Tribunal de Contas da União

Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2004

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

Brasília - 2005

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Adylson Martins Motta – Presidente
Walton Alencar Rodrigues – Vice-Presidente
Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça
Valmir Campelo
Guilherme Palmeira
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler

AUDITORES

Lincoln Magalhães da Rocha
Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa

MINISTÉRIO PÚBLICO

Lucas Rocha Furtado – Procurador-Geral
Paulo Soares Bugarin – Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira – Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico – Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva – Procuradora
Júlio Marcelo de Oliveira – Procurador
Sérgio Ricardo Costa Caribé – Procurador

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 9

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA 15

2.1 PANORAMA ECONÔMICO DE 2004 15

2.1.1 Conjuntura Internacional 15

2.1.2 Conjuntura Nacional 15

2.2 ATIVIDADE ECONÔMICA 16

2.2.1 Nível de Preços e Taxa de Inflação 16

2.2.2 Nível de Emprego e Salários 18

2.2.3 Produto Interno Bruto 20

2.2.4 Carga Tributária Nacional 23

2.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA 25

2.3.1 Política Fiscal 25

2.3.2 Política Monetária e Creditícia 29

2.4 RELAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS COM O EXTERIOR 34

2.4.1 Balanço de Pagamentos 34

2.4.2 Reservas Internacionais 36

2.4.3 Percepção Internacional: Risco-País 36

3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2004 41

3.1 PLANO PLURIANUAL – PPA 41

3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO 44

3.2.1 Priorização de Ações no Exercício de 2004 44

3.2.2 Cumprimento das Metas Fiscais 46

3.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA 48

3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2004 48

3.3.2 Receitas 56

3.3.3 Dívida Ativa **64**

3.3.4 Despesas **70**

3.3.5 Restos a Pagar **91**

3.3.6 Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios **95**

3.3.7 Gestão Fiscal **133**

3.3.8 Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias **141**

3.3.9 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais **166**

3.3.10 Dívida Pública **176**

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO **191**

4.1 AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS **191**

4.1.1 Avaliação dos Programas do PPA – LDO, Art. 20 **191**

4.1.2 Avaliações de Programas Realizadas pelo TCU em 2004 **205**

4.2 AÇÕES SETORIAIS EM DESTAQUE **212**

4.2.1 Poder Legislativo **212**

4.2.2 Poder Judiciário **216**

4.2.3 Funções Essenciais à Justiça **225**

4.2.4 Poder Executivo **226**

5 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO **233**

5.1 ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE **233**

5.1.1 Universo Contábil sob Análise **233**

5.1.2 Gestão **236**

5.2 APRESENTAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES **238**

5.2.1 Diretrizes Contábeis **238**

5.2.2 Critério de Avaliação do Ativo **239**

5.2.3 Critério de Avaliação do Passivo **240**

5.3 ESTRUTURAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS **241**

5.3.1 Apresentação dos Demonstrativos 241

5.3.2 Balanço Financeiro 241

5.3.3 Balanço Orçamentário 245

5.3.4 Demonstrativo das Variações Patrimoniais 249

5.3.5 Balanço Patrimonial 251

5.3.6 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis 252

5.4 ANÁLISE CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DO PODER LEGISLATIVO 255

5.5 ANÁLISE CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DO PODER JUDICIÁRIO 256

5.6 ANÁLISE CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO 258

5.7 ANÁLISE CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DO PODER EXECUTIVO 259

5.7.1 Administração Direta 259

5.7.2 Autarquias 260

5.7.3 Fundações Públicas 265

5.7.4 Fundos Públicos 268

5.7.5 Empresas Públicas 271

5.7.6 Sociedades de Economia Mista 280

5.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES 287

5.9 ANEXOS 292

6 AVALIAÇÃO DAS AÇÕES EM INFRA-ESTRUTURA 313

6.1 INTRODUÇÃO 313

6.2 CONTEXTUALIZAÇÃO 313

6.3 EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA 316

6.3.1 Evolução dos Investimentos: 1999-2004 317

6.4 PRINCIPAIS DESAFIOS PARA IMPULSIONAR OS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA 320

6.4.1 Investimentos Privados 321

6.4.2 Investimentos Públicos 343

6.5 ENERGIA ELÉTRICA **346**

6.5.1 Diagnóstico da Infra-Estrutura de Energia Elétrica **346**

6.5.2 Evolução dos Investimentos **349**

6.5.3 Novo Modelo **352**

6.5.4 Tarifas **354**

6.5.5 Acesso a Serviços **359**

6.6 PETRÓLEO E GÁS **360**

6.6.1 O Panorama Pós-Flexibilização **361**

6.6.2 Investimentos na Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural **362**

6.6.3 Participações Governamentais **364**

6.6.4 Meio Ambiente **365**

6.6.5 CNPE e Resolução nº 8/2003 **367**

6.6.6 Fonte Renovável – Biodiesel **368**

6.7 TRANSPORTES **368**

6.7.1 Investimentos em Infra-Estrutura de Transportes **367**

6.7.2 Políticas de Integração de Modais de Transportes **368**

6.7.3 Situação de Recursos Humanos no DNIT **368**

6.7.4 Transporte Rodoviário **373**

6.7.5 Transporte Ferroviário **376**

6.7.6 Transporte Aquaviário **379**

6.8 TELECOMUNICAÇÕES **384**

6.8.1 Ausência de Política Governamental para o FUST **386**

6.8.2 A Regulação Econômica no Setor de Telefonia **388**

6.8.3 O Controle das Metas de Universalização **391**

6.9 CONCLUSÃO **393**

6.10 BIBLIOGRAFIA **397**

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL NAS CONTAS DO GOVERNO DE 2003 403

7.1 Considerações Iniciais 403

7.2 Respostas às Recomendações Formuladas nas Contas de Governo de 2003 403

7.3 Considerações Finais 409

8 SINTESE, CONCLUSÃO E PROJETOS DE PARECERES PRÉVIOS 411

8.1 Síntese do Relatório 411

8.2 Conclusão 429

8.3 Projetos de Pareceres Prévios 436

9 PARECERES PRÉVIOS E VOTOS DOS MINISTROS E AUDITORES 449

9.1 Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo 449

9.2 Parecer Prévio sobre as Contas da Câmara dos Deputados 451

9.3 Parecer Prévio sobre as Contas do Senado Federal 452

9.4 Parecer Prévio sobre as Contas do Supremo Tribunal Federal 453

9.5 Parecer Prévio sobre as Contas do Superior Tribunal de Justiça 454

9.6 Parecer Prévio sobre as Contas da Justiça Federal 455

9.7 Parecer Prévio sobre as Contas da Justiça Trabalhista 456

9.8 Parecer Prévio sobre as Contas da Justiça Eleitoral 457

9.9 Parecer Prévio sobre as Contas da Justiça Militar 458

9.10 Parecer Prévio sobre as Contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios 459

9.11 Parecer Prévio sobre as Contas do Ministério Público da União 460

9.12 Declaração de Voto do Ministro Marcos Vilaça 461

9.13 Declaração de Voto do Ministro Valmir Campelo 464

9.14 Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues 467

9.15 Declaração de Voto do Ministro Guilherme Palmeira 468

9.16 Declaração de Voto do Ministro Ubiratan Aguiar 471

9.17 Declaração de Voto do Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha **474**

9.18 Declaração de Voto do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa **478**

9.19 Palavras Proferidas pelo Procurador-Geral, em Substituição **480**

9.20 Palavras Proferidas pelo Presidente do Tribunal de Contas da União **482**

INTRODUÇÃO 2004

Por meio do sorteio realizado na Sessão Plenária de 2 de julho de 2003, fui designado por esta Egrégia Corte para a nobre missão de relatar as Contas do Governo da República, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, pelos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e pelo Chefe do Ministério Público da União.

Cumpre registrar que as contas do governo foram apresentadas ao Congresso Nacional e encaminhadas a este Tribunal no prazo de sessenta dias após o início da Sessão Legislativa, conforme previsto na Carta Magna, e estão regularmente compostas das peças e elementos indispensáveis à sua apreciação pelo Tribunal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, no dia 18 de abril de 2005, as presentes Contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2004, segundo ano de gestão do governo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, estando nelas compreendidos o Balanço Geral da União, o Relatório do Controle Interno e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação específica.

Nos termos do inciso I do art. 71 da Constituição Federal e do art. 57 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), compete ao Congresso Nacional julgar as referidas contas, cabendo a esta Corte apreciá-las, mediante pareceres prévios, os quais devem ser produzidos em sessenta dias após o recebimento das contas por este Tribunal. Esta é a 70ª oportunidade em que este Tribunal desempenha tão importante atribuição.

O dever de prestar contas, ressalte-se, constitui um dos pilares do regime republicano. O julgamento das contas do Presidente da República e dos Chefes dos demais Poderes, inclusive do próprio Legislativo, é o instrumento pelo qual o povo, por meio de seus representantes legais, avalia a aplicação dos limitados recursos públicos.

Embora o julgamento das contas seja atribuição do Congresso Nacional, prevista desde a Carta de 1934 – exceto na de 1937, durante o Estado Novo -, não se pode olvidar que o julgamento, ainda que político, deve estar respaldado em bases técnicas, pois não se concebe que o juízo político seja arbitrário, que dependa unicamente das oscilações das maiorias das Casas Legislativas.

Nesse contexto democrático, a primeira competência outorgada pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União é a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio. Contas essas que incluem as dos Chefes dos demais Poderes e do Ministério Público da União, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante desse arcabouço normativo, é dever desta Corte fornecer subsídios técnicos para a formulação do juízo por parte dos representantes do povo e dos estados. Para isso, devem o relatório e os pareceres prévios elaborados pelo Tribunal de Contas da União aprimorar-se continuamente, de modo a acompanhar as alterações da legislação e a atender as necessidades do Congresso Nacional. Vale lembrar a existência de diversas normas infraconstitucionais impõem a este Tribunal o dever de examinar, nas contas anuais, o desempenho do governo, sob diversos aspectos. A Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, por exemplo, determina que o Tribunal acompanhe a avaliação, realizada pelo Poder Executivo, da aplicação dos recursos de renúncia de receita nos projetos culturais. A Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 obriga os órgãos fiscalizadores a examinar o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu diversos limites de gastos que devem ser acompanhados ao longo do exercício e, por conseguinte, nas contas anuais. Por fim, o art. 20 da Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003, conhecida como Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (LDO 2004), estabeleceu para este

Tribunal a obrigatoriedade de avaliar e classificar os programas do governo em satisfatórios ou insatisfatórios.

Assim, para desincumbir-se de sua missão constitucional, o Tribunal deve buscar continuamente a melhoria de um de seus mais importantes produtos: os pareceres prévios emitidos nas contas do governo.

Nessa linha, o Plenário, na Sessão Ordinária de 15 de setembro de 2004, por meio do Acórdão 1.407/2004, estabeleceu diretrizes para elaboração deste relatório e pareceres prévios. Em obediência àquelas diretrizes, foram realizadas seguintes análises: desempenho da economia brasileira; execução dos orçamentos públicos federais; as ações setoriais, com destaque para os programas do plano plurianual (PPA); Balanço Geral da União; evolução do setor de infra-estrutura brasileira, nas áreas de energia, transportes e comunicações.

No início do relatório, consta breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2004, sendo indicados alguns dos principais dados macroeconômicos que delimitam o contexto em que o governo precisou atuar. Registre-se que a análise da economia baseou-se em dados preliminares do PIB a preços de mercado, relativos ao exercício de 2004, portanto, sujeitos a alteração. Nesse sentido, o IBGE divulgou, ao final do mês de maio, nova taxa de crescimento real do PIB a preços de mercado, de 4,9%, contra os 5,2% anteriormente anunciados. Contudo, considerando que não foram informados os novos valores do PIB, optou-se por manter os dados antigos, pois não seria compatível a utilização da taxa de crescimento real de 4,9% juntamente com a antiga estimativa do PIB.

Em seguida, é realizada análise das receitas e das despesas, tanto estimadas e fixadas, quanto realizadas no exercício de 2004, no âmbito do plano plurianual e dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais. Nessa parte, destacam-se: a avaliação da execução do PPA no exercício de 2004; o cumprimento das metas fiscais; a previsão e a arrecadação das receitas; dívida ativa; fixação e realização das despesas públicas, com ênfase ao exame das despesas de pessoal, investimento, outras despesas correntes e restos a pagar; gestão fiscal; transferências de recursos; orçamento de investimento das empresas estatais e dívida pública.

No capítulo seguinte, referente à ação setorial do governo, são examinados os programas de governo, em obediência ao mandamento contido no § 1º do art. 20 da LDO 2004. Essa norma determinou ao Tribunal de Contas da União que classificasse, nas contas do governo, os resultados dos programas governamentais em *satisfatórios* ou *insatisfatórios*, considerando os objetivos, as metas e as prioridades estabelecidas para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas por créditos adicionais e decretos de limitação de empenho.

Na seqüência, é realizada análise da ação setorial do governo para os seguintes órgãos: Senado Federal, Câmara dos Deputados, 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. Constam também, no mesmo capítulo, considerações sobre o programa "Fome Zero" e sobre a análise setorial do desempenho das universidades federais, quanto a um conjunto de indicadores de gestão.

Passando ao exame do Balanço Geral da União, procedeu-se aos registros pertinentes às demonstrações contábeis contidas no documento, dividindo-se a análise nos seguintes grupos: a Gestão 10.000 – orçamentos fiscal e da seguridade social; Administração direta, incluindo todos os órgãos relacionados no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal; autarquias e fundações; fundos especiais e estatais dependentes.

Pela importância do tema, complexidade dos problemas e urgência em sua solução, o relatório das contas do governo traz, na seqüência, capítulo especial sobre a questão da infra-estrutura no

Brasil, com destaque para os seguintes pontos: investimentos realizados; aspectos institucionais (marco legal); qualidade dos serviços; universalização do acesso aos serviços e contabilidade da infra-estrutura. O capítulo divide-se em duas partes: a primeira apresenta análise agregada dos níveis de investimento com foco em questões de natureza institucional, que afetam todos os setores de infra-estrutura; a segunda parte contém análise de questões específicas, relevantes a cada setor.

Com o objetivo de alicerçar a missão constitucional deste Tribunal e de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, são formuladas recomendações aos dirigentes de diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal. No tocante às recomendações exaradas nas Contas referentes ao exercício de 2003, é apresentada uma síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas naquele exercício.

Ao final deste trabalho, é apresentada síntese do relatório, na qual são destacadas as principais ocorrências detectadas ao longo do exercício de 2004, acompanhada das conclusões, recomendações e determinações dirigidas aos diversos órgãos da Administração Pública federal.

Por derradeiro, são submetidos ao Colegiado os projetos de pareceres prévios sobre as contas de cada um dos Poderes e do Ministério Público da União.

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2004

2.1 PANORAMA ECONÔMICO

O ano de 2004 foi caracterizado pela manutenção do crescimento da atividade econômica iniciado nos últimos meses de 2003, o que fez com que a economia brasileira apresentasse nível de atividade econômica elevado. O forte ajuste macroeconômico implementado no ano anterior, as taxas de juros em queda, as alterações estruturais promovidas no comércio externo, o baixo risco-país (396 pontos no final do ano) e a existência de recursos ociosos na economia, em virtude do ínfimo crescimento observado em 2003, condicionaram, internamente, o crescimento da economia brasileira.

Somam-se a esse quadro outros fatores positivos ocorridos na economia mundial, como o forte crescimento econômico global, o elevado nível de liquidez internacional, as baixas taxas de juros praticadas pelos países industrializados e os elevados preços das *commodities*, que beneficiaram as exportações brasileiras.

