sistema de controle do tráfego aéreo, especialmente do Congresso Nacional, que a par das apurações que ora faz das responsabilidades pela crise, há de encaminhar as medidas que ordene definitivamente a atividade, da qual dependem de maneira direta amplos setores da economia nacional, como os do turismo e do transporte aéreo, ambos geradores de empregos qualificados, com grande potencial de expansão e razoavelmente dispersos pelo território nacional.

Outra grande questão que me motiva nesta declaração de voto é o modal rodoviário, pelo qual tenho manifestado, como todos sabem, preocupação constante. Nessa área, como destaca o Relatório, as ações do governo federal foram marcadas pelas ações emergenciais de recuperação da trafegabilidade nas estradas. Tais ações, se não se podem considerar exemplares, como se pode perceber pelas falhas

TCU-SESES Fl. Nº 27

verificadas nas 102 fiscalizações realizadas por esta Corte no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – Petse, ao menos cumpriram razoavelmente os objetivos mais imediatos que perseguiram, retirando muitos trechos do total abandono em que se encontravam, mercê do incompleto processo de estadualização de estradas intentado pela Medida Provisória 82/2002.

Mas se espera que, pela importância desse item da infra-estrutura nacional – conforme destacado pelo Relatório sobre as contas, 60% das cargas e 96% dos passageiros trafegam pelas rodovias brasileiras – o governo federal possa doravante destinar mais recursos para o setor, reabilitando estruturalmente parte importante da malha, que se acha relativamente envelhecida, além de expandi-la e melhorá-la, aliviando as condições de sobrecarga do sistema.

Nesse desiderato, a União Federal poderá despender diretamente os esforços necessários ou valer-se das concessões e parcerias público-privadas. E, nesse sentido, importa chamar a atenção para o fato de que um projeto de PPP enfocando o setor rodoviário já foi aberto pela União no exercício de 2006, e ainda encontra-se inconclusa. Trata-se da PPP das Brs 116 e 324, no Estado Bahia, sobre a qual esta Corte proferiu o Acórdão 101/2007-Plenário, aprovando os estudos de viabilidade do empreendimento, o que corresponde a apenas a primeira fase do procedimento. Essa ação do governo federal merece nossos elogios. De certo, em muito contribuirá para a melhoria e o desenvolvimento do transporte na região.

Enfim, ainda no contexto rodoviário, gostaria de ressaltar a informação posta no Relatório de que os Corredores Mercosul e Nordeste tiveram destacado percentual de execução, 80% e 81%, respectivamente, que se devem, certamente, às obras de duplicação da BR-101 em ambas as regiões. Esses melhoramentos rodoviários de largo alcance e de caráter estrurante, marcarão indubitavelmente a atuação do governo no setor, dados os reflexos multiplicadores na intensificação do comércio com nossos parceiros internacionais e no turismo a que está naturalmente vocacionada a região nordeste do país.

Em contraste, não posso deixar, todavia, de notar o baixo desempenho orçamentário nos Corredores Leste e Araguaia-Tocantins, que além de contarem proporcionalmente com menos recursos, tiveram execução bem menor em relação àqueles primeiros, de 69% e 65% respectivamente. Mais lamentável ainda foi o baixíssimo desempenho do setor hidroviário, que apresentou a inaceitável execução de 16% do já débil orçamento de R$ 11,9 milhões. Espera-se que nos próximos exercícios a União consiga maior equilíbrio em seus investimentos no setor de transportes, não só em termos regionais, como também entre suas diversas modalidades.

Feitas essas considerações, manifesto minha concordância com o exame empreendido por Sua Excelência, Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, a quem novamente rendo homenagens pela excelência do Relatório e dos Projetos de Pareceres Prévios submetidos à aprovação desse Egrégio Tribunal.

Sala das Sessões, em 19 de junho de 2007.

AUGUSTO NARDES
Ministro

TCU-SESE
Fl. Nº
28

DECLARAÇÃO DE VOTO
MINISTRO AROLDO CEDRAZ

Senhor Presidente,
Senhor Ministro-Relator,
Senhores Ministros e
Senhor Procurador Geral,

Inicialmente, gostaria de congratular-me com o Relator pela peça que acaba de apresentar a este Colegiado. Sua objetividade e capacidade de síntese fazem parecer simples a árdua tarefa de decompor, em breve explanação, os complexos resultados das ações empreendidas pelos Poderes da União ao longo do ano de 2006.

Das questões trazidas pelo portentoso trabalho, diversas são aquelas que nos incitam à manifestação. Em nome da concisão, entretanto, opto por realçar apenas três pontos: a ação setorial do governo, as informações relativas à questão previdenciária e as transferências voluntárias, pontos que reputo marcantes no trabalho ora apresentado.

Dessa forma, gostaria de começar citando as próprias palavras do Ministro Ubiratan Aguiar, quando observou que *"para melhorar o desempenho da execução física dos programas, é preciso dedicar esforços à capacitação de pessoal, ao planejamento adequado de projetos e à priorização de investimentos estratégicos."*

Neste diapasão, tivemos oportunidade de ver no Relatório que os percentuais de alcance de metas físicas foram muito inferiores aos de execução orçamentária, e, para isso, concorreram, além de outros obstáculos, as deficiências no planejamento e os efeitos do contingenciamento orçamentário.

A sistemática de contingenciar despesas ao longo do ano e liberá-las apenas nos últimos dias do exercício, como bem coloca o Relatório apresentado, por evidente, contribuiu para a inscrição em restos a pagar de valores de grande vulto. A ausência de tempo hábil para a utilização dos recursos e a ânsia dos diversos gestores em não perdê-los estimula o açodamento na realização de despesas que, empenhadas nos derradeiros dias do exercício, não tiveram como ser efetivamente liquidadas e muito menos pagas. Por certo, este quadro traz transtornos de toda a ordem ao planejamento das ações de governo, pressuposto básico para uma boa governança.

Neste sentido, basta ver que o montante inscrito em restos a pagar atingiu a soma de R$ 39 bilhões, o que corresponde, a título de exemplo, a mais de três vezes a dotação orçamentária final do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2006, como sublinha o Relatório. Vale ressaltar, ainda, que aquela soma representa um acréscimo de inscrições da ordem de 17% em relação ao ano de 2005, em uma inquietante tendência.

De outra parte, o bloqueio de considerável parte do orçamento afeta diretamente a execução física programada. Conclusão que daí pode ser tirada é que, tendo em vista que os recursos para a manutenção da máquina administrativa não estão sendo efetivamente contingenciados, resta a contenção de investimentos, o que revela um malefício deveras preocupante num país em que todos clamamos por índices de crescimento mais altos.

Por outra perspectiva, a meu juízo, isso traz um custo muito maior para a Administração, do que açodadamente poder-se-ia perceber. É que, como frisou o Relator, os recursos para manutenção da máquina administrativa ficam mantidos, mas as metas e os objetivos que esta poderia e deveria alcançar são significativamente diminuídos em face da contenção dos recursos. Em outras palavras, o contingenciamento dos recursos com prejuízos do atingimento de metas físicas inicialmente programadas resulta na elevação da relação custo/benefício da máquina pública, com prejuízo para o contribuinte.

TCU-SESES
Fl. Nº
29

Creio que este seja tema que deva merecer maior atenção por parte do Poder Executivo, do Congresso Nacional e também deste Tribunal.

Outra informação trazida pelo Relatório, que reputo muito importante, refere-se à previdência social. É dito a certa altura: *"excluídos os resultados da previdência no setor rural e os benefícios de natureza assistencial, e computados os valores da renúncia de receita previdenciária, o resultado da previdência passaria a ser superavitário. Assim, torna-se desarrazoado chamar o resultado encontrado de déficit previdenciário."*. Tenho para mim ser este o tipo de informação, em face de sua relevância, que deve chegar ao conhecimento de toda a Sociedade Brasileira de forma transparente e didática, como teve a felicidade de fazer o Senhor Relator, por ser tema atualíssimo de nossa da pauta de discussões.

Avançando, percebi que as **transferências voluntárias** foram tema que o Relator analisou detidamente e com lupa de maior grau, talvez, pela sua experiência no Parlamento. Em seu preciso diagnóstico, anotou que os problemas nesta seara decorrem da falta de recursos materiais, humanos e tecnológicos e que esse quadro é agravado pela insuficiência de mecanismos que favoreçam um controle social mais efetivo.

Comungo da sua opinião e, na condição de ex-parlamentar, entendo, também, que o contingenciamento dessas transferências concorre para a execução preferencial das emendas no parlamento que não atendem, verdadeiramente, aos interesses regionais, e que estão ligados, muito mais, a interesses menores de governos.

Em decorrência disso, cria-se um pernicioso instrumento de negociação e uma via-crúcis que, posso testemunhar, trazem um quadro extremamente maléfico para o país. Bem colocou o Ministro Ubiratan Aguiar: *"é necessário gastar tempo e empregar pessoas destinadas a percorrer ministérios para pressionar, primeiro, pela liquidação da despesa e, depois, pelo seu efetivo pagamento. Resta evidente que as oportunidades de corrupção nesse sistema são inúmeras"*.

De outra parte, a frágil atuação dos órgãos repassadores dos recursos facilita a atuação irregular da execução física e financeira dessas transferências, o que, por via de conseqüência, impacta a fase das prestações de contas. Com relação a esta última fase, no que se reporta mais diretamente a esta Casa, nos deparamos com a inquietante marca de atraso médio de 3,9 anos na entrega dessas contas. Evidente que esse quadro não pode perdurar, porquanto, é, o que poderíamos chamar, de um incitamento ao descontrole.

Assim, creio, na mesma linha de raciocínio esposada pelo Relator, ser necessária uma atuação mais integrada e coesa entre os órgãos envolvidos nessas transferências voluntárias, sob pena de perpetuarmos o triste quadro que já conhecemos, no que se refere aos parcos resultados alcançados por meio das transferências da espécie.

São essas brevíssimas observações, Senhor Ministro Relator, que gostaria de trazer a seu conhecimento e a esse egrégio Plenário, estimulado que fui por seu magnifico trabalho, que merece os nossos devidos encômios, estendendo meus elogios a toda a sua equipe e às unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo que contribuíram para a sua consecução, em especial a Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

Sala das Sessões, em 19 de junho de 2007.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

TCU-SESES
Fl. Nº
30

DECLARAÇÃO DE VOTO

Rendo minhas homenagens ao eminente Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, cujo minucioso trabalho ora trazido ao exame deste Plenário reflete, de forma objetiva e precisa, a real situação da Administração Pública Federal no ano de 2006.

Como não poderia deixar de ser, estendo minhas congratulações à Secretaria de Macroavaliação Governamental pelo inestimável trabalho de apoio prestado ao Relator no desempenho de tão importante e desafiadora tarefa.

O eminente relator anotou, com muita propriedade, que as transferências voluntárias para os demais entes da federação situaram-se, em 2006, no elevado patamar de R$ 15 bilhões.

Contudo, observam-se graves problemas na execução dos convênios, decorrentes, por exemplo, do contingenciamento de despesas, e nas prestações de contas. Conforme registrado pelo Relator, parte significativa das prestações de contas apresentam irregularidades e os órgãos repassadores, por seu turno, não conseguem dar vazão ao estoque de processos.

Esse quadro caótico decorre da falta de planejamento, da ausência de critérios objetivos para a seleção tanto dos convenentes quanto dos objetos das avenças e da precária estrutura de controle dos órgãos repassadores.

O Ministro Ubiratan Aguiar, com base nessas verificações, recomenda ao Poder Executivo que restabeleça o controle sobre todo o ciclo das transferências voluntárias, com a 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. Recomenda, outrossim, que o Poder Executivo, se necessário, suspenda a celebração de novos termos de convênio, contratos de repasse ou termos de parceria por parte de órgãos federais que detenham elevado estoque de prestação de contas.

Tal recomendação revela-se extremamente salutar e vai ao encontro dos preceitos da gestão fiscal responsável. Não se pode conceber que, ao lado do grande esforço fiscal para a obtenção de **superavit** primário, muitas vezes com a não-utilização de recursos plenamente vinculados, a exemplo do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), o Governo Federal não exerça rigoroso controle sobre as transferências dos escassos recursos públicos.

A par de louvar a proposta do Relator, sugiro que esta Corte recomende ao Poder Executivo que estude a possibilidade de criação de agência reguladora responsável pelo planejamento, controle e regulação das transferências voluntárias, em substituição aos diversos órgãos repassadores e sem prejuízo das competências do Controle Interno.

Tal agência deveria funcionar como verdadeiro órgão de planejamento, de molde a assegurar a plena compatibilidade das transferências voluntárias com o Plano Plurianual e com a Lei Orçamentária Anual, além de baixar normas regulamentadoras, em substituição à Secretaria do Tesouro Nacional. Ademais, como não poderia deixar de ser, a agência reguladora teria o dever de controlar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos.

A agência poderia funcionar como entidade federal ou nacional. Nesta hipótese, assegurar-se-ia a representação de outros entes da federação, o que poderia ser viabilizado, por exemplo, por meio do consórcio público, figura prevista na Lei n.º 11.107, de 6.4.2005.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

TCU-SESES
Fl. Nº
31

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras e Senhores,

A qualidade, a abrangência, a riqueza de dados e a percuciente análise que compõem o relatório e os pareceres prévios de autoria de nosso eminente colega, o Ministro Ubiratan Aguiar, sobre as contas do Governo relativas ao exercício de 2006, tornam ociosos os comentários que eu poderia fazer, mas não dispensam os elogios a que S. Exa. e corpo técnico do Tribunal fazem ***jus***.

Trata-se de um repositório de informações e avaliações indispensáveis para se traçar uma radiografia da economia nacional, da atuação administrativa do Governo brasileiro e, ao mesmo tempo, de um conjunto de dados que abrangem, tanto os aspectos positivos, quanto as carências de que o país se ressente, examinados com rigor técnico, com objetividade científica e dotados do equilíbrio e da isenção necessárias, como de resto tem sido praxe nesta Casa.

Creio que todos nós aplaudimos, sem restrições, a estabilidade econômica, a previsibilidade política e a paz social de que desfruta o Brasil nas últimas décadas. Não podemos deixar de comemorar os avanços conquistados em inúmeras áreas de atuação governamental, relativamente aos fundamentos da economia brasileira, sua crescente inserção no comércio internacional e o desempenho de setores vitais, entre os quais ouso destacar a auto-suficiência no suprimento de petróleo que nos permite enfrentar, sem sobressaltos, as necessidades do país, já tão duramente atingidas em pelo menos duas oportunidades nas duas últimas década do século passado. Isto não nos exime de manifestarmos nossa preocupação quanto ao suprimento das necessidades futuras de outras fontes de energia, que podem significar um sério constrangimento do nosso desenvolvimento.

Entre os avanços já conseguidos, convém destacar ser extremamente confortável a situação das reservas internacionais do país, hoje de mais de 100 bilhões de dólares, depois de sofrermos rude golpe decorrente de uma sucessão de crises setoriais ocorridas tanto na América Latina, quanto na Rússia e na Ásia, entre 1996 e 2001. Nesse último ano as reservas atingiram seu mais baixo nível, com evidentes repercussões no desempenho econômico. A notável recuperação foi devida, ao extraordinário desempenho de nosso comércio exterior e às inversões estrangeiras, numa incontestável demonstração de confiança nos rumos da economia brasileira. Da mesma forma, nunca tantos capitais de empresas nacionais foram investidos em outros países, demonstrando tanto a capacidade gerencial de nossos empresários, quanto uma tendência ao sucesso de nossa inserção no mercado internacional, capítulo cada vez mais visível do processo de globalização que vive o séc. XXI. Entretanto, o crescimento econômico dos últimos anos, com modestos índices, mesmo em relação a nossos vizinhos da América Latina, continua a reclamar medidas que não se esgotam em projetos setoriais. A superação desse fraco desempenho requer, ao contrário, a escolha de um caminho estratégico capaz de garantir os investimentos reclamados na infra-estrutura do país de que a persistente crise do setor aéreo é apenas uma das evidências dos constrangimentos que estamos vivendo.

Se os avanços na área econômica são visíveis e devem ser celebrados, sem ufanismo e com realismo, não é possível deixar de consignar os bons resultados que estão sendo colhidos com a continuidade e a ampliação dos programas de assistência social. Seus resultados são relevantes na busca da superação dos níveis de desigualdade de nossa população e na erradicação dos bolsões de pobreza que nos angustiam e ainda nos envergonham. O capítulo do Relatório do nosso eminente colega. Ministro Ubiratan Aguiar relativo à previdência social e a seu futuro, com as recomendações que o acompanham devem ser lidos com preocupação, mas também com atenção, na medida em que estamos empenhando o futuro das gerações vindouras. Louvo mais uma vez S. Exa. por seu descortino, de resto presente em todo o texto de seu brilhante trabalho.

Permito-me também chamar a atenção para dois aspectos que, de algum tempo até esta data, parecem preocupar a opinião pública e despertar, ao mesmo tempo, indignação, insatisfação e revolta entre todos brasileiros, sem exceções. O primeiro deles nos diz respeito mais de perto. Refiro-me aos instrumentos preventivos da ética e da exação no emprego e utilização dos recursos públicos, de que este Tribunal é a mais alta instância, ao lado de instituições de reconhecido protagonismo, como o Ministério

TCU-SESES Fl. Nº 324

Público, a Controladoria Geral da União, a Secretaria da Receita Federal, o Comitê de Atividades Financeiras, COAF e o Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça. A ação repressiva, conduzida sem dúvida com êxito, mas nem sempre com a o equilíbrio, a serenidade e a discrição desejáveis, parece estar contribuindo para transmitir a toda a sociedade a sensação de inoperância dos mecanismos de prevenção dos desvios de conduta cada vez mais generalizados, quer na esfera penal, quer na esfera administrativa. Talvez seja o caso de indagarmos de que vale, por exemplo, a obrigação legal de todos os agentes públicos que ocupam cargos de direção entregarem anualmente a cópia de suas declaração de rendimentos e bens aos órgãos de pessoal do Serviço Público Federal, se não forem elas confrontadas com os sinais exteriores de riqueza que muitos deles exibem publica e impunemente. A peça do Ministro Ubiratan Aguiar faz referência objetiva e precisa à questão orçamentária, cuja mecânica todos nós conhecemos, mas cuja correção, infelizmente, não se insere na esfera de nossas atribuições.

O segundo aspecto que atualmente mais inquieta e atemoriza os cidadãos é a crescente onda de violência, hoje generalizada mesmo além das grandes conurbações, contaminando o interior do país, tradicional reduto de calma e convivência pacífica do nosso povo. Tal como está ocorrendo entre nós, é uma tendência generalizada em inúmeros outros países igualmente vítimas desse mal, clamarem sempre pelo agravamento das penas, o aumento da repressão e o emprego de métodos cada vez mais violentos e letais, de que as maiores vítimas são sempre os inocentes. Outro recurso tem sido o de reclamar sempre a ampliação dos efetivos da segurança pública. Não são poucas as autoridades que se comprazem em posar ao lado de frotas cada vez mais reluzentes de viaturas policiais, como se disso, e não de políticas públicas mais eficientes dependesse a diminuição dos índices de criminalidade. O relatório do Ministro Ubiratan Aguiar contém útil e precisa avaliação da atuação federal na área de segurança pública, que, à semelhança dos demais tópicos, também merece atenção.

Ouso manifestar a opinião de que, nessa matéria, estamos atacando os efeitos, sem remover as causas. E isto requer, mais que uma reflexão, atuação pertinaz e coordenada entre todos os entes federativos que apenas começa a ser ensaiada.

Explicitamente quanto às questões orçamentárias em que as conclusões do Relatório são igualmente exemplares, permito-me pinçar apenas um exemplo, que peço vênia para referir-me. Aludindo à consistência necessária entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do orçamento anual, o eminente relator destaca que "Cerca de 30% das ações definidas na LDO como prioritárias não foram sequer acolhidas pela LOA. Outras, ainda que incluídas no orçamento, não foram executadas em 2006". É advertência que requer atuação conjugada do governo e de sua maioria no Congresso Nacional.

De igual importância são as observações relativas à política de pessoal, há muito negligenciada. Uma delas, ao tratar do histórico do crescimento das despesas com pessoal nos últimos seis anos, mostra que, enquanto no ano de 2003, em relação a 2002, o crescimento foi de apenas 5%, no ano eleitoral de 2006, sobre 2005, a expansão foi 4 vezes maior, atingindo 22%. Assim também, no pertinente aos gastos com serviços terceirizados, sabida fonte de arbítrio e abusos. Em 2006, atingiram o total de R$7,6 bilhões, cerca de 1% superior ao de 2005. O abuso não está na proporção do aumento, mas na relação de gastos com terceirização, em relação às despesas com pessoal. No Ministério do Esporte foi de 502%, no Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, de 281%, e no de Turismo de 105%, situação que merece correção imediata.

Senhor Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador Geral,

Avançando mais do que devia, e mais ainda do que queria, terminei por estender-me em considerações dispensáveis que não tiveram outro intuito senão o de demonstrar a excelência e a qualidade desta peça que constitui uma das mais importantes atribuições constitucionais deste Tribunal. Por isso, peço a V. Exas. que minha intervenção seja vista apenas como um tributo prestado ao empenho, à dedicação e à competência que todos nós reconhecemos em nosso eminente colega o Ministro Ubiratan

TCU-SESE
Fl. Nº
33

Aguiar cuja presença honra as mais altas tradições desta Casa.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

TCU-SESES
Fl. Nº
34

CONTAS DO GOVERNO DE 2006

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras - Senhores,
Preclaro Relator.

Congratulo-me com o eminente Ministro Ubiratan Aguiar pelo brilhante Relatório e Projetos de Pareceres prévios que acabam de ser lidos, sem dúvida mais uma obra de inestimável valor para a Administração Pública brasileira.

A percuciente análise acerca das contas do Governo da República, exercício de 2006, 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.

Esta Corte de Contas ao cumprir sua nobre competência constitucional de apreciar, de forma analítica e parecerista, as contas anuais do Governo da República, tem, nos últimos anos, dado excelente contribuição à Nação, abordando questões relevantes ao interesse nacional, especialmente aquelas relacionadas à área social e econômica, como a educação, a saúde, a agricultura, a segurança pública e outros programas governamentais de grande repercussão.

Das relevantes questões abordadas, destaco 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.

Ministro Ubiratan, Vossa Excelência mostra com muita propriedade que, por força da Emenda Constitucional n. 27/2000, foram desvinculados da arrecadação da Seguridade Social, somente em 2006, 33,9 bilhões, fazendo com que o resultado positivo de R$ 5,3 fosse convertido em resultado negativo de R$ 28, 6 bilhões.

Observo que no período de 2004 a 2006 foram desvinculados da Seguridade Social R$ 96,9 bilhões, a saber: R$ 29,8 bilhões em 2004; R$ 33,2 bilhões em 2005; e R$ 33,9 bilhões em 2006. São recursos que poderiam ser integralmente aplicados nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social, propiciando melhorias substanciais na qualidade dos serviços públicos de saúde, assim como maiores benefícios previdenciários e assistenciais para a população brasileira.

O problema da desvinculação de recursos para a Seguridade Social é grave. Recordo que este Tribunal, ao apreciar as contas do Governo da República por mim relatadas, procedeu recomendação:

"À Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e ao Ministério Público da União que adotem medidas cabíveis, no âmbito das respectivas competências institucionais, para reverter os efeitos da 'Desvinculação das Receitas da União' (DRU) instituída pela EC nº 27/2000 e alterada pela EC nº 42/2003, sobre o orçamento da seguridade social".

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 neste Voto, é "Responsabilidade Fiscal" com "Responsabilidade Social". Acredito que com a edição de uma "Lei de Responsabilidade Social" poder-se-á harmonizar a administração dos recursos disponíveis com os legítimos interesses da coletividade.

Outra questão que também me preocupa muito é a Segurança Pública. A falta de investimentos governamentais em nível apropriado é evidente. Em 2006, por exemplo, os dispêndios federais em tal função representaram apenas e tão-somente 0,33% do total das despesas da União, no montante de R$ 1,18 trilhões. O desempenho da execução física da função Segurança Pública merece cuidado especial, pois só atingiu 40%.

TCU-SESES Fl. Nº 35

O fato mostra que o combate à criminalidade no exercício de 2006 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.

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.

A profunda análise procedida pelo eminente Relator mostra que as ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) *"não demonstram eficácia no sentido de diminuir os níveis de criminalidade por unidade da federação"* e que *"a criminalidade está fortemente relacionada ao nível educacional, de saneamento básico, de habitação, de distribuição de renda e, por fim, ao nível de atividade econômica da região"*. Existem boas intenções, mas falta decisão governamental para a alocação dos recursos.

Em 2006, os dados do Balanço-Geral da União mostraram que foram utilizados: 65,8%, com juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa, e refinanciamento da dívida pública; 1,7%, com Educação; 18,0%, com Previdência Social; 3,4%, com Saúde, 0,10%, com Habitação; e 0,00%, com Saneamento (um decréscimo nesta função de -36,23% em relação a 2005).

Parabenizo os Ministros Marcos Vilaça, pela feliz iniciativa, e Ubiratan Aguiar, pela brilhante condução, da análise do Patrimônio Público Brasileiro na América Latina.

Concluindo essas breves reflexões, renovo meus louvores ao Ministro Ubiratan Aguiar pelo primoroso trabalho realizado, uma excelente avaliação macroeconômica acerca de importantes e complexas questões nacionais, e VOTO pela aprovação dos Projetos de Pareceres Prévios ora submetidos à apreciação deste Plenário, na forma proposta pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

VALMIR CAMPELO
Ministro

TCU-SESES
Fl. Nº
36

Discurso proferido pelo Procurador-Geral – apreciação das Contas do Governo da República – 2006.

Excelentíssimo Senhor Presidente.
Excelentíssimos Senhores Ministros.
Senhoras e Senhores.

O Tribunal de Contas da União exerce, nesta sessão solene, uma de suas relevantes competências estabelecidas pela Constituição Federal, apreciando as contas do Governo da República relativas ao exercício de 2006.

Ao Ministro Ubiratan Aguiar, à sua equipe de assessores e à Secretaria de Macroavaliação Governamental os meus cumprimentos pela excelência do trabalho produzido, cuja amplitude, abrangência e riqueza de dados traduzem a competência, o empenho e a dedicação de todos os que nele se envolveram, oferecendo-nos uma visão crítica do desempenho do setor público.

Diferentemente dos últimos anos, em que teci comentários acerca de tema a que sou muito afeito e afeto, qual seja, a educação, nesta oportunidade arrisco-me a manifestar-me sobre economia, matéria intrigante e complexa, que exerce influência na vida de todos.

Destaco dado sobre o crescimento da economia brasileira no ano passado. O incremento percentual foi parcimonioso, da ordem de 3,7%. Porém, deve ser tido como bom augúrio, pois foi superior ao do exercício de 2005. Espera-se que ao final do ano em curso esse índice seja superado, para que doravante se estabeleça uma série histórica ascendente.

O fato de a maioria dos países da América Latina ter apresentado índices de crescimento superiores ao nosso não deve ser visto com extrema preocupação, pois a equipe econômica é defensora de uma estratégia de crescimento alicerçada em fundamentos sólidos. Ou seja, almeja-se um avanço do PIB com segurança.

Não é por outra razão que a atividade econômica esteve sustentada por uma política econômica austera, mas que trouxe resultados alvissareiros.

Conforme registrado na Síntese do Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo, de maneira geral os índices econômicos brasileiros melhoraram em 2006.

É digno de destaque a redução da taxa de juros (taxa Selic) de 19,1 % para 15,3%, providência esta que atendeu a intenso anseio de considerável parcela do empresariado nacional. A redução dessa taxa vem ocorrendo em ritmo cadenciado, de forma a garantir a estabilidade da economia.

Do mesmo modo, a retração do índice de inflação (IPCA) de 5,69% para 3,14%, em relação ao exercício de 2005, é também dado positivo a ser aqui destacado.

Nesse sentido, vários especialistas afirmam que a política monetária não foi excessivamente rigorosa, conforme comprova o índice de inflação que se manteve dentro das metas fixadas pelo governo, até mesmo apresentando recuo.

Há motivos para confiança, já que o cenário econômico mundial mostra-se propício à alavancagem das economias emergentes, tendo em vista fatores como a abundância de liquidez nos mercados financeiros e o baixo grau de aversão ao risco entre os investidores.

TCU-SESES
Fl. Nº
37

Neste último aspecto, o ano de 2006 foi bastante favorável a nosso país, na medida em que o "risco Brasil" - um dos principais termômetros da confiança dos investidores na economia - caiu a patamares recordes.

A título de comparação com o ano anterior, vale mencionar que em 30/12/2005 o risco-Brasil registrou 311 pontos, enquanto em 29/12/2006 havia despencado para 193 pontos.

Quanto à valorização do Real, apesar das controvérsias em torno desse tema, não se pode deixar de destacar que o saldo da balança comercial vem crescendo, tendo sido positivo em 2006. Além disso, foi superior em 3,1 % ao do exercício de 2005.

Outro índice que registrou aumento foi o da carga tributária nacional, cujo acréscimo em relação ao ano precedente foi da ordem de 1,94%, levando a representar 34,58% do PIB em 2006. Juntamente com a elevação desse índice aumenta a responsabilidade do TCU na fiscalização do bom emprego desses recursos, considerando que quanto maior for o volume de recursos arrecadados pelo Estado maior deve ser a contrapartida em serviços públicos de qualidade que deverão ser prestados ao cidadão.

Enfim, é necessária a consciência de que o tão desejado crescimento do país envolve uma série de variáveis que não se modificam da noite para o dia. O Governo demonstra perceber a importância de reformas estruturais e institucionais para que o país avance. Por isso, foram e são fundamentais medidas como as reformas política e do judiciário, abertura da economia, desburocratização, nova Lei de falências, Lei das parcerias público-privadas, dentre outras.

Outrossim, o Programa de Aceleração do Crescimento recentemente lançado é outro relevante marco da política econômica brasileira que traz esperanças a todos os que esperam ver o Brasil alçando vôo rumo ao desenvolvimento sustentável.

Em relação à saúde, merece destaque o fato de ter sido cumprido o limite mínimo previsto na Constituição Federal de 1998 (art. 77, inciso I, alínea "b", do ADCT) para aplicação de recursos nas ações e serviços públicos dessa área.

Da mesma maneira, o limite mínimo de 18% estabelecido na Carta Magna (art. 212) para gastos da União na manutenção e desenvolvimento de ensino também foi alcançado. Houve até certa folga, já que foram aplicados neste item valores corrrespondentes a, aproximadamente, 25% da receita líquida de impostos.

Contudo, ainda não foi alcançado o limite mínimo de aplicação de recursos para a erradicação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Um ponto que nos causa acentuada preocupação é a existência de volume considerável de prestações de contas pendentes de aprovação no âmbito dos órgãos transferidores. São milhares de processos de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas que não estão sendo analisadas em tempo razoável.

São essas, Excelências, Senhoras e Senhores, minhas breves considerações. Mais uma vez, meus cumprimentos ao Ministro Ubiratan Aguiar e a todos os servidores que estiveram sob a sua orientação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2007.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral

TCU-SESES
Fl. Nº
38

CONTAS DO GOVERNO

Mais uma vez, reúne-se hoje o Tribunal de Contas da União para exercer a competência de quase centenária tradição, a primeira das atribuições que lhe confere a Constituição Federal, consistente na emissão de parecer prévio sobre as Contas do Governo da República.

Atualmente, sob a disciplina rigorosa da Lei de Responsabilidade Fiscal, esse mister desdobra-se na emissão de pareceres específicos sobre as contas dos Chefes dos Poderes da União e do Ministério Público.

A LRF tem escopo específico: o manejo das contas públicas, visando a objetivos macroeconômicos e a continuidade e eficiência na prestação de serviços públicos. Seus pilares são a valorização do processo de planejamento orçamentário, a transparência da aplicação do dinheiro público, a formulação de uma política tributária adequada, previsível e controlada, a diminuição do estoque da dívida em nível equivalente à capacidade de geração de receita do ente público federado, a prevenção de déficits imoderados e injustificados e, por fim, a preservação do patrimônio público.

No regime republicano, o Congresso e a sociedade civil demandam informações fidedignas, corretas, sobre a atuação e o desempenho de todos os órgãos públicos federais. O cidadão tem direito público subjetivo de conhecer e fiscalizar a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos. O papel do Tribunal nesse processo é dar publicidade aos resultados das apreciações, avaliações e fiscalizações efetuadas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A atuação do TCU não se resume ao mero exame formal da regularidade da execução orçamentária. Por meio da emissão de parecer prévio ao exame das contas governamentais, cumpre o Tribunal de Contas da União o dever fundamental de fornecer ao Congresso Nacional e à sociedade 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.

Por essas razões, acredito que o Tribunal de Contas da União, nesta sessão, presta notável serviço à Nação.

Cumprimento o eminente Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, e todo o corpo técnico desta Casa que, sob sua coordenação, contribuiu para o excelente trabalho que ora se desvela para toda a sociedade brasileira.

Congratulo os Senhores Ministros e o Senhor Procurador-Geral.

Agradeço a presença de todos que aqui compareceram e declaro encerrada a presente sessão.

Muito obrigado a todos.

Walton A. Rodrigues

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

Aviso nº 92 -GP/TCU

Brasília, 14 de fevereiro de 2008.

Senhor Presidente

Em face do disposto no § 1º, inciso I do art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000, encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 61/2008, proferido pelo Plenário deste Tribunal na Sessão de 30/1/2008 (TC-027.993/2006-7).

Envio-lhe, também, cópia da instrução da Unidade Técnica de fls. 115-133 do mencionado processo.

Atenciosamente,

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador JOSÉ MARANHÃO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Brasília - DF

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 38

EXCERTO DE ACÓRDÃO

RELAÇÃO Nº 04/2008

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACÓRDÃO Nº 61/2008 - TCU - PLENÁRIO

3- TC 027.993/2006-7
Classe de Assunto: V
Natureza: Relatório de Auditoria
Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental - SEMAG/TCU
Órgãos: Banco Central do Brasil - BACEN/MF, Secretaria do Tesouro Nacional - STN/MF e Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MPOG
Unidade Técnica: Semag

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 30/1/2008, ACORDAM, por unanimidade e com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão nº 1.226/2007-Plenário, prolatado na Sessão de 27/06/2007, Ata nº 27, para dar aos subitens 3.1 a 3.5 a seguinte redação:

"3.1. considerar que as limitações de empenho e de movimentação financeira, promovidas pelo Poder Executivo no exercício de 2006, atenderam à meta de resultado primário estabelecida para o Governo Federal no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2006, Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005;

3.2. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional que procedam, tão logo seja concluída a fase de classificação das receitas arrecadadas no âmbito do Parcelamento Excepcional - PAEX objeto da Medida Provisória nº 303/2006, à repartição das receitas aos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aos Fundos de Participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como de seus respectivos acréscimos legais;

3.3. recomendar ao Ministro da Fazenda que, quando da proposição de atos legais que estabeleçam novos parcelamentos de créditos tributários, certifique-se de que os sistemas administrativos-operacionais tenham condições de proceder à classificação e contabilização tempestiva das receitas arrecadadas no próprio exercício, visando a não impactar as transferências constitucionais em exercícios subsequentes;

3.4. encaminhar e cópia do Relatório de fls. 115/133, bem como desta deliberação, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de acordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 59 da lei Complementar nº 101/2000; e

3.5. determinar o apensamento definitivo destes autos ao TC-010.565/2007-3 relativo ao Relatório e Parecer Prévios sobre as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2006, para fins de subsídio."

Ata nº 2/2008 – Plenário
Data da Sessão: 30/1/2008 – Ordinária

Gabinete do Ministro, em 31 de janeiro de 2008

Ana Cláudia Messias de Lima Martins
Chefe de Gabinete

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls 39

SEMAG
Fls. 115

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL

ACOMPANHAMENTO DA ARRECADAÇÃO E DA LIMITAÇÃO DE EMPENHO E DE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO

- EXERCÍCIO DE 2006 –

Brasília, maio de 2007

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 40

SEMAG
Fls. 116

RELATÓRIO

FINALIDADE

O presente trabalho tem por finalidade a emissão de relatório de análise da arrecadação e dos limites de movimentação e empenho, bem como de pagamento, fixados pelo Poder Executivo por meio dos Decretos de Contingenciamento, e assinalados por esse Poder aos Poderes Legislativos e Judiciário e Ministério Público da União.

OBJETIVOS

Examinar, conforme disposto na Portaria de Fiscalização n.º. 572, de 21 de maio de 2007, a evolução das receitas, do contingenciamento e do resultado primário da União.

EQUIPE DE TRABALHO

Idenilson Lima da Silva Matr.: 6560-9

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 47

SEMAG
Fls. 117

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 118

2. CÁLCULO DO RESULTADO PRIMÁRIO 118

3. ACOMPANHAMENTO DAS RECEITAS NÃO FINANCEIRAS 119

3.1. METAS FISCAIS 119
3.2. PARÂMETROS MACROECONÔMICOS 119
3.3. ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS NÃO-FINANCEIRAS 120

4. CONTINGENCIAMENTO NO PODER EXECUTIVO 123

4.1. LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO 123
4.2. LIMITES DE PAGAMENTO 126
4.3. LIMITE DE DESPESAS CORRENTES PRIMÁRIAS 127

5. CONTINGENCIAMENTO NOS DEMAIS PODERES 128

6. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL 129

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 131

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO 132

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 42

SEMAG
Fls. 118

1. INTRODUÇÃO

No §1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal é disposto que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve conter Anexo de Metas Fiscais que discrimine as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

De forma complementar, no inciso I do §1º do art. 59 da mesma Lei, é prevista a realização de alerta pelo Tribunal de Contas da União quando constatada a possibilidade de não alcance das metas de resultado primário e nominal.

O presente trabalho tem por finalidade dar continuidade ao acompanhamento anual realizado por este Tribunal com vistas à verificação do atendimento da metas de resultado, bem como a avaliação da necessidade de emissão de alerta.

No Anexo IV da Lei n.º 11.178, de 20 de setembro de 2005, LDO 2006, foram registrados como metas para o Governo Federal (Governo Central e Estatais Federais), o resultado primário de 3,15% do PIB e o resultado nominal negativo de 1,59% do PIB.

No referido Anexo IV, entretanto, foi consignado, também, que a meta de resultado nominal seria apenas indicativa. Esse fato associado a possibilidade do "não alcance" da mesma em 2006 ensejaram a realização de representação específica sobre a matéria - TC 012.583/2006-2, em razão de que a matéria não será tratada neste trabalho.

Face ao exposto, o presente processo se restringe a análise do resultado primário: as condicionantes que motivaram a limitação de empenho, movimentação e de pagamento até novembro de 2006, a estimativa de evolução da receita, bem como a adequação do resultado obtido ante a meta estabelecida.

2. CÁLCULO DO RESULTADO PRIMÁRIO

O resultado primário é representado pela diferença entre o somatório das receitas e despesas primárias. As receitas primárias compreendem a arrecadação decorrente da atividade tributária e da prestação de serviços efetuados pelo Estado, líquida de restituições e incentivos fiscais, excluídas as receitas financeiras[1]. A despesa primária corresponde, com alguns ajustes, ao total de cheques emitidos (ordem bancárias - OB) pelos órgãos do governo federal para realização de suas despesas, excluídas as referentes a pagamento de juros, empréstimos e aplicações financeiras.

A partir de 2005, o cálculo do resultado primário foi objeto de alterações em relação aos exercícios anteriores, haja vista que o denominado "Projeto-Piloto de Investimentos - PPI", com vigência prevista até 2007, passou a ser passível de exclusão daquele cálculo, embora concernente a despesas primárias. Tal projeto teria por característica a constituição de ativos que contribuiriam para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo superiores ao aumento do endividamento dele decorrente.

Assim, no art. 3º da LDO/2006 é disposto:

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 43

[1] Receitas provenientes de operações de crédito, remuneração de disponibilidades etc., especificadas no Anexo da Portaria SOF n.º 16, de 17.08.2003

SEMAG
Fls. 119

Art. 3o O superávit a que se refere o art. 2o será reduzido em até R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para o atendimento da programação constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária de 2006, observado o disposto no art. 11, incisos VII, VIII e IX, desta Lei.
Parágrafo único. O valor de que trata o ***caput*** *deste artigo será ampliado até o montante dos restos a pagar inscritos no exercício de 2005 relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3 – despesas primárias que não impactam o resultado primário.*

Em que pese tal dispositivo, importa registrar que, seja nos dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional ou pelo Banco Central, os valores pagos no âmbito do PPI tem integrado o montante das despesas primárias, o que permite concluir que o sobredito artigo tem sido entendido como uma faculdade para o alcance da meta, a ser utilizada apenas quando constatada a necessidade para tal. No cálculo dos valores do montante das limitações de movimentação e empenho a serem efetivadas pelo Poderes e Ministério Público da União, entretanto, tais valores estão sendo devidamente excluídos.

3. ACOMPANHAMENTO DAS RECEITAS NÃO FINANCEIRAS

3.1. Metas Fiscais

Cabe destacar, inicialmente, que com o propósito de consolidar a trajetória de queda da relação dívida/PIB, manteve-se a meta de superávit primário do Governo Federal estipulado no anexo de Metas Fiscais da LDO – 2006, em 3,15% do Produto Interno Bruto - PIB (R$ 68,2 bilhões), fixou-se, assim, a meta para as Receitas Não-Financeiras em 23,73% do PIB (23,45% no triênio 2006-2008), inferior ao nível médio de 23,84% dos dois anos anteriores.

3.2. Parâmetros Macroeconômicos

O Governo Federal, na elaboração da proposta orçamentária anual, apoia-se em parâmetros macroeconômicos elaborados a partir da expectativa com relação ao nível de atividade econômica, à taxa de juros e à variação dos preços, cabendo à Secretaria de Política Econômica – SPE, o acompanhamento e a revisão dos parâmetros oficialmente adotados.

Os parâmetros oficiais que constam na Lei Orçamentária Anual para 2006, bem como as revisões efetuadas pela SPE, estão expressos no quadro abaixo:

Parâmetros Macroeconômicos - 2006

Item	IGP-DI Acumulado	IPCA Acumulado	Câmbio R$ / US$	PIB Var. Real	Reajuste do Salário mín.
LOA 2006	4,86%	4,60%	2,33	4,50%	16,67%
Reavaliação maio/2006	2,36%	4,50%	2,16	4,50%	16,67%
Reavaliação julho/2006	3,50%	3,69%	2,20	4,50%	16,67%
Reavaliação setembro/2006	3,77%	3,27%	2,18	4,00%	16,67%
Reavaliação novembro/2006	3,97%	3,10%	2,18	3,20%	16,67%
Taxas efetivas (*)	3,79%	3,14%	2,14	2,9%**	16,67%

Fonte: Site do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
(*) Ata da 124ª reunião do Copom – BACEN
(**) Valor divulgado pelo IBGE, em 28/02/2007

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 44

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 45

SEMAG
Fls. 120

Embora o Governo tenha adotado uma postura otimista quando da formulação da LOA 2006, observa-se que as projeções de novembro de 2006 estão relativamente consoantes com as taxas efetivas, exceto quanto ao PIB, cujo crescimento foi de 2,9%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, de 28 de fevereiro de 2007. Isso pode ser explicado pelo fato das projeções efetuadas mais próximas do final do exercício tenderem a captar informações dos comportamentos das variáveis que reduzem as margens de erros respectivas. Entretanto, os parâmetros utilizados para estimar as receitas constantes da LOA 2006 revelaram-se conservadores, talvez pelo fato de terem sido projetados ainda no 1º semestre de 2005.

3.3. Arrecadação das Receitas Não-Financeiras

Conforme observa-se na tabela a seguir, a realização do total das Receitas Não-Financeiras no período de janeiro a dezembro de 2006 alcançou o montante de R$ 559.609 milhões, correspondendo a 26,80% do PIB projetado pelo Banco Central, ou seja, acima da meta estabelecida pela LDO/2006 (23,73% do PIB).

Receita Realizada Jan-Dez/2006

(em R$)

Discriminação	Receita Prevista LOA 2006 (A)	Receita Realizada Jan-Dez/2006 (B)	% PIB[1]	% Realização (B/A)
Receita Não-Financeira Total	**543.046.300.000,00**	**559.609.364.078,16**	**26,80**	**103,05**
1. Receita Administrada	**361.386.400.000,00**	**371.725.371.609,18**	**17,80**	**102,86**
1.1. Imposto de Importação	10.196.900.000,00	10.092.313.511,25	0,48	98,97
1.2. IPI	28.073.300.000,00	28.377.714.807,04	1,36	101,08
1.3. Imposto de Renda	125.943.800.000,00	137.569.576.277,89	6,59	109,23
1.4. IOF	6.786.700.000,00	6.786.057.710,31	0,32	99,99
1.5. COFINS	94.007.200.000,00	91.832.257.289,63	4,40	97,69
1.6. PIS/PASEP	23.911.500.000,00	24.118.518.254,18	1,15	100,87
1.7. CSLL	27.811.000.000,00	27.456.895.369,84	1,31	98,73
1.8. CPMF	32.152.800.000,00	31.949.222.453,99	1,53	99,37
1.9. CIDE - Combustíveis	7.729.300.000,00	7.910.775.760,00	0,38	102,35
1.10. Outras Administradas SRF[2]	4.773.900.000,00	5.632.040.175,05	0,27	117,98
2. Receita do INSS	**123.672.900.000,00**	**124.009.085.848,80**	**5,94**	**100,27**
3. Receitas Não Administradas	**55.205.600.000,00**	**61.016.851.512,47**	**2,92**	**110,53**
3.1. Concessões	2.027.100.000,00	976.150.727,66	0,05	48,16
3.2. Dividendos	4.953.800.000,00	9.718.851.353,75	0,47	196,19
3.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	5.010.700.000,00	4.921.228.874,36	0,24	98,21
3.4. Cota-Parte Compensações Financeiras	18.763.400.000,00	18.595.686.498,89	0,89	99,11
3.5. Demais Receitas	10.511.100.000,00	11.305.172.035,17	0,54	107,55
3.6. Receita Própria	6.756.400.000,00	8.528.163.956,56	0,41	126,22
3.7. Salário-Educação	7.183.100.000,00	6.971.598.066,08	0,33	97,06
4. FGTS	**2.781.400.000,00**	**2.858.055.107,71**	**0,14**	**102,76**
Produto Interno Bruto - PIB acumulado no ano (jan-dez/06)[1]		**2.088.235.500.000,00**		

FONTE: SIAFI Gencial (receita realizada)

1 PIB acumulado no ano estimado pelo Banco Central até dezembro atualizado linearmente.

2 Cada item da receita realizada já inclui a parcela referente ao REFIS, PAES e PAEX. O item 1.10 - Outras Administradas SRF contém: Imposto sobre a Exportação, Imposto Territorial Rural, Contribuição para o FUNDAF, Receitas de Loterias, Fundos e demais Contribuições.

Analisando-se os principais itens da receita primária no período compreendido entre os meses de janeiro e dezembro de 2006, verifica-se que alguns tributos apresentam variações expressivas entre a arrecadação efetiva e a previsão de receita contida na LOA vigente, conforme tabela anterior.

Convêm destacar-se o desempenho de alguns setores da economia, em especial o petróleo e extração de minerais metálicos, que contribuíram para o bom desempenho da arrecadação

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 46

SEMAG
Fls. 121

do imposto de renda. Outro fator relevante foi a retomada do recolhimento regular do IRPJ por parte de empresas do setor financeiro que, em 2005, haviam interrompido o pagamento do imposto por meio de demanda judicial.

Quanto às Receitas Não-Administradas ressalta-se a arrecadação dos dividendos da União (R$ 9.718.851 mil), devido à maior lucratividade das empresas públicas em que o Governo tem participação acionária, notadamente do setor financeiro (BNDES, Banco do Brasil e Caixa).

Por outro lado impostos como a Cofins (R$ 91.832.257 mil) e IPI (R$ 28.377.715 mil) não tiveram o mesmo desempenho da arrecadação dos anos anteriores devido principalmente as medidas adotadas pelo governo para estimular o investimento. Entre as principais medidas destacamos o incentivo à exportação, o programa de inclusão digital, a retenção da Cofins sobre autopeças e a redução da alíquota do IPI sobre insumos da construção civil.

Limite do art. 2º da LDO/2006

Além da meta constante em seu Anexo de Metas Fiscais, a LDO/2006 (Lei n.º 11.178/2005) inovou, trazendo um limite, de 16% do PIB, para a arrecadação líquida dos tributos federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, conforme disposto a seguir:

> *Art. 2º A elaboração e aprovação do projeto da Lei Orçamentária de 2006 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 4,25% (quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do Produto Interno Bruto – PIB, sendo 2,45% (dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,70% (setenta centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.*
> *(...)*
> *§ 2º* ***A estimativa de arrecadação dos tributos federais, líquidos de restituições e de incentivos fiscais, administrados pela Receita Federal do Brasil,*** *observada a legislação tributária vigente, exclusive as receitas atípicas e as provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, incisos I, alínea "a", e II, da Constituição, e respectivos acréscimos legais,* ***não poderá exceder, no projeto e na Lei Orçamentária de 2006, a 16% (dezesseis por cento) do PIB****, observado o disposto no § 5º deste artigo e ressalvado o art. 13, § 2º, desta Lei.*
> *(...)*
> *§ 5º* ***O Poder Executivo adotará as medidas necessárias para que a arrecadação dos tributos*** *e a execução das despesas* ***não excedam os limites estabelecidos nos §§ 2º*** *e 3º deste artigo,* ***encaminhando****, quando for o caso,* ***projetos de lei de alteração da legislação****.*
> *Art. 13. (...)*
> *§ 2º Se a estimativa de* ***receita ultrapassar o limite*** *previsto no art. 2º, § 2º, desta Lei, será constituída reserva de contingência primária específica, que* ***somente poderá ser utilizada, mediante autorização legislativa, para:***
> *I - cancelamento compensatório para a adoção das* ***medidas de redução da carga tributária****, nos termos do art. 2º, § 5º, desta Lei, e em atendimento ao art. 14 da Lei Complementar no 101, de 2000;*
> *II - ampliação das* ***despesas obrigatórias*** *fixadas na lei orçamentária, inclusive para reajuste da remuneração dos servidores civis e dos militares das Forças Armadas, as quais não estarão submetidas ao limite previsto no § 3º do art. 2º;*
> *III - despesas ressalvadas do limite de que trata o art. 2º, § 4º (vetado), desta Lei, e para a* ***realização de investimentos****.*

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 47

SEMAG
Fls. 122

§ 3o ***O eventual excesso de arrecadação verificado em 2006****, relativo às receitas de que trata o art. 2º, § 2º, desta Lei,* ***somente poderá ser utilizado na forma dos incisos I, II e III do § 2º****. (grifamos)*

Haja vista que esse limite para as receitas administradas, conforme o quadro supra, foi superado em 1,8%, e em cumprimento ao disposto no art. 13, § 2º da referida lei, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, por meio do Ofício nº 47/SOF/MP, informou que o excedente de arrecadação, excluídas as receitas atípicas, atingiu 0,99% do PIB, e que este valor foi utilizado para ampliação das despesas obrigatórias. A SOF ressalta ainda que houve também desoneração da receita administrada pela RFB no montante estimado de R$ 7,3 bilhões.