Todos esses fatores fizeram a economia do País apresentar crescimento da atividade econômica acima de 5% no ano, *superavit* comercial expressivo e baixo índice de inflação. No entanto, é de se observar que o ano terminou com duas grandes preocupações na área econômica: a elevação dos índices de inflação, forçando o Banco Central do Brasil a elevar gradualmente, a partir de setembro, a taxa básica de juros (Selic), e a valorização do real frente à moeda americana, que pode surtir efeitos negativos sobre as exportações brasileiras em 2005.

A seguir, serão apresentadas as circunstâncias que determinaram a conjuntura econômica internacional e sua conseqüente influência no contexto econômico brasileiro em 2004.

2.1.1 Conjuntura Internacional

A economia mundial encerrou o ano com crescimento superior a 4%, um dos melhores resultados dos últimos anos. Países como Estados Unidos e Argentina, importantes parceiros comerciais brasileiros, apresentaram expressiva recuperação econômica. A China – outro importante parceiro – continuou obtendo crescimento vigoroso, superior a 9,5% no ano. Vale destacar que os países da Zona do Euro apresentaram baixo crescimento, em torno de 1,8% no ano.

A conjuntura econômica internacional, exceto no que se refere ao preço do petróleo, apresentou-se extremamente favorável ao bom desempenho econômico mundial. As taxas de juros internacionais apresentaram-se em patamares baixos, a liquidez internacional favoreceu o financiamento de economias em desenvolvimento e o preço das *commodities*, em níveis elevados, favoreceu o aumento das exportações e o crescimento econômico de países exportadores, em especial o Brasil.

Apesar do cenário positivo observado em 2004, existem fortes temores com relação aos desequilíbrios financeiros de longo prazo dos Estados Unidos, representados pelos *deficits* público e em conta corrente, que podem afetar o desempenho econômico mundial nos próximos anos.

2.1.2 Conjuntura Nacional

Internamente, a economia brasileira experimentou grandes avanços. O País continuou a executar de forma austera os ajustes fiscais acordados com o Fundo Monetário Internacional e buscou reformular a estrutura de seu comércio exterior por meio da diversificação dos mercados.

Assim, parte do crescimento de 5,2% (vide subtópico específico neste capítulo) observado no ano foi reflexo dessa política de comércio exterior que registrou expressivo *superavit* comercial no ano: US$ 33,7 bilhões. Além da forte apreciação do Real frente ao Dólar norte-americano (de R$ 2,90 em

2003 para R$ 2,65 em 2004) fruto do aumento significativo de divisas, o já citado aumento dos preços internacionais das *commodities* acabou favorecendo a economia nacional.

Pelo lado fiscal, as metas de resultado foram atingidas com relativa folga, proporcionando redução da relação Dívida Líquida/PIB em 2004.

No primeiro semestre, a expansão da atividade econômica foi mais vigorosa, fruto de fatores positivos como a base fraca de comparação do ano de 2003, da ociosidade de recursos na economia e das taxas de juros abaixo dos patamares apresentados no ano anterior.

No entanto, o aumento significativo da demanda interna, bem como seus reflexos sobre o nível de preços, fez que o Banco Central do Brasil retomasse o processo gradual de aumento da taxa básica de juros a partir do segundo semestre, reduzindo o forte crescimento econômico obtido nos seis meses anteriores.

2.2 ATIVIDADE ECONÔMICA

2.2.1 Nível de Preços e Taxa de Inflação

Comentários Iniciais

A taxa de inflação no exercício de 2004 medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), alcançou o montante de 7,60% a.a., sendo inferior à taxa de 9,30% a.a. observada no exercício de 2003. Foi o menor índice registrado desde o ano de 2000, quando apresentou variação de 5,97%.

As variações do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) e do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), foram, respectivamente, 12,41% a.a. e 12,13% a.a., superiores às variações observadas em 2003 para o IGP-M (8,70% a.a.) e para o IGP-DI (7,67% a.a.).

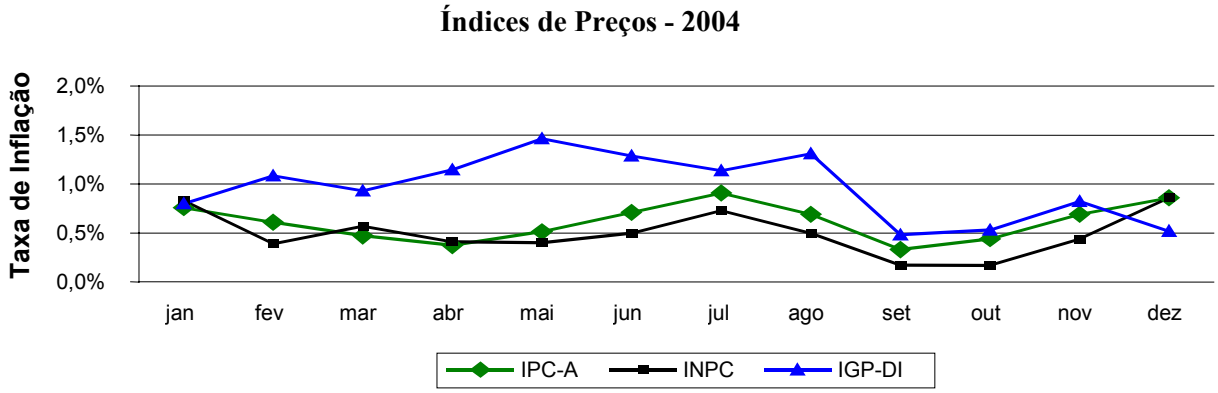
De outro lado, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE, registrou aumento de 6,13% a.a., percentual inferior à variação do ano anterior, que atingiu 10,38%. Esse índice demonstra melhor o impacto da inflação sobre as classes de menor renda, conforme se depreende da tabela abaixo.

Resultados dos Principais Índices de Inflação em 2004

Índice/Entidade	Amostra	Utilização	Resultado
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	Genérico	7,60% a.a.
IGP/FGV	Famílias 1 a 33 s.m. (com preços por atacado e construção civil)	Contratos (inclusive energia elétrica e telefone)	IGP-M 12,41% a.a. IGP-DI 12,13% a.a.
INPC/IBGE	Famílias 1 a 8 s.m.	Genérico	6,13% a.a.

Fonte: IBGE e FGV

No ano, o comportamento mensal dos índices IPCA, INPC e IGP-DI demonstra uma variação acumulada ao redor de 3,14% a 6,9% a.a., no primeiro semestre, e entre 2,90% e 4,89% a.a., no segundo semestre, conforme apresentado no gráfico a seguir.



O ano de 2004 iniciou-se com a taxa básica de juros em 16,5% a.a. e com o Banco Central do Brasil (Bacen) mantendo a política de redução gradual da Selic. Entretanto, a partir do mês de setembro, essa trajetória de queda foi interrompida, iniciando novo ciclo de elevações mensais da Selic, justificado pela dificuldade de o setor produtivo acomodar a expansão da demanda.

Também foi considerada a possibilidade de comprometimento do alcance da meta de 5,5% para a taxa de inflação em 2004 e, conseqüentemente, da meta de 5,1% definida para a taxa de inflação de 2005, em razão da inércia inflacionária. A análise da variação da Selic será realizada no subitem 2.3.2.

Análise de Comportamento do IPCA no Exercício de 2004

O IPCA, que é a referência adotada pelo Governo para o monitoramento do sistema de metas de inflação, de acordo com o Decreto nº 3.088/1999 e a Resolução/Bacen nº 2.615/1999, foi inferior ao verificado no ano de 2003. No entanto, ficou acima da meta de 5,5% a.a. estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, ligeiramente abaixo do limite superior de 8,00% do intervalo de tolerância.

Consoante a tabela abaixo, as variações de preços que mais contribuíram para o resultado do IPCA foram as dos grupos comunicações, transportes, educação e vestuário. Destacam-se dentro dos grupos os aumentos de preços dos seguintes itens: tarifas de telefonia fixa, com 14,76%; seguro voluntário de veículo, com 24,28%; cursos, leitura e papelaria, com 10,44%; e roupas, com 11,2%.

Contribuição Setorial – IPCA
Exercício de 2004

Grupos	Variação Acumulada %	Contribuição %
Comunicações	13,91	0,52
Transportes	10,99	2,33
Educação	10,44	0,49
Vestuário	9,95	0,52
Habitação	7,14	1,18
Saúde e cuidados pessoais	6,88	0,72
Despesas pessoais	6,84	0,63
Artigos de residência	5,42	0,31
Alimentação e bebidas	3,86	0,9

Fonte: IBGE (www.ibge.gov.br/Indicadoresconjunturais/preços)

Os preços livres e os preços administrados comportaram-se de maneiras opostas. Enquanto os preços livres apresentaram variação de 3,77% no primeiro semestre e de 2,67% no segundo semestre,

os preços administrados apresentaram variação percentual no segundo semestre (7,24%) superior àquela apresentada no primeiro semestre de 2004 (2,76%).

A tabela a seguir evidencia que, apesar da redução em relação ao ano de 2003, a variação dos preços administrados em 2004 (10,19%) foi superior à dos preços livres (6,55%), cujo peso de ponderação é maior nesse índice. Os itens dos preços administrados que mais pressionaram para esse resultado foram combustíveis (17,87%), telefonia fixa (14,76%), energia elétrica residencial (9,64%) e gás de bujão (7,15%).

IPCA – Comportamento dos Preços Administrados X Preços Livres

Categorias do IPCA	Jan. a Dez-2003	Jan. a Dez-2004	Variação p.p.
IPCA	**9,30**	**7,60**	**-1,70**
Preços Administrados	**13,20**	**10,19**	**-3,01**
Preços Livres	**7,80**	**6,54**	**-1,26**
Comercializáveis	8,69	6,31	-2,38
Não-comercializáveis	6,66	6,84	0,18

Fonte: IPEA

Os preços administrados, como mostra a tabela acima, novamente apresentaram aumentos superiores à variação acumulada do IPCA em 2004 (10,19% contra 7,60%). Como resultado, pode-se verificar que, desde o Plano Real, os preços administrados apresentaram variação de 299,3%, muito superior aos 104,7% de variação dos preços livres e aos 136% do IPCA para igual período.

IPCA e Preços Administrados Destacados

Itens	1995-2004 %
IPCA	**136,0**
Preços Administrados	**299,3**
Linhas de Telefone Fixo	733,3
Gás de Cozinha	631,3
Eletricidade	378,6
Ônibus Urbano	300,0
Gasolina	319,8
Preços Livres	**104,7**

Fonte: Bacen/IBGE Elaboração: SEMAG

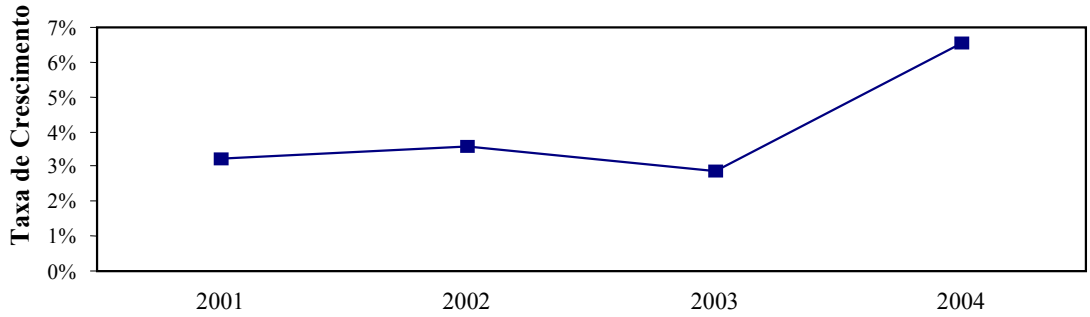
2.2.2 Nível de Emprego e Salários

Comentários Iniciais

Os indicadores do mercado de trabalho, no exercício de 2004, demonstram a ampliação do nível de ocupação de mão-de-obra e dos rendimentos médios reais do trabalhador formal, em comparação com o exercício de 2003.

A taxa de crescimento do emprego formal na economia em 2004 foi de 6,55%, contra 2,89% em 2003. Isso representou a criação de 1.523.276 postos de trabalho com carteira assinada, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged).

Evolução do Emprego Formal 2001-2004



Os dados do Caged apontam crescimento do emprego formal em todos os grandes setores da economia. O setor da indústria da transformação apresentou as maiores variações em termos absolutos e percentuais, 504.610 e 9,36%, respectivamente. Vale destacar que a construção civil, em 2004, reverteu a queda de 48.144 postos de trabalho apresentada no ano anterior, criando 50.763 novos empregos formais, o que representou um aumento de 4,66% em relação ao ano de 2003.

Evolução do Emprego Formal – Setores da Economia
Exercício de 2004

Grupos	Nº de empregos formais criados	Variação %
Indústria da Transformação	504.610	9,36%
Serviços	470.123	5,06%
Comércio	403.940	7,86%
Agropecuária	79.274	6,34%
Construção Civil	50.763	4,66%
Outros setores	10.466	n.d.

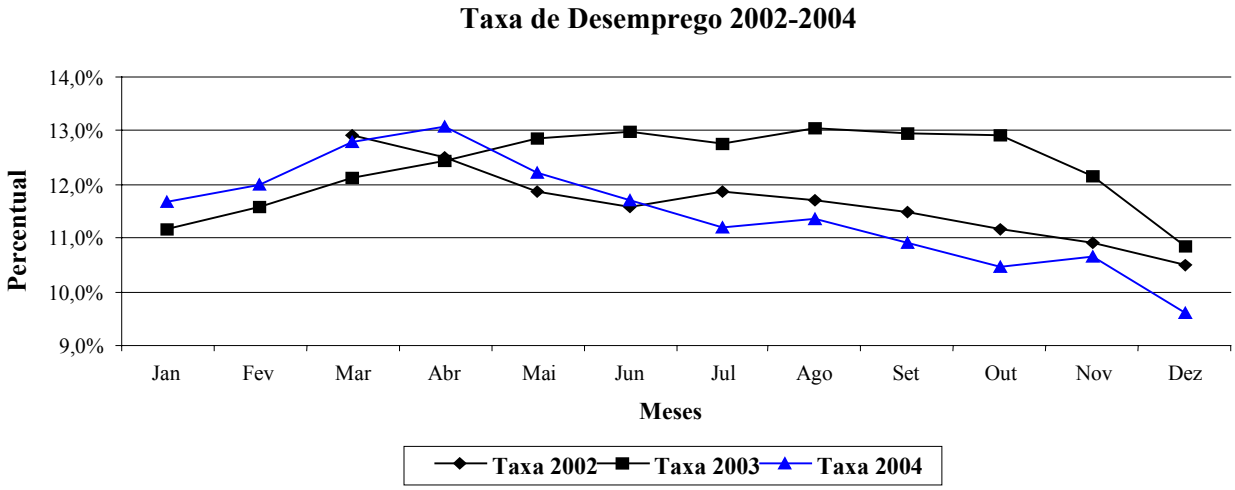
Fonte: (www.mte.govbr/Empregador/Caged/Estatísticas) – acesso em 28.3.2005.

As áreas metropolitanas que registraram maior expansão no período foram a de Belém, com 7,67%, a de Curitiba, com 6,50%, e a de Porto Alegre, com 6,34%. A região Norte obteve a maior variação positiva no saldo de postos de trabalho, com aumento de 9,17%. No entanto, ao considerarmos o aumento do emprego formal em números absolutos, a região Sudeste ocupou a primeira posição, com a criação de 816.743 postos de trabalho. Os estados que apresentaram maiores taxas de crescimento do emprego formal foram Amazonas, com 10,68%, e Pará, com 10,27%.