Receitas do Parcelamento Excepcional - PAEX

A Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG, por meio do Ofício nº 239 TCU/SEMAG-2DT, solicitou informações à Receita Federal do Brasil - RFB sobre a existência de rotinas contábeis para classificação das receitas oriundas do Parcelamento Excepcional - PAEX objeto da Medida Provisória nº 303/2006. Esta, por sua vez, informou que o módulo específico, no sistema de classificação, para decompor a arrecadação do PAEX encontrava-se em fase inicial de especificação e que estaria aproveitando-se das rotinas utilizadas no PAES.

Deste modo a SEMAG solicitou esclarecimentos da RFB quanto à forma de contabilização dos recursos arrecadados por meio do PAEX, no anos de 2006, especificando, inclusive, os respectivos códigos de receita. O órgão, por meio do Ofício SRF/Gabin/nº 489/2007, informou que:

a) No caso de pagamento à vista não foram criados códigos específicos, sendo utilizados o código do débito que está sendo pago.

b) Parcelamento em 6 meses – código 1919 para débitos de Simples e para os demais débitos, *"preencher com código do tributo de maior valor que estiver sendo negociado para cada grupo tributo"*

c) Parcelamento em 130 meses – código 0830 para os optantes pelo Simples e código 0842 para as demais pessoas jurídicas.

d) Parcelamento em 120 meses – código 1927 para débito de Simples e para os demais usar o código de cobrança do gurpo de tributo.

A RFB informou, ainda, que existem valores da ordem de R$ 527.929 mil, sendo R$ 324.695 mil referentes ao ano de 2006 e R$ 223.234 mil referentes ao ano de 2007, que ainda não foram classificados e nem contabilizados corretamente. Conforme descrito na Nota RFB/Codac/Codar/Divar nº 084, de 07/05/2007, *"esses valores ainda não classificados dizem respeito aos códigos de receita 1919 (Art. 9º MP 303/06 – Pessoa Jurídica Simples) para o parcelamento em 6 meses; 1927 (Art. 8º MP 303/06 – Pessoa Jurídica Simples) para o parcelamento em 120 (cento e vinte) meses; e 0830 (Art. 1º MP 303/06 – Pessoa Jurídica Simples) e 0842 (Art. 1º MP 303/06 Demais Pessoas Jurídicas) para o parcelamento em 130 (cento e trinta) meses."*

A interligação entre os sistemas de consolidação das dívidas do PAEX e de decomposição dos pagamentos unificado de forma a permitir a classificação dos valores correspondentes, segundo informação da RFB, tem previsão para entrar em produção a partir de 31 de agosto de 2007.

CONGRESSO NACIONAL CMO Fls. 43
SEMAG Fls. 123

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício nº 3516/2007 - STN/COFIN/GEARE, informou que os valores não classificados estão sendo registrados na conta de passivo 21149.11.09 – Parcelamento MP nº 303/06 do SIAFI.

Por oportuno, vale lembrar que o valor de R$ 527.929.000,00 é composto por diversos tributos, entre eles aqueles que são repartidos aos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aos Fundos de Participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Pelo exposto, sugere-se que o Tribunal determine à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional que procedam, tão logo seja concluída a fase de classificação das receitas arrecadadas no âmbito do Parcelamento Excepcional - PAEX objeto da Medida Provisória nº 303/2006, à repartição das receitas aos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aos Fundos de Participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como de seus respectivos acréscimos legais.

Sugere-se ainda ao Tribunal que recomende ao Ministro da Fazenda, quando da proposição de atos legais que estabeleçam novos parcelamentos de créditos tributários, certifique-se de que os sistemas administrativos-operacionais tenham condições de procederem a classificação e contabilização tempestiva das receitas arrecadadas no próprio exercício, visando a não impactar as transferências constitucionais em exercícios subsequentes.

4. CONTINGENCIAMENTO NO PODER EXECUTIVO

4.1. Limites de Movimentação e Empenho

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, remetendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias a competência para definição de metas fiscais. A LDO para 2006, a exemplo da referente a 2005, fixou meta de *superávit* primário para o governo central equivalente a 2,45% do Produto Interno Bruto (PIB), a qual poderia ser compensada com o resultado das estatais federais, para as quais foi fixada uma meta de *superávit* de 0,70% do PIB, resultando em uma meta de *superávit* de 3,15% para o governo federal como um todo.

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, tal 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 como 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 2006, passando a ser excluídas do mesmo parcela das despesas primárias.

Tais despesas compuseram o denominado "Projeto-Piloto de Investimentos", com dotação inicial, em 2006, no valor de R$ 3,0 bilhões. Tal projeto, com vigência de três anos (2005-2007), foi estruturado de forma a aumentar a capacidade de investimento público sem comprometer os esforços de ajuste fiscal e constitui-se por várias ações voltadas para investimento em infra-

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls 49

SEMAG
Fls. 124

estrutura, as quais têm como característica a constituição de ativos que contribuiriam para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes.

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 *superávit* 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.

Em 2006, a Lei Orçamentária só foi aprovada em maio, Lei n.º 11.306, de 16 de maio de 2006, e, na ausência dessa lei, o Poder Executivo, com observância ao disposto no art. 74 da LDO-2006, editou o Decreto nº 5.698, de 08 de fevereiro de 2006, estabelecendo cronograma provisório de empenho e de desembolso até a sanção da LOA.

Em 19 de maio de 2006, após, portanto a edição da Lei Orçamentária, o Poder Executivo publicou o Decreto n.º 5.780, estabelecendo o limite de movimentação e empenho de R$ 78,0 bilhões para as despesas discricionárias, inclusive Projeto Piloto de Investimentos, e algumas obrigatórias sujeitas à programação financeira, o que significou uma limitação equivalente a R$ 14,1 bilhões. Apesar de não ser possível a estrita comparação com os exercícios anteriores, já que haviam decorrido quatro meses e meio, verifica-se que a sobredita restrição foi inferior à inicialmente realizada em 2005, correspondente a R$ 15,8 bilhões.

Por meio do citado Decreto n.º 5.780, a faculdade de movimentação e empenho do orçamento no âmbito do Poder Executivo foi inicialmente limitada em R$ 5,3 bilhões em custeio (GND 3) e R$ 8,8 bilhões em investimentos (GND 4 e 5). Foram identificadas como causas para tal limitação uma possível frustração de parte das receitas previstas no orçamento, da ordem de R$ 1,7 bilhões, o aumento da necessidade de superávit primário, da ordem de 0,9 bilhões e, principalmente, do acréscimo das despesas obrigatórias no montante de R$ 11,2 bilhões.

Após a edição do Decreto n.º 5.780/2006, com base nas novas reavaliações de receitas, despesas obrigatórias e cenários econômicos, foram publicados os Decretos n.º 5.861, de 28 de julho de 2006, n.º 5.592, de 05 de outubro de 2006, n.º 5.983, de 12 de dezembro de 2006, n.º 6.001, de 28 de dezembro de 2006.

Além de estipular os limites de movimentação e empenho por órgão, o Decreto nº 5.780/2006 fixou reserva no valor de R$ 3,1 bilhões, a qual, consoante o art. 12 do Decreto nº 5.780, passou a ser parcialmente alocada aos órgãos via edição de portarias dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, na medida das necessidades detectadas e face às conjunturas observadas.

No exercício em análise, foram editadas 50 Portarias Interministeriais especificando o(s) Anexo(s) e o(s) órgão(s) que seriam objeto de ampliação de empenho e de pagamento. Algumas dessas portarias passaram a ser objeto de aprovação no mesmo dia. Em 29 de junho de 2006, por exemplo, foram aprovadas as Portarias Interministeriais nº 184, n.º 185, n.º 186 e n.º 188.

Em 28 de dezembro de 2006, o Decreto nº 6.001, atualizou de forma integral o Anexo I do Decreto nº 5.780, de maio de 2006, especificando por órgão os limites de movimentação e empenho. Não obstante, a portaria n.º 416, de 29 de dezembro de 2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, promoveu o remanejamento dos limites de movimentação e empenho publicados pelo Decreto n.º 6.001, de 28 de dezembro de 2006.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 50

SEMAG
Fls. 125

No que se refere a ampliação de limites é importante registrar que, faltando dois dias para o encerramento do exercício, o sobredito Decreto ampliou os limites de movimentação e empenho na soma de R$ 0,8 bilhão, o que representou 9% de toda a expansão levada a efeito ao longo de 2006, no valor de R$ 5,4 bilhões, considerando os valores inicialmente estabelecidos no Decreto nº 5.780/2006. De sorte, ao todo, no mês de dezembro, foram liberados para empenho e movimentação R$ 3,2 bilhões.

A liberação significativa de recursos no último mês do ano, se não impossibilita, ao menos dificulta a efetivação dos três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento no decorrer do exercício, direcionando a efetivação de inscrição de valores em restos a pagar.

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 2006

(em R$ milhares)

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Dotação[1] Final (A)	Disponível (B)	Restrição C=(A-B)	% C/A
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.085.870	840.937	244.933	22,56%
GAB. DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.924	2.865	59	2,02%
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	107.250	81.572	25.678	23,94%
MIN. DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	1.234.940	1.006.634	228.306	18,49%
MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.369.402	3.184.486	184.916	5,49%
MIN. DA FAZENDA	2.280.865	2.123.799	157.066	6,89%
MIN. DA EDUCAÇÃO	8.513.409	7.906.271	607.138	7,13%
MIN. DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	575.623	506.381	69.242	12,03%
MIN. DA JUSTIÇA	1.536.638	1.202.260	334.378	21,76%
MIN. DE MINAS E ENERGIA	575.040	450.147	124.893	21,72%
MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.090.008	889.600	200.408	18,39%
MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	920.719	845.530	75.189	8,17%
MIN. DA SAÚDE	37.261.838	35.667.724	1.594.114	4,28%
MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	687.090	544.313	142.777	20,78%
MIN. DOS TRANSPORTES	5.796.192	4.621.941	1.174.251	20,26%
MIN. DAS COMUNICAÇÕES	465.248	338.864	126.384	27,16%
MIN. DA CULTURA	544.031	439.405	104.626	19,23%
MIN. DO MEIO AMBIENTE	539.357	471.199	68.158	12,64%
MIN. DO PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO	629.789	494.825	134.964	21,43%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2.327.968	2.000.885	327.083	14,05%
MIN. DO ESPORTE	894.244	649.952	244.292	27,32%
MIN. DA DEFESA	5.960.095	5.189.071	771.024	12,94%
MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.115.324	1.167.998	947.326	44,78%
MIN. DO TURISMO	1.243.161	985.398	257.763	20,73%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	10.442.816	9.499.369	943.447	9,03%
MIN. DAS CIDADES	2.691.663	1.911.639	780.024	28,98%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	340.786	329.485	11.301	3,32%
REC. SOB SUPERV. MIN. FAZENDA	63.239	60.007	3.232	5,11%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	56.672	53.666	3.006	5,30%
TOTAL	**93.352.201**	**83.466.223**	**9.885.978**	**10,59%**

(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 -> Anexo I do Decreto n.º 6.001, de 28 de dezembro de 2006 e Portarias n.º 6 , de 08 de janeiro de 2007, respectivamente.
Disponível ->Anexo I do Decreto nº 6.001, de 28 de dezembro de 2006 e Portarias n.º 6 , de 08 de janeiro de 2007, respectivamente.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 5

SEMAG
Fls. 126

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.

Assim no Ministério da Integração Nacional e no Ministério das Cidades, as restrições para movimentação e empenho atingiram respectivamente 44% e 28% das dotações sujeitas a limitação, enquanto que no Ministério da Ciência e Tecnologia a permissão para utilização dos recursos atingiu 95% da sua dotação final.

O Ministério da Saúde, por sua vez, apesar de em termos relativos ter sido objeto de restrição de movimentação e empenho equivalente a 4% das dotações sujeitas a limitação, em termos absolutos, a exemplo do ocorrido em 2005, foi o órgão com maior volume de recursos contingenciados - R$ 1,6 bilhão.

É importante registrar que, não obstante ter sido realizada expansão nos limites de movimentação e empenho no âmbito do Poder Executivo correspondente a R$ 8,7 bilhões, as dotações orçamentárias sujeitas a tais restrições também foram objeto de acréscimos ao longo do exercício, em razão, precipuamente, dos créditos adicionais abertos, o que determinou uma restrição final no âmbito daquele Poder de R$ 9,9 bilhões.

Além da fixação de limites de movimentação e empenho, no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento estabelecem limites de pagamento.

4.2. Limites de Pagamento

No Decreto n.º 5.780/2006, os limites de pagamento foram fixados em R$ 72,5 bilhões, segundo os órgãos ou unidades orçamentárias. Foi atribuída, entretanto, na alínea "b" do art. 12 do referido Decreto aos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, a capacidade para ampliar esses limites em R$ 5,6 bilhões.

Ao longo do exercício a referida reserva foi ampliada em R$ 7,1 bilhões, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 79,6 bilhões, R$ 3,9 bilhões abaixo do limite autorizado para empenho. Os limites de pagamento, entretanto, atendem ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente, mas também ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Assim, nos Anexos III e IV do Decreto n.º 5.780/2006, são 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$ 7,7 e R$ 7,4 bilhões.

De fato, no cálculo do resultado primário, 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.

Nesse sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo – limites de empenho superiores aos 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 efetivamente ser paga no decorrer do exercício corrente.

CONGRESSO NACIONAL CMO Fls. 57
SEMAG Fls. 127

4.3. Limite de Despesas Correntes Primárias

Conforme já tratado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006 (Lei n.º 11.178/2006) instituiu, no § 2º de seu art. 2º, o teto de 16% do PIB para a estimativa de arrecadação dos tributos federais, líquidos de restituições e de incentivos fiscais, administrados pela Receita Federal do Brasil, exclusive as receitas atípicas e as provenientes das contribuições sociais de que tratam a alínea "a" do inciso I e o inciso II do art. 195 da Constituição Federal.

Paralelamente, no § 3º do mesmo art. 2º, a referida Lei estabeleceu o limite de 17% do PIB para as dotações das despesas correntes primárias autorizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita, e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar n.º 110, de 29 de junho de 2001.

Para fins de cumprimento dos limites em referência, tais artigos foram combinados com o inciso II do §2º do art. 13 da mesma LDO/2006, que dispõe que o valor correspondente à estimativa de arrecadação dos tributos federais administrados pela SRF, líquidos de restituições e de incentivos fiscais, excedente a 16% do PIB, poderá somente ser utilizado, entre outras despesas, para ampliação das despesas obrigatórias fixadas na Lei Orçamentária, as quais não seriam consideradas no referido limite de 17% do PIB.

Na lei orçamentária, as receitas administradas foram estimadas em R$ 364,2 bilhões, ou o equivalente a 17,26% do PIB estimado na LOA. Excluindo-se das receitas administradas as receitas atípicas incluídas nas reestimativas do Congresso Nacional (R$ 4,2 bilhões), os restantes R$ 360,0 bilhões representavam 17,06 % do PIB, com excesso de 1,06 % em relação ao limite estabelecido pela LDO/2006. As despesas correntes primárias fixadas na lei orçamentária, considerando as deduções previstas na LDO, atingiam o valor de R$ 379,4 bilhões, correspondente a 17,98% do PIB. O excesso de 0,98% em relação ao limite de 17 % foi coberto, na Lei Orçamentária, pelo excesso de receita administrada prevista pela SRF.

O quadro a seguir evidencia a relação das dotações de despesas correntes primárias no momento da Lei após vetos e o resultado apurado ao final do exercício, inclusive quanto à execução do orçamento.

Demonstrativo do Atendimento do Limite para Despesas Correntes Primárias
Exercício de 2006

(Em R$ Milhões)

ITENS	LOA		Dotação Final		Dotação Realizada	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Receita Administrada pela SRF	**364.242,4**	**17,26%**	**359.005,8**	**17,19%**	**359.005,8**	**17,19%**
Receita Atípica	(4.230,5)	-0,20%	(4.313,0)	-0,21%	(4.313,0)	-0,21%
Receita Administrada pela SRF - Exceto Atípica	360.011,9	17,06%	354.692,8	16,99%	354.692,8	16,99%
Limite dos 16% do PIB (LDO, art. 2º, §2º)	337.544,1	16,00%	334.117,7	16,00%	334.117,7	16,00%
Excedente a ser alocado na Reserva Específica	22.467,8	1,06%	20.575,1	0,99%	20.575,1	0,99%
Utilizado em dotações de investimentos	562,5	0,03%	-	-	-	-
Excedente a ser abatido do total das despesas correntes	21.905,2	1,04%	20.575,1	0,99%	20.575,1	0,99%
Despesas Correntes Primárias Sujeitas ao Limite	**382.139,8**	**18,11%**	**403.013,2**	**19,30%**	**389.218,2**	**18,64%**
Pessoal e Encargos Sociais	105.211,8	4,99%	107.945,7	5,17%	107.573,6	5,15%
Benefícios da Previdência	159.791,4	7,57%	166.520,5	7,97%	166.314,3	7,96%
Despesas Discricionárias Poder Executivo (conceito LDO)	31.693,9	1,50%	36.023,9	1,73%	32.068,0	1,54%
Demais Obrigatórias	85.442,7	4,05%	92.523,0	4,43%	83.262,3	3,99%
Complementação do FGTS (LDO, art. 2º, §3º)	2.781,4	0,13%	3.001,9	0,14%	3.001,9	0,14%
Despesas Correntes 3º, art. 2º da LDO – 2006	379.358,4	17,98%	400.011,3	19,16%	386.216,3	18,49%
Excedente da Receita Administrada pela SRF	21.905,2	1,04%	20.575,1	0,99%	20.575,1	0,99%
Cancelamento de Dotações	-	-	12.088,6	0,58%	-	-
Despesas Correntes Critério LDO	357.453,2	16,94%	367.347,6	17,59%	365.641,2	17,51%

CONGRESSO NACIONAL CMO Fls. 53
SEMAG Fls. 128

Limite de 17% do PIB (LDO, art. 2º, §3º)	**358.682,5**	**17,00%**	**355.000,0**	**17,00%**	**355.000,0**	**17,00%**
Diferença	(1.229,3)	-0,06%	12.347,6	0,59%	10.641,2	0,51%
PIB	**2.109.897,0[1]**		**2.088.235,5[2]**		**2.088.235,5**	

Fonte: Siafi Gerencial Base 19/01/2007 e Secretaria de Orçamento Federal
Observações: (1) PIB da LOA 2006 - Relatório Congresso Nacional
(2) PIB para 2006 estimativa BACEN - Nota para Imprensa - Política Fiscal jan/2007

Como se depreende do quadro acima, o excedente da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, no valor de R$ 20,6 bilhões e o cancelamento de dotações no valor de R$ 12,0 bilhões não foram suficientes para o cumprimento do limite de dotações de despesas correntes primárias fixado pela LDO-2006. O referido limite quando apurado conforme os §§ 2º e 3º do art. 2º, combinados com o inciso II, §2º do art. 13 da sobredita lei ficou em 17,59% do PIB, ou seja, 0,59% acima do limite fixado pela LDO/2006. Em relação à execução orçamentária, o percentual de despesas correntes primárias foi de 17,51% do PIB, ou seja, 0,51% acima do limite fixado pela LDO/2006.

É importante ressaltar que a Secretaria de Orçamento Federal, quando solicitada a prestar informações acerca desse assunto, subtraiu do total de despesas correntes primárias o valor correspondente aos créditos extraordinários abertos no exercício de 2006 no montante de R$ 16,9 bilhões, o que ensejaria, se considerada esta dedução, o atendimento do referido limite. Para sustentar essa dedução, a Secretaria de Orçamento Federal defende a tese de que naturalmente, a partir do arcabouço jurídico existente, os créditos extraordinários, por serem destinados a atender despesas imprevistas e urgentes, não podem se submeter ao referido limite.

No entanto, entende-se que tal dedução não foi vislumbrada pelo legislador ordinário, que limitou-se a especificar como deduções para fins de cumprimento desse limite as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na Lei complementar n.º 110, de 29 de junho de 2001. Conclui-se, portanto, que o limite máximo para as dotações autorizadas para as despesas correntes primárias, no exercício de 2006, fixado pela LDO-2006, não foi atendido.

A LDO-2007 não manteve os limites para as dotações de despesas correntes primárias autorizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no exercício de 2007, e, assim sendo, não se faz necessária determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a adoção possíveis medidas corretivas,.

5. CONTINGENCIAMENTO NOS DEMAIS PODERES

Em relação aos demais Poderes, o Executivo informou, com base no disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000 e no art. 76 da LDO/2006, os valores a serem contingenciados, os quais constam dos Relatórios dos meses de março, maio, julho, setembro, novembro e dezembro de 2006 encaminhados à Comissão Mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição.

A tabela a seguir informa os valores contingenciados nos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União no início do exercício e os mantidos até o final de dezembro. Em relação ao Poder Executivo, os valores registrados na tabela são puramente indicativos, já que esse Poder tem efetuado, por decreto, restrições à movimentação e empenho, por vezes, superiores aos registrados.

Restrição de Movimentação e Empenho nos Demais Poderes - Exercício de 2006

(em R$)

Órgãos	LOA (A)	Limitações (B)	Ampliações (C)	Disponível (D)	Limitação Final (E = D – C)

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 54

SEMAG
Fls. 129

Órgãos	LOA (A)	Limitações (B)	Ampliações (C)	Disponível (D)	Limitação Final (E = D –C)
Câmara dos Deputados	714.678.413	22.691.260,6	10.150.938	702.138.090,0	12.540.323,0
Senado Federal	517.122.494	18.395.131,0	8.229.064	506.956.426,6	10.166.067,4
Tribunal de Contas da União	145.260.863	6.938.397,8	3.103.893	141.426.358,1	3.834.504,9
Supremo Tribunal Federal	138.088.241	4.918.225,0	2.200.168	135.370.184,4	2.718.056,6
Superior Tribunal de Justiça	107.715.560	4.108.604,6	1.837.985	105.444.940,0	2.270.620,0
Justiça Federal	957.345.069	40.148.734,2	17.960.540	935.156.874,8	22.188.194,2
Justiça Militar da União	34.595.737	1.087.112,2	486.320	33.994.944,5	600.792,5
Justiça Eleitoral	1.035.528.404	13.126.363,5	5.872.080	1.028.274.120,4	7.254.283,6
Justiça do Trabalho	919.235.590	37.235.667,6	16.657.379	898.657.301,7	20.578.288,3
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	169.357.173	9.303.487,9	4.161.916	164.215.601,3	5.141.571,7
Ministério Público da União	500.978.521	42.144.900,2	18.853.525	477.687.145,8	23.291.375,2
Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	**5.239.906.065**	**200.097.884,6**	**89.513.807**	**5.129.321.987,7**	**110.584.077,3**

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

A capacidade de movimentação e empenho dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União sofreu limitações durante o exercício de 2006 no valor total de R$ 200,0 milhões, por sua vez, em decorrência dos Decretos n.º 5.861/2006 e 5.983/2006 foi ampliada em R$ 89,5 milhões no decorrer do exercício. Sendo assim, a limitação final a execução dos orçamentos dos órgãos/entidades envolvidos foi de R$ 110,6 milhões.

O Poder Executivo vem considerando ao longo dos anos, no cálculo dos referidos limites, que a estimativa de receitas contida na Lei Orçamentária Anual era consistente. Isso fez com que as dotações orçamentárias relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público fossem em grande parte excluídas das limitações, na forma prescrita pela LDO para 2006.

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

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 nestas nos exercícios subseqüentes 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, afetando negativamente o cálculo do resultado primário, o que termina por dificultar o uso de tais recursos nas áreas originalmente beneficiadas.

6. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL

O inciso I do art. 59 da LRF determina que os Tribunais de Contas auxiliarão o Poder Legislativo na fiscalização da gestão fiscal, em especial no que tange ao "*atendimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias*".

A LDO para 2006, Lei n.º 11.178, de 20 de setembro de 2005, cumprindo determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, fixou, no Anexo de Metas Fiscais, meta de superávit primário de 4,25% do PIB para o conjunto do setor público em 2006. A participação do Governo Federal nesta

CONGRESSO NACIONAL CMO Fls. 55
SEMAG Fls. 130

meta foi fixada em 3,15% do PIB, para a qual o governo central contribuiria com 2,45% e as estatais federais com 0,70%, podendo haver compensação de resultados entre ambos.

O resultado primário referente ao Governo Central é calculado, através da metodologia "acima da linha", pela Secretaria do Tesouro Nacional. A tabela a seguir reproduz os dados concernentes ao cálculo do resultado primário realizados por essa Secretaria, até outubro de 2006, comparando-os com os obtidos no mesmo período em 2005.

Resultado Primário do Governo Central - Jan-Dez/ 2005-2006

(em R$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO DO RESULTADO (1)	JAN-DEZ	
	2005	2006
I.RECEITA TOTAL	**488.375,00**	**543.251,80**
I.1 Receitas do Tesouro	**378.546,60**	**418.162,60**
I.1.1. Receita Bruta	392.438,30	431.423,40
I.1.2. (-) Restituições	-13.884,70	-13.260,80
I.1.3. (-) Incentivos Fiscais	-7,0	0,00
I.2 Receitas da Previdência Social	**108.434,10**	**123.520,20**
I.3 Receitas do Banco Central	**1.394,20**	**1.569,00**
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	**83.936,70**	**92.779,90**
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I - II)	**404.438,30**	**450.471,90**
IV. DESPESA TOTAL	**351.621,70**	**400.669,20**
IV.1. Despesas do Tesouro	**203.905,30**	**233.343,60**
IV.1.1. Pessoal e Encargos Sociais	92.230,80	105.030,60
IV.1.2. Custeio e Capital	111.121,60	127.617,60
IV.1.2.1. Despesas do FAT	11.900,00	15.298,70
IV.1.2.2. Subsídios e Subvenções Econômicas	10.333,40	9.550,70
IV.1.2.3. LOAS/RMV	9.253,10	11.638,90
IV.1.2.4. Outras Despesas de Custeio e de Capital	79.635,10	91.129,40
IV.1.3. Transferência do Tesouro ao Banco Central	552,90	695,40
IV.2. Benefícios Previdenciários	**146.010,10**	**165.585,30**
IV.3. Despesas do Banco Central	**1.706,30**	**1.740,30**
V. RESULTADO PRIMÁRIO DO OF E DO OSS (III-IV)	**52.816,60**	**49.802,70**
V.1. Tesouro Nacional	90.704,70	92.039,10
V.2. Previdência Social (RGPS)	-37.576,00	-42.065,10
V.3. Banco Central(3)	-312,00	-171,20
VII. RESULT.PRIMÁRIO DO OF E DO OSS E DO BANCO CENTRAL/PIB (2)	**2,73%**	**2,38%**

Fonte: STN, Publicação "Resultado do Tesouro Nacional, Dezembro/2006".
(1) Exclui da receita de CPPS e da despesa de pessoal a parcela patronal da Contribuição para o Plano de Seguridade Social (CPSS) do servidor público federal, sem efeitos no resultado primário consolidado.
(2) Inclui despesas com subvenções aos fundos regionais e, a partir de 2005, despesas com reordenamento de passivos.
(3) Receitas de contribuições menos benefícios previdenciários.
(4) Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (inclui transferências do Tesouro Nacional)
Os valores do PIB considerados referem-se aos divulgados pelo Banco Central do Brasil, no valor R$ 1.709.599 milhões em 2005 e R$ 2.088.236 milhões em 2006.

Como pode ser verificado, apesar de abaixo do verificado no mesmo período em 2005, o Governo Central apresentou superávit primário de R$ 49,8 bilhões, equivalente a 2,38% do PIB estimado para o exercício de 2006. Em termos desagregados, o superávit obtido pelo Tesouro Nacional no ano (R$ 92,0 bilhões) foi suficiente para compensar o maior déficit da Previdência Social – RGPS (R$ 42,1 bilhões), e contribuir para que a meta estabelecida na LDO correspondente a 2,30 % do PIB para o Governo Central viesse a ser atingida.

No cálculo realizado pelo Banco Central, utilizando a metodologia abaixo da linha, verifica-se que o resultado primário do Governo Central ficou um pouco acima do calculado pelo Tesouro Nacional, atingindo 2,46% do PIB.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls 56

SEMAG
Fls. 131

Por sua vez, as Estatais Federais, segundo o BACEN, apresentaram resultado primário positivo equivalente a 0,65% do PIB. Tal valor apesar de abaixo da meta estabelecida, pode ser compensado com o resultado do Governo Central, consoante a LDO 2006. Assim, o Governo Federal, representado pelo Governo Central e as Estatais Federais, atingiu um resultado primário, em 2006, equivalente a 3,11%do PIB, o que não foi suficiente para alcançar a meta de 3,15% do PIB estabelecida no Anexo de Metas Fiscais.

Entretanto, para fins de cumprimento da meta fixada na LDO 2006, é possível reduzir do total das despesas do orçamento fiscal e da seguridade social os valores referentes a investimentos realizados no âmbito do projeto piloto de investimentos públicos – PPI. Essa exclusão poderia chegar a R$ 3,0 bilhões, ampliado pelos valores de restos a pagar pagos referentes ao PPI, conforme disciplina o art. 3º da LDO 2006. Essas despesas totalizaram, no exercício de 2006, R$ 2,8 bilhões, ou 0,13% do PIB.

Sendo assim, acrescentado 0,13% do PIB referentes ao PPI ao resultado de 3,11% do PIB alcançado pelo Governo Federal chega-se ao superávit primário do governo federal de R$ 54,2 bilhões, ou 3,24% do PIB. Esse valor é 0,09% do PIB superior à meta fixada pela LDO 2006. Conclui-se, portanto, que a meta estabelecida pela LDO foi atingida apesar de que o efeito na redução da relação Dívida Líquida/PIB ser de 3,11% do PIB.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, verifica-se que, no exercício de 2006, o Governo Central, na ótica acima da linha, registrou superávit primário equivalente a 2,38% do PIB. No cálculo realizado pelo Banco Central, utilizando a metodologia abaixo da linha, verifica-se que o resultado primário do Governo Central ficou um pouco acima do calculado pelo Tesouro Nacional, atingindo 2,46% do PIB.

Com o resultado de 0,65% do PIB alcançado pelas empresas Estatais Federais, o Governo Federal teve superávit primário correspondente a 3,11% do PIB no exercício de 2006, ante 3,15% do PIB fixado pela LDO 2006. Considera-se que a LDO foi atendida porque previa-se a possibilidade de abater as despesas do Projeto Piloto de Investimento (PPI), que representam 0,13% do PIB. Essa possibilidade existe desde 2005.

Tal meta foi atingida por meio de contingenciamentos, iniciados em 19 de maio de 2006, quando, pelo Decreto n.º 5.780, a faculdade de movimentação e empenho do orçamento no âmbito do Poder Executivo foi inicialmente limitada em R$ 5,3 bilhões em custeio (GND 3) e R$ 8,8 bilhões em investimentos (GND 4 e 5), totalizando um contingenciamento inicial de R$ 14,1 bilhões em 2006, ante R$ 15,9 bilhões do 1º decreto de 2005.

Foram identificadas como causas para tal limitação uma possível frustração de parte das receitas previstas no orçamento, da ordem de R$ 1,7 bilhão, o aumento da necessidade de superávit, da ordem de 0,9 bilhão e, principalmente, o acréscimo das despesas obrigatórias no montante de R$ 11,2 bilhões.

No decorrer do exercício, foi realizada expansão nos limites de movimentação e empenho no âmbito do Poder Executivo correspondente a R$ 8,7 bilhões, que, aliada às alterações nas dotações orçamentárias sujeitas a tais restrições, em razão, precipuamente, dos créditos adicionais abertos, a restrição final no âmbito daquele Poder chegou a R$ 9,9 bilhões, inferior, portanto, em R$ 4,2 bilhões à limitação inicial.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 57

SEMAG
Fls. 132

No Decreto n.º 5.780, os limites de pagamento foram fixados em R$ 72,4 bilhões, segundo os órgãos ou unidades orçamentárias. Foi atribuída, entretanto, na alínea "b" do art. 12 do Decreto n.º 5.780 a capacidade dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda de ampliar esses limites em R$ 5,6 bilhões.

Ao longo do exercício a referida reserva foi ampliada em R$ 7,1 bilhões, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 79,5 bilhões, R$ 3,9 bilhões abaixo do limite autorizado para empenho. Os limites de pagamento, entretanto, atendem ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente, mas também ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

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

A capacidade de movimentação e de empenho dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União restringida inicialmente em R$ 179,8 milhões, foi ampliada em R$ 95,6 milhões no decorrer do exercício. Com esse descontingenciamento, a limitação final a execução dos orçamentos dos órgãos/entidades envolvidos foi de R$ 110,5 milhões. O Poder Executivo considerou, no cálculo dos referidos limites, que a estimativa de receitas contida na Lei Orçamentária Anual era consistente. Isso fez com que as dotações orçamentárias relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público fossem em grande parte excluídas das limitações, na forma prescrita pela LDO para 2006.

Ao final do exercício, apurou-se também que o excedente da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal em relação ao limite de 16% estabelecido pela LDO, no valor de R$ 20,5 bilhões, e o cancelamento de dotações no valor de R$ 12,0 bilhões, não foram suficientes para o cumprimento do limite de despesas correntes primárias fixado pela LDO-2006. O referido limite quando apurado conforme os §§ 2º e 3º do art. 2º, combinados com o inciso II, §2º do art. 13 da sobredita Lei, resultou em 17,59% do PIB, ou seja, 0,59% acima do limite fixado pela LDO-2006.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Face ao exposto no relatório, sugere-se à Egrégia Corte de Contas a adoção das seguintes propostas:

1 - Considerar que as limitações de empenho e de movimentação financeira, promovidas pelo Poder Executivo no exercício de 2006, atenderam à meta de resultado primário estabelecida para o Governo Federal no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2006, Lei n.º. 11.178, de 20 de setembro de 2005;

2 - determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional que procedam, tão logo seja concluída a fase de classificação das receitas arrecadadas no âmbito do Parcelamento Excepcional - PAEX objeto da Medida Provisória nº 303/2006, à repartição das receitas aos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aos Fundos de Participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como de seus respectivos acréscimos legais;

3 - recomendar ao Ministro da Fazenda, quando da proposição de atos legais que estabeleçam novos parcelamentos de créditos tributários, certifique-se de que os sistemas

SEMAG
Fls. 133

administrativos-operacionais tenham condições de procederem a classificação e contabilização tempestiva das receitas arrecadadas no próprio exercício, visando a não impactar as transferências constitucionais em exercícios subsequentes;

4 - Autorizar o encaminhamento de cópia do presente Relatório , bem como do Voto e Acórdão a serem proferidos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de acordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 59 da lei Complementar nº 101/2000; e

5 - determinar o apensamento definitivo dos autos ao processo n.º 010.565/2007-3 relativo ao Relatório e Parecer Prévios sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2006, para fins de subsídios.

À Consideração Superior.

Brasília, 01 de junho de 2007

Idenilson Lima da Silva
ACE – Mat. n.º 6560-9

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 58

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº 2, DE 2009-CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre as *"Contas do Governo Federal, referentes ao exercício financeiro de 2006"*.

RELATOR: Senador CÉSAR BORGES

I - RELATÓRIO

I.1 – Introdução

I.1.1 – Histórico

Por meio da Mensagem nº 40, de 2007-CN, datada de 02 de abril de 2007, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2006, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

As referidas contas foram encaminhadas em 09 de abril de 2007 ao Tribunal de Contas da União - TCU para a emissão, no prazo de sessenta dias, do Parecer Prévio a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, tendo sido designado relator o Ministro Ubiratan Aguiar.

As contas do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Poder Judiciário (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Conselho da Justiça Federal e Justiça Federal de 1º e 2º Graus, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, e Superiores Tribunais Militar, de Justiça e Federal) e do

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 56

Ministério Público da União foram encaminhadas ao Tribunal de Contas em 10 de abril de 2007 e, imediatamente, remetidas ao Relator, Ministro Ubiratan Aguiar.

Ao acolher as conclusões apresentadas pelo Ministro Relator, o TCU aprovou, por unanimidade, o seguinte Parecer Prévio às Contas do Governo de 2006:

> *"É DE PARECER que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2006, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as contas do Poder Executivo de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional."*

Concluída a análise no Tribunal, as contas foram oportunamente devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 18/2007-CN, juntamente com o parecer prévio e respectivo relatório do Tribunal, além das declarações de voto dos Ministros sobre as contas dos órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. Encaminhado o processado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO fui designado relator da matéria, missão da qual procuramos nos desincumbir com o máximo de zelo e dedicação.

I.1.2 – Aspectos normativos aplicáveis

O exame, pelo Poder Legislativo, das contas do governo materializa o sistema de "freios e contrapesos" que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos.

O foro constitucional para o tratamento da matéria encontra-se nos arts. 84 e 49 da Carta Magna de 1988. O primeiro, art. 84, estabelece a obrigatoriedade de o Presidente da República prestar ao Congresso Nacional, anualmente, as contas do Governo Federal. O segundo, art. 49, atribui competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para execução dessa tarefa, o Parlamento é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, a quem, conforme art. 71 da Constituição, compete elaborar parecer preliminar sobre as contas do governo. O papel do Tribunal de Contas na análise das contas do governo restringe-se à apreciação técnica da documentação encaminhada pelo Poder Executivo e à emissão do parecer prévio – distintamente do exame das contas dos responsáveis pela gestão da coisa pública, ocasião em que exerce poder jurisdicional. O parecer prévio constitui importante subsídio para o

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 57

Congresso exercer, de forma escorreita, sua prerrogativa constitucional, sem cingir a atuação congressual às informações ali coligidas.

O conteúdo das contas de governo é definido na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei nº 8.443/92) e em seu Regimento Interno. O art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica, por exemplo, define que as contas devem consistir nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento. Já o art. 221 do Regimento Interno define que *"as demais contas incluirão quadro consolidado de gestão fiscal e relatório do respectivo órgão de controle interno contendo manifestação conclusiva acerca da conformidade da execução orçamentária e financeira no exercício com as metas fixadas no plano plurianual e com os dispositivos constitucionais e legais, em especial a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual"*. O art. 222 remete a ato normativo específico do Tribunal de Contas 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 examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. A tramitação das contas na CMO é regulada pela Resolução nº 01, de 2006 – CN. O art. 115 dessa Resolução determina ao relator das contas apresentar parecer que conclua por projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão. Disposições atinentes à tramitação das contas são também encontradas no Regimento Interno da CMPOF, art. 116, que determinam, entre outras coisas, dever o projeto de decreto legislativo concluir pela aprovação ou rejeição, total ou parcial, das contas.

O julgamento das contas do governo deve fundamentar-se em juízo político do conjunto das ações públicas desenvolvidas pelos dirigentes máximos da Administração Pública. Alguns parâmetros, constitucionalmente previstos, podem ser utilizados para esse propósito, a exemplo do conteúdo da mensagem e do plano de governo que o Presidente da República deve remeter ao Parlamento, por ocasião da abertura da sessão legislativa (art. 84, XI, da CF), e do compromisso presidencial prestado ao tomar posse, de *"manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil"* (art. 78 da CF).

A obrigatoriedade de os agentes políticos cumprirem fielmente a modelagem principiológica presente na Constituição remete, ainda, ao exame da adequação das políticas públicas aos fundamentos constitucionais e aos objetivos fundamentais do país (arts. 1º e 3º da CF), bem como aos princípios constitucionais da administração pública (art. 37 da CF). É inegável que o julgamento das contas, em vista da natureza dos fatores e parâmetros a serem examinados, apresenta forte

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 58

conotação subjetiva, o que, de resto, não o infirma como ferramenta da maior relevância para o aperfeiçoamento democrático e a otimização das políticas públicas implementadas no País. Ao contrário, é o Parlamento o fórum indicado para as discussões e embates programáticos acerca das ações públicas, passadas e futuras.

Ressalte-se, por fim, que, além do Poder Executivo, devem também prestar contas os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, nos termos da Constituição Federal.

Esclarecemos, ainda, que os arts. 56 e 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) tiveram sua eficácia suspensa por medida cautelar na ADIN nº. 2238 (impetrada pelo PT, PC do B e PSB), na assentada de 08/08/2007, porém, no nosso entendimento, isso não afasta o dever de prestar contas dos órgãos dos três poderes e do Ministério Público, tendo em vista o mandamento constitucional que prevê o dever de prestar contas por parte dos que administrem recursos públicos, nem a titularidade do controle externo do Poder Legislativo, o que possibilita a análise das respectivas informações apresentadas por esse relatório. O que, no nosso entendimento, fica prejudicada é a apreciação do mérito das respectivas contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não disciplina pontos essenciais do instituto de prestação de contas, nada definindo sobre o conteúdo, a estrutura e os critérios de julgamento, ficando clara a premente necessidade de o Congresso Nacional elaborar norma regulamentadora da prestação de contas, de forma a torná-la um instrumento que contribua, efetivamente, para aumentar a transparência democrática dos Poderes da União.

Passa-se, a seguir, à análise do desempenho da economia em 2006 e, em seguida, ao exame das contas e das ações de governo nesse exercício.

I.2 – Desempenho da Economia

O Relatório do TCU traz uma análise detalhada do comportamento da economia brasileira em 2006, contextualizando-a num cenário internacional em expansão e tendo como referenciais de comparação indicadores observados no exercício precedente. Ao mesmo tempo, comenta, criticamente, a política econômica implementada nesse período, destacando o objetivo maior de alcançar o crescimento econômico com estabilidade de preços.

I.2.1. Atividade Econômica

Em 2006, o PIB, a preços de mercado, apurado segundo a nova metodologia adotada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 59

(IBGE), atingiu o valor de R$ 2,323 trilhões, apresentando crescimento de 3,7% em relação a 2005. Pela metodologia anterior, o crescimento teria sido de 2,9%. Esses resultados denotam uma aceleração da taxa de crescimento do PIB em relação a 2005, que foi de 2,9% (nova metodologia) ou 2,3% (metodologia anterior).

Em 2006, observa-se uma melhoria nas condições do mercado de trabalho. A despeito da estabilidade da taxa de desocupação, verificou-se um aumento de 4,5% do rendimento médio real e um crescimento do emprego formal da ordem de 4,7%.

Ao comparamos os rendimentos médios reais ao longo dos exercícios de 2005 e 2006, percebe-se que houve relativa melhora. O rendimento médio real em dezembro de 2006 foi de R$ 1.072,30, contra R$ 1.026,15 em dezembro de 2005, tendo uma variação de 4,5%.

Com esse novo resultado do PIB, o país manteve-se entre as 10 maiores economias do mundo. Em relação ao crescimento econômico dos países da América Latina, saiu do 18º lugar, à frente apenas do Haiti, pela metodologia antiga, para o 17º, à frente desse país e empatado com a Nicarágua, conforme número especial, de janeiro de 2007, de "Notas de la CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe".

I.2.2. Política Macroeconômica

A política macroeconômica foi marcada pela continuidade e previsibilidade que a caracteriza desde 1999, ou seja, geração de superávits primários, regime de câmbio flutuante e adoção das metas inflacionárias. Diante de uma conjuntura internacional favorável na maior parte de 2006 e uma política econômica responsável, os resultados macroeconômicos foram positivos em razão da folga no balanço de pagamentos, inflação sob controle e redução da relação dívida pública-PIB.

As contas externas do Brasil de 2006 apresentaram um bom desempenho quando comparadas ao exercício de 2005, com a obtenção de elevados *superávits* no balanço de pagamentos, o que possibilitou o aumento das reservas internacionais, a redução da dívida externa pública e melhora do seu perfil, e a redução da pontuação básica para mensuração do risco Brasil.

A taxa de inflação em 2006, medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 3,14% a.a., contra 5,69% a.a. em 2005. O Banco Central (Bacen), além de ter reduzido a taxa de inflação em relação ao exercício anterior, também atingiu uma taxa dentro dos valores da meta estabelecida, que é de 4,5% a.a. com tolerância de 2% para mais ou para menos. Vale ressaltar que esse

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 60

desempenho foi obtido num cenário de redução da taxa de juros Selic, que passou de uma média de 19,1% em 2005 para 15,3% em 2006.

A participação da dívida líquida total do setor público no PIB apresentou redução em 2006, comparativamente ao exercício de 2005, equivalendo a 44,9% e 46,5%, respectivamente. Entretanto, vale destacar que houve uma mudança na composição da dívida, de forma que a dívida interna líquida aumentou de 44,1% do PIB em dezembro de 2005 para 47,6% em dezembro de 2006. Por outro lado, a dívida externa líquida passou de um saldo devedor líquido correspondente a 2,3% do PIB, em dezembro de 2005, para um saldo credor líquido de 2,7%, em dezembro de 2006. Esse movimento de troca de dívida externa por interna, embora reduza o risco associado à variação cambial, aumenta o custo fiscal da dívida total em vista da maior taxa de juros interna.

Para atenuar o custo fiscal de carregamento dessa dívida, o setor público gerou um superávit primário que alcançou R$ 90,1 bilhões em 2006 ou 3,88% do PIB. No entanto, esse esforço fiscal foi inferior ao obtido em 2005 (R$ 93,5 bilhões ou 4,35% do PIB), o que pode ser explicado pelo aumento do déficit do INSS e do crescimento das despesas do governo central e dos governos regionais (Estados e Municípios). No entanto, o superávit primário tem sido obtido por meio do aumento da carga tributária, que representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas. De fato, as receitas do Governo Central totalizaram R$ 543,3 bilhões (23,4% do PIB) com crescimento nominal de 11,2% e de 0,7 ponto percentual com relação ao PIB. Em termos globais, a carga tributária nacional avançou de 33,92%, em 2005, para 34,58%, em 2006, significando a necessidade de se melhorar a qualidade do ajuste fiscal no País, por meio da redução do ritmo de aumento das despesas, especialmente o custeio e do alívio na carga tributária.

I.3 – Análise das Contas

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas fundamenta-se em estudos técnicos pormenorizados, cujos relatórios foram encaminhados a esta Casa e encontram-se disponíveis para inspeção por parte dos parlamentares e da sociedade. Em vista disso, não há necessidade de o presente parecer alongar-se em minúcias e reproduzir o que está detalhado no Relatório do TCU. Adotaremos, alternativamente, a metodologia de destacar os aspectos mais importantes das contas do governo e as diligências a serem adotadas para sanar problemas e aperfeiçoar a gestão das contas públicas.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 69

I.3.1 – Leis Orçamentárias

Inicialmente, cabe apontar que o Relatório do TCU destaca, mais uma vez, a não-edição da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal, que deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, matérias essas disciplinadas, até o presente, por disposições da Lei nº 4.320/1964 e por outras, que se vão estabelecendo nas leis de diretrizes orçamentárias e, a partir do exercício de 2000, por disposições da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Sobre a execução e observância das leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – são os seguintes os pontos a destacar.

I.3.1.1 – Plano Plurianual

A lei que institui o plano plurianual 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 que prevê o § 1o do art. 165 da Constituição Federal. No entanto, é de ressaltar que não existe, ainda, um modelo legalmente instituído para a organização, metodologia e o conteúdo dos planos plurianuais, haja vista a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9o, da Constituição Federal.

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

Em que pese o aprimoramento na elaboração e acompanhamento do PPA, o Tribunal identificou dificuldades na avaliação dos programas, dada pela necessidade de reformulação dos atributos de programas, inexistência de indicadores e de seus atributos e erros de contabilização de dados financeiros e custos de projetos. Além das deficiências do processo de planejamento, foi evidenciado que a dificuldade na elaboração de indicadores é recorrente no âmbito da administração

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 62

pública, dado que 176 programas apresentam falhas na formulação de seus indicadores de desempenho.

O processo de revisão anual do Plano, bem como de suas revisões específicas, está previsto na Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004. Nos termos desse preceito legal, cabe ao Poder Executivo avaliar a oportunidade de propor alteração, exclusão ou inclusão de programas no PPA 2004-2007 e fazê-lo, quando couber, por meio de projeto de lei de revisão anual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

Segundo o Projeto de Lei de Revisão do Plano Plurianual 2004-2007 (PL 41/2005-CN), resultante na Lei no 11.318, de 5 de julho de 2005, havia uma previsão de dispêndios globais, no Orçamento Geral da União - OGU, para os anos de 2004 a 2007, da ordem de R$ 1,6 trilhão, destinados ao alcance dos objetivos registrados nos programas.

A Lei no 10.933/2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2004/2007, com a redação dada pela Lei no 11.318/2006, estabelece, em seu art. 5º, que a alteração de programa, assim como a inclusão e exclusão de ação, dependerá de alteração no Plano, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico.

Ficam ressalvadas, contudo, as situações de alterações introduzidas pela lei orçamentária e seus créditos adicionais (§§ 9º , 10 e 11 do art. 5º), sendo ainda vedada a execução de ação orçamentária de programações novas enquanto não aprovados os projetos de alteração do Plano (§ 2º do art. 5º).

I.3.1.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias

Por força do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve trazer anualmente a relação de metas e prioridades da administração pública federal para o exercício. Para 2006, as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei no 11.178, de 20 de setembro de 2005.

As prioridades da Administração Pública Federal foram fixadas no Anexo I, de Metas e Prioridades (art. 4º), da LDO/2006, as quais devem constar do projeto de lei orçamentária. Caso contrário, o Poder Executivo tem que justificar, na Mensagem do projeto de lei orçamentária, o atendimento parcial das metas e prioridades ou a inclusão de outras prioridades, em detrimento das constantes daquele Anexo.