Taxa de Desemprego

A Pesquisa Mensal de Emprego (PME), efetuada mensalmente pelo IBGE, revela que a taxa de desemprego, conforme pode ser observado no gráfico abaixo, apresentou momentos distintos em 2004.

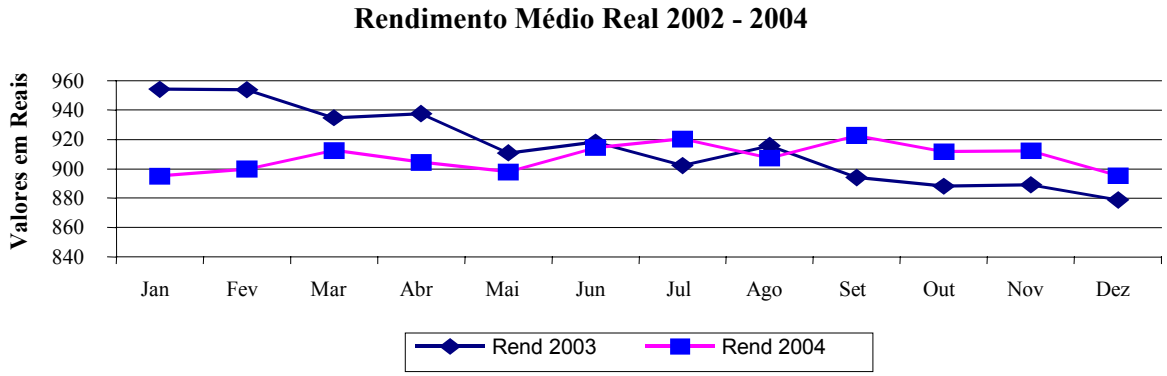
Em abril, a taxa de desemprego alcançou o maior patamar dos últimos três anos, com 13,1%. Entretanto, a taxa de desemprego pesquisada para o mês de dezembro de 2004 ficou em 9,6%, menor taxa de desemprego desde março de 2002, mês em que a nova metodologia do PME começou a ser utilizada. Tal percentual indica que, no mês de dezembro de 2004, aproximadamente 2,1 milhões de pessoas permaneciam sem emprego, contra a média anual de 2,5 milhões de pessoas.



Essa redução do desemprego refletiu o aumento do nível da atividade econômica em 2004, que foi de 5,2% do PIB. De igual forma, o crescimento econômico resultou na redução de 10,1% na taxa de desocupação, e no crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), que apresentou variação de 1,8%.

Rendimentos Médios

No tocante ao desempenho dos rendimentos médios reais, observa-se, no gráfico a seguir, que os salários recebidos ao longo do ano alcançaram o valor médio de R$ 907,84, inferior ao valor médio dos salários recebidos em 2003, calculado em R$ 914,75. No entanto, comparando-se dezembro de 2004 com dezembro de 2003, verifica-se que os rendimentos médios reais aumentaram em 1,9%.



2.2.3 Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado, aferido pelo IBGE a partir das Contas Nacionais trimestrais, alcançou R$ 1.769.202 milhões no exercício de 2004, o que representa crescimento real de 5,2% em relação ao ano anterior. O PIB *per capita* também apresentou variação positiva de 3,7%, alcançando o valor de R$ 9.743,00.

Conforme pode ser observado na tabela seguinte, essas taxas de crescimento são as maiores desde o ano de 1994, quando a renda *per capita* elevou-se em 4,2% no ano e o PIB aumentou 5,2%, em termos reais, em relação ao ano de 1993.

A variação anual do deflator implícito do PIB a preços de mercado, indicador que representa a variação média dos preços do período referente ao valor agregado gerado pelos setores da economia em relação à média dos preços desse agregado no período anterior, alcançou 8,1% em 2004.

Produto Interno Bruto, PIB per capita, População Residente e Deflator Implícito – 1995/2004

Ano	Produto Interno Bruto			População Residente 1.000 hab (1)	Produto Interno Bruto per capita			Deflator Implícito
	R$ 1.000.000		Variação Real Anual %		R$ 1,00		Variação Real Anual %	Variação Anual %
	Preços Correntes	Preços do Ano Anterior			Preços Correntes	Preços do Ano Anterior		
1999	973.846	921.369	0,8	168.754	5.771	5.460	-0,7	5,7
2000	1.101.255	1.016.312	4,4	171.280	6.430	5.934	2,8	8,4
2001	1.198.736	1.115.710	1,3	173.822	6.896	6.419	-0,2	7,4
2002	1.346.028	1.221.834	1,9	176.391	7.631	3.927	0,4	10,2
2003	1.556.182	1.353.363	0,5	178.985	8.694	7.561	-0,9	15,0
2004	1.769.202	1.636.856	5,2	181.586	9.743	9.014	3,7	8,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

(1) População estimada para 1º.7.2004. Em função dos resultados do Censo Demográfico 2000, a estimativa foi revisada para toda a década de 1990.

Há que ressalvar, contudo, que o IBGE, ao final do mês de maio de 2005, reviu os dados do PIB de 2004. Segundo justificativa da autarquia, esse procedimento decorreu de significativas alterações observadas na série da receita operacional líquida da telefonia móvel, do subsetor comunicações, que passou a apresentar variação negativa de 1,4%, contra elevação de 2,0% divulgada em publicação anterior. Referida revisão gerou reflexos no comportamento de outros setores econômicos e, por conseguinte, na variação do resultado do PIB anual de 2004 a preços de mercado, que diminuiu de 5,2% para 4,9%. No entanto, vale observar que os dados referentes ao PIB de 2004, constantes deste Relatório, não foram atualizados. Assim sendo, optou-se por manter a análise com base nos dados anteriormente divulgados pelo IBGE, pois seria incompatível a utilização da taxa de crescimento real de 4,9% com o PIB anteriormente apurado de R$ 1.760.502 milhões.

Componentes do PIB 2004

A tabela seguinte revela o desempenho dos agregados macroeconômicos que compõem o PIB em 2004, em comparação com 2003, segundo metodologia adotada pelo IBGE referente às Contas Nacionais Trimestrais.

Taxa Acumulada ao Longo do Ano – Variação em Volume

Componentes do PIB	2003/2002	2004/2003
Agropecuária	**4,5**	**5,3**
Indústria	**0,1**	**6,2**
Extrativa Mineral	2,9	-0,7
Transformação	1,1	7,7
Construção Civil	-5,2	5,7
Serviços Industriais de Utilidade Pública	2,7	5,0
Serviços	**0,6**	**3,7**
Comércio	-1,9	7,9
Transportes	1,4	4,9
Comunicações	1,8	2,0
Instituições Financeiras	0,6	4,3
Outros Serviços	0,5	5,6
Aluguel de Imóveis	1,3	1,8
Administração Pública	1,0	1,6
Serviços de Intermediação Financeira Indiretamente Medidos	0,6	4,4
Valor Adicionado a Preços Básicos	0,7	4,8

Componentes do PIB	2003/2002	2004/2003
Impostos sobre Produtos	-1,1	8,5
PIB pm	**0,5**	**5,2**
Consumo das Familias	**-1,5**	**4,3**
Consumo do Governo	**1,3**	**0,7**
Formação Bruta de Capital Fixo	**-5,1**	**10,9**
Exportação	**9,0**	**18,0**
Importação (-)	**-1,7**	**14,3**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais – Contas Nacionais Trimestrais

A tabela revela que os setores indústria, serviços e agropecuária apresentaram taxas positivas em relação ao ano de 2003. A indústria apresentou a maior contribuição, com crescimento de 6,2%, enquanto agropecuária e serviços cresceram, respectivamente, 5,3% e 3,7%.

Na indústria, o subsetor transformação, impulsionado pelo aumento da produção de bens duráveis, apresentou aumento de 7,7%, acompanhado pelo subsetor construção civil, que cresceu 5,7%, e pelo subsetor serviços industriais de utilidade pública, que cresceu 5,0%. O subsetor extrativa mineral apresentou decréscimo de 0,7%.

No setor de serviços verificou-se taxa positiva de crescimento em todos os subsetores. Comércio, outros serviços, transporte e instituições financeiras foram os que mais de destacaram, apresentando taxas de 7,9%, 5,6%, 4,9% e 4,3%, respectivamente. Comunicações, aluguel de imóveis e administração pública cresceram, na ordem, 2,0%, 1,8% e 1,6%, em 2004.

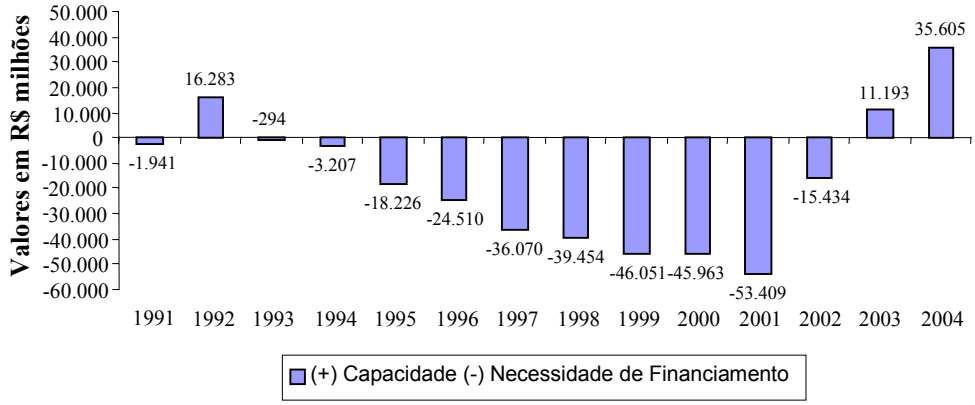
Pelo lado da demanda, o consumo das famílias aumentou em 4,3%. A formação bruta de capital fixo registrou, segundo o IBGE, aumento de 10,9%. O consumo do governo apresentou o menor desempenho entre os componentes da demanda: 0,7%. No setor externo, as exportações de bens e serviços apresentaram crescimento de 18,0%, superior ao das importações de bens e serviços, que atingiu 14,3%.

O exame desses dados permite concluir que, ao contrário do ano de 2003, todos os setores contribuíram para sustentar a atividade econômica em 2004, em especial a indústria e as exportações.

Capacidade de Financiamento da Economia

A economia brasileira apresentou, em 2004, conforme pode ser observado no gráfico abaixo, capacidade de financiamento no valor de R$ 35,6 bilhões, contra R$ 11,2 bilhões em 2003. Esse valor é calculado a partir da poupança bruta, deduzida a formação de capital e a transferência líquida de capital para o resto do mundo.

Capacidade ou Necessidade de Financiamento - 1991 a 2004



O aumento de R$ 24,4 bilhões da capacidade de financiamento da economia brasileira em 2004 pode ser explicado pela elevação, em R$ 63,6 bilhões, das exportações de bens e serviços, contra elevação, em R$ 37,1 bilhões, das importações de bens e serviços, resultando em aumento de R$ 26,4 bilhões do saldo externo de bens e serviços.

Vale ressaltar que em 2004 o País beneficiou-se da conjuntura internacional favorável, recebendo um total de R$ 52,9 bilhões de investimentos estrangeiros diretos (IED) no período. Este valor representa aumento de cerca de 70,1% em relação aos R$ 30,9 bilhões do ano anterior.

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.

Adotou-se neste parecer 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).

As receitas que integram o cálculo da carga tributária são: os impostos, as taxas e contribuições de melhoria das esferas federal, estadual, municipal e do distrito federal; as contribuições sociais e econômicas; as contribuições aos órgãos fiscalizadores de profissões regulamentadas; as contribuições aos serviços sociais autônomos; as contribuições sindicais urbanas e rurais e os depósitos efetuados ao FGTS. Ademais, não foram incluídos os valores referentes a multas e juros, em razão da dificuldade de segregar os valores relativos à sanção de ato ilícito daqueles de origem moratória.

Ressaltam-se as limitações acerca do referido cálculo, em face da dificuldade de obtenção de informações de arrecadação, especialmente aquelas referentes às receitas municipais, que foram estimadas tomando-se por base a série da arrecadação efetiva do período de 2000-2003 e a tendência da variação do PIB, cujo valor para 2004 é uma versão preliminar, sujeita a revisão pelo IBGE.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas em 2004 e a comparação com o exercício de 2003, bem como a estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária nacional para 2004.

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

(em R$1,00)

Tributos	2003	Part. %	% PIB	2004	Part. %	% PIB	Evolução %	
							Da Arrec.	Part.PIB
Tributos Federais	**370.141.195.336**	**68,56**	**23,79**	**435.338.637.515**	**68,84**	**24,61**	**17,61**	**3,45**
Impostos, Taxas e Contribuições (1)	338.468.952.738	62,70	21,75	399.246.428.098	63,14	22,57	17,96	3,75
Receita de Dívida Ativa (2)	754.251.482	0,14	0,05	939.042.156	0,15	0,05	24,50	9,51
Contribuições Parafiscais	5.961.638.874	1,10	0,38	6.883.833.944	1,09	0,39	15,47	1,57
Sistema "S"	4.692.386.845	0,87	0,30	5.502.688.322	0,87	0,31	17,27	3,15
Outras Contribuições Sindicais	589.239.051	0,11	0,04	684.858.200	0,11	0,04	16,23	2,23
Órgãos fisc.prof. regulamentadas	680.012.978	0,13	0,04	696.287.422	0,11	0,04	2,39	-9,94
Contribuição para o FGTS	24.956.352.242	4,62	1,60	28.269.333.317	4,47	1,60	13,28	-0,36
Tributos Estaduais	**142.018.823.689**	**26,31**	**9,13**	**164.603.553.509**	**26,03**	**9,30**	**15,90**	**1,95**
Tributos Municipais	**27.693.457.623**	**5,13**	**1,78**	**32.420.513.865**	**5,13**	**1,83**	**17,07**	**2,97**
Total dos Tributos	**539.853.476.649**	**100,00**	**34,69**	**632.362.704.889**	**100,00**	**35,74**	**17,14**	**3,03**
PIB	**1.556.182.114.000**		**100,00**	**1.769.201.846.000**		**100,00**	**Evol.% PIB**	**13,69**
Coeficiente Tributário			**34,69**			**35,74**	**Evol.%CT**	**3,03**

Fonte: SIAFI, COTEPE/CONFAZ/MF, CEF e Entidades (Sistema "S" e Conselhos Federais de Profissões).
(1) Excluídos nas contribuições os montantes de R$ 4.156.929.533 e de R$ 6.217.140.830 em 2003 e 2004, respectivamente, referentes ao PASEP-Pessoa Jurídica Pública e Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade dos Servidores, que não entram no cálculo da carga tributária. Incluídos os montantes de R$ 1.371.947.816 e de R$ 2.745.117.237 em 2003 e 2004, respectivamente, referentes ao Parcelamento Especial – PAES.
(2) Refere-se à Dívida Ativa de impostos, taxas e contribuições.

Verifica-se que em 2004 a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária obteve crescimento nominal de 17,14% em relação ao exercício de 2003. Já o crescimento nominal do PIB foi de 13,69%.