No exercício de 2006, foram apuradas divergências e incongruências entre diversas metas prioritárias estipuladas pelo Governo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2006), e aquelas efetivamente registradas na Lei Orçamentária

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 63

Anual (LOA/2006), a exemplo das ações: 6414 (Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público–Alvo para os Programas de Transferência de Renda – Cadastro Único); 8535 (Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde); 8581 (Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde); 6873 (Fomento à Leitura e Acesso às Bibliotecas por Jovens e Adultos); 2060 (Atendimento à Criança e ao Adolescente em Ações Socioeducativas e de Convivência); e 12CD (Construção de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Nacional). Para essas ações, as metas registradas na LOA/2006 foram divergentes daquelas definidas na LDO/2006 ou mesmo incompatíveis com as metas-síntese fixadas, havendo casos de dissonância em termos de produtos e unidade de medida propostos.

Aliado a isso, importa registrar a presença de inúmeras ações, definidas pelo Governo como prioritárias (Anexo I da LDO/2006 - Prioridades e Metas para 2006), que deveriam ter sido, mas que não foram, acolhidas pela LOA/2006 (cerca de 30%do total de ações priorizadas), tais como: 2561 (Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência); 1481 (Ações Sociais e Comunitárias para Populações Carentes); 2559 (Serviço de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa); 0965 (Apoio à Distribuição de Material Didático para a Educação de Jovens e Adultos); e 0940 (apoio a Projetos Municipais para a Educação de Crianças de até 3 Anos de Idade).

Embora incluídas na lei orçamentária, percebeu-se, como já ocorrido em exercícios anteriores, a presença de dezenas de ações que não foram executadas no orçamento de 2006, ainda que classificadas pelo Governo como prioritárias (LDO/2006), a exemplo das vinculadas aos Programas Manutenção da Malha Rodoviária Federal (0220), Corredor Leste (0230), Corredor Sudoeste (0232) e Corredor Araguaia- Tocantins (0237), e ações ligadas aos Programas Desenvolvimento da agricultura Irrigada (0379) e Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO (1025). O quadro abaixo detalha a situação anteriormente mencionada, ou seja, de ações prioritárias que, apesar de incluídas no orçamento, não foram sequer executadas.

Ações Prioritárias do Poder Executivo com Dotação Superior á R$1 milhão e sem Execução no Exercício de 2006.

Programa	Ação	Descrição	Valor
0220	3E31	Recuperação Trechos Rodoviários – Entr. BR-116 - Entr. BA-460 - BR-242/Bahia	16.319.100
0230	12ER	Adequação de Contornos Rodoviários na BR-101 no Estado do Espírito Santo	6.000.000
0232	10JB	Adequação de Trechos Rodoviários na BR-262 no Estado de Minas Gerais	1.200.000
0232	12ET	Adequação de Travessias Urbanas na BR-158 no	1.200.000

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 64

		Estado do Mato Grosso do Sul	
0232	10MG	Construção de Trechos Rodoviários na BR-359 - Estado do Mato Grosso do Sul	25.500.000
0236	1516	Construção de Trechos Rodoviários na BR-230 no Estado do Pará	20.825.000
0237	1547	Construção da Eclusa de Lajeado no Estado de Tocantins	28.500.000
0379	5252	Implantação do Perímetro de Irrigação Flores de Goiás- 26.500 ha -Estado de Goiás	16.080.000
1025	4853	Mobilização de Comunidades mediante Associativismo/Cooperativismo RIDE-DF	4.000.000

O Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2006, Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005, estabeleceu, para o ano de 2006, meta de *superávit* primário de 4,25% do PIB para o setor público consolidado. A participação do governo federal nessa meta foi fixada em 3,15% do PIB, para a qual o governo central 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 (*superávit* de 1,59% do PIB) e o montante da dívida líquida (31,50% do PIB) para governo central e empresas estatais federais.

Em março de 2007, após o IBGE ter disponibilizado o valor do PIB a preços correntes de 2006, calculado com base em nova metodologia, o Banco Central do Brasil publicou os dados oficiais sobre o desempenho fiscal do setor público referente ao ano de 2006, essa alteração gera novos dados e pode levar a outras interpretações do agregado do Setor Público.

No que tange à apuração do resultado primário temos dois métodos, o primeiro usando os valores de PIB atualizados e o segundo usando as bases antigas do IBGE. Como as metas que compuseram a LDO/2006 foram discutidas em 2005, acreditamos ser justo e pertinente utilizar a metodologia antiga para apurar os resultados.

Durante o ano de 2006, o Banco Central do Brasil publicou dados sobre o desempenho fiscal com base em valor de PIB que levou em consideração dois fatores: a projeção do crescimento real da economia (4,5% em ralação ao PIB de 2005) e o deflator implícito, cujo valor foi o equivalente à variação do IPC-A para 2006 (3,15% ao ano). Por esses critérios, o PIB referente ao ano de 2006 alcançou o valor de R$ 2,09 trilhões. A utilização desse valor de PIB revela, como será demonstrado abaixo, comportamentos distintos para os indicadores de desempenho fiscal referentes ao ano de 2006.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 65

O resultado primário superavitário (R$ 90,1 bilhões ou 4,32% do PIB) do setor público consolidado ficou acima da meta de 4,25% do PIB estabelecida para 2006. No que se refere à esfera federal, formada pela soma dos resultados de governo central e empresas estatais federais, a meta de *superávit* primário (R$ 53,0 bilhões ou 2,45% do PIB) para o governo central e (R$ 15,1 bilhões ou 0,70% do PIB) para as estatais federais foi alcançada apenas pelo governo central (R$ 51,3 bilhões ou 2,46% do PIB).

Todavia, considerando o resultado consolidado da esfera federal, verifica-se que a meta de resultado primário (R$ 58,2 bilhões ou 3,15% do PIB) não foi obtida. Porém, se os resultados forem ajustados de acordo com o art. 3º da LDO de 2006, que permite que a meta de resultado primário seja reduzida de acordo com o montante das despesas efetivamente pagas (R$ 2,94 bilhões) referentes ao PPI – Projeto Piloto de Investimentos, a meta de resultado primário pode ser considerada alcançada.

Em relação ao resultado nominal, embora o desempenho tenha sido melhor do que aquele verificado em 2005, as metas estabelecidas não foram cumpridas, em função, principalmente, da apropriação de R$ 121,4 bilhões (5,23% do PIB) de juros nominais aos estoques da dívida líquida do governo central e das empresas estatais federais. Para 2006, o resultado nominal deficitário apresentado pelos entes citados alcançou a cifra de R$ 56,5 bilhões ou 2,43% do PIB, bem acima da meta de *déficit* de R$ 34,4 bilhões ou 1,59% do PIB.

I.3.1.3 – Lei Orçamentária Anual

O Orçamento Geral da União referente ao exercício financeiro de 2006 teve seus valoresconsignados na Lei n.º 11.306, de 16 de maio de 2006, com as receitas estimadas em R$ 1,703 trilhão e as despesas fixadas em igual montante, contemplando os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento.

Desse total, R$ 1,661 trilhão foram destinados aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, englobando a Administração direta (representada pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) e indireta (autarquias, fundações, fundos e estatais dependentes), englobando R$ 837,5 bilhões referentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal; e R$ 42,1 bilhões ao Orçamento de Investimentos, que consolida as demais empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para a obtenção do montante de recursos necessários à execução orçamentária do exercício de 2006, foram abertos ou reabertos créditos adicionais no valor total líquido de R$ 69,4 bilhões, para o OFSS , e reduzido o Orçamento de Investimento em R$ 1,3 bilhão, perfazendo um acréscimo global de R$ 68,1 bilhões.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 66

Dessa forma, foram autorizados em 2006 gastos no montante de R$ 1,730 trilhão para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e R$ 40,9 bilhões para o de Investimentos, perfazendo um total de R$ 1,771 trilhão para o Orçamento Geral da União.

a) Despesas por Grupos de Natureza de Despesa

As despesas realizadas no biênio 2005/2006, relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa, estão apresentadas a seguir:

Despesas por Natureza e Grupo de Despesa – Exercícios de 2005 e 2006

(em R$)

Cód.	Grupo de Despesa	2005	% Total	2006	% Total	% 2006/2005
1	Pessoal e Encargos Sociais	94.068.460.585	8,50	115.011.918.025	9,72	22,26
2	Juros e Encargos da Dívida	89.839.644.292	8,12	151.151.879.812	12,77	68,25
3	Outras Despesas Correntes	334.624.223.157	30,23	372.858.263.974	31,50	11,43
Subtotal Despesas Correntes		**518.532.328.033**	**46,85**	**639.022.061.811**	**53,98**	**23,24**
4	Investimentos	17.322.104.956	1,57	19.606.611.622	1,66	13,19
5	Inversões Financeiras	21.827.056.812	1,97	27.320.135.203	2,31	25,17
6	Amortização/Refinanciam. da Dívida	549.109.241.437	49,61	497.762.381.098	42,05	-9,35
Subtotal Despesas Capital		**588.258.403.205**	**53,15**	**544.689.127.924**	**46,02**	**-7,41**
Total Geral		**1.106.790.731.238**	**100,00**	**1.183.711.189.734**	**100,00**	**6,95**

Fonte: Siafi

Dos dados apresentados, primeiramente chamam a atenção duas variações, ambas relacionadas à dívida. Por um lado, o pagamento de juros e encargos da dívida teve crescimento nominal de 68% entre 2005 e 2006, tendo aumentado significativamente sua proporção em relação ao gasto total. Essa questão foi tratada no tópico 3.3.2 deste relatório. Noutro ponto, o refinanciamento da dívida sofreu redução nominal de 9%, influenciado pela trajetória descendente das taxas de juros e pela resistência do mercado em refinanciar títulos em período pré-eleitoral.

É relevante também atentar para o crescimento das despesas com pessoal, que é o maior aumento dos últimos anos.

b) Despesas com Pessoal

Do total de despesas com pessoal da administração pública em 2006, 84% relacionam-se aos pagamentos de pessoal ativo e inativo, civil e militar, representados pelos elementos 01, 03, 11 e 12, que cresceram, em conjunto, 15% em relação a 2005. Destaca-se também o crescimento das despesas com terceirização,

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 67

que são tratadas em outro subtópico deste relatório, e com contratações por tempo determinado de 6% e 21% respectivamente.

A respeito da variação das "Obrigações Patronais" e das "Contribuições", faz-se necessário registrar as seguintes observações. No caso das "Obrigações Patronais", ocorreu que, em 2005, grande parcela dessas obrigações não foram registradas como despesa, por referirem-se a operações intra-orçamentárias.

Em 2006, conseqüentemente, com o retorno dessa contabilização em modalidade de aplicação própria, houve grande aumento em relação a 2005. Em relação a 2004, entretanto, o aumento foi de 67,5%.

Quanto às "Contribuições", o aumento deve-se ao atendimento a passivos da União com o Estado de Mato Grosso referentes a despesas com inativos e pensionistas, em decorrência da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977.

Uma vez que a execução dos principais serviços públicos é realizada pelo Poder Executivo, a concentração de 79% dos gastos com pessoal em 2006 nesse poder condiz com as suas atribuições. Nesse contexto, destaca-se, assim como em anos anteriores, a participação no montante total de 25% do Ministério da Defesa, justificada em razão de este órgão concentrar todo pessoal militar da União.

De outra sorte, surpreende a variação do total das despesas com pessoal, bem como de cada Poder individualmente, marcando 2006 como o ano de crescimento mais acentuado das despesas de pessoal dentro do mandato do Chefe do Poder Executivo. Enquanto o crescimento foi de 22% em 2006, essa variação foi de 5% em 2005, 13% em 2004 e 5% em 2003, em relação aos respectivos anos anteriores.

Em 2006, diversos órgãos dos três poderes e o Ministério Público da União tiveram reajustes de remuneração ou passaram por reestruturações de carreira. O crescimento da despesa com pessoal do Ministério da Cultura deveu-se principalmente à Lei nº. 11.233, de 22 de dezembro de 2005, que instituiu o Plano Especial de Cargos da Cultura e a Gratificação Específica de Atividade Cultural - GEAC. No caso do Tribunal de Contas da União, o aumento teve relação com a implementação da última etapa da alteração do plano de carreira do TCU aprovada pela Lei nº. 10.930, de 2 de agosto de 2004, e do reajuste de remuneração concedido pela Lei nº. 11.383, de 11 de dezembro de 2006.

c) Créditos Adicionais, destacando-se os Extraordinários

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 68

Para a obtenção do montante de recursos necessários à execução orçamentária do exercício de 2006, foram abertos ou reabertos créditos adicionais no valor total líquido de R$ 69,4 bilhões, para o OFSS , e reduzido o Orçamento de Investimento em R$ 1,3 bilhão, perfazendo um acréscimo global de R$ 68,1 bilhões,

Dessa forma, foram autorizados em 2006 gastos no montante de R$ 1,730 trilhão para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e R$ 40,9 bilhões para o de Investimentos, perfazendo um total de R$ 1,771 trilhão para o Orçamento Geral da União.

No que diz respeito ao instituto do crédito extraordinário, que constitucionalmente tem o objetivo de atender, exclusivamente, a programações cujas despesas não sejam passíveis de previsibilidade e que se revistam do caráter de urgência, devemos destacar que há fortes indícios de abusos no uso de tais institutos. Foi constatado, segundo informações da Secretaria de Orçamento Federal, que o montante de dotações liberadas por meio de créditos extraordinários vem crescendo substancialmente ao longo dos últimos anos. No exercício de 2003 foram autorizados R$ 2,6 bilhões por esse tipo de crédito, e em 2006 esse valor atingiu R$ 10,9 bilhões, estando em investigação pelo Tribunal o cumprimento das normas constitucionais e legais na liberação desses recursos.

D) Do Contingenciamento

Frente à insegurança da realização efetiva de parte das receitas previstas no orçamento e com o objetivo de garantir recursos suficientes para o alcance da meta de superávit primário, o Poder Executivo estabeleceu limites para a realização dos gastos orçamentários não obrigatórios, por meio do contingenciamento dos recursos.

Ocorre, todavia, que o Poder Executivo tem adotado como sistemática reduzir o contingenciamento dos recursos apenas nos últimos dias do exercício, o que vem provocando uma elevada inscrição de valores em restos a pagar não processados, os quais referem-se a obrigações assumidas mas não realizadas. Em 2006, o volume de inscrição desses valores somou R$ 37 bilhões no encerramento do ano.

Verificou-se que a execução dos Restos a Pagar inscritos em 2005, para pagamento em 2006, atingiu o montante de R$ 39 bilhões. O aumento em relação aos inscritos em 2004 foi de 80%. Dos recursos inscritos ao final de 2005, R$ 13 bilhões (33%) foram cancelados em 2006. Nesse exercício, mostrou-se mais uma vez preocupante a relação entre o montante de restos a pagar não-processados do exercício e a despesa total realizada, cuja relação, em muitos órgãos, supera 50% e,

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 69

em alguns casos, é superior a 90%, indicando a incapacidade financeira do Estado para execução total do orçamento.

Ao adotar esse procedimento o Governo assegura um melhor resultado primário positivo, uma vez que os valores inscritos como restos a pagar não processados somente refletirão no resultado do exercício seguinte, por ocasião do seu pagamento.

Independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, o contingenciamento de recursos tem gerado significativas restrições ao alcance dos objetivos dos programas de governo, contribuindo para a expressiva disponibilidade de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

Soma-se a isso a sistemática de liberação de recursos concentrada apenas no final do exercício, devido ao contingenciamento, o que gera um acúmulo de planos de trabalho a serem examinados em exíguo espaço de tempo, resultando 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.

O contingenciamento gera severos prejuízos financeiros, por dilações indevidas de contratos, e operacionais, por gastos indevidos, mal planejados ou executados em desconformidade com a legislação em vigor.

I.3.2 – Análise das Demonstrações Contábeis

O Balanço Geral da União é o documento por meio do qual o Presidente da República presta as contas a que se refere o art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, contendo demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas.

No Volume II do BGU são apresentadas as demonstrações contábeis consolidadas relativas aos órgãos, fundos e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) que executam os orçamentos fiscal e da seguridade social. No que se refere às autarquias, o Banco Central somente é considerado quanto às contas movimentadas em decorrência da execução do orçamento fiscal.

Quanto às empresas estatais dependentes, encontram-se nessa situação as seguintes empresas públicas e sociedades de economia mista: Companhia de Desenvolvimento de Barcarena; Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM; Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB; Empresa Brasileira de

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 70

Comunicações – RADIOBRAS; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; NUCLEBRAS Equipamentos Pesados S/A; Indústrias Nucleares do Brasil S/A; Companhia de Colonização do Nordeste; Companhia de Navegação do São Francisco; Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre; VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A; Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU; Hospital Cristo Redentor S/A; Hospital Fêmina S/A; e Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A.

No Volume III do BGU, são apresentadas as demonstrações contábeis consolidadas de fundos especiais, fundações, autarquias e empresas estatais (dependentes ou não) que registram suas operações no SIAFI, total ou parcialmente, independentemente de executarem os orçamentos fiscal e da seguridade social. Quanto às empresas estatais, além daquelas consideradas no Volume II, estão incluídas no Volume III: Empresa de Portos do Brasil S/A – PORTOBRAS; Casa da Moeda do Brasil; Empresa Gestora de Ativos – ENGEA; e Caixa Econômica Federal; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO; Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL; Empresa Gerencial de Projetos Navais; Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO; e Rede Ferroviária Federal S/A.

As demonstrações contábeis consolidadas contidas nos Volumes II e III abrangem aquelas previstas na Lei nº 4.320, de 1964: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais. É apresentada também a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

De acordo com o BGU, o saldo do patrimônio líquido de 2006 foi de R$ 89,999 bilhões, diminuindo em 55,6% em relação ao exercício financeiro de 2005, quando apresentou um PL de R$ 202,909 bilhões. Esse decréscimo apresentado se deve principalmente ao resultado patrimonial do exercício apurado na DVP: déficit no valor R$ 108,468 bilhões.

O resultado patrimonial observado na Demonstração de Variação Patrimonial é formado pela diferença entre o *superávit* nas contas orçamentárias de R$ 76,080 bilhões e o *déficit* nas contas extra-orçamentárias de R$ 184,548 bilhões. Do ponto de vista dos tipos de administração, constata-se o resultado deficitário de R$ 213,800 bilhões, verificado na administração indireta e os fundos a ela vinculados, em confronto ao resultado superavitário de R$ 105,332 bilhões da administração direta e respectivos fundos.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 71

Na formação desse resultado contribuiu de forma expressiva o ajuste contábil de imóveis de uso especial em Reservas Indígenas, feito pela Funai, no valor de R$ 150,181 bilhões. O aumento de R$ 97 bilhões na rubrica Patrimônio/Capital decorre, principalmente, do resultado superavitário verificado na administração direta que lança o resultado apurado no exercício diretamente nessa conta. As entidades da administração indireta lançam o resultado do exercício na conta Lucros ou Prejuízos Acumulados, o que justifica a redução em R$ 213 bilhões nessa rubrica em relação ao ano anterior.

a) Obrigações em Circulação- Restos a Pagar

O valor das obrigações em circulação do Passivo Financeiro monta a R$ 66,5 bilhões, sendo R$ 38,7 bilhões relacionados a restos a pagar não processados contra R$ 7,0 bilhões de restos a pagar processados.

É preocupante o volume de restos a pagar não-processados face ao total de restos a pagar, sendo que em muitos órgãos essa relação é superior a 90%. No primeiro caso exposto na tabela (SPOA/MF), 87,2% do valor referem-se à distribuição de receitas (FPE, FPM, IPI, CIDE, IOF - ouro, ITR), aceitável para o tipo de despesa. Na STN, os itens mais relevantes de restos a pagar não-processados referem-se aos valores de equalização de preços de produtos agropecuários, nos termos da Lei 8.427/92 (22,4%), e do PROES, nos termos da MP 2.192-70/2001 (62,4%). No DNIT, R$ 2,3 bilhões estão inscritos em "Obras e Instalações".

Mais preocupante ainda são os valores de restos a pagar não-processados do exercício em relação à despesa total realizada do órgão, o que em muitos casos supera 50%, sendo que, em alguns órgãos, essa relação é superior a 90%.

De fato, a redução, por meio de regulamentação, dos expressivos montantes que vêm sendo inscritos em restos a pagar nos diversos órgãos e entidades federais extrapola os limites de ação da Secretaria do Tesouro Nacional. Contudo, isso não afasta a necessidade de que cada órgão proceda a um planejamento sistemático e a uma avaliação criteriosa das respectivas execuções orçamentária e financeira com o intuito de normalizar essa situação que já alcançou proporções inaceitáveis, conforme demonstrado acima. Nessa situação, destaca-se o Ministério das Cidades, que do total de R$ 2,2 bilhões empenhados em 2006, 92,8 % foram inscritos em restos a pagar não processados. Esse é um tipo de problema que depende da vigilância do controle na verificação da correção dessa inscrição, uma vez que interessa ao executor manter as dotações.

b) Fundos Setoriais do Poder Executivo

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 72

O artigo 71 da Lei n.° 4.320/1964 define que constitui fundo especial 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 2006, 36 fundos, inclusive o FNHIS, executaram despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social - OFSS. Destes, 33 pertencem a órgãos ou entidades do Poder Executivo. O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust não executou despesas no exercício, apesar de ter recebido dotações orçamentárias. Cabe ressaltar que o Fust, desde sua instituição pela Lei nº 9.998/2000, não executa as ações a ele consignadas no orçamento da União.

A Lei nº 11.124, de 16/06/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o seu Conselho Gestor, bem como definiu, em seu art. 8º, que o fundo será constituído com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), entre outros. Para o cumprimento dessa Lei, foi criada na Lei nº. 11.306/2006 (LOA), as unidades orçamentárias "Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social" e "Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social", na qual foram alocadas a totalidade das dotações orçamentárias classificadas na função *Habitação*. No Siafi foram criados em 2005 órgão e unidade gestora denominados Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, entretanto, os créditos orçamentários que, somando dotação inicial e créditos adicionais totalizaram R$ 1,519 bilhão, foram alocados em 2006 na UG *Secretaria Executiva do Ministério das Cidades* e executados por descentralização, principalmente, na UG *Caixa Econômica Federal- Programas Federais (85% dos valores liquidados)*. Em 2007, os créditos do orçamento continuam sendo alocados na *Secretaria Executiva do Ministério das Cidades*. Também não houve quaisquer outros registros contábeis na UG do FNHIS em 2006. A transferência dos recursos do FADS somente aconteceu em 2007,

As despesas liquidadas pelos fundos do Poder Executivo foram da ordem de R$ 44 bilhões (incluindo o FNHIS), enquanto que as dos fundos dos demais Poderes, de R$ 152 milhões. A distribuição dos recursos administrados pelos diversos fundos, conforme retratado no gráfico seguinte, é muito concentrada, já que 80% das despesas foram executadas por apenas seis fundos e coube ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), 52% de toda a despesa liquidada pelos fundos da administração direta do Poder Executivo.

As principais receitas correntes dos fundos são as patrimoniais e as de serviços. Amortização de Empréstimos representa 63% das receitas de capital. Dos R$ 7,8 bilhões de receitas patrimoniais, o FAT arrecadou R$ 5,3 bilhões. Situação similar ocorreu em relação às receitas de serviços, pelas quais o FAT angariou R$

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 23

3,6 bilhões. Já em relação à receita de amortizações, o fundo que mais arrecadou foi o Funcafé, com R$ 1 bilhão.

Os fundos em conjunto apresentaram no exercício um resultado superavitário de R$ 8,1 bilhões. No entanto, os resultados individuais dos fundos variaram muito entre si.

No tocante ao patrimônio líquido, os valores chegam a R$ 80 bilhões, com destaque positivo para o FAT e negativo para o FCVS que detém passivo a descoberto no valor de R$ 61 bilhões.

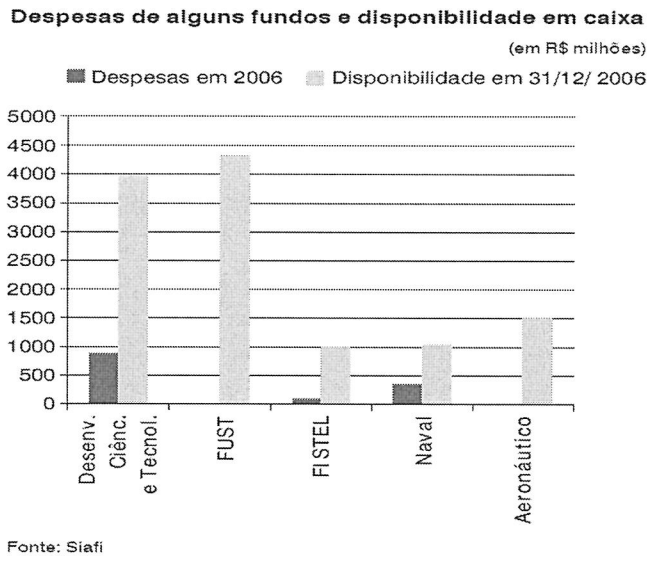
No balanço patrimonial consolidado dos Fundos da Administração Direta e Indireta, o patrimônio líquido apresentado é de R$ 81,9 bilhões. É igualmente problemática a comparação dos valores entre os balanços orçamentário e financeiro e a DVP, que apresentam, para a receita, a mesma diferença de R$ 556,3 milhões já comentada.

Particularmente em relação ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel – que passou a registrar sua execução no Siafi a partir de 2006, este fundo apresentou um resultado superavitário no exercício de R$ 1,4 bilhões em conseqüência, basicamente, do registro de incorporação de direitos a receber relativos a taxas de fiscalização.

Dos R$ 87,7 bilhões em disponibilidade, 76% correspondem a Fundos que, por sua natureza, apresentam saldos não aplicados ou transferidos, que são os casos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo de Compensação e Variações Salariais e dos Fundos Constitucionais de Financiamento às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que totalizam R$ 66,7 bilhões. Há um segundo conjunto composto de fundos que dependem da demanda por seus recursos, como é o caso do Fundo de Garantia à Exportação e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Nível Superior. 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, cujos valores disponíveis decorrem de uma política implícita da União de composição de um colchão de liquidez (*superávit* primário) ou, em alguns casos, da baixa capacidade operacional dos responsáveis pela execução. Nesse grupo estão o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, o Fundo Naval, o Fundo Aeronáutico e o Fundo Penitenciário Nacional, que somados, contam com R$ 6,05 bilhões em disponibilidade.

Constata-se que a utilização de receitas vinculadas a ações específicas é adiada pela opção de utilização desses recursos para geração de resultado primário positivo, em detrimento dos objetivos para os quais os fundos foram instituídos.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 74



Fonte: Siafi

I.3.3. Dívida Pública

No que diz respeito à Dívida Pública, cabe ressaltar o aumento do saldo da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em R$ 64,9 bilhões, alcançando a marca de R$ 1,1 trilhão. A relação entre a DLSP e o PIB, no entanto, sofreu redução, de 46,45% para 44,91%.

Em 2006, o montante dos haveres externos superou o montante das obrigações externas, o que representou uma variação positiva de 5%, influenciada pela troca de dívida externa pela interna, ou seja, a redução do endividamento externo foi compensada pelo aumento da dívida interna líquida, que passou de 44,12% do PIB em 2005 para 47,59% em 2006, um aumento de 3,47 pontos percentuais (R$ 178,7 bilhões), perfazendo um total R$ 1,13 trilhão.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 75

Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

(% PIB)

	Dez/2005		Dez/2006		Variação	
	R$ milhões	% do PIB[1]	R$ milhões	% do PIB[1]	R$ milhões	% do PIB[1]
Dívida líquida total	**1.002.485**	**46,45**	**1.067.363**	**44,91**	**64.879**	**-1,54**
Governo Federal	660.186	30,59	727.319	30,60	67.133	0,01
Banco Central do Brasil	4.038	0,19	8.481	0,36	4.443	0,17
Estatais federais	-45.499	-2,11	-62.531	-2,63	-17.032	-0,52
Demais entes	383.760	17,78	394.094	16,58	10.335	-1,20
Dívida líquida interna	**952.185**	**44,12**	**1.130.902**	**47,59**	**178.717**	**3,47**
Governo Federal	488.154	22,62	591.211	24,88	103.057	2,26
Banco Central do Brasil	129.277	5,99	191.592	8,06	62.316	2,07
Estatais federais	-29.767	-1,38	-26.936	-1,13	2.831	0,25
Demais entes	364.521	16,89	375.035	15,78	10.514	-1,11
Dívida líquida externa	**50.300**	**2,33**	**-63.538**	**-2,67**	**-113.838**	**-5,00**
Governo Federal	172.032	7,97	136.108	5,73	-35.924	-2,24
Banco Central do Brasil	-125.238	-5,80	-183.111	-7,70	-57.873	-1,90
Estatais federais	-15.732	-0,73	-35.595	-1,50	-19.863	-0,77
Demais entes	19.239	0,89	19.060	0,80	-179	-0,09
PIB[1]	2.158.072	-	2.376.513	-	-	-

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Março/2007

Notas: (1) PIB pela nova metodologia do IBGE – dos últimos 12 meses a preços do mês assinalado – Deflator IGP-DI centrado
(+) obrigações líquidas (-) haveres líquidos

I.4 – Ação Setorial do Governo

I.4.1. Avaliação dos programas governamentais – Poder Executivo

A análise do desempenho e resultados alcançados pelo Poder Executivo no desenvolvimento dos programas e ações constantes das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) pertinentes, durante o exercício de 2006, consta do Relatório apresentado pelo Tribunal de Contas da União, no capítulo denominado "Ação Setorial do Governo" (páginas 105 a 176). Os dados apresentados pelo Tribunal são considerados suficientes para orientar a apreciação das Contas do Governo pelo Congresso Nacional, na parte relativa à execução das atividades governamentais, bem como quanto aos resultados alcançados. Neste contexto, se optou por mencionar, no presente relatório, apenas os aspectos mais relevantes, as principais conclusões e sugestões apresentadas, com as quais esta Relatoria concorda, e, eventualmente, acrescer outros pontos não considerados pelo Tribunal.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão empreendeu, no ano de 2006, melhorias no processo de elaboração de programas. Verificou-se a existência de indicadores em 298 programas, em relação ao universo total de 393 programas (76%), um percentual 8% superior ao ano de 2005. Há que se ressalvar que nem todos os programas, por natureza, apresentam indicadores, excetuando-se, assim, os programas de Gestão de Políticas Públicas e de Apoio Administrativo. Se considerarmos apenas o universo dos programas finalísticos e de serviços ao Estado, os quais por definição, apresentam indicadores, tem-se 334 programas, nesse caso o percentual de programas analisados seria de 89%, restando 36 programas governamentais (11%) que não apresentam indicadores ou estão incompletos.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 76

O crescimento dos atributos definidos como obrigatórios (indicadores, produtos e unidades de medida) desde a edição do Decreto nº 2.829/98, pode estar associado à edição de legislação específica a exemplo da definição de normas de gestão (Decreto nº. 5.233/2004) e competências relacionadas ao registro de informações (Portaria MP nº. 198/2005) dos programas do Plano Plurianual 2004/2007.

Para fins de elaboração da análise setorial das Contas de Governo, o Tribunal fundamentou-se em informações preliminares, uma vez que o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004/2007, que contém as informações relativas à execução física e orçamentária e os indicadores dos programas para o exercício de 2006, entre outros aspectos, somente será enviado ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro do ano corrente, conforme previsto no art. 9º da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Convém lembrar que a LDO/2006, no seu art. 18, § 1º, inciso I, alínea "e", estabelece para o Poder Executivo a obrigatoriedade de divulgar na Internet os dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual.

Em relação à distribuição da execução média dos programas analisados por função de governo, associada ao órgão responsável pelo programa, tem-se o seguinte:

Execução Orçamentária e Física Média por Função Governamental – LOA/2006

Função	MIMF	MPIRO
Transporte	34%	74%
Urbanismo	36%	35%
Ciência e Tecnologia	37%	69%
Segurança Pública	40%	73%
Energia	41%	77%
Direitos da Cidadania	42%	81%
Comercio e Serviços	44%	77%
Previdência Social	52%	100%
Industria	54%	56%
Assistência Social	55%	92%
Legislativa	55%	94%
Comunicações	56%	57%
Agricultura	56%	47%
Educação	58%	96%
Gestão Ambiental	60%	77%
Cultura	61%	84%
Saúde	62%	85%
Judiciária	64%	99%
Trabalho	65%	60%
Habitação	71%	55%
Organização Agrária	72%	92%
Defesa Nacional	73%	87%
Administração	74%	87%
Desporto e Lazer	79%	72%
Relações Exteriores	86%	91%
Media Global	**56%**	**89%**

Fonte: Sigplan

Legenda:

MIMF: Média do Indicador de Metas Físicas

MIRO: Média Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 77

Ressalte-se que das funções governamentais que alcançaram desempenho físico superior a 60%, destacam-se: Desporto e Lazer, Relações Exteriores, Administração, Defesa Nacional. Por outro lado, as funções Transportes, Urbanismo e Ciência e Tecnologia tiveram média de execução física inferior a 40% da meta prevista na LOA/2006.

De um modo geral, os percentuais de alcance das metas físicas foram muito inferiores aos níveis de execução orçamentária. Essa realidade decorre, basicamente, dos seguintes fatores:

a) definição de indicadores inadequados ou de metas irreais;

b) dificuldades na celebração de convênios, contratos e licitações;

c) pendências ambientais;

d) efeitos do contingenciamento orçamentário sobre a programação das despesas.

Quanto a este último fator, o bloqueio de parte do orçamento faz-se sentir mais na execução física do que na orçamentária. Muitas ações de governo exigem investimentos para que alcancem seus objetivos.

Nesses casos, cada ponto percentual de contingenciamento orçamentário pode representar vários pontos percentuais de defasagem entre a meta física prevista e o resultado alcançado. Em outras palavras, essas ações não deixam de receber recursos para custeio de pessoal e outras despesas obrigatórias, mas, em virtude da falta de liberação de verbas para investimentos, produzem poucos resultados para a sociedade.

I.4.2. Avaliação dos programas governamentais- Poder Legislativo

No exercício de 2006, o Senado Federal contou com autorizações de despesa, já reajustada por créditos adicionais, no montante de R$ 2,7 bilhões, sendo executados 94%. Foram alocados ao programa "Atuação Legislativa do Senado Federal" aproximadamente R$ 2,0 bilhões, à conta do qual foram executadas despesas no montante de R$ 1,9 bilhão, cerca de 93% da dotação autorizada.

Consignou-se à Câmara dos Deputados, no exercício de 2006, dotação orçamentária final de R$ 3,1 bilhões, dos quais foram executados R$ 2,9 bilhões (95%), destacando-se o programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", que contou, no exercício em pauta, com 77% dos recursos autorizados para essa Casa Legislativa.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 78

Cumpre ressaltar que há necessidade de verificar e estudar um conjunto de metas e indicadores que melhor avaliem essas ações, uma vez que o indicador número de sessões realizadas é pouco efetivo para mensurar as ações parlamentares.

I.4.3-. Avaliação dos programas governamentais - Poder Judiciário e Funções Essenciais à Justiça

a) Supremo Tribunal Federal

O Orçamento Geral da União destinou ao Supremo Tribunal Federal (STF), no exercício de 2006, créditos no valor total de R$ 299 milhões, sendo executados R$ 288 milhões (96%). Dos dois programas contemplados, ressalte-se "Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal", englobando todas as ações administradas pelo órgão e mobilizando o maior volume de recursos, com 79% do total da despesa executada.

A ação "Apreciação e Julgamento de Causas" está intimamente ligada à atividade finalística do STF; para o exercício em pauta, a movimentação processual do órgão alcançou 112.403 decisões, sendo 101.207 monocráticas e 11.196 colegiadas. Cada Ministro teria recebido, no exercício em exame, uma média mensal de 965 processos.

b) Superior Tribunal de Justiça

Ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), foi consignada dotação orçamentária, em 2006, no valor de R$ 622 milhões, tendo sido executados R$ 615 milhões (99%).

No que diz respeito à atividade judicante, o Relatório de Prestação de Contas do STJ destaca, em 2006, o julgamento de 262.343 processos, correspondendo a um decréscimo de 3% em relação a 2005, quando houve julgamento de 271.428 processos. A diferença, a menor, entre o percentual de execução física realizado e o inicialmente previsto deveu-se, conforme informações do órgão, principalmente, à demora no preenchimento de quatro vagas de seus Ministros e à greve de servidores. Apesar disso, registrou-se que a média de processos julgados, por relator, teria atingido 9.540 processos, aproximadamente 2% a mais do que em 2005, cuja média foi de 9.376.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 79

c) Justiça Federal

A Justiça Federal foi contemplada, no exercício de 2006, com dotação no montante de R$ 6,9 bilhões, acrescida dos destaques recebidos, na ordem de R$ 7,1 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 executada totalizou R$ 11,8 bilhões. Cabe destacar que as despesas concernentes ao Cumprimento de Sentenças Judiciais (Precatórios/RPV), 61% da despesa executada, não podem ser consideradas despesas efetuadas com a manutenção da Justiça Federal, uma vez que se referem ao pagamento de sentenças judiciais em que outros órgãos da União tenham sido partes vencidas em ação judicial.

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 Primeiro e Segundo Graus com o número de magistrados existentes na Justiça Federal. Nos Tribunais Regionais Federais, esse indicador foi de 3.355 processos, representando um acréscimo de 10% em relação a 2005. Já na Justiça de Primeiro Grau, o número de processos julgados por magistrado, em 2006, comparativamente ao exercício anterior, foi de 1.841 processos, equivalente a um decréscimo de 11%.

No exercício de 2006, destacaram-se ainda medidas com vistas à finalização do processo de implantação de juizados especiais federais e de varas federais. Saliente-se que em algumas ações voltadas para a construção e modernização de imóveis, especificadas no quadro acima, os recursos orçamentários executados incluem os valores inscritos em restos a pagar não-processados, para o exercício de 2007, o que ajuda a explicar as distorções entre as metas físicas realizadas e os respectivos percentuais de execução financeira.

d) Justiça do Trabalho

Na Lei Orçamentária de 2006, a Justiça do Trabalho foi contemplada com um orçamento total, já considerada a movimentação externa de crédito, de R$ 8,8 bilhões dos quais foram executados R$ 8,7 bilhões (99%). O programa "Prestação Jurisdicional Trabalhista" mobilizou o maior volume de recursos, com 71% do total da despesa executada, contemplando as ações finalísticas desse segmento do Poder Judiciário.

De acordo com as informações prestadas pelo órgão, foram julgados 2.395 mil processos em 2006, perfazendo 92% da meta prevista.

No exercício de 2006, foram instaladas 50 novas Varas do Trabalho, assim como inauguradas as Sedes do Tribunal Superior do Trabalho, em Brasília/DF

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 80

e do Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região, em Aracaju/SE. Quanto às ações relativas à construção de Fóruns Trabalhistas, o órgão salienta que dificuldades e atrasos na execução das respectivas obras, a exemplo de embaraços na conclusão do processo licitatório, provocaram a inscrição em restos a pagar não processados, para o exercício de 2007, da quase totalidade dos recursos empenhados.

e) Justiça Militar

A Justiça Militar tem a competência constitucional de resguardar a legislação aplicável aos militares federais das Forças Armadas do Exercito, Marinha e Aeronáutica, atuando em processos específicos de natureza militar. Coube ao órgão, em 2006, dotação orçamentária no valor final de R$ 230,5 milhões, dos quais foram executados R$ 224,5 milhões, representando 97% do total. Destacou-se o programa "Prestação Jurisdicional Militar", responsável pela execução de 57% do montante realizado pelo órgão.

Segundo o relatório da Justiça Militar, foi dado atendimento a todas as demandas ingressas no transcurso de 2006, sendo que na ação relativa à Processamento de Causas envolvendo crimes militares, verificou-se o julgamento de 1.863 processos, contra 1.628 julgados em 2005, representando um acréscimo de 14%, superando inclusive a meta física prevista.

f) Justiça do Distrito Federal e Territórios

Ao final de 2006, a Justiça do Distrito Federal e Territórios, somados os créditos adicionais e os valores recebidos por descentralização, foi contemplada com dotação orçamentária no valor de R$ 1,024 bilhão, sendo executado R$ 1,019 bilhão.

Quanto à "Apreciação e Julgamento de Causas", principal ação de seu programa finalístico, o relatório do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) assinala a consecução de 306.779 processos apreciados e julgados em 2006, ante 280.430 sentenciados ou acordados em 2005, correspondendo a uma variação positiva de 9% de um exercício para outro.

No que tange à ação "Implantação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais", saliente-se que, embora tenha sido executada a integralidade de sua dotação, cerca de 50% dos recursos foram destinados à construção de um complexo criminal com 4 (quatro) edifícios (integralmente inscritos em restos a pagar) e os demais aplicados na reforma de um fórum já existente, no início das obras de outro, e na inauguração de um terceiro, implicando no baixo atingimento de sua meta física.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 81

g) Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral dispôs de dotação orçamentária final, em 2006, equivalente a R$ 3,173 bilhões, dos quais foram executados R$ 3,096 bilhões, correspondendo a 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, contemplando os meios materiais e financeiros necessários para o desenvolvimento das ações voltadas à materialização da jurisdição eleitoral em todo o País.

O relatório do Tribunal Superior Eleitoral assinala que, no exercício de 2006, a atividade jurisdicional do órgão foi mais intensa, tendo sido julgados 57.246 processos, o correspondente a um aumento de 212% em relação ao decidido em 2005 (18.335). O tempo médio entre a distribuição e o julgamento também teria sido substancialmente reduzido. No entanto, se comparado com o ano eleitoral de 2004 (47.221), a quantidade de julgados cresceu 21%, em 2006.

h) Conselho Nacional da 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. Na LOA para 2006, o CNJ já contou com orçamento próprio, exibindo dotação final autorizada de R$ 21 milhões e despesa total realizada de R$ 20 milhões (94%).

Das ações que compõem o programa finalístico do órgão, destaca-se a ação "Apreciação e Julgamento de Processos Disciplinares", destinada à prestação jurisdicional constitucionalmente atribuída ao CNJ. Quanto aos resultados alcançados, percebe-se, pelo demonstrativo acima, um aumento significativo de processos julgados, da ordem de 1.510%, comparativamente ao exercício anterior, superando em 866% a meta estabelecida na LOA.

i) Ministério Público da União

A Lei Orçamentária Anual para 2006 consignou ao Ministério Público da União (MPU) dotação, já reajustada por créditos adicionais, de R$ 2,4 bilhões, dos quais foram executados R$ 2,3 bilhões, correspondendo a 96% da dotação autorizada. Destacou-se o programa "Defesa da Ordem Jurídica", que realizou o

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 82

montante de R$ 1,9 bilhão, correspondendo a 85% das despesas executadas no exercício.

Coube às ações "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário", em seu conjunto, 66% do total executado pelo órgão, muito embora a realização de algumas das metas físicas correspondentes, calcadas em pareceres elaborados, tenham se mostrado aquém da meta prevista. Segundo informações do MPU, o descumprimento das metas físicas previstas, no caso da PGT, prende-se às dificuldades de aquisição e locação de imóveis no Interior, e atraso na aprovação da LOA/2006, que teriam permitido a instalação dos 35 novos Ofícios junto às Varas do Trabalho somente ao final do exercício. No caso da PGJM, a diferença em questão se apresenta em virtude do quantitativo da meta prevista adotar metodologia de cálculo que incluiu despachos processuais não considerados na contagem que apurou o montante de 11.899 pareceres elaborados.

I.4.4- Avaliação de Setores Específicos

a) Função Educação

A União cumpriu o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de Impostos, previsto no art 212 da Carta Magna, referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando tanto o percentual levantado pelo Tribunal (25,14%), quanto o demonstrado no relatório da STN (26,64%).

Importa observar que essa diferença dos percentuais apurados reside, basicamente, no fato da STN considerar, integralmente, no cálculo das despesas com educação, 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", no total de R$ 2,7 bilhões, dos quais R$ 960 milhões foram executados pela Secretaria de Saúde do Governo Distrital, e que não podem ser enquadrados nesse limite.

Por sua vez, o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina a aplicação do equivalente a 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 da Constituição no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Isso significa dizer que o equivalente a 5,4% da receita líquida de impostos deve ser destinado a essas áreas.

O texto do § 6º do art. 60 do ADCT permite, ainda, que, no cômputo das despesas com ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, sejam

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 83

consideradas as transferências a título de complementação do Fundef, prevista no §_3º do referido dispositivo. Isso porque o objetivo desse fundo está voltado para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Conforme números extraídos do Siafi, o limite mínimo equivalente de 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 da Constituição Federal não foi observado, assim como já havia ocorrido nos três exercícios anteriores, tendo em vista que a União aplicou 29,20% das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental.No entanto, com base no relatório da STN, a subvenção teria sido atendida com a aplicação de 44,42% da arrecadação líquida de impostos.

Essa diferença deve-se, em primeiro lugar, ao fato de o referido indicador orçamentário, integralmente utilizado pela STN, abarcar as despesas com a ação "0513 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica", que em 2006 teve realizado o montante de R$ 1,48 bilhão, contrariando o § 4º do art. 212 da Carta Magna, o qual prescreve que os programas suplementares de alimentação (dispostos no inciso VII do art. 208 da Constituição) devem ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais ou outros, que não os impostos.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), fundo de natureza contábil instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996, foi criado, fundamentalmente, com o objetivo de assegurar a universalização e a qualidade do ensino fundamental, devendo seus recursos ser aplicados exclusivamente em sua manutenção e desenvolvimento e na valorização do magistério, por meio de remuneração condigna.

Os recursos do Fundef são provenientes de pelo menos quinze por cento das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a compensação financeira transferida pela União em favor dos Estados e Municípios em função da perda de receitas do ICMS decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários (Lei Complementar n.º 87/1996 - Lei Kandir).

Em seu último ano de existência, conforme previsto na supramencionada Emenda Constitucional nº 14/1996, os valores do Fundo totalizaram R$ 35,9 bilhões, representando um crescimento nominal de cerca de 10% em relação a 2005 (R$ 32,7 bilhões), sendo que 69,0% (R$ 24,8 bilhões) desses recursos são originários do ICMS e os outros 31,0% (R$ 11,1 bilhões) correspondem às transferências da União para o Fundo.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 84

Registre-se que a partir do exercício de 2007, em substituição ao Fundef, passa a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº. 53/2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº. 339/2006. O Fundeb, em relação ao Fundef, amplia a abrangência de financiamento da esfera do ensino fundamental para da educação básica, compreendendo a educação infantil e os ensinos fundamental e médio, em todas as sua modalidades.

No que tange à complementação da União ao Fundef, no exercício de 2006 foram distribuídos cerca de R$ 249 milhões, valor inferior em 37% ao ocorrido em 2005 (R$ 395,3 milhões), sendo que os únicos estados favorecidos com essas transferências foram Maranhão (R$ 160,9 milhões) e Pará (R$ 88,0 milhões).

Cabe consignar que, no âmbito do TC nº. 011.447/2006-6, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, o TCU constatou descumprimento pelos Ministérios da Educação e da Fazenda aos item 9.3 e 9.4 do Acórdão TCU nº. 1252/2005-Plenário, referentes à complementação da União ao Fundef no exercício de 2006. As justificativas apresentadas estão sendo analisadas. Ademais a matéria também foi apreciada nos Acórdãos TCU nºs 871/2002, 608/2003, e 1644/2004, todos do Plenário.

De acordo com estimativa da Secretaria do Tesouro Nacional (conforme Nota Técnica nº. 2192/2006- STN/COFIN), caso fossem cumpridas as determinações do mencionado Acórdão TCU nº. 1252/2005- Plenário, o valor da complementação da União ao Fundef em 2006 superaria R$ 5 bilhões.

b) Funções Saúde Previdência e Assistência

No exercício em exame, o total dos programas selecionados para as funções Saúde, Previdência e Assistência Social alcançou execução orçamentária de R$ 59,4 bilhões, representando 97% da dotação autorizada, enquanto que a média de execução das metas físicas alcançou 59%.

Em termos de execução física, destaca-se o programa "Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase", por ter conseguido cumprir com sua meta programada para 2006. Noutro vértice, o programa "Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde" alcançou apenas 23% do previsto, apesar de ter executado 86% de sua dotação.

Daqueles que contêm ações consideradas prioritárias, com os maiores percentuais de execução em relação à dotação autorizada e meta física destacam-se

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 85

os programas "Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis" e "Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis" (90% e 100% para o primeiro programa e 87% e 98% para o segundo). O programa "Previdência Complementar" apresentou a menor execução orçamentária (12%), embora tenha alcançado execução física elevada (96%).

No âmbito da Previdência Social, o TCU realizou auditoria (TC nº. 011.650/2005-4) no Instituto Nacional de Segurança Social - INSS para verificar a conformidade de pagamentos de benefícios previdenciários. Partindo do cruzamento de informações contidas na base de dados do INSS, do cadastro de eleitores do Tribunal Superior Eleitoral, do cadastro de contribuintes da Secretaria da Receita Federal do Brasil e dos óbitos registrados no Ministério da Previdência Social, foram identificados indícios de irregularidade em 1.629 benefícios, que correspondiam a 23% da amostra analisada (7.053). As principais irregularidades referem-se a pagamentos realizados acima do teto previdenciário ou feitos a pessoas já falecidas, à acumulação indevida de benefícios e a concessões a pessoas cuja idade é incompatível com o tipo de benefício.

A seguridade social, conforme o art. 195 da Constituição Federal, 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. No âmbito federal, esse orçamento compreende as receitas vinculadas por comando constitucional ou legal, as diretamente arrecadadas pelos órgãos e entidades integrantes dessa esfera orçamentária, bem como as multas incidentes sobre contribuições sociais da seguridade social.

O confronto entre receitas e despesas apontou para um resultado negativo da Seguridade Social no exercício de 2006 (itens 8 e 9 da tabela). Contudo, 20% das receitas de contribuições da Seguridade integram a Desvinculação das Receitas da União (DRU), instituída pela EC n.º 27/2000 e alterada pela EC n.º 42/2003, vigente até 2007. Na situação hipotética de aplicação integral na própria seguridade dos recursos da DRU, incidentes sobre as contribuições sociais, multas e respectivos juros relativos àquela esfera, o resultado da seguridade seria positivo no valor aproximado de R$ 5,3 bilhões (item 11 da tabela).

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 86

Destarte, conclui-se que parcela dos recursos de contribuições vinculadas à seguridade, ao ser objeto de desvinculação, financiou despesas do orçamento fiscal ou contribuiu para o atingimento de *Superávit* primário no exercício de 2006.

b1) Previdência

Os regimes que integram o sistema previdenciário brasileiro são: Regime Geral da 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.