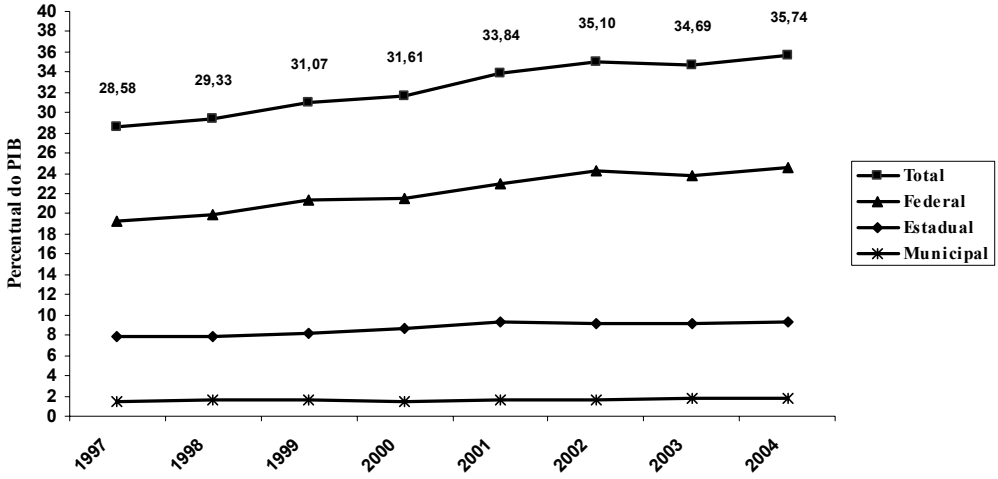
No entanto, essa comparação adquire maior precisão quando consideram-se os crescimentos em termos reais. Ou seja, tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja variação provisória segundo o IBGE foi de 8,09% em 2004 em relação a 2003, observa-se que a arrecadação apresentou crescimento real de 8,37%, e o PIB de 5,16%. Assim, em razão da maior proporção da variação real da arrecadação das receitas, a carga tributária nacional avançou de 34,69% em 2003 para 35,74% em 2004, significando variação de 3,03 %.

Esse avanço foi significativamente influenciado pela arrecadação das receitas federais em razão do elevado peso relativo desse componente tributário. O maior incremento, no montante de quase R$ 20 bilhões, ocorreu na arrecadação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), com aumento da participação no PIB de 3,70% para 4,34%, em função das alterações na legislação com reflexos na arrecadação de 2004, destacando-se: tributação dos insumos importados (Leis nº 10.833/2003 e n° 10.865/2004); elevação da alíquota de 3% para 4% referente ao setor financeiro (Lei nº 10.684/2003) e fim da cobrança cumulativa da contribuição e retenções na fonte referentes a pagamentos efetuados por pessoas jurídicas de direito privado (Lei nº 10.833/2003).

Cabe destacar o crescimento nominal das receitas estaduais, que foi superior à variação do PIB, o que resultou em elevação da participação da arrecadação em relação àquele agregado de 9,13%, em 2003, para 9,30%, em 2004. Esse desempenho é atribuído à arrecadação do ICMS, impulsionado pelo desempenho de alguns setores importantes da economia, como a produção de bens de capital que, segundo Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório anual 2004, cresceu 19,7%, em 2004, a indústria de transformação com 7,7% no ano, o setor de serviços industriais de utilidade pública, 5%, e o comércio que apresentou um crescimento de 7,9%.

O gráfico seguinte demonstra a evolução da carga tributária desde 1997:

Evolução da Carga Tributária Brasileira



2.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA

2.3.1 Política Fiscal

Comentários Iniciais

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a política fiscal em 2004 foi levemente contracionista. O crescimento da receita total líquida entre os dois exercícios alcançou o valor de R$ 37.768,0 milhões, para um aumento da despesa total (exclusive transferência às pessoas) de R$ 30.260,0 milhões, a preços de 2004. Da contração de R$ 7.508,0 milhões da renda disponível da população, porém, deveria ser descontada a parcela referente à propensão marginal a poupar, que é de 0,25, já que a propensão marginal a consumir estimada é de 0,75. Assim, o impacto líquido da redução da renda disponível, resultante da política fiscal, sobre o nível de consumo seria de R$ 5.633,0 milhões.

Em outras palavras, tivesse a economia se comportado em 2004 como no ano anterior, o crescimento simultâneo de impostos e gastos teria contribuído para uma leve contração da demanda agregada. Contudo, outros fatores influenciaram no sentido oposto. Cite-se, por exemplo, o crescimento do crédito propiciado pela Lei nº 10.820, de 17.12.2003 (que dispôs sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento), que elevou a propensão marginal ao consumo das famílias. Cresceram também o investimento e a exportação líquida.

O setor público federal, por sua vez, a despeito de ter elevado a tributação em aproximadamente 1% do PIB – e, conseqüentemente, reduzido a renda disponível –, também elevou seus gastos. Conforme os dados do Balanço Geral da União, consolidados em tabela apresentada na subseção Execução de Caixa do Tesouro Nacional, a despesa total da União, pelo critério de caixa, cresceu 13,5%, contra uma variação de 7,6% do IPCA. Esses dados, que não consideram as amortizações e o refinanciamento da dívida pública, demonstram o dissenso entre a política fiscal e a política monetária, já que o aumento das despesas públicas impacta a demanda agregada, ainda quando compensado com aumento da tributação, em razão do efeito multiplicador dos gastos públicos, que é de um para um. Já a redução de consumo decorrente de um aumento da tributação não é da mesma magnitude, uma vez que parte da renda subtraída das famílias seria destinada à poupança. Como resultado, o consumo diminui menos que a queda da renda disponível.

Se o aumento da taxa de juros teve por finalidade reduzir a pressão da demanda sobre o nível de preços, a contenção dos gastos públicos (excluídas as transferências) teria diminuído a necessidade de política monetária restritiva. Ou, de outra forma, se a elevação da tributação não tivesse

sido acompanhada por elevação dos gastos públicos, mas sim da poupança pública, menor teria sido a necessidade de elevar os juros.

Patamares altos de tributação e gasto, ademais, atestam o descumprimento do compromisso assumido no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 10.707, de 30.6.2003 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2004), quais sejam "a manutenção da receita fiscal da União como proporção do PIB" e "a redução das despesas para contribuir com a meta fiscal".

O quadro seguinte, emitido a partir da base de dados do Siafi relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social, demonstra a participação de cada um dos grupos de despesa, nos gastos do Governo Federal no último triênio. A despesa com pessoal aumentou R$ 10.456,8 milhões entre 2003 e 2004, o que equivale ao montante de investimento realizado em 2004 nesses orçamentos. Somado ao aumento de R$ 36.668,2 milhões em outros itens da despesa corrente, tem-se o aumento de gastos de R$ 47.125,0 milhões em 2004, somente nesses dois grupos de despesa. Ou seja, um crescimento da demanda agregada de quase 2,5% do PIB.

As inversões financeiras da União apresentaram redução da ordem de R$ 1.860,0 milhões. Contribuíram para essa redução, dentre outras, as operações especiais (outros encargos especiais – PROES), que passaram de R$ 5.280,8 milhões para R$ 1.245,6 milhões, e a ausência de inversões no programa de abastecimento de energia elétrica (programa 0274), que respondeu por uma despesa de R$ 2.300,0 milhões em 2003. Esses programas responderam, em conjunto, por uma redução de R$ 6.335,2 milhões nas inversões financeiras. Não obstante, houve elevação de inversão financeira em outros programas. Cite-se, por exemplo, as inversões realizadas no programa "assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais", no programa Pronaf, e nas "operações especiais – financiamentos com retorno", que tiveram seus gastos elevados em, respectivamente, R$ 433,8 milhões e R$ 3.445,7 milhões.

Observou-se, de outro lado, aumento de 68,4% do investimento nos orçamentos fiscal e da seguridade social, que passaram de R$ 6.452,13 milhões em 2003 para R$ 10.865,98 milhões em 2004. Isso foi possível, em parte, devido à diminuição das inversões financeiras da União. Quanto ao orçamento de investimento, conforme pág. 16, vol IV, do Balanço Geral da União, "as empresas estatais federais executaram, no ano de 2004, investimentos no valor de R$ 24.761.532.198,00 (vinte e quatro bilhões, setecentos e sessenta e um milhões, quinhentos e trinta e dois mil e cento e noventa e oito reais), equivalentes a 80,4% da dotação final autorizada, representando um crescimento de 3,6% em relação ao investimento total realizado pelas estatais em 2003, em valores atualizados, mês a mês, para dezembro de 2004, pelo IGP-DI."

Evolução da Execução da Despesa por Grupo de Despesa: 2002/2004
(Exclusive Amortização/Refinanciamento da Dívida)

(em R$ milhões)

	Grupo de Despesa	Exec. da Despesa em 2002	Comp. % em 2002	Exec. da Despesa em 2003	Comp. % em 2003	Exec. da Despesa em 2004	Comp. % em 2004	Cresc. % 2004/03
1	Pessoal e Encargos Sociais	75.029,04	20,27%	78.974,75	19,08%	89.431,57	18,94%	13,24
2	Juros e Encargos da Dívida	55.260,68	14,93%	65.706,83	15,88%	74.373,39	15,75%	13,19
3	Outras Despesas Correntes	208.783,01	56,41%	239.237,61	57,81%	275.905,84	58,44%	15,33
4	Investimentos	10.126,83	2,74%	6.452,13	1,56%	10.865,98	2,30%	68,41
5	Inversões Financeiras	20.936,19	5,66%	23.440,69	5,66%	21.580,67	4,57%	-7,93
	TOTAL	**370.135,75**	**100,00%**	**413.812,01**	**100,00%**	**472.157,45**	**100,00%**	**14,10**

Fonte: SIAFI
Nota: Exclusive grupo de despesa 6 – Amortização/Refinanciamento da Dívida

Necessidades de Financiamento do Setor Público

O indicador de desempenho fiscal em nível federal é a necessidade de financiamento do Governo Central somado ao resultado das empresas estatais federais. Ele pode ser medido pela diferença entre receitas e despesas ou pela identificação do valor financiado. Esses dois critérios são denominados respectivamente "acima da linha" e "abaixo da linha", sendo o primeiro calculado pela Coordenação-Geral de Estudos Econômicos Financeiros (Cesef), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, e o segundo, pelo Banco Central.

O aumento de 5,2% do Produto Interno Bruto contribuiu sobremaneira para que o desempenho fiscal do Governo Federal superasse algumas das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2004. O Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2004 estabeleceu meta de *superavit* primário de 3,15% do Produto Interno Bruto, sendo 2,45% para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,70% para o Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais. Alterações posteriores aumentaram esses números e os resultados alcançados foram, respectivamente, de 3,47%, 2,96% e 0,51% do PIB, globalmente superiores aos valores constantes da reprogramação.

A persistente elevação das receitas da União começa a apresentar resultados. Em onze anos é a primeira vez que ocorre uma diminuição da dívida líquida como percentual do Produto Interno Bruto, e no valor expressivo de 5,4%, tendo caído de 57,2% para 51,8%. Os efeitos do crescimento nominal do PIB, do resultado primário e do ajuste cambial sobre a redução da relação dívida líquida/PIB foram, respectivamente, de 7,7%, 4,4% e 0,9%. Em sentido contrário, a apropriação ou pagamento de juros nominais, os outros ajustes da dívida externa e o reconhecimento de dívidas em 6,9%, 0,4% e 0,4% do Produto compõem, respectivamente, a performance atingida.

Evolução da Dívida Líquida do Setor Público Brasileiro: Fatores Condicionantes

(em R$ milhões)

Discriminação	2004	% PIB	2003	% PIB	Variação %
Dívida Líq. Total – Saldo	956.996	51,8	913.145	57,2	
Dívida Líq. – variação acum. no ano	43.851	-5,4	32.037	1,7	
Fatores condicionantes	43.851	2,4	32.037	2,0	0,4
NFSP	**47.144**	**2,6**	**79.032**	**4,9**	**-2,4**
Primário	**-81.112**	**-4,4**	**-66.173**	**-4,1**	**-0,2**
Juros Nominais	**128.256**	**6,9**	**145.205**	**9,1**	**-2,1**
Ajuste Cambial	-16.193	-0,9	-64.309	-4,0	3,2
Dív mob int index ao câmbio	-3.335	-0,2	-22.715	-1,4	1,2
Dív ext – metodológico	-12.858	-0,7	-41.594	-2,6	1,9
Dív Ext – Outros Ajustes	7.137	0,4	16.710	1,0	-0,7
Reconhecim de Dívidas	6.516	0,4	604	0,0	0,3
Privatizações	-753	0,0	0	0,0	0,0
Efeito cresc PIB – dívida		**-7,7**		**-0,3**	
PIB acum doze meses valorizado	**1.846.985**		**1.596.846**		

Fonte: Banco Central

Execução de Caixa do Tesouro Nacional

A execução de caixa do Tesouro Nacional é formada por dois fluxos: o fiscal e o de financiamento. Os valores referentes a esses fluxos foram consolidados a partir dos dados mensais, publicados no documento "Execução Financeira do Tesouro Nacional". Os dois quadros seguintes contêm os números referentes à execução do triênio 2002/2004, a preços correntes dos respectivos exercícios. Quatro itens do primeiro fluxo sofreram alterações significativas no biênio 2003/2004: o crescimento de 63,9% da receita das operações de crédito, a queda de 50,3% dos encargos da dívida contratual, o crescimento de 40,8% da despesa de custeio e investimento e o crescimento de 485,6% do *superavit*

nominal, que passou de R$ 3,3 bilhões para R$ 19,0 bilhões, resultante do ingresso de receitas no montante de R$ 436,3 bilhões e de desembolsos de R$ 417,3 bilhões.

Execução Financeira do Tesouro Nacional: Fluxo Fiscal

Discriminação	Jan - Dez/2002	Jan – Dez/2003	Comp 2003	Jan - Dez/2004	Comp 2004	Cresc % 2004/03
FLUXO FISCAL						
1. RECEITAS	328.255,3	370.916,1	100,00%	436.349,0	100,00%	17,64
1.1 Recolhimento Bruto	236.652,7	267.376,3	72,09%	314.180,9	72,00%	17,51
1.2 (-) Incentivos Fiscais	-249,3	-190,0	-0,05%	0,0	0,00%	-100,00
1.3 Outras Operações Oficiais de Crédito	11.175,8	13.403,3	3,61%	15.447,8	3,54%	15,25
1.4 Receita das Operações de Crédito	2.283,1	1.408,4	0,38%	2.308,3	0,53%	63,90
1.5 Receita do Salário Educação	1.716,8	1.934,9	0,52%	2.461,0	0,56%	27,19
1.6 Arrecad Líquida da Previdência Social	76.625,2	86.860,9	23,42%	101.850,6	23,34%	17,26
1.7 Remuneração de Disponibilidades – BB	51,0	116,1	0,03%	100,4	0,02%	-13,52
1.8 Doações para Combate à Fome	0,0	6,2	0,00%	0,0	0,00	-100,00
2. DESPESAS	338.009,6	367.664,9	100,00%	417.309,4	100,00%	13,50
2.1 Liberações Vinculadas	65.606,6	72.611,5	19,75%	81.564,2	19,55%	12,33
2.1.1 Transfer. a Fundos Constitucionais	47.421,8	49.229,3	13,39%	54.615,3	13,09%	10,94
2.1.2 Demais Transfer. a Estados e Mun	4.284,8	6.124,1	1,67%	8.107,0	1,94%	32,38
2.1.3 Transfer. da Lei Complementar 87	3.952,6	3.900,0	1,06%	4.295,4	1,03%	10,14
2.1.4 Outras Vinculações	9.947,4	13.358,1	3,63%	14.546,5	3,49%	8,90
2.2 Liberações Ordinárias	272.403,0	295.053,4	80,25%	335.745,2	80,45%	13,79
2.2.1 Pessoal e Encargos Sociais	72.875,1	78.196,7	21,27%	88.253,8	21,15%	12,86
2.2.2 Encargos da Dívida Contratual	19.655,2	29.177,1	7,94%	14.513,4	3,48%	-50,26
Dívida Contratual Interna	2.242,3	3.872,2	1,05%	1.759,2	0,42%	-54,57
Dívida Contratual Externa	17.412,9	25.304,9	6,88%	12.754,2	3,06%	-49,60
2.2.3 Encargos da DPMF – Mercado	27.006,9	23.740,4	6,46%	31.683,0	7,59%	33,46
2.2.4 Benefícios Previdenciários	90.696,5	107.945,6	29,36%	124.365,7	29,80%	15,21
2.2.5 Custeio e Investimento	58.376,2	51.316,9	13,96%	72.265,9	17,32%	40,82
2.2.6 Operações Oficiais de Crédito	3.793,1	4.676,7	1,27%	4.663,4	1,12%	-0,28
3. RESULTADO FINAN. TES NACIONAL (1-2)	**-9.754,3**	**3.251,2**		**19.039,6**		**485,62**

Fonte: MF/STN

O fluxo de caixa total foi positivo em R$ 16,0 bilhões, motivado principalmente pela queda da despesa com amortização da dívida contratual e aumento do resultado financeiro do Tesouro Nacional e do resultado do relacionamento Tesouro/Bacen.