Em 2006, o fluxo de caixa do RGPS apresentou resultado negativo de R$ 42,1 bilhões, obtido a partir da comparação entre a arrecadação líquida de R$ 123,5 bilhões, incluídas todas as fontes de financiamento do INSS, e a despesa com benefícios previdenciários no valor de R$ 165,6 bilhões, conforme informações apresentadas pelo Ministério da Previdência Social – MPS no sítio oficial do órgão na *internet*.

A presente situação deficitária origina-se, sob o enfoque da despesa, no forte desequilíbrio financeiro dos compromissos rurais, que respondem por cerca de R$ 28,6 bilhões do *déficit* de caixa do RGPS. Por sua vez, sob a ótica da receita é fator relevante para a produção do *déficit* a precariedade das relações de trabalho, com o conseqüente crescimento do trabalho informal, que não gera contribuições para o custeio do regime.

Acrescente-se a esses números as renúncias previdenciárias, que no exercício de 2006 alcançaram cerca de R$ 11,3 bilhões, abrangendo a concessão de isenções para entidades filantrópicas, no montante de R$ 4,2 bilhões.

Não obstante ainda restar um *déficit* de R$ 2,2 bilhões, este saldo foi influenciado pela concessão de outros benefícios de natureza assistencial, os quais são suportados indevidamente pela Previdência, a exemplo das aposentadorias e pensões concedidas por idade, que representam cerca de 21% dos benefícios pagos. Além disso, grande parcela dos brasileiros que hoje estão na economia informal, aproximadamente 20% (13,9 milhões de pessoas) da população urbana economicamente ativa, irá onerar a previdência em um futuro próximo, sem que tenha contribuído para o regime.

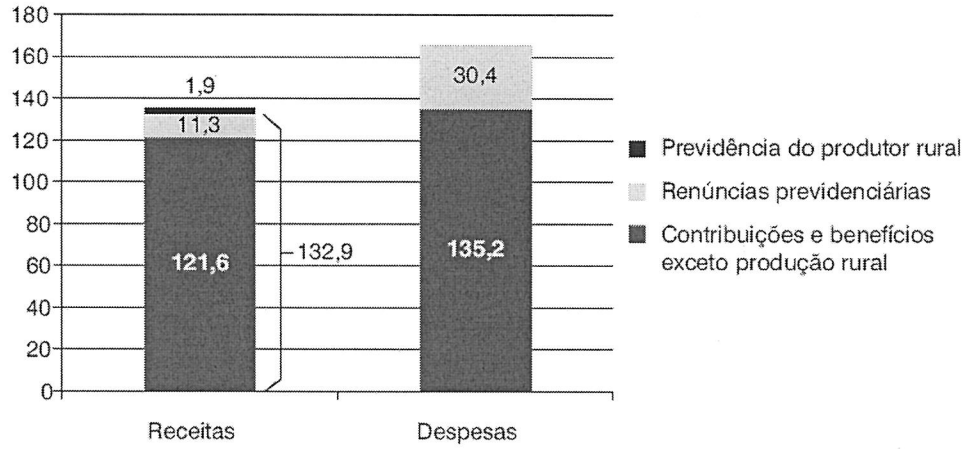
Observa-se, assim, a necessidade de fazer clara distinção entre "previdência" e "assistência social", sob o aspecto contábil, financeiro e

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 87

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.

Resultado do Regime Geral da Previdência Social em 2006

(em R$ bilhões)



Fontes: MPS e TCU

Outro fator que também impacta negativamente o resultado do Regime Geral de Previdência é o crescimento da inadimplência, expressa pelo volume de créditos tributários em cobrança, que sofreu um incremento de 17% e alcançou R$ 144 bilhões em dezembro de 2006, agravado pela baixa eficiência em sua arrecadação, cerca de 0,25% (R$ 310,2 milhões) de recolhimento em relação aos valores em cobrança em dezembro de 2005 (R$ 122,7 bilhões).

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS encontra-se regulado por dispositivos constitucionais e legais fixados, entre outras, pelas Emendas Constitucionais nºs. 3, 20 e 41 e pelas Leis nºs. 8.112/90, 8.212/91 e 9.717/98. 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 uma previdência complementar.

As despesas com pessoal abrangeram 2.091.333 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 64% servidores civis e 36% militares, com base em dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Desse total de servidores, os inativos e pensionistas representam 47%, compreendendo 657.141

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 88

civis e 323.832 militares, apontando para um desequilíbrio entre a quantidade de ativos e a de inativos e pensionistas, o que afeta fortemente o equilíbrio financeiro do RPPS.

O *déficit* do RPPS decorre, em boa medida, das alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual aproximadamente 650 mil servidores celetistas foram transformados em estatutários, com direito a aposentadoria integral, sem a devida contribuição previdenciária.

No exercício de 2006, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal, e tratado no tópico 3.3.6 deste relatório, a despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas da União foi de R$ 48,7 bilhões. Dado o valor de R$ 44,3 bilhões referente ao ano anterior, essa despesa apresentou um crescimento de cerca de 10% em relação a 2005.

A modalidade de financiamento que predomina no atual sistema previdenciário é o regime de repartição simples, visto que o art. 195, II, da Constituição da República dispõe que a seguridade social será 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. Em que pese a inclusão de regras próprias de regime de capitalização, a premissa básica do sistema de previdência brasileiro continua sendo o financiamento dos encargos previdenciários por meio da contribuição do pessoal ativo e dos empregadores, assim como por recursos do orçamento.

Não obstante a determinação constitucional de que o regime previdenciário do setor público deve ser contributivo e observar os cálculos atuariais, até o presente momento não foram implementadas medidas capazes de solucionar a questão. Para esse fim, torna-se necessário adotar um sistema contributivo, individualizado e capitalizado para os futuros servidores, sem prejuízo de equacionar o passivo oriundo das políticas pretéritas e que alcança os atuais servidores ativos e inativos.

Dessa forma, mostra-se inadequado, também, nominar o resultado da previdência dos servidores públicos e dos militares de deficitário, uma vez que a receita arrecadada é repartida pelo ente estatal, com a finalidade de custear não somente os benefícios de aposentadoria e pensão dos inativos que contribuíram, mas também o passivo de benefícios concedidos a servidores que não contribuíram para este regime.

b2) Saúde

CONGRESSO NACIONAL
CMO
FLS. 89

A vinculação constitucional (instituída pela EC 29/00) proporcionou o comprometimento por parte da União e demais esferas de governo em efetuar gastos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde, evitando eventuais instabilidades na arrecadação de receitas. Contudo, argumenta-se que iniciativas nesse sentido vieram a promover o esvaziamento da Seguridade Social, com a desvinculação das contribuições federais aos gastos com saúde, uma vez que o parâmetro das despesas passa a ser indexado em relação ao crescimento do PIB. Mais ainda, tornou o gasto social suscetível às flutuações do crescimento econômico.

Para fins de demonstração do cumprimento do limite mínimo fixado pela Carta Magna, conforme a Lei nº 11.178/2005 (LDO 2006), deve-se apurar a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

A variação das despesas empenhadas entre os exercícios de 2005 e 2006 foi de aproximadamente 9,44%. Excluindo-se os restos a pagar cancelados de ambos exercícios, o percentual aumenta para 9,81%. Assim, conclui-se que as despesas empenhadas em ações e serviços de saúde atingiram o mínimo definido constitucionalmente, uma vez que a variação nominal do PIB foi de 9,68%.

c) Função Segurança Pública

Foram aplicados R$ 3,9 bilhões em ações relacionadas à segurança pública em 2006, o que significa 0,33% da despesa orçamentária total. Os valores são superiores aos de 2005, tanto em termos absolutos quanto relativos, pois, naquele ano, foram gastos R$ 3,0 bilhões (0,27% do total).

O TCU realizou estudo com o objetivo de avaliar a eficácia das políticas de segurança por unidade da federação, no período de 2004 a 2006, delimitado às ações implementadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP e a algumas operações da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal.

A partir desse estudo, ficou evidenciado que a criminalidade está fortemente relacionada à baixa efetividade das políticas públicas voltadas para as áreas educacional, de saneamento básico, de habitação, de distribuição de renda e, por fim, e ao nível de atividade econômica da região.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 90

d) Função Defesa Nacional

Na estrutura do Ministério da Defesa 78 % das despesas são correlacionadas com o GND-01 – Pessoal, sendo 48% despesas com previdência e 30% com pessoal ativo.

As dotações para o GDN 4 – Investimento continuam, percentualmente, muito baixas (cerca de 4,15% do total do Ministério), o que reproduz o mesmo patamar dos exercícios anteriores. Esse fato tem merecido a atenção do Congresso Nacional que tem, sistematicamente, demonstrando preocupação e alertado o Governo Federal para o fato de que se trata de uma situação insustentável, no longo prazo. Isto porque, como é do conhecimento geral, os baixos valores destinados a investimentos implicam restrições à modernização, ao reaparelhamento e à pesquisa e desenvolvimento tecnológico no âmbito das Forças Armadas, o que, além de inviabilizar o cumprimento das missões constitucionais dessas Instituições, ainda poderá ter implicações negativas no desenvolvimento do País, por impossibilitar avanços nas atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico realizados pelas instituições militares e suas conseqüências positivas na indústria nacional. De fato, a história demonstra que indústria de defesa tem impulsionado pesquisas científicas produtoras de conhecimentos aplicáveis em diversas áreas da indústria civil.

É importante destacar o baixo índice de investimentos que tem ocorrido no âmbito da Função Defesa Nacional é fato que tem persistido a mais de uma década, e mesmo com esses baixos índices de investimento, persiste a existência de Programas não finalísticos (dentre eles o Programa Calha Norte, com 10% do investimento do Ministério da Defesa), o que reduz o investimento em atividades de Defesa a patamares inferiores a R$ 1,3bilhão.

Esse cenário é extremamente grave, e foi narrado recentemente na Comissão de Segurança Pública e Defesa Nacional, onde informações dos comandos das forças nos relatam o grave estado do Setor, principalmente da Força Aérea e da Marinha, no final de 2005 e início de 2006, onde os programas de reaparelhamento estavam atrasados e a defesa aérea do País ficou reduzida a uma dúzia de interceptadores operacionais e a redução da capacidade operacional da esquadra a níveis muito abaixo dos recomendados.

Nesse ínterim destacamos o grande contingenciamento do Fundo Naval e Fundo Aeronáutico, bem como, a inexistência de fontes de financiamento permanetes e consistentes para o investimento no Exército.

e) Ciência e Tecnologia

A função Ciência e Tecnologia recebeu em 2006 uma dotação de R$ 4,1 bilhão, sendo destes R$ 812 milhões em investimentos, o que representa um

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 91

acréscimo de 126% em relação a 2005, o setor, em relação a outros tem sido pouco afetado pelo contingenciamento 12, 3% dos recursos. Isso representa, cerca de, 1,3% dos recursos do Orçamento da União (compensada a rolagem da dívida).

É importante destacar que, no atual estágio de desenvolvimento do País, é fundamental garantir um fluxo constante e crescente de recursos para o Setor.

I.5 – Avaliação das Ações em Infra-Estrutura

De acordo com o Sigplan, os programas associados às funções Comunicações, Energia e Transporte estiveram em 2006 sob a responsabilidade dos Ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, das Comunicações e do Planejamento, Orçamento e Gestão. A seguir, é demonstrada a execução dos programas correspondentes.

O total executado dos programas selecionados para as funções Comunicações, Energia e Transporte alcançou o montante de R$ 16,7 bilhões, ou 76% da dotação autorizada no período, e execução física de 40%. O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária e física dos programas:

Execução dos Programas de Comunicações, Energia e Transporte – Exercício de 2006

(em R$)

Programa	Orçamento Autorizado	% Total	Orçamento Executado	MPIRO	MIMF	Prioritário
Oferta de Petróleo e Gás Natural	7.632.235.833	35	6.720.831.543	88%	56%	
Manutenção da Malha Rodoviária Federal	2.175.073.812	10	1.833.909.271	84%	53%	
Refino de Petróleo	2.090.408.620	9	1.802.212.726	86%	100%	
Fomento ao Desenv. da Marinha Mercante e da Indústria Naval	1.510.896.150	7	932.580.067	62%	63%	
Brasil com Todo Gás	1.133.654.488	5	399.184.838	35%	25%	
Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	1.046.346.515	5	651.757.542	62%	22%	X
Energia na Região Nordeste	806.310.251	4	606.060.740	75%	23%	X
Corredor Mercosul	763.826.824	3	615.623.540	81%	3%	X
Luz para Todos	669.348.014	3	267.132.602	40%	17%	
Corredor Leste	622.933.626	3	430.261.424	69%	18%	X
Energia na Região Sul	620.290.925	3	338.782.969	55%	13%	
Corredor Nordeste	612.149.674	3	488.184.250	80%	16%	X
Corredor Araguaia-Tocantins	497.599.511	2	322.779.664	65%	15%	X
Energia nos Sistemas Isolados	472.639.923	2	329.674.671	70%	27%	X
Energia na Região Norte	390.690.000	2	289.838.024	74%	11%	
Inclusão Digital	189.842.402	1	75.001.905	40%	57%	
Corredor Transmetropolitano	179.242.236	1	78.740.738	44%	8%	
Transporte Dutoviário de Petróleo e Derivados	161.422.150	1	121.807.811	75%	33%	
Inovação Tecnológica em Telecomunicações	133.235.951	1	92.299.404	69%	42%	
Distrib. de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Outros Comb.	100.711.409	0	90.188.898	90%	45%	
Abast. de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	85.486.415	0	76.413.479	89%	73%	X
Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	57.239.976	0	35.572.910	62%	97%	
Governo Eletrônico	49.105.241	0	44.277.099	90%	69%	
Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	28.731.725	0	21.134.757	74%	33%	
Exploração da Infra-Estrutura de Transporte Rodoviário e Ferroviário	22.090.000	0	11.836.443	54%	36%	
Serviços de Transporte Aquaviário	11.947.942	0	1.890.619	16%	93%	
Navegação Interior	4.059.674	0	1.801.412	44%	32%	X
Total	**22.067.519.287**	**100**	**16.679.829.346**	**76%**	**40%**	-

Fonte: Sigplan

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 92

Na execução física, destaca-se o programa "Refino de Petróleo", por ter cumprido a meta programada para 2006 com 86% de sua dotação prevista. Na outra ponta, o programa "Corredor Mercosul" alcançou apenas 3% do previsto, ainda que tenha executado 81% de sua dotação.

Dos programas que contêm ações consideradas prioritárias, destaca-se a execução orçamentária dos programas "Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis", com o maior percentual (89%), e "Navegação Interior", com o menor (44%).

O descompasso entre as execuções física e financeira salta aos olhos em vários programas analisados. Essa constatação, embora preocupante, não chega a ser surpreendente, uma vez que o TCU tem identificado, com certa freqüência, deficiências no gerenciamento de obras públicas. Em 2006, o Tribunal fiscalizou 259 obras, que totalizavam R$ 20,7 bilhões. Em 91 desses empreendimentos foram encontrados indícios de irregularidades graves que justificavam a paralisação dos serviços. Em outras 139 obras também foram apontados outros indícios de irregularidade, ou seja, em apenas 29 obras (11%) não havia indícios de irregularidades.

Vale destacar, quanto à função transporte, que o modal rodoviário é responsável por cerca de 60% do transporte de cargas e 96% do transporte de passageiros do País. Embora passe pelas rodovias grande parte das riquezas nacionais, 47% da malha encontra-se em mau estado, 35% em estado regular e apenas 18% em bom estado, de acordo com classificação estabelecida pelo Departamento Nacional de Infra-estrutura dos Transportes – Dnit. A perpetuação desse estado motivou o TCU a realizar diversas fiscalizações nas rodovias federais em 2006.

Como principais conclusões das fiscalizações efetuadas no setor de transportes, destacam-se deficiências na aplicação de recursos destinados à infra-estrutura de transportes rodoviários, discutível imprevisibilidade na abertura dos créditos orçamentários extraordinários, falta de um efetivo controle de pesagem de veículos de transporte nas rodovias brasileiras, e irregularidades detectadas em licitações e contratos relacionados. Um terço das 91 obras em que foram detectados indícios de irregularidades graves, que justificavam a paralisação dos serviços, eram obras integrantes do Petse.

O último trimestre de 2006 marcado por um a séria crise no setor de transporte aéreo, caracterizada, nesse período por deficiências no sistema de controle de vôo, o Acórdão nº 2.420/2006- Plenário, fez uma primeira identificação dos problemas relativos ao Sistema Aéreo e um série de auditorias foram feitas nas obras conduzidas pela Infraero motivando paralisações cautelares em obras dos aeroportos

CONGRESSO NACIONAL
CMO
FLS. 93

de Vitória, Guarulhos e Corumbá. Ficou caraterizado, também, que a capacidade de investimento da Infraero e o constante contingenciamento do Fundo Aeronáutico tem levado à baixos índices de investimento no Setor.

I.6 Das Avaliações Temáticas e Outras Situações Relevantes

I.6.1- Transferências Voluntárias da União

Atualmente, em face do alto grau de vinculação das receitas públicas e do grande volume das despesas obrigatórias, a faixa de discricionariedade ainda remanescente no Orçamento Geral da União (OGU) gira em torno de 10% (R$ 55 bilhões, segundo o orçamento executado em 2006). É nessa fração do orçamento que se acomodam as transferências voluntárias, quer as decorrentes de emendas parlamentares, quer as integrantes de propostas do Executivo.

No orçamento de 2006, as transferências voluntárias executadas alcançaram a cifra de R$ 15,1 bilhões (3% do OGU ou 31,7% da faixa de discricionariedade que ainda resta no orçamento, algo em torno de 10% das despesas primárias). A média dos últimos seis anos, em valores de dezembro de 2006 (IPCA médio), foi de R$ 13 bilhões.

Os trabalhos realizados evidenciam graves problemas em todas as fases que envolvem as transferências voluntárias. Observou-se que, além da inexistência de planejamento na alocação de recursos, também o contingenciamento orçamentário e a execução seletiva dos denominados restos a pagar, provocam reflexos negativos no repasse desses recursos.

A falta de planejamento para a alocação de recursos faz o orçamento restringir-se a uma disputa de recursos adicionais para custear emendas de parlamentares e do executivo.

Já o contingenciamento dos recursos e a execução seletiva dos restos a pagar, provocam a competição pelos recursos programados, o que fragiliza os integrantes do Poder Legislativo em relação às ações do Poder Executivo.

Nesse cenário, não basta ao parlamentar postular para que a despesa conste do orçamento, posto que depende, ainda, da ação dos ministérios para que seja reconhecida a necessidade da realização da despesa aprovada no orçamento (empenho), para que seja autorizada sua efetiva realização (liquidação) e, por fim, para que seja realizado o pagamento. Resta evidente a vulnerabilidade do sistema, tendo em vista o elevado grau de discricionariedade nessas etapas.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 94

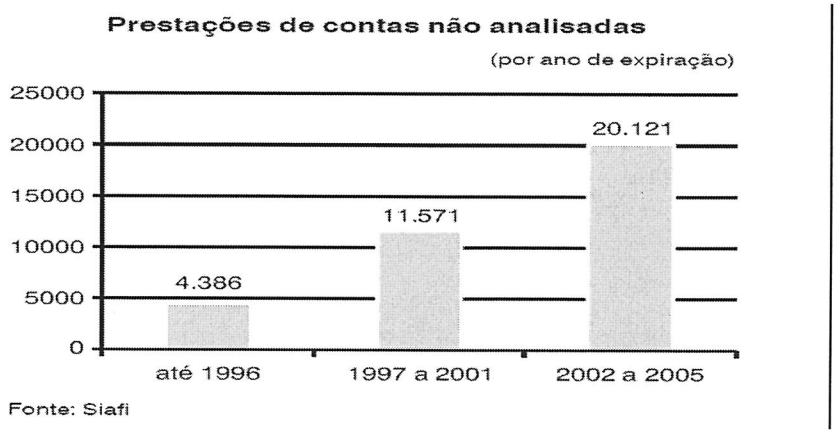
Na fase de análise e aprovação dos planos de trabalho, o Tribunal chamou atenção para a superficialidade e insuficiência das avaliações técnicas e a ausência de critérios transparentes e de justificativa para a escolha das organizações não-governamentais que serão beneficiadas com recursos públicos.

Um dos fatores que contribui para a realização de análises superficiais dos planos de trabalho é a carência quantitativa e qualitativa de pessoal. Além disso, faltam critérios técnicos objetivos e transparentes pré-definidos, tais como especificações, referenciais de custo, parâmetros fundamentados em indicadores sociais e econômicos aptos a orientar uma seleção de projetos mais eficaz para aplicação dos recursos públicos.

Soma-se a isso a sistemática de liberação de recursos concentrada apenas no final do exercício, devido ao contingenciamento, o que gera um acúmulo de planos de trabalho a serem examinados em exíguo espaço de tempo, resultando 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.

No que toca à fiscalização da execução dos convênios e instrumentos congêneres, verificou-se que ela é praticamente inexistente, quer seja por carência de pessoal em número e qualificação técnica para fazê-la, quer seja pelo fato de o resultado não ser confiável, devido à falta de parâmetros técnicos e financeiros adequados, que deveriam constar do Plano de Trabalho.

No tocante à prestação de contas, constatou-se que o atraso médio para sua apresentação é de 3,9 anos, e de 5,4 anos a idade média dos processos aguardando análise, perfazendo um montante de R$ 12,5 bilhões em recursos, cuja aplicação o governo desconhece os resultados.



CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 95

Esse fato, associado à falta de registro no Siafi da inadimplência da entidade convenente, permite que muitos entes da Federação e organizações não-governamentais continuem a receber recursos públicos sem que tenham prestado contas ou que estas tenham sido aprovadas.

Ademais, inexistem procedimentos de avaliação de resultados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais, ou nível de satisfação do público-alvo. Chama a atenção, também, o expressivo número de convênios e instrumentos similares aprovados pelos órgãos repassadores, nos quais auditorias desta Corte encontraram graves irregularidades.

Nesse contexto, a ocorrência de desvios de recursos públicos é estimulada pela certeza da impunidade, em virtude da ausência de acompanhamento e da ineficiência dos órgãos transferidores de recursos para detectá-los.

De modo geral, a permanecer o atual nível de descontrole dos recursos reservados às transferências voluntárias, torna-se impossível assegurar o alcance do interesse público. Assim, se não forem restabelecidos os mecanismos de acompanhamento do Estado sobre todo o ciclo das transferências voluntárias, a medida mais sensata pode ser sua suspensão até que se recobre esse controle.

I.6.2- Obras Inacabadas

No que pese a decisão do TCU sobre obras inacabadas só ter sido proferida em 2007, o problema de obras inacabadas é constante e resolvemos trazer à análise o Acórdão nº 1188/2007, cujo trabalho competente daquela Corte de Contas foi desenvolvido fundamentalmente no exercício de 2006, que tratou do grave problema de obras inacabadas.

O trabalho nos traz notícia de que tanto os Ministérios envolvidos na amostra levantada pelo TCU quanto o DNIT não relacionaram a totalidade de obras inacabadas existentes quando do envio das respectivas listagens, dado que estes não possuem 100% (cem por cento) do cadastro, haja vista a deficiência no armazenamento e recuperação dessas informações enfrentadas por todos os órgãos visitados.

O cadastro das obras inacabadas executadas com recursos da União, seja de forma direta (obras inacabadas da União) ou por meio de transferências intergovernamentais (obras inacabadas dos estados e municípios com participação de recursos da União), reuniu 400 (quatrocentas) obras, no valor total de R$ 3.342.553.132,95 (três bilhões, trezentos e quarenta e dois milhões, quinhentos e

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 96

cinqüenta e três mil cento e trinta e dois reais e noventa e cinco centavos), com um volume de recursos já aplicados em torno de R$ 1.967.780.584,66 (um bilhão, novecentos e sessenta e sete milhões, setecentos e oitenta mil quinhentos e oitenta e quatro reais e sessenta e seis centavos).

	OBRAS DA UNIÃO				OBRAS DOS ESTADOS/MUNICÍPOS			
	TOTAL	VALOR ATUAL	VALOR CONCLUSÃO	VALOR APLICADO	TOTAL	VALOR ATUAL	VALOR CONCLUSÃO	VALOR APLICADO
OBRAS NÃO CONCLUÍDAS (SEM VIGÊNCIA)	108	R$ 1.662.666.143,03	R$ 1.183.648.181,96	R$ 746.723.932,37	125	R$ 1.014.140.977,10	R$ 569.764.565,98	R$ 616.224.885,13
OBRAS PARALISADAS	22	R$ 163.314.780,98	R$ 308.728.035,77	R$ 340.947.629,34	145	R$ 502.431.231,84	R$ 222.447.425,56	R$ 263.884.137,81
SUBTOTAL	130	R$ 1.825.980.924,01	R$ 1.492.376.217,73	R$ 1.087.671.561,72	270	R$ 1.516.572.208,94	R$ 792.211.991,54	R$ 880.109.022,94

	TOTAL	VALOR ATUAL	VALOR CONCLUSÃO	VALOR APLICADO
TOTAL GERAL	400	R$ 3.342.553.132,95	R$ 2.284.588.209,26	R$ 1.967.780.584,66

O trabalho levantado pelo TCU é importante por fazer um importante levantamento das causas das obras inacabadas e sua distribuição, e nos traz constatações de que as principais causas são a inadequação do fluxo orçamentário, problemas na elaboração dos projetos e inadimplência dos tomadores/convenentes.

CAUSAS	OBRAS INACABADAS DA UNIÃO	%	OBRAS INACABADAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS COM RECURSOS DA UNIÃO	%	TOTAL	%
DECISÃO JUDICIAL	3	3,03%	4	1,97%	7	2,32%
QUADRO BLOQUEIO LOA	4	4,04%	4	1,97%	8	2,65%
QUESTÕES AMBIENTAIS	1	1,01%	6	2,96%	7	2,32%
FLUXO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO	79	79,80%	80	39,41%	159	52,65%
PROBLEMAS NO PROJETO/EXECUÇÃO DA OBRA	4	4,04%	37	18,23%	41	13,58%
RESCISÃO CONTRATUAL	6	6,06%	18	8,87%	24	7,95%
CANCELAMENTO DO AJUSTE	0	0,00%	1	0,49%	1	0,33%
INADIMPLÊNCIA DO TOMADOR/CONVENENTE	0	0,00%	33	16,26%	33	10,93%
PROBLEMAS COM A CONSTRUTORA	1	1,01%	12	5,91%	13	4,30%
ACÓRDÃO TCU	1	1,01%	4	1,97%	5	1,66%
INTERFERÊNCIAS EXTERNAS	0	0,00%	4	1,97%	4	1,32%
TOTAL	**99**	**100,00%**	**203**	**100,00%**	**302**	**100,00%**

O TCU no acórdão citado faz as seguintes sugestões ao Congresso Nacional, in verbis:

"9.5. sugerir ao Congresso Nacional que:

9.5.1. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias, regulamente a matéria disposta no *caput* do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal por intermédio da criação de uma Carteira de Projetos da Administração Pública Federal que contemple informações a serem enviadas ao Legislativo juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual relativas às obras com valor superior a R$ 10.500.000,00 cuja execução ultrapasse um exercício financeiro e daquelas com limite superior a R$ 2.000.000,00 com previsão de realizar-se integralmente no exercício do orçamento,

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 97

listadas por unidade orçamentária e por ordem de prioridade de execução, contendo as respectivas dotações consignadas, data provável de conclusão e montante necessário para os exercícios subseqüentes, compreendendo o seguinte funcionamento:

9.5.1.1. inclusão das obras na Carteira de Projetos condicionada à existência de estudos preliminares de avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental dos empreendimentos, inclusive os decorrentes de emendas parlamentares;

9.5.1.2. correspondência entre a dotação designada à obra e a meta financeira estabelecida no cronograma de execução;

9.5.1.3. obediência à ordem de prioridade atribuída às obras pelos órgãos setoriais quando da destinação de recursos orçamentários e financeiros;

9.5.1.4. impossibilidade de modificação da lista de prioridades pelo Executivo, de um ano para outro, sem a devida motivação;

9.5.1.5. inclusão de obras novas condicionada à existência de recursos suficientes, de modo a não prejudicar o adequado andamento aos projetos já inseridos na Carteira;

9.5.1.6. necessidade do Poder Executivo estabelecer critérios para regulamentar a contenção de recursos orçamentários e financeiros para os empreendimentos componentes da Carteira de Projetos, de forma a viabilizar o cumprimento dos cronogramas definidos, com vistas a priorizar a aplicação de recursos nos empreendimentos em andamento;

9.5.1.7. verificação do cumprimento das exigências relacionadas ao funcionamento da Carteira de Projetos a ser realizada pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de modo a subsidiar a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente;

9.5.2. quando da regulamentação da Carteira de Projetos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, insira regras definindo, ao longo do tempo, como se dará a transição dos valores de corte inicialmente estabelecidos para as obras constantes da Carteira, de forma a incluir gradualmente as obras de menor valor;

9.5.3. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, estabeleça a necessidade de implementação e utilização, por parte da Administração Pública, do Cadastro Geral de Obras de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão;

9.5.4. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, dada a importância do pleno cumprimento do art. 45 da LRF para que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas:

9.5.4.1. inclua o conceito da expressão "adequadamente contemplados" no texto da LDO;

9.5.4.2. aperfeiçoe o atual conceito de "projetos em andamento" da LDO, permitindo que a relação de projetos a ser enviada ao Congresso Nacional inclua as obras que alcançarem o limite de 20% de execução até o período de dois meses anterior à data de envio do relatório;

9.5.4.3. avalie, a cada ano, a possibilidade de reduzir o limite de 20% de execução definido para caracterizar obras em andamento, na medida em que se verificar a redução do estoque de obras públicas federais;"

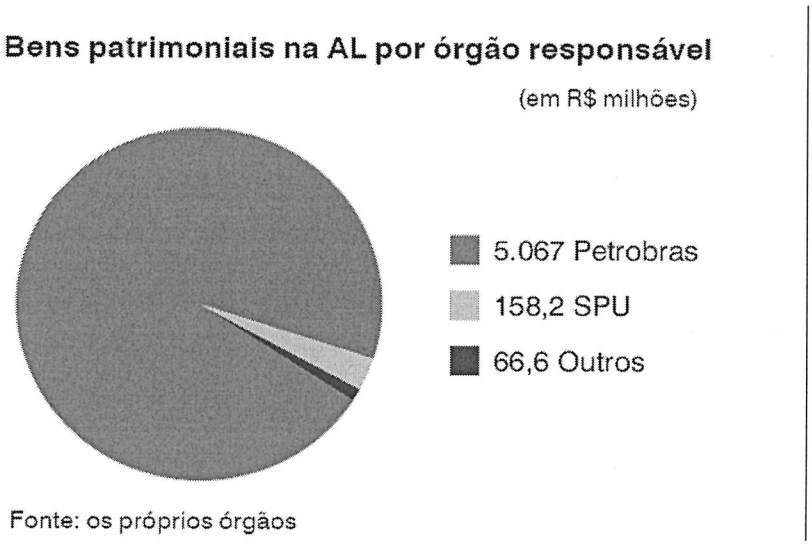
CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 98

I.6.3- Aplicação do Patrimônio da União na América Latina

No exercício de 2006 o governo boliviano, adotou uma política que previa a nacionalização de instalações e equipamentos estrangeiros. Com efeito, governos de outros países, como Venezuela e Equador, começaram a revelar, em seus discursos, a intenção de seguir o exemplo do país vizinho.

O Exmo Sr. Ministro Marcos Vilaça, preocupado com os fatos, solicitou em Plenário um levantamento do Patrimônio Público brasileiro nos países da América Latina, a ser abordado nessas contas.

Os trabalhos englobaram os valores dos imóveis e dos bens móveis do País, de valor superior a R$ 100 mil. Como resultado dos levantamentos, ficou evidenciado que a Petrobras detém 95% do patrimônio público brasileiro na América Latina (conversão de US$ 1.00 igual a R$ 2,10), motivo pelo qual o trabalho se concentrou no exame desse patrimônio.



Fonte: os próprios órgãos

Nesse contexto, observou-se que o patrimônio mais expressivo da Petrobras (R$ 2 bilhões) está concentrado na Argentina. Todavia a empresa detém ainda ativos na Bolívia, Equador, Peru, Venezuela.

A partir do trabalho realizado foi possível concluir que a instabilidade política, social e os fatores ambientais constituem riscos potenciais a que estão submetidos os investimentos da Petrobras na América do Sul nos dias atuais.

Nesse sentido, faz-se mister adotar políticas estratégicas que evitem a dependência energética externa do Brasil, visando a preservar sua soberania na defesa de seus interesses econômicos, políticos e patrimoniais.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 99

I.6.4- Sistema de Patrimônio da União

Outro aspecto relevante que destacamos é o motivado pelo trabalho de auditoria, referente ao exercício de 2006, que motivou o Acórdão nº. 1325/2007, no Sistema de Patrimônio da União –SPU.

Destacamos que as situações identificadas indicam uma grande quantidade de imóveis vagos - 571 unidades - perfazendo um patrimônio de cerca de 2,6 bilhões de reais sem utilização efetiva, o que contraria o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal, na medida em que a Administração incorre em custos para manter esse patrimônio, além de sofrer perda de receita pela sua não-utilização.

I.6.5- Atuação da Justiça Eleitoral

O exercício de 2006 foi marcado pela realização do pleito eleitoral para Presidente da República, Governadores, Senadores e Deputados. Nesse cenário, mostrou-se relevante avaliar a atuação da Justiça Eleitoral sob dois aspectos considerados importantes: a análise das prestações de contas de partidos e candidatos e a fiscalização das campanhas eleitorais.

No âmbito dos tribunais, a análise e instrução de processos de prestação de contas eleitorais e partidárias são realizadas pela unidade responsável pela atividade de controle. Essa atribuição exige extrema agilidade, em razão do exíguo espaço de tempo para sua execução (foram 11 dias úteis para analisar e julgar as contas dos candidatos que foram para o segundo turno nas eleições de 2006).

Nesse mister, foi detectado que uma maior autonomia dos técnicos na fase de instrução do processo, a qual compreende a realização de diligências e circularizações, agilizaria os exames das prestações de contas e sua apreciação pelos relatores.

Um dos fatos que causou maior controvérsia no exame das prestações de contas das eleições de 2006 foi a vedação de recebimento de doações por parte de concessionárias e permissionárias de serviço público. Em vários casos, ocorreu doação feita por empresa pertencente a grupo do qual fazia parte uma ou mais concessionárias de serviço público. Fato comum, detectado em vários processos analisados, foi a doação, por parte de empresa que não é concessionária de serviço

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 100

público, mas é coligada ou até mesmo controlada por empresa prestadora de serviço de coleta de lixo e de limpeza urbana.

Alguns tribunais eleitorais julgaram irregular essa prática, enquanto outros não.

Em alguns estados, a Justiça Eleitoral fiscalizou a realização dos eventos promovidos pelos candidatos e comitês financeiros com vistas a arrecadação de recursos. Essa prática se mostrou positiva, pois permitiu a antecipação de parte da análise das prestações de contas, não obstante as dificuldades encontradas por falta de adequado aparelhamento da estrutura administrativa da Justiça Eleitoral.

Como resultado da atuação dos Tribunais Eleitorais, em 2006 foram aplicadas cerca de 1.300 multas, totalizando mais de R$ 27 milhões.

De forma geral não foram constatadas ressalvas aos procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral nas atribuições relativas à análise das prestações de contas dos partidos e candidatos e à fiscalização do pleito eleitoral. Ao contrário, verificou-se a adoção de procedimentos e estudos visando a aprimorar essas atribuições e a independência necessária para o exercício de seus deveres constitucionais e legais em prol da consolidação da recente democracia brasileira.

I.7- Dos Limites e Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos Pareceres Preliminares do Tribunal de Contas da União

I.7.1- Dos Limites e Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal

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

Ao verificarmos os Relatórios do Exercício de 2006, constatamos que nenhum dos Poderes ou Órgãos enumerados na Lei Complementar nº 101/00 extrapolou os limites impostos pela LRF, tendo sido n necessário adotar os procedimentos de limitação de empenho no início do exercício de 2006.

Nas contas do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, deve ser ressalvado o fato de ter sido ordenada ou autorizada a realização de despesas,

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 101

nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, que não podiam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tinham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse feito, o que contraria os princípios que norteiam a gestão fiscal responsável consignados no § 1º do artigo 1º, combinado com os itens 3 e 4 da alínea "b" do inciso III do art. 55, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como o disposto no caput do art. 42 da mesma Lei.

Vale a pena destacar o Acórdão nº 1.631/2006-Plenário, que determinou ao Ministério da Cultura que se abstenha de efetuar qualquer transferência voluntária de recursos para a promoção de projetos culturais, inclusive os oriundos do Fundo Nacional de Cultura, aos entes federativos inadimplentes quanto às exigências constantes na Lei Complementar 101/2000, tendo em vista que tais aportes não se encontram excepcionados no § 3º do art. 25 da mesma Lei, quais sejam, as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência.

I.7.2- Dos Pareceres Preliminares e Ressalvas Emitidas pelo TCU

O Tribunal de Contas da União, por força do art 71 da Constituição Federal emite os pareceres prévios sobre as contas dos Presidente da República e pelos titulares da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União. Nas Contas do Exercício de 2006 esses pareceres foram pela aprovação das contas dos titulares da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União e pela aprovação com ressalvas das contas do Presidente da República e do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba.

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

I divergências e incongruências entre diversas metas prioritárias estipuladas pelo Governo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2006), e aquelas efetivamente registradas no projeto de lei orçamentária anual (PLOA/2006);

II descumprimento do limite estabelecido no § 3º do art. 2º da Lei nº 11.178/2006, correspondente a 17% do PIB, para as dotações das despesas correntes primárias autorizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita, e as despesas com

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 102

o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar n.º 110, de 29 de junho de 2001;

III 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 subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

IV não observância, à semelhança dos três exercícios anteriores, da aplicação mínima de 30% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2006 foi de 29,20%;

V 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);

VI 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.

VII 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 nº 101/2000;

VIII 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;

IX 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;

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 103

X 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;

XI 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;

XII 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;

XIII 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;

XIV 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;

XV 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;

XVI 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;

XVII 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;

XVIII 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;

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 104

XIX inconsistências nas informações do Balanço Geral da União relativas ao Banco Central, cujos dados diferem da demonstração do resultado publicada pela autarquia em aproximadamente R$ 10 bilhões, e ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), cujos saldos foram integrados apenas até fevereiro de 2006;

XX diferenças entre os valores registrados no balanço orçamentário, na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, gerando desarmonia entre as demonstrações contábeis e possíveis equívocos de análise e interpretação das informações;

XXI não apresentação, no balanço orçamentário do BGU e do Siafi, dos valores de superávit financeiro que deram suporte à abertura de créditos adicionais no exercício;

XXII 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;

XXIII adoção de critérios inadequados na constituição de provisões, no INSS, referentes a créditos da União perante estados e municípios;

XXIV inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

XXV falta de controle das transferências voluntárias em todas as fases do processo: planejamento, análise e aprovação dos planos de trabalho, fiscalização da execução e prestação de contas;

XXVI volume expressivo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas pendentes de aprovação por parte dos órgãos transferidores.

XXVII 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.

A ressalva nas contas do Tribunal Regional eleitoral da Paraíba foi relativa ao fato de ter sido ordenada ou autorizada a realização de despesas, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, que não podiam ser cumpridas

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 105

integralmente dentro dele, ou que tinham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse feito, o que contraria os princípios que norteiam a gestão fiscal responsável consignados no § 1º do artigo 1º, combinado com os itens 3 e 4 da alínea "b" do inciso III do art. 55, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como o disposto no caput do art. 42 da mesma Lei.

I.8 – Conclusões

Com base na análise acima procedida, conclui-se que as contas de governo referentes ao exercício de 2006 atenderam as determinações constitucionais e legais aplicáveis à matéria e que o Balanço Geral da União e demais demonstrativos contábeis foram escriturados de forma regular. Por outro lado, restou evidente a necessidade de se adotarem medidas legislativas e administrativas sobre uma série de matérias discutidas ao longo deste Parecer, especialmente as matérias abaixo sumariadas, cujo tratamento deixamos como recomendação a este Parlamento e aos diversos órgãos dos Três Poderes e do Ministério Público, consoante suas respectivas competências.

A. Não obstante ter a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha tratado de aspectos da prestação de contas. Fica ao Congresso Nacional a tarefa de elaborar norma regulamentadora da prestação de contas, bem como as relativas à tramitação e efeitos dessas Prestações de Contas.

B. Por se tratar de matéria correlata, é forçoso relembrar que ainda não foi editada a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal, que deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual – sendo tais leis parâmetros fundamentais para a análise das contas do governo e a Lei que organiza as finanças e orçamentos públicos ainda é a Lei nº 4.320/64, em vigência a quase meio século e que não acompanhou os importantes avanços institucionais ocorridos na política fiscal brasileira nos últimos vinte e cinco anos, tais como a eliminação dos orçamentos múltiplos e a unificação orçamentária federal, a instituição da conta única do Tesouro Nacional, a imposição de limites e regras para o controle das despesas públicas e aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal, que é uma espécie de código da disciplina fiscal.

C. As recomendações do TCU, reiterada pelo relatório final da CPMI da Compra de Ambulâncias, nos remetem a necessidade de conceber uma legislação específica para transferências voluntárias.

D. Há necessidade de se estabelecer dispositivos mais rigorosos que impeçam inscrições indefinidas em Restos a Pagar, de forma que esse instrumento,

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 106

necessário, não se transforme em um "orçamento paralelo" (de natureza financeira), tais dispositivos podem ser incluídos na LDO ou na lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal.

E. Parece-nos pertinente a atualização da Lei de Licitações para que a mesma seja adequada às especificidades da operação de Empresas Públicas do porte e alcance da PETROBRÁS.

F. É necessária a adoção de medidas legislativas e administrativas no sentido de aperfeiçoar a gestão e aplicação do Patrimônio da União, de forma a evitar a deterioração e mau uso do mesmo. É importante garantir a correta utilização e devida remuneração do capital da União imobilizado.

G. É importante garantir fontes de financiamento firmes, constantes e com possibilidades de contingenciamento restritas para as Funções de Ciência e Tecnologia e Defesa Nacional.

H. É necessário rever a forma de classificação de despesas de forma a ficar claro o que cada Órgão ou Ministério aplica efetivamente nas suas Funções de Governo.

I. Ao se tomar o Plano Plurianual como um dos parâmetros de análise das contas do governo, ressalta o fato de que, em 2006, o PPA sofreu sucessivas alterações por meio de leis específicas, de leis orçamentárias e de créditos adicionais. Embora o planejamento de ações plurianuais deva ter flexibilidade suficiente para incorporar necessidades emergentes, tal freqüência de mudanças no PPA, bem como o modo pelo qual tais mudanças se realizaram, pode ser sintoma de problemas conceituais ou processuais a merecerem nossa atenção. Não obstante o elevado número de alterações no PPA, verificou-se um baixo percentual de execução de suas metas físico-financeiras, o que indica não terem tais alterações contribuído para torná-lo mais producente.

J. No tocante à concepção e implementação de programas de trabalho em geral, incluindo aqueles constantes das leis orçamentárias anuais, parece haver uma série de empecilhos operacionais e gerenciais à boa gestão por resultados desses programas. Merecem estudos mais aprofundados, bem como a adoção de medidas administrativas e legislativas, os seguintes aspectos: necessidade de reformulação de programas e remanejamento de ações orçamentárias; alta rotatividade de gestores na gerência de programas; inadequação de recursos humanos para a implementação dos programas; inadequação da estrutura organizacional à gestão por programas; e necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de informação.

K. Ficou patente a necessidade de proceder melhoras do processo de planejamento, dentre as quais se destacam: correta definição de indicadores de

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 107

resultados e produtos esperados; desenvolvimento de sistema de custos; manutenção da base de dados atualizada, que contenha as informações pertinentes à análise, como nível de execução física e contigenciamento aplicado especificamente aos programas.

L. Outra evidência de falha no planejamento governamental foi a concentração de créditos adicionais no último bimestre do ano, quando então a programação de trabalho de muitos órgãos já se encontrava comprometida. Há seguramente de haver formas mais eficientes de se compatibilizar prudência fiscal com gestão eficiente dos recursos, de modo a se evitar a frustração de tantas ações programadas, não por falta de recursos, mas por sua intempestividade. Parece-nos extremamente necessário a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos na execução dos programas.

M. Não obstante terem, no geral, expressado adequadamente as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União, as demonstrações contábeis apresentaram diversos problemas pendentes de tratamento, a exemplo da utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis tanto da Administração Direta quanto Indireta, contrariando a Lei nº. 6.404/76 e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público.

Ressalte-se, por fim, que subscrevemos as ressalvas constantes do Relatório do Tribunal de Contas da União e endossamos as recomendações ali contidas. Sem dúvida que grande parte dos problemas identificados na análise das contas do exercício financeiro de 2006 refletem disfunções crônicas do processo orçamentário brasileiro e que o enfrentamento desses problemas por parte dos Poderes da República representa um passo fundamental para melhoria da qualidade dos gastos públicos da União.

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 108

II – VOTO

Preliminarmente, acreditamos que as ressalvas e recomendações do Tribunal de Contas da União e conclusões deste Relatório devam ser encaminhadas às Comissões do Congresso Nacional para que os estudos e evoluções legislativas necessárias sejam providenciados.

Em vista dos elementos trazidos à colação neste Relatório, em especial o conteúdo do Balanço Geral da União e os subsídios encaminhados pelo Tribunal de Contas da União, esta Relatoria opina pela aprovação das contas apresentadas pelo Presidente da República, referentes ao exercício financeiro de 2006, nos termos dos Projeto de Decreto Legislativo anexo.

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

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

Sala da Comissão, em

César Borges

Senador CÉSAR BORGES

Relator

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 109

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova as Contas do Governo Federal no Exercício de 2006.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aprovada, as contas do Presidente da República relativa ao exercício de 2006, nos termos do inciso IX do art 49, combinado com, o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Ficam ratificadas as ressalvas constantes do Relatório do Tribunal de Contas da União para o Exercício de 2006.

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

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Presidente

Senador CÉSAR BORGES
Relator

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 110

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Sobresta a apreciação das contas dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal de primeiro e segundo graus, Conselho da Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, relativos ao Exercício de 2006, em virtude da medida cautelar do Supremo Tribunal Federal concedida na sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2238.

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

Art. 1º Fica sobrestada a apreciação das contas, relativas ao exercício de 2006, dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal de primeiro e segundo graus, Conselho da Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, até a apreciação em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal da do mérito da ADIN nº. 2238.

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

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

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 111

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Presidente

Senador CÉSAR BORGES
Relator

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 112

Recebi em
10/7/2008
4108

C O N C L U S Ã O

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, na Sétima Reunião Extraordinária do Congresso Nacional, realizada em 20 de agosto de 2008, **APROVOU,** por unanimidade, o Relatório do Senador CÉSAR BORGES, que nos termos dos Projetos de Decreto Legislativo apresentados foi favorável à **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, da **Mensagem nº 40/2007 –CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Prestação de Contas do Governo Federal, relativas ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2006.", relativa à prestação de contas do Presidente da República, exercício de 2006, bem como ao **SOBRESTAMENTO** da apreciação das matérias a seguir relacionadas, referentes às prestações de contas de órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público da União, relativas ao exercício de 2006: **Ofício nº 05/2007-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional, o relatório das Contas do Senado Federal, relativas ao exercício financeiro de 2006, nos termos do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000"; **Ofício nº 06/2007-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional, a prestação de Contas da Câmara dos Deputados, referente ao exercício financeiro de 2006, nos termos do art. 48, XXIV, da Constituição Federal; **Ofício nº 07/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional, o Relatório das Contas do Supremo Tribunal Federal, relativas ao exercício de 2006; **Ofício nº 08/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional, o Relatório de Prestação de Contas do Conselho Nacional de Justiça, relativas ao exercício de 2006, conforme determina o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; **Ofício nº 09/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional, conforme determina a Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório de Gestão e a Prestação de Contas do Exercício Financeiro de 2006, do Superior Tribunal de Justiça; **Ofício nº 10/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Relatório de Contas Anual da Justiça Eleitoral, referente ao exercício financeiro de 2006"; **Ofício nº 11/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao estabelecido no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório de Prestação de Contas do Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de 1º e 2º Graus, referente ao exercício de 2006"; **Ofício nº 12/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional, conforme disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, o

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 176

Relatório de Prestação de Contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, concernente ao Exercício Financeiro de 2006"; **Ofício nº 13/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional a prestação de contas do Ministério Público da União, relativas ao exercício financeiro de 2006"; **Ofício nº 14/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional a prestação de contas da Justiça do Trabalho, relativa ao exercício financeiro de 2006"; **Ofício nº 15/2007-CN,** que "Encaminha ao Congresso Nacional, o Relatório de Gestão Fiscal do Superior Tribunal Militar, referente ao exercício de 2006, conforme determina o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal". Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, no período de 11 a 17/07 e 01 a 08/08/2008 (15 dias), não foram apresentadas emendas.

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

Sala de Reuniões, em 20 de agosto de 2008.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Presidente

Senador CÉSAR BORGES
Relator

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 117

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 1376/2009

Aprova as Contas do Governo Federal no Exercício de 2006.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aprovada, as contas do Presidente da República relativa ao exercício de 2006, nos termos do inciso IX do art 49, combinado com, o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Ficam ratificadas as ressalvas constantes do Relatório do Tribunal de Contas da União para o Exercício de 2006.

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

Sala da Comissão, em 20 de agosto de 2008.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Presidente

Senador CÉSAR BORGES
Relator

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 418

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 1377/2009

Sobresta a apreciação das contas dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal de primeiro e segundo graus, Conselho da Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, relativos ao Exercício de 2006, em virtude da medida cautelar do Supremo Tribunal Federal concedida na sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2238.

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

Art. 1º Fica sobrestada a apreciação das contas, relativas ao exercício de 2006, dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal de primeiro e segundo graus, Conselho da Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, até a apreciação em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal da do mérito da ADIN nº. 2238.

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

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

Sala da Comissão, em 20 de agosto de 2008.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Presidente

Senador CÉSAR BORGES
Relator

CONGRESSO NACIONAL
CMO
Fls. 119