Execução Financeira do Tesouro Nacional: Fluxo de Financiamento

Discriminação	Jan - Dez/2002	Jan - Dez/2003	Comp 2003	Jan - Dez/2004	Comp 2004	Cresc % 2004/03
FLUXO DE FINANCIAMENTO						
3. RESULTADO FINANC DO TES NACIONAL (1-2)	-9.754,3	3.251,2		19.039,6		485,62
4. RECEITAS	210.803,0	352.879,1	100,00%	256.389,2	100,00%	-27,34
4.1 Emissão de Títulos - Mercado	199.014,9	336.555,5	95,37%	241.764,6	94,30%	-28,17
4.2 Outras Operações de Crédito	11.788,1	16.323,6	4,63%	14.624,6	5,70%	-10,41
5. DESPESAS	213.002,7	278.725,5	100,00%	265.710,4	100,00%	-4,67
5.1 Resgate de Títulos - Mercado	196.138,7	240.095,5	86,14%	245.164,2	92,27%	2,11
5.2 Amortização da Dívida Contratual	16.864,0	38.630,0	13,86%	20.546,2	7,73%	-46,81
Dívida Contratual Interna	2.345,5	2.954,4	1,06%	1.729,7	0,65%	-41,45
Dívida Contratual Externa	14.518,5	35.675,6	12,80%	18.816,5	7,08%	-47,26
6. ENDIVIDAMENTO MOBIL. INT. LÍQ. (4.1-5.1)	2.876,2	96.460,0		-3.399,6		-103,52
7. RESULTADO RELAC TESOURO/BACEN	13.197,7	-42.368,5		6.315,4		-114,91
8. FLUXO DE CAIXA TOTAL (3 + 4 - 5 + 7)	**1.243,7**	**35.036,3**		**16.033,8**		**-54,24**

Fonte: MF/STN

2.3.2 Política Monetária e Creditícia

Comentários Iniciais

A despeito do crescimento econômico ocorrido em 2004, e a fim de preservar os ganhos decorrentes do combate à inflação do ano anterior, a autoridade monetária adotou comportamento austero na fixação das metas para a taxa Selic. Esta atuação foi materializada na pequena redução da meta nos primeiros meses do ano, visto que a inflação apresentava retração, com retomada, a partir de setembro, do processo de ajustamento deste indicador.

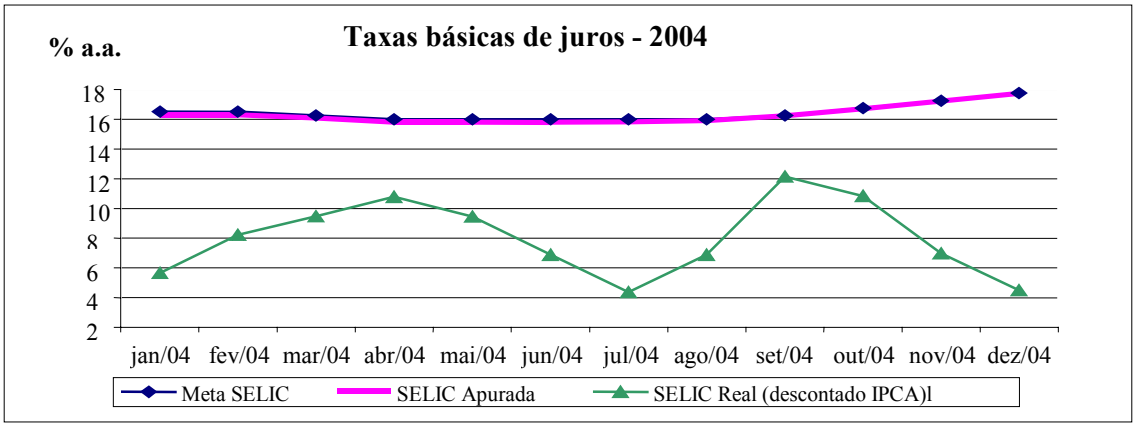
De outro lado, o crédito, tanto para pessoas jurídicas, quanto para pessoas físicas, apresentou significativa expansão ao longo de 2004, situando-se em 27,1% e 28,9%, respectivamente. No caso do crédito às pessoas jurídicas, o aumento reflete o incremento da atividade econômica no período que propiciou o aumento dos investimentos em bens de capital e uso de capital de giro pelo comércio varejista. O crescimento junto às pessoas físicas decorreu, principalmente, do aumento das operações de empréstimo consignado em folha de pagamento.

Taxas de Juros Nominais e Reais

O cenário econômico de 2004 conjugou a retomada do crescimento da produção e das exportações com o aumento da demanda interna, impondo à autoridade monetária a necessidade de efetivo controle das taxas de inflação. Para tal controle, o Banco Central muniu-se, exclusivamente, da fixação da meta para a taxa básica de juros, a taxa Selic, deixando de lado o instrumento associado à modificação da alíquota dos recolhimentos compulsórios sobre depósitos à vista, que se manteve inalterada em 45%.

Dois momentos distintos merecem ser analisados. No primeiro, que se estendeu de janeiro a setembro, houve uma leve redução na taxa Selic no início do ano, que se estabilizou em 16% a.a. Esse período foi marcado pelo crescimento da demanda interna, ainda que sem maiores efeitos nas taxas de inflação, e, conseqüentemente, pelo crescimento da produção, que também decorreu do aumento das exportações.

O segundo período, de setembro ao final de ano, apresentou uma mudança na direção da meta da Selic, que atingiu 17,75% a.a.. Segundo o Bacen, esse aumento se fez necessário para conter as pressões inflacionárias que vinham surgindo em função da combinação entre aumento das demandas interna e externa, e do aumento verificado nos preços internacionais do petróleo, o que trouxe incertezas quanto ao cumprimento das metas de inflação previstas para 2004 e 2005.



Fonte: Banco Central (http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS

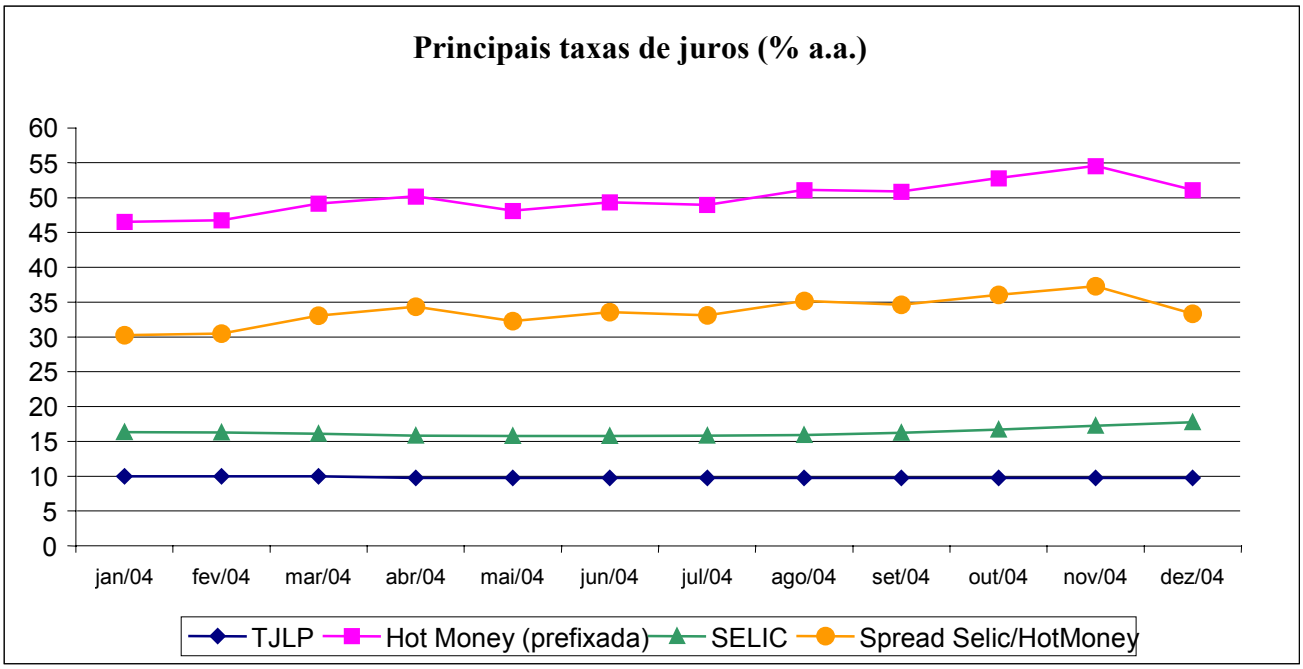
O juro real da economia, descontando-se a inflação pelo IPCA, variou bastante ao longo de 2004, oscilando entre 4,4% a.a. e 12% a.a., ao contrário da taxa Selic, que pouco se modificou, demonstrando que os efeitos sobre a inflação da taxa de juros, enquanto instrumento de política monetária, não é imediato.

Há duas explicações básicas para esse fenômeno. Em primeiro lugar, os efeitos da variação dos juros interbancários não são imediatos, pois existe uma defasagem de seis a nove meses para que a taxa de juros atue nas expectativas dos agentes econômicos.

Em segundo lugar, pode ocorrer, no intervalo que media a variação das taxas de juros e a percepção dos agentes econômicos, outros fatores que influenciam a inflação apurada, tais como, dentre outros, o aumento de exportações, com o conseqüente reflexo na redução da oferta interna; os reajustes de tarifas públicas, decorrentes de inflação passada e, portanto, insensíveis à política de metas; diversas sazonalidades agropecuárias.

A efetividade do sistema de metas de inflação é limitada, já que a autoridade monetária não possui controle sobre todas as variáveis que influenciam o nível de preços e que o resultado dos instrumentos de política nem sempre são imediatos. Registre-se, por exemplo, que, no período entre julho e setembro, a inflação estava em queda e o juro real apresentou significativa elevação. Posteriormente, verificou-se abrupta queda do juro real acompanhada da retomada do processo de elevação da taxa de juros por conta do aumento da inflação nos últimos meses de 2004.

A taxa de juros ofertada às empresas, a chamada taxa *hot money*, manteve-se bem acima da taxa Selic, distanciando-se desta mesmo em períodos de queda ou estabilização, o que demonstra que o *spread* bancário, no período, foi muito mais uma função da procura por crédito do que da modificação das metas de juros ou dos recolhimentos compulsórios, que se mantiveram estáveis.



Fontes: Banco Central. Séries temporais. TJLP (256). Hot Money precificada (3939). SELIC (4189).

Base Monetária, Meios de Pagamento e Agregados Monetários

O cenário macroeconômico de 2004 influenciou o comportamento dos diversos agregados monetários e do ambiente econômico como um todo. O agregado M1 (papel-moeda em poder do público e depósitos à vista), que iniciou o ano de 2004 em R$ 108,3 bilhões, apresentou pequena retração nos primeiros seis meses do ano até atingir cerca de R$ 100 bilhões. Entretanto, no segundo semestre

apresentou forte crescimento, atingindo R$ 127,9 bilhões no final do período, resultando num crescimento total de 18,1%.

Essa retração inicial evidencia o impacto do resultado fiscal contracionista do Governo Federal, além de refletir os efeitos da elevação de juros ocorrida no ano anterior. O posterior crescimento reflete a expansão das operações de crédito do sistema financeiro e o aumento da atividade econômica.

O crescimento diferenciado dos componentes do M1, ao longo de 2004, mostra que o impacto do ingresso de recursos externos e do aumento da atividade econômica atuou de forma diferente sobre o papel moeda em poder do público, que cresceu 23,8%, e sobre os depósitos à vista, que cresceram 14,3%.

A base monetária, no ano de 2004, apresentou crescimento de R$ 15,5 bilhões, atingindo R$ 88,7 bilhões, aumento de 21,1%. Ao analisar as fontes de emissão primária, constata-se o impacto contracionista de R$ 48,3 bilhões devido às operações do Tesouro Nacional. No mesmo sentido contracionista, as operações do setor financeiro atingiram R$ 8,4 bilhões, dos quais, R$ 6 bilhões com operações envolvendo derivativos.

Em oposição ao movimento contracionista, as operações do setor externo, que no ano de 2003 contribuíram com fluxo expansionista de R$ 643 milhões, no ano de 2004, contribuíram com R$ 14,6 bilhões, fruto do surpreendente resultado das contas comerciais externas.

Para tanto, o ajuste de liquidez foi realizado por meio de operações com títulos públicos federais, que atingiram R$ 57,8 bilhões. Como o aumento da demanda por base monetária foi gerado, em quase totalidade, nos dois últimos meses de 2004, visto que, até outubro, havia uma redução de demanda de R$ 1,55 bilhão, foram realizadas operações expansionistas com títulos públicos num valor total de R$ 12,3 bilhões.

Nos casos dos meios de pagamento ampliados, sejam M2, M3 e M4, ocorreram aumentos respectivos de 19,1%, 18% e 16,1%, totalizando R$ 491,9 bilhões, R$ 989,8 bilhões e R$ 1.114,7 bilhões. O aumento de M2 (M1 mais os depósitos de poupança e os títulos emitidos pelas instituições financeiras) apresentou crescimento diferenciado em sua composição. Enquanto os depósitos em poupança cresceram 10,9%, fruto em boa parte da incorporação de rendimentos, os títulos emitidos pelas instituições financeiras cresceram 28,1%, passando de R$ 162 bilhões para R$ 203,9 bilhões, resultado do aumento nos depósitos a prazo e da incorporação em outubro, ao cálculo de M2, dos saldos das chamadas Contas Investimento.

O aumento de M3 (M2 mais as cotas dos fundos de renda fixa e os títulos públicos federais que dão lastro à posição líquida de financiamento em operações compromissadas, realizadas entre o setor não-financeiro e o sistema financeiro) foi resultado, basicamente, do crescimento de 17% das cotas dos fundos de renda fixa, que atingiram R$ 477,6 bilhões, e do aumento de M2. O aumento de 16,1% de M4 deveu-se, em sua quase totalidade, ao aumento de M3, visto que a parcela de títulos públicos, que atingiu R$ 122,1 bilhões, cresceu apenas 2,3%.

O crescimento dos agregados monetários esteve, durante o ano, dentro das metas estipuladas pelo Banco Central. Contudo, a dilação dos limites das metas tornam esse feito, na prática, pouco significativo, dada a magnitude dos intervalos, que implicam grandes oscilações macroeconômicas.

Principais Agregados Monetários

Discriminação	Trimestres de 2004 (1)			
	1º	*2º*	*3º*	*4º* (4)
Metas				
M1 (2)	81,1 – 109,7	85,8 – 116,1	94,4 – 127,7	108,7 – 147,0
Base Restrita (2)	55,7 – 75,4	58,5 – 79,2	63,2 – 85,4	73,6 – 99,6
Base Ampliada (3)	767,4 – 1038,3	800,1 – 1082,5	825,4 – 1116,8	880,0 – 1190,6
M4 (3)	823,8 – 1114,5	876,0 – 1185,1	908,1 – 1228,6	954,2 – 1291,0
Resultados				
M1 (2)	100,3	104,9	106,3	127,7
Base Restrita (2)	68,8	70,8	72,5	87,3
Base Ampliada (3)	911,7	886,9	945,6	979,2
M4 (3)	981,5	959,9	1052,2	1.114,7

Fonte: Banco Central do Brasil (http://www.bacen.gov.br/mPag.asp?perfil=4&cod=307&codP=769&idioma=P)
(1) Refere-se ao último mês do trimestre.
(2) Média dos saldos nos dias úteis do mês do período.
(3) Saldos em final de período.
(4) Apenas outubro e novembro.

O comportamento dos recolhimentos compulsórios é apresentado na próxima tabela.

O aumento da demanda por moeda refletiu-se no aumento dos depósitos à vista. A elevação dos depósitos à vista, por seu turno, afetou diretamente os saldos dos respectivos recolhimentos compulsórios e da exigibilidade adicional, que incide sobre depósitos à vista, de poupança e sobre recursos a prazo (nas alíquotas de 8%, 10% e 8%, respectivamente). No caso dos recolhimentos sobre depósitos à vista, o aumento do saldo no final do período foi de 21,1%, e atingiram o montante de R$ 36,1 bilhões ao final do período.

Conforme comentário anterior, a alíquota dos recolhimentos compulsórios sobre depósitos à vista manteve-se em 45%, o que revela que esse instrumento de política monetária não foi utilizado para redução de liquidez. A opção da autoridade monetária restringiu-se às metas da taxa Selic. Verificou-se que não houve mudança no saldo total dos recolhimentos compulsórios, apesar de variações nos depósitos exigidos das diversas operações.

Recolhimentos Compulsórios/ Encaixes Obrigatórios – Total

(em R$ bilhões)

	2002	**2003**	**2004**	**2004/2003**
Depósitos à vista(1)	30,2	29,8	36,1	21,14%
Poupança(2)	30,0	30,1	35,5	17,94%
Depósitos a prazo(3)	23,5	23,4	20,9	-10,68%
Depósitos judiciais(4)	12,7	14,9	0,1	-99,33%
Exigibilidade adicional(5)	26,5	27,0	32,5	20,37%
TOTAL	**123,1**	**125,2**	**125,1**	**-0,08%**

Fonte: Banco Central. Série temporais 1849(1), 1847+1848(2),1851(3),1845(4),1797(5).

Empréstimos do Setor Financeiro

Aliando-se à relativa estabilidade dos juros, o aumento do ingresso de divisas e o início do processo de retomada do crescimento econômico levaram a uma conjuntura favorável ao aumento das operações de crédito na ordem de 17,6%, basicamente advindo de crédito consignado, significativamente superior à taxa de crescimento de 8,3% verificada no ano anterior.

Empréstimos do Setor Financeiro

(em R$ milhões)

Período	Setor público			Setor privado							Total geral
	Governo federal	Governos estaduais e municipais	Total do setor público	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoas físicas	Outros serviços	Total do setor privado	
Total das Instituições Financeiras											
2003	4.737	10.246	14.983	116.868	25.056	44.861	43.285	94.431	71.908	396.409	411.392
2004	5.042	14.105	19.147	124.731	25.756	55.207	54.636	125.697	78.799	464.826	483.973
Variação %	6,44	37,66	27,79	6,73	2,79	23,06	26,22	33,11	9,58	17,26	17,64
Instituições Financeiras Privadas											
2003	1.273	721	1.994	67.424	8.262	16.363	33.244	72.615	44.729	242.637	244.631
2004	1.308	1.618	2.926	74.148	8.075	21.464	42.086	98.244	45.664	289.681	292.607
Variação %	2,75	124,41	46,74	9,97	-2,26	31,17	26,60	35,29	2,09	19,39	19,61
Instituições Financeiras Públicas											
2003	3.464	9.525	12.989	49.444	16.794	28.498	10.041	21.816	27.179	153.772	166.761
2004	3.734	12.487	16.221	50.583	17.681	33.743	12.550	27.453	33.135	175.145	191.366
Variação %	7,79	31,10	24,88	2,30	5,28	18,40	24,99	25,84	21,91	13,90	14,75

Fonte: Boletim do Banco Central fev 2004 (II.18, II.19 e II.20)

O aumento das operações de crédito deveu-se, em sua maior parte, ao aumento da oferta de crédito das instituições financeiras privadas ao setor privado, no total de 19,61%, embora a elevação da oferta de crédito pelas instituições financeiras públicas de 14,75% também seja digna de nota. Destacam-se, em relação às instituições financeiras privadas, o crescimento dos empréstimos aos setores rural, 31,17%, comércio, 26,6%, e às pessoas físicas, 35,29%. Este último passou a ser o principal segmento no mercado de crédito das instituições financeiras privadas. Esse desempenho pode ser atribuído aos efeitos da Lei n.º 10.820/2003, já citada anteriormente.

A concessão de crédito pelas instituições financeiras privadas ao setor público representa pequena parcela do total dos créditos ofertados (menos de 1%), não obstante o crescimento de 46,7%, resultante da elevação do volume de crédito contratado pelos governos estaduais e municipais, que cresceu, isoladamente, 124,41%.

O crescimento do crédito fornecido pelas instituições financeiras com participação de capital público foi de 14,75% e concentrou-se no setor privado, notadamente para as pessoas físicas e para o comércio. Além disso, o crédito para estados e municípios, concedido pelas instituições financeiras oficiais – que são as grandes financiadoras desses entes –, cresceu 31,10%.

Verificou-se, também, que as instituições financeiras públicas respondem por 61% da oferta de crédito rural

O mesmo ocorre em relação ao segmento de habitação, no qual as instituições financeiras públicas representam cerca de 69% do volume de crédito ofertado, ainda que o crescimento da oferta tenha sido de apenas 2,3%.

Distribuição da Oferta de Crédito

Ano	Tipo de Instituição Financeira	Setor público			Setor privado							Total geral
		Governo federal	Governos estaduais e municipais	Total do setor público	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoas físicas	Outros serviços	Total do setor privado	
2003	privada	0,27	0,07	0,13	0,58	0,33	0,36	0,77	0,77	0,62	0,61	0,59
	pública	0,73	0,93	0,87	0,42	0,67	0,64	0,23	0,23	0,38	0,39	0,41
2004	privada	0,26	0,11	0,15	0,59	0,31	0,39	0,77	0,78	0,58	0,62	0,60
	pública	0,74	0,89	0,85	0,41	0,69	0,61	0,23	0,22	0,42	0,38	0,40

Fonte: Boletim do Banco Central fev 2004 (II.18, II.19 e II.20)

Em relação à qualidade dos créditos, contatou-se uma melhora geral, visto que a faixa de risco AA até C apresentou crescimento entre 2003 e 2004, situando-se em 89,6%, principalmente nos segmentos indústria, comércio e pessoas físicas. A faixa H, considerada de maior risco, na qual se provisiona o total do crédito, caiu de 4,5% para 3,2%. Tais fatos comprovam que o grau de inadimplência dos empréstimos caiu no ano de 2004.

Essa realidade contraria, em parte, o discurso das instituições financeiras, que atribui à inadimplência a causa da elevação do *spread* bancário. No ano de 2004, as taxas de juros, especificamente *hot money*, apresentaram tendência de crescimento, ao passo que os níveis de inadimplência caíram. E, como dito anteriormente, a taxa Selic manteve-se estável ao longo de boa parte do ano.

Classificação do Risco de Crédito

(em participação percentual e em R$ milhões)

Ano	Classificação do risco do crédito	Setor público			Setor privado							Total geral
		Governo federal	Governos estaduais e municipais	Total do setor público	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoas físicas	Outros serviços	Total do setor privado	
2003	AA a C	4.720	9..239	13.959	105.427	17.568	42.384	39.030	78.891	63.957	347.257	361.216
		100	89,9	93,1	89,2	70,2	94,1	90,6	84,1	89,7	87,6	87,8
	D a G	1	201	202	6.471	5.755	1.835	2.638	9.110	5.641	31.450	31.652
		0,0	2,0	1,3	5,5	23,0	4,1	6,1	9,7	7,9	7,9	7,7
	H	0	839	839	6.343	1.713	726	1.423	5.775	1.697	17.677	18516
		0,0	8,2	5,6	5,4	6,8	1,6	3,3	6,2	2,4	4,5	4,5
2004	AA a C	5.001	11.735	16.736	116.717	17.367	51.885	50.536	108.672	71.879	417.056	433.792
		99,2	83,2	87,4	93,6	67,4	94,0	92,5	86,5	91,2	89,7	89,6
	D a G	41	1.119	1.160	5.827	6.695	2.573	2.821	10.546	5.246	33.708	34.868
		0,8	7,9	6,1	4,7	26,0	4,7	5,2	8,4	6,7	7,3	7,2
	H	0	1.251	1.251	2.187	1.694	749	1.279	6.479	1.674	14.062	15.313
		0,0	8,9	6,5	1,8	6,6	1,4	2,3	5,2	2,1	3,0	3,2

Fonte: Boletim do Banco Central fev2003 e fev 2004 (II.21 – Operações de crédito do sistema financeiro)

2.4 RELAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS COM O EXTERIOR

2.4.1 Balanço de Pagamentos

O desempenho do balanço de pagamentos (BP) em 2004 notabilizou-se pela boa performance quanto ao saldo da balança comercial e das transações correntes. Os saldos, em milhões de dólares, obtidos em 2004 foram de US$ 33.693,40 e US$ 11.669,00, respectivamente. O bom desempenho pode ser melhor constatado ao observar-se que houve um incremento de 35,89% no saldo da balança comercial e de 179,36% no saldo da transações correntes em comparação com o ano de 2003.

Indicadores do Setor Externo

(em US$ milhões)

Ano	Balança Comercial (Saldo)	Saldo das Transações Correntes	Reservas Internacionais (Conceito de Liquidez)	Meses de Importações de Bens	Dívida Externa Bruta (Registrada e não Registrada / Pública e Privada)
1999	-1.198,90	-25.335,00	36.342,00	9	241.468,00
2000	-697,70	-24.225,00	33.011,00	7	236.156,00
2001	2.650,50	-23.215,00	35.866,00	8	209.934,00
2002	13.121,30	-7.637,00	37.823,00	10	210.711,00
2003	24.793,90	4.177,00	49.296,00	12	214.929,00

Ano	Balança Comercial (Saldo)	Saldo das Transações Correntes	Reservas Internacionais (Conceito de Liquidez)	Meses de Importações de Bens	Dívida Externa Bruta (Registrada e não Registrada / Pública e Privada)
2004	33.693,40	11.669,00	52.935,00	10	201.374,00

Fonte: Bacen– Depec: www.bcb.gov.br

Uma análise mais detalhada dos balanços de pagamentos de 2003 e 2004 mostra o expressivo incremento das exportações e importações, 32% e 30%, respectivamente. O valor das exportações quase alcançou US$ 100 bilhões em 2004, conforme tabela seguinte. Destaca-se, no entanto, que houve redução de 73,59% do resultado do balanço de pagamentos, fato explicado principalmente pelo *deficit* na conta capital e financeira no valor de US$ 7.310,00 milhões.

Os resultados do BP tanto de 2003 quando de 2004 foram superavitários, o que resulta no incremento das reservas internacionais. A próxima tabela também revela que o saldo das transações correntes evoluiu de 0,82% do PIB em 2003 para 1,94% do PIB em 2004, o que constitui um aspecto positivo para a redução da vulnerabilidade externa do País.

Evolução do Balanço de Pagamentos

(em US$ milhões)

Discriminação	2003	2004	Variação %
Balança Comercial (FOB)	24.794,00	33.693,00	35,89
Exportações	73.084,00	96.475,00	32,00
Importações	48.290,00	62.782,00	30,00
Serviços e Rendas	-23.483,00	-25.293,00	
Transferências Unilaterais	2.867,00	3.268,00	13,99
Transações Correntes	4.177,00	11.669,00	179,36
Conta Capital e Financeira	5.111,00	-7.310,00	
Investimento Direto Líquido	9.894,00	8.695,00	-12,12
Outros	-4.783,00	-16.005,00	
Erros e Omissões	-793,00	-2.115,00	
Resultado do Balanço	8.496,00	2.244,00	-73,59
Transações Correntes/PIB (%)	0,82	1,94	

Fonte: Bacen: www.bcb.gov.br

A melhora da balança comercial decorreu de um aumento gradual e consistente das exportações, fruto de diversos fatores, entre os quais uma maior demanda externa e uma taxa de câmbio real efetiva atrativa para o setor exportador. Outros fatores como a diversificação ou incorporação de novos mercados com ampliação das vendas para regiões não tradicionais, como África, e incremento das vendas para o Mercosul, a Zona do Euro e os Estados Unidos também podem explicar parte do desempenho da balança comercial.

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

Taxa de Câmbio Efetiva Real (Anual)

Período	IPA-IT Exportações manufaturados	IPA-OG Exportações	INPC Exportações manufaturados	INPC Exportações
1999	114,2893	118,0964	103,8681	106,0516

Período	IPA-IT Exportações manufaturados	IPA-OG Exportações	INPC Exportações manufaturados	INPC Exportações
2000	100,0296	100,0819	99,9946	99,99905
2001	115,8148	113,1711	119,5064	118,5996
2002	111,8853	112,7052	120,495	125,331
2003	101,3134	103,1404	117,6385	124,9205
2004	93,33673	97,88078	113,8155	122,8926

Fonte: IPEA: www.ipeadata.gov.br

Notas: 1) Índices usados: a) IPA (Índ. de Preços no Atacado/FGV); b) IT: Indústria de Transformação; e c) OG: oferta global.
2) Para todos, índice (média 2000 = 100)

Pode-se observar, com base na tabela anterior, que, desde 2002, vem havendo uma valorização da moeda nacional frente a uma cesta de moedas estrangeiras, apurada pelo IPA e pelo INPC. Verifica-se, ainda, que o saldo da balança comercial vem crescendo no mesmo período (vide primeira tabela desta seção). Isso sugere que a taxa de câmbio real não é o único fator determinante do saldo comercial e que, apesar da valorização da moeda nacional, a taxa de câmbio ainda se encontra num patamar atrativo para o setor externo.

2.4.2 Reservas Internacionais

As reservas internacionais podem ser calculadas segundo dois critérios: o conceito de liquidez internacional e o de reservas líquidas ajustadas. Este último considera taxas de câmbio definidas em datas estabelecidas pelo Memorando Técnico de Entendimento (MTE) para mensurar os ativos denominados em outras moedas que não o dólar norte-americano.

As reservas internacionais, calculadas segundo o primeiro conceito, também apresentaram um saldo expressivo em 2004, US$ 52.935,00 milhões, com um incremento de 7,38% em relação ao ano anterior. Destaque-se que esse resultado foi bem superior ao estimado para o período. Nesse contexto, o Banco Central contribuiu para o incremento dos saldos das reservas ao comprar divisas em função das condições favoráveis do mercado cambial.

Observa-se, também na primeira tabela desta seção, que o nível de reservas poderia pagar 10 meses de importações mensais (valor médio) no referido exercício. Destaque-se que, em 2004, foi registrada uma dívida externa total de US$ 201.374,00 milhões, revelando uma redução de 6,3% em relação ao estoque de 2003.

De um modo geral, os indicadores do setor externo apresentam uma melhora de desempenho no período de 1999 a 2004. Tal fato demonstra que vem havendo uma redução da vulnerabilidade externa no período analisado. Convém ressaltar que, desde o inicio de 2003, o Bacen vem adotando a estratégia de reduzir parcela da dívida pública interna atrelada ao dólar, e de comprar divisas no mercado para pagamento da dívida externa e para recomposição do nível de reservas internacionais. Essas estratégias também ajudam a reduzir a vulnerabilidade do balanço de pagamentos.

2.4.3 Percepção Internacional: Risco-País

O risco-Brasil, medido pelo banco J. P. Morgan, apresentou crescimento até meados de 2004 e um decréscimo no segundo semestre de 2004. Alguns fatos foram marcantes para explicar o comportamento do risco Brasil em 2004.

a) Em 5.1.2004 (risco-Brasil = 428 pontos) os investidores apostaram na retomada do crescimento em 2004. Houve uma grande demanda por títulos da dívida externa brasileira por parte de não-residentes.

b) Em 19.2.2004 (587 pontos), foi gerado um clima de desconfiança entre investidores por causa das denúncias de corrupção no governo.

c) Em 19.3.2004 (529 pontos), os bancos estrangeiros divulgaram relatórios desaconselhando investimentos no Brasil devido aos fracos sinais de crescimento econômico.

d) Em 10.5.2004 (808 pontos) os investidores estrangeiros intensificaram a retirada de recursos dos países emergentes, temendo uma alta brusca dos juros nos EUA. O preço do petróleo disparou.

e) Em 19.7.2004 (587 pontos), o mercado reviu suas expectativas de crescimento econômico. Os sinais de crescimento econômico e de bom desempenho do setor externo contribuíram para a redução do risco-Brasil ao longo do segundo semestre.

f) Em 17.12.2004, o risco Brasil caiu para 396 pontos. As taxas de juros relativamente baixas dos EUA também contribuíram para o declínio do risco país.

Apenas para referenciar o indicador, até meados de 2001, o risco-país para Brasil e Argentina apresentavam evolução próxima com curtos afastamentos em períodos específicos (por exemplo, em 1995, em decorrência de incertezas sobre a sustentabilidade argentina após a crise mexicana, e no início de 1999, em função da crise cambial brasileira). A partir da segunda metade de 2001, os riscos se descolam e o patamar atual do risco-Argentina, após o *default*, encontra-se na casa de 5.400 pontos-base.

México e Venezuela, respectivamente, segundo e terceiros emissores em ordem de importância na América Latina, após o Brasil, apresentaram *spread* soberano de 150 a 250, no caso do primeiro, e próximos ao brasileiro, no caso do segundo. Observa-se, no caso mexicano, relativa imunidade à instabilidade que caracterizou os demais emissores latino-americanos.

3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2004

3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2004

O processo orçamentário federal relativo ao exercício financeiro de 2004 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 n° 10.933, de 11 de agosto de 2004 (PPA 2004/2007); Lei n° 10.707, de 30 de julho de 2003 (LDO/2004); Lei n° 10.837, de 16 de janeiro de 2004 (LOA/2004); e por disposições operacionais contidas na Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, no Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, na Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, e na Resolução n° 1, de 4 de outubro de 2001, do Congresso Nacional.

Registre-se que não foi editada ainda 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 a lei orçamentária anual, matérias essas disciplinadas, até o presente, por disposições da Lei n° 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 n° 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3.1 O 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 supracitada ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

O Plano Plurianual proposto para o quadriênio 2004-2007 foi encaminhado ao Congresso Nacional mediante o Projeto de Lei n° 30, de 2003, tendo sido sancionada e promulgada, no ano seguinte, a Lei n° 10.933, de 11 de agosto de 2004.

Segundo o Projeto de Lei, os programas e ações contemplados no PPA 2004/2007 foram selecionados de acordo com uma metodologia orientada para a realização da estratégia de desenvolvimento de longo prazo idealizada pelo Governo Federal, fundamentada em um encadeamento lógico entre bases estratégicas e ações de governo.

Ainda segundo esse modelo de planejamento, a elaboração dos programas tem como referência a Orientação Estratégica de Governo, que se desdobra em cinco dimensões, articuladas em três megaobjetivos, que se abrem em 30 desafios (macroobjetivos), os quais expressam os alvos que se deve atingir para promover o desenvolvimento. Ou seja, os desafios são enfrentados por meio de 379 programas, que contemplam cerca de 3.860 ações.

Os programas são criados, originalmente, para resolverem problemas junto à sociedade. A principal inovação contida na metodologia de elaboração de programas da proposta de PPA para 2004 a 2007 consiste na necessidade de identificação desses problemas, entendidos enquanto demandas não satisfeitas ou carências identificadas, que, quando reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos (Manual de Elaboração de Programas, 2003).

Na seleção de problemas deve ser explicitado o segmento ou setor (social, econômico, espacial) afetado pelo mesmo, a fim de se filtrar qual a parcela da sociedade que representa o seu público-alvo. A solução do problema, por sua vez, deve traduzir-se pelo objetivo do programa. Definidos e identificados os problemas, deve-se buscar suas causas e desenvolver ações de forma a combatê-las, reduzi-las ou eliminá-las. 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 Relatório de Levantamento referente ao TC n° 015.271/2003-4, o Tribunal de Contas da União analisou o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004/2007 e atestou que o processo de planejamento foi aprimorado, a partir da existência de metodologia e sistemas de informações destinados à elaboração e acompanhamento do PPA. No entanto, verificou-se dificuldade de avaliação da orientação estratégica de governo, 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 pública, dado que 176 programas apresentam falhas na elaboração de seus indicadores de desempenho.

Algumas inovações podem ser identificadas no Plano Plurianual para o período 2004/2007, quais sejam:

a) as metas físicas dos projetos de grande vulto, estabelecidas para o período do Plano Plurianual, respeitada a respectiva regionalização, constituem-se em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais (art. 3º);

b) os valores financeiros estabelecidos a cada ação no Plano Plurianual são estimativos e não se constituem em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e seus créditos adicionais (art. 4º);

c) os projetos de lei de revisão anual serão encaminhados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei de revisão anual do plano plurianual, o PL n° 52/2004, que altera dispositivos da Lei n° 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o período 2004/2007. O PL n° 52/2004 propõe a exclusão de 17 programas, a criação de 18 programas e a alteração de outros 347 programas. Estabelece ainda conceitos para serem utilizados no plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, o que enseja, por parte do Congresso Nacional, a discussão em torno de projeto de lei que disponha sobre a elaboração e organização dos instrumentos orçamentários vigentes, haja vista a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Segundo a Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007, há uma previsão de dispêndios globais, para os próximos quatro anos, da ordem de R$ 1.836 bilhões, valor 65% superior ao previsto no PPA 2000/2003 (R$ 1.113 bilhões), a partir de parcerias públicas e privadas, para atingir os objetivos constantes nos programas, assim distribuídos:

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

(em R$ bilhões)

Ano	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Valor Original Previsto PPA (1)	402,2	445,4	480,3	508,0	1.835,9
Dotação Inicial LOA (2)	326,4	-	-	-	326,4
Despesa Executada (3)	305,5	-	-	-	305,5

Fonte: Mensagem Presidencial que encaminhou o PL n° 30, de 2003 – Congresso Nacional e Siafi.

(1) Gastos Globais, incluindo: orçamentos fiscal e da seguridade social, Agências Oficiais de Crédito, Fundos, Empresas Estatais e Parcerias.

(2) e (3) Dispêndios dos orçamentos fiscal e da seguridade social, excluídos os gastos com Encargos Especiais.

Se o valor original previsto no PPA 2004/2007 para o ano de 2004 for comparado às despesas previstas e executadas para os programas na Lei Orçamentária Anual do mesmo exercício, pode-se notar uma coerência entre os instrumentos de planejamento e orçamento, haja vista a não-inclusão dos investimentos das empresas estatais nesta contabilização.

Quanto às fontes de recursos previstas no PPA 2004/2007, podem-se destacar as seguintes:

Fonte de Recursos do PPA 2004/2007

(em R$ 1,00)

Fonte	Valor Global	Percentagem (%)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	1.367.401.394.594	74,5%
Agências Oficiais de Crédito	196.811.138.342	10,7%
Investimentos das Estatais	142.563.428.346	7,8%
Fundos geridos pelo Governo – Disponibilidades	78.011.512.101	4,2%
Parcerias (estados, municípios e setor privado)	40.059.303.472	2,2%
Plano de Dispêndios das Estatais	9.667.474.730	0,5%
Outras	1.417.837.000	0,1%
TOTAL	**1.835.932.088.585**	**100,0%**

Fonte: Mensagem Presidencial que encaminhou o PL n° 30, de 2003 – Congresso Nacional.

O plano traz, como ocorrido no último quadriênio, a utilização de recursos de diversas fontes visando ao custeio de investimentos e ações continuadas. Sucede que cerca de 74,5% do total dos recursos representam recursos fiscais e da seguridade do governo federal, 22,7% originam-se de investimentos das estatais, agências oficiais de crédito e fundos, e pouco mais de 2% são oriundos de parcerias, que não podem ser entendidos como números definitivos, mas como uma expectativa de financiamento de outros agentes da economia brasileira, que não o Governo Federal.

A totalidade dos recursos é distribuída pelos Poderes da União, nos seguintes termos: 96,0% para o Executivo, 1,0% para o Legislativo, 2,7% para o Judiciário e 0,3% para o Ministério Público da União, cerca de R$ 1.761 bilhões, R$ 18 bilhões, R$ 50 bilhões e 6 bilhões, respectivamente. Dos recursos destinados ao Poder Executivo, o montante de R$ 1.761 bilhões está distribuído entre 3 megaobjetivos, quais sejam:

Recursos Previstos no PPA 2004/2007 por Megaobjetivo

(em R$ 1,00)

Megaobjetivo	Recursos Previstos no PPA 2004/2007	Percentual
I - Inclusão social e redução das desigualdades sociais	993.153.206.895	56%
II - Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais	585.041.817.250	33%
III - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia	183.293.535.224	11%

Fonte: Mensagem Presidencial que encaminhou o PL nº 30, de 2003 – Congresso Nacional.

A Lei n° 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o PPA 2004/2007, estabeleceu o planejamento governamental federal a partir de uma metodologia orientada para a realização da estratégia de desenvolvimento de longo prazo idealizada pelo Governo Federal, fundamentada em um encadeamento lógico entre dimensões, megaobjetivos, desafios, programas e ações.

A avaliação da execução do Plano Plurianual no exercício de 2004, que objetiva dar cumprimento ao disposto no § 1º do art. 20 da Lei n.º 10.707, de 20 de julho de 2003, está inserida no capítulo referente à Análise Setorial. Esse capítulo foi inserido no Relatório das Contas do Governo de 2004 para dar cumprimento ao disposto no § 1º do art. 20 da Lei n° 10.707, de 30 de julho de 2003 – Lei

de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2004. Essa norma determina ao Tribunal de Contas da União que, em seu parecer prévio acerca das contas dos Poderes da República, classifique os resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, considerados os objetivos e as metas e prioridades estabelecidas para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas por créditos adicionais e decretos de limitação de empenho.

3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Constituição Federal dispõe no art. 165, § 2º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá compreender 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.

3.2.1 Priorização de Ações no Exercício de 2004

Em que pesem as sobreditas determinações constitucionais, a LDO para 2004, Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003, não identificou as metas e prioridades, remetendo a sua especificação, em seu art. 2º, ao projeto de lei do Plano Plurianual (PPA).

De fato, em abril de 2003, data para encaminhamento ao Congresso Nacional do projeto de lei da LDO para 2004, ainda não eram conhecidos, para o período 2004-2007, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, da mesma forma que para os programas de duração continuada. Assim sendo, é razoável supor que a especificação de metas para a LDO tenha restado prejudicada.

Contudo, o anexo de metas e prioridades que deveria integrar o projeto de lei do PPA não foi publicado junto ao Plano Plurianual 2004/2007, instituído pela Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004. O art. 13 dessa norma concedeu prazo de 60 dias para que o Poder Executivo procedesse a essa publicação:

> *"Art. 13. As metas e as prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2004, correspondem aos projetos de grande vulto que, em 31 de dezembro de 2003, apresentaram execução orçamentária superior a 50% (cinqüenta por cento) do seu valor total estimado e às atividades e operações especiais dos programas sociais constantes da lei orçamentária para 2004.*
>
> *Parágrafo único. O Poder Executivo publicará, no prazo de até 60 dias após a aprovação desta Lei, as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2004."*

Em cumprimento a esse dispositivo legal, foi editado o Decreto n.º 5.248, de 20 de outubro de 2004, que identificou 595 ações em 102 programas considerados prioritários. No que se refere às metas físicas, entretanto, verifica-se que algumas ações identificadas neste dispositivo legal apresentaram divergências das consignadas na LOA 2004, Lei n.º 10.837, de 16 de janeiro de 2004. É o caso das ações integrantes do programa 1049 – Acesso à Alimentação.

O quadro a seguir registra as metas apresentadas para as ações na Lei Orçamentária Anual e no Decreto n.º 5.248/2004.

Metas Divergentes – Ações Prioritárias – LOA 2004 e Decreto n.º 5.248/2004

Cód.	Ação/meta	Decreto	LOA
0989	Apoio à Produção de Alimentos para o Auto-consumo.		
	Família atendida (unidade)	71.709	23.903
001X	Apoio a Projetos de melhoria das condições Socioeconômicas das Famílias		
	Projeto apoiado (unidade)	6.663	2.201
4835	Capacitação dos gestores Locais para Implementação do Fome Zero		
	Pessoa Capacitada (unidade)	38.700	12.900
2792	Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos		
	Família Atendida(unidade)	50.133	16.711
4592	Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Local		
	Consórcio formado (unidade)	90	30

Fonte: Anexos do Decreto n.º 5248/2004 e da Lei n.º 10.837/2004

Com base nos dados obtidos no Siafi Gerencial, verifica-se que, em 2004, de forma diversa dos exercícios anteriores, as dotações orçamentárias referentes às ações consignadas como prioritárias foram executadas em volume superior às demais, se desconsideradas as despesas obrigatórias e financeiras. Em média, as ações prioritárias foram executadas em 72,92% do orçado, contra 60,39% observados para as ações não-prioritárias. Os números são também expressivos quando comparados com o total das dotações contingenciáveis e a sua correspondente execução: no conjunto das ações prioritárias, a execução alcança 85%, enquanto no conjunto das não-prioritárias, 79,7%.

Importa registrar, entretanto, que a prioridade conferida a determinadas ações pode estar mais ligada a seu estágio de execução que a sua importância para o atingimento de determinados objetivos reputados como essenciais. Assim, as metas e prioridades fixadas para 2004, em razão do PPA 2004-2007, foram parcialmente representadas por projetos de grande vulto que apresentaram, em 31.12.2003, execução superior a 50% do seu valor total estimado.

Ademais, as metas para 2004 só foram conhecidas ao final do exercício, no mês de outubro. Esse fato torna inviável a priorização de qualquer ação para o próprio exercício.

Não obstante essas considerações, cabe registrar que algumas ações identificadas como prioritárias não foram sequer executadas em 2004, conforme demonstra o quadro a seguir:

Ações Prioritárias Não Executadas

(em R$ 1,00)

Programa	Ação	Denominação	Dotação
0068	4731	Atualização do mapa de focos de trabalho infantil	100.000
0073	0742	Apoio a comitês estaduais de combate a exploração sexual infantil	30.000
0099	4781	Reinserção no mundo do trabalho	100.000
0103	2597	Monitoramento das cadeias produtivas e dos beneficiários	500.000
0122	0586	Apoio a projetos de ação social em saneamento (PASS)	3.300.000
0138	0859	Pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas	11.664.124
0153	4966	Cadastro nacional de crianças passíveis de adoção e famílias	50.000
0154	6082	Fomento a pesquisas e estudos relacionados à violência social	285.000
0167	0664	Apoio a proteção do patrimônio histórico nacional contra desastres	95.000
1016	2708	Rotas de artesanato e turismo	30.000
1060	0929	Apoio a distribuição de material didático para alfabetização	170.000
1060	0931	Apoio à distrib.de merenda esc. Aos alfabetizandos jovens e adultos	170.000
1060	0934	Apoio ao transporte escolar para alfabetizandos jovens e adultos	930.000
1061	0915	Poupança-escola	2.500.000
1061	0922	Apoio a educação para a ciência no ensino médio	334.000
1062	0577	Concessão de crédito educativo a estudantes carentes	7.814.127
1066	0928	Apoio a implantação de projetos juvenis no ensino médio	122.878

Programa	Ação	Denominação	Dotação
1066	0944	Apoio a implementação da escola básica ideal	2.668.090
1070	0938	Apoio a organ. de sistemas estaduais de avaliação do ensino	3.128.058
1070	0943	Apoio a capacitação dos trabalhadores atuantes no ensino fundamental	144.000
1072	6377	Capacitação de recursos humanos para a educação a distância	2.000.000
1073	0956	Apoio ao estudante (PA)	742.800
1075	2263	Distribuição de programas de rádio-escola	1.000.000
1075	6324	Distribuição de acervos bibliog. De multimídia para esc. De ens. méd.	2.000.000
1075	6360	Instrumental p/ ensino e pesq. p/ as instit. da Rede Fed. De Educ.Profis.	2.800.000
1101	4535	Outorga de certificado para exploração comercial de obras	100.000
1120	4288	Capacitação de mediadores de conflitos sociais	214.871
1142	2850	Fomento a projetos na área do direito autoral	133.851
1216	0831	Apoio a instalação de modalidades alternativas à atenção hospitalar.	400.000
1216	4291	Acreditação dos estabelecimentos de saúde da rede pública e privada	200.000
1255	2344	Funcionam. de núcleos de esportes de criação nacional e ident. cult.	100.000
1255	2350	Fomento à implantação de centros de memória do esporte	100.000
1300	6153	Cadastro nacional de profissionais e estabelecimentos assistenciais	2.000.000
8007	6459	Fomento a projetos de gerenciamento e disposição de resíduos	1.399.000
		TOTAL	**47.325.799**

Fonte: Siafi Gerencial

O volume das dotações orçamentárias concernentes a essas ações não é expressivo frente ao orçamento da União. Contudo, em se tratando de ações prioritárias, a não-execução dessas despesas só pode ser aceita diante da ocorrência de fatores imprevisíveis que impeçam sua efetivação.

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 pública/PIB e da criação de condições para a redução das taxas de juros.

No parágrafo primeiro do art. 4º da Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, é determinado que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve conter Anexo de Metas Fiscais relativas a receitas, despesas, resultado primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

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 (receitas provenientes de operações de crédito, remuneração de disponibilidades etc.). 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.

Em observação à determinação da Lei Complementar n.º 101/2000, no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2004, Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003, foi fixada meta de *superavit* primário de 4,25% do PIB para o conjunto do setor público em 2004. A participação do governo federal nesta meta foi fixada em 3,15% do PIB, para a qual o governo central contribuiria com 2,45%, do PIB e as estatais federais, com 0,7%, podendo tais resultados serem compensados entre si.

Por seu turno, as receitas e as despesas para 2004, consoante a LDO, deveriam contribuir para o alcance da sobredita meta. O diploma legal não dispôs especificamente sobre os valores a serem observados.

A tabela a seguir registra o *superavit* primário obtido no exercício de 2004, bem como os alcançados nos anos de 2002 e 2003, segundo os dados divulgados pelo Bacen:

Resultado Primário por Esfera de Governo [1] – 2004

(em R$ milhões)

Esfera	2002		2003		2004	
	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor [2]
Governo Central	**2,37**	**31.919**	**2,49**	**38.744**	**2,96**	**52.385**
Tesouro Nacional [3]	3,69	49.694	4,20	65.343	4,79	84.707
Bacen	-0,06	-777	-0,01	-195	-0,02	-336
INSS	-1,26	-16.997	-1,70	-26.405	-1,81	-31.985
Governos Regionais	**0,79**	**10.633**	**0,89**	**13.821**	**0,99**	**17.482**
Estaduais	0,64	8.560	0,77	11.916	0,91	16.060
Municipais	0,15	2.073	0,12	1.906	0,08	1.422
Empresas Estatais	**0,73**	**9.838**	**0,87**	**13.608**	**0,64**	**11.245**
Federais	0,47	6.319	0,62	9.597	0,51	8.937
Estaduais	0,26	3.504	0,24	3.793	0,13	2.245
Municipais	0,00	14	0,01	217	0,00	62
Setor Público	**3,89**	**52.390**	**4,25**	**66.173**	**4,58**	**81.112**

Fonte: Bacen – Nota para a Imprensa –28.1.2005 e Anexo de Metas Fiscais/ Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2006

(1) PIB 2002 -> R$ 1.346.028 milhões ; PIB 2003 -> R$ 1.556.182 milhões; PIB 2004 -> R$ 1.769.202 milhões (divulgado pelo IBGE).

(2) Os dados divulgados pelo Bacen apresentam divergências dos apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional, no que se refere ao resultado do Governo Central, em razão da metodologia adotada para apuração do mesmo.

(3) O termo utilizado no demonstrativo do Bacen é "governo federal". A substituição por "Tesouro Nacional" tem por objetivo preservar o conceito de Governo Federal utilizado no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Como pode ser verificado, o resultado primário do setor público em 2004 atingiu 4,58% do PIB, R$ 81.112 milhões, ultrapassando a meta fixada para o exercício correspondente a 4,25% do PIB, o que confirma a trajetória ascendente dos resultados positivos obtidos pela Administração em razão de significativos ajustes orçamentários.

O governo federal, composto pelo chamado "governo central" e estatais federais, apresentou resultado primário equivalente a 3,47% do PIB. O governo central – assim entendido a União, suas autarquias e fundações – contribuiu com o percentual de 2,96% do PIB, ou R$ 52.385 milhões. Isso compensou o resultado das estatais federais, que ficou abaixo da meta, pois seu *superavit* atingiu apenas 0,51% do PIB, ou R$ 8.937 milhões.

Nos dados apresentados, o resultado do Tesouro Nacional atingiu R$ 84.707 milhões enquanto que o resultado da Previdência Social foi negativo no montante de R$ 31.985 milhões. Importa registrar, entretanto, que a tabela anterior, a exemplo de outros demonstrativos, considerou como receitas do INSS apenas os valores obtidos com a receita da contribuição de empregados e trabalhadores. Assim, o resultado negativo identificado decorre tão-somente do confronto dessa receita com os valores despendidos com o pagamento de benefícios previdenciários.

Considerando que a Previdência Social integra o sistema de Seguridade Social, é perfeitamente legítimo o financiamento de despesas previdenciárias com fontes de recursos vinculadas à Seguridade. Tal fato implica a descentralização para a Previdência de recursos oriundos, por exemplo, da contribuição sobre o Lucro Líquido, da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, dentre outras que transitam pelo Tesouro Nacional. Assim sendo, a distinção entre INSS e Tesouro, presente no quadro anterior, possui mais caráter metodológico que jurídico.

Em relação aos governos regionais, os resultados observados de 2002 a 2004 indicam o esforço de Estados e Municípios para atender os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. Observa-se,

entretanto, que os Municípios têm apresentado quedas nos resultados obtidos. Enquanto em 2002, o *superavit* dos Municípios atingiu 0,15% do PIB, em 2004 alcançou apenas 0,08%. De forma diversa, o resultado dos governos estaduais passou de 0,64% do PIB, em 2002, para 0,91%, em 2004.

Quanto ao resultado das estatais, verifica-se que o *superavit* obtido pelas empresas federais e estaduais, em conjunto, apresentou queda em 2004, atingindo 0,64% do PIB, em 2004, quando em 2003 alcançou 0,87%.

No que se refere à dívida líquida do setor público, o anexo de metas fiscais da LDO previu meta equivalente a 55,07% do PIB. A meta foi atingida, pois, segundo o Bacen, os dados apresentados indicam que essa variável macroeconômica representou apenas 54,1% do PIB em dezembro de 2004.

Sobre os dados divulgados pelo Bacen, cumpre ressaltar dois aspectos. O primeiro diz respeito à não-classificação no Siafi, no decorrer do exercício de 2004, das receitas arrecadadas a título de Parcelamento Especial (Paes), instituído pela Lei nº 10.684/2003, no montante de R$ 2.754 milhões. Tais recursos foram integralmente considerados no cômputo da receita primária do exercício, em que pese uma parcela dos mesmos referir-se a transferências constitucionais, que deveriam ser deduzidas do resultado apresentado pelo governo federal. Contudo, esse ponto será melhor abordado no tópico referente à análise das receitas.

Com efeito, apenas com a classificação de tais recursos, poderá se precisar o volume das transferências constitucionais devidas, as quais afetarão, quando de sua descentralização, o resultado primário do exercício concernente aos setores públicos federal, estaduais e municipais.

O segundo aspecto refere-se ao fato de que os dados divulgados pelo Bacen apresentam divergências em relação àqueles publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no que concerne ao resultado do governo central. Em 2004, o *superavit* primário do governo central, consoante a STN, atingiu o montante de R$ 49.388 milhões, cerca de R$ 2.997 milhões a menos que o apresentado pelo Bacen.

Suscitada a apresentar esclarecimentos, a STN informou que R$ 363 milhões referem-se a discrepâncias estatísticas não-identificadas. A maior parcela, entretanto, no montante de R$ 2.634 milhões, resultaria de pagamentos realizados por Itaipu ao Tesouro Nacional, os quais foram captados pelo Bacen como receita primária do governo central, enquanto que, para a STN, tais recursos impactaram o resultado das estatais federais. No cômputo geral, essa última divergência não traz maiores conseqüências, já que o resultado do governo federal é representado pelo somatório dos resultados do governo central e das estatais federais.

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 2004

O Orçamento Geral da União referente ao exercício financeiro de 2004 teve seus valores consignados na Lei n.º 10.837, de 16 de janeiro de 2004, com as receitas estimadas em R$ 1.502.129

milhões e as despesas fixadas em igual montante, contemplando os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.

Desse total, 97,8% foram destinados aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em tais orçamentos encontram-se os valores efetivamente geridos pela Administração direta (representada pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) e indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista) que integram o Orçamento Geral da União. São demonstradas, a seguir, as origens dos valores consignados a essas esferas orçamentárias, as categorias econômicas das respectivas receitas e despesas, as alterações decorridas de abertura de créditos adicionais e os limites para empenho e movimentação financeira fixados pelos decretos de contingenciamento.

Previsão da Receita e Fixação da Despesa na LOA/2004

Na Lei Orçamentária Anual para 2004 (LOA/2004) foram estimadas inicialmente receitas no montante total de R$ 1.469.087 milhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social, dos quais R$ 860.041 milhões referentes a operações de crédito para refinanciamento da dívida pública federal, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Receita Orçamentária – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 2004

(em R$ milhares)

Receita Estimada	Valor
I - RECEITAS DO TESOURO	**598.227.386**
RECEITAS CORRENTES	436.176.352
Receita Tributária	124.297.878
Receita de Contribuições	266.499.301
Receita Patrimonial	11.081.574
Receita Agropecuária	1.344
Receita Industrial	168.926
Receita de Serviços	20.801.182
Transferências Correntes	146.932
Outras Receitas Correntes	13.179.215
RECEITAS DE CAPITAL	162.051.034
Operações de Crédito Internas	84.528.882
Operações de Crédito Externas	34.263.330
Alienação de Bens	480.924
Amortização de Empréstimos	19.734.998
Transferências de Capital	8.235
Outras Receitas de Capital	23.034.665
II – RECEITAS DE OUTRAS FONTES DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	**10.818.606**
RECEITAS CORRENTES	5.425.966
RECEITAS DE CAPITAL	5.392.640
III -REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	**860.041.414**
OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	815.858.958
OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS	44.182.456
TOTAL	**1.469.087.406**

Fonte: LOA – Exercício de 2004 – Anexo I

A despesa fixada inicialmente na LOA, por sua vez, segundo as suas origens, orçamentos, categorias econômicas e grupo de natureza da despesa, acha-se discriminada a seguir:

Despesa Orçamentária – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 2004

(em R$ milhares)

Orçamento	Recursos		
	Tesouro	Outras Fontes	TOTAL
FISCAL	**1.226.580.315**	**9.582.592**	**1.236.162.907**
DESPESAS CORRENTES	252.079.806	2.591.975	254.671.781
Pessoal e Encargos Sociais	41.662.673	55.827	41.718.500
Juros e Encargos da Dívida	117.518.703	0	117.518.703
Outras Despesas Correntes	92.898.430	2.536.148	95.434.578
DESPESAS DE CAPITAL	961.666.429	6.338.886	968.005.315
Investimentos	8.475.970	887.177	9.363.147
Inversões Financeiras	29.976.531	3.142.818	33.119.349
Amortização da Dívida	923.213.928	2.308.891	925.522.819
RESERVAS. DE CONTINGÊNCIA	12.834.080	651.731	13.485.811
Contingência	4.656.773	0	4.656.773
Outras	8.177.307	651.731	8.829.038
SEGURIDADE SOCIAL	**231.688.485**	**1.236.014**	**232.924.499**
DESPESAS CORRENTES	219.667.322	1.175.999	220.843.321
Pessoal e Encargos Sociais	42.059.684	341.853	42.401.537
Juros e Encargos da Dívida	250.418	634	251.052
Outras Despesas Correntes	177.357.220	833.512	178.190.732
DESPESAS DE CAPITAL	3.542.353	60.015	3.602.368
Investimentos	2.948.033	57.274	3.005.307
Inversões Financeiras	130.001	0	130.001
Amortização da Dívida	464.319	2.741	467.060
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	8.478.810	0	8.478.810
Outras	8.478.810	0	8.478.810
TOTAL	**1.458.268.800**	**10.818.606**	**1.469.087.406**

Fonte: LOA – exercício de 2004– Quadro 6

Alterações dos Orçamentos

Para a obtenção do montante de recursos necessários à execução orçamentária do exercício de 2004, foram abertos ou reabertos créditos adicionais no valor total líquido de R$ 37.744 milhões, conforme apresentado a seguir.

Créditos Adicionais – OFSS – 2004

(em R$ milhões)

Discriminação	Valor
(+) Créditos Suplementares	35.427
(+) Créditos Especiais	239
(+) Créditos Extraordinários	8.118
(+/-) Cancelamento/Remanejamento	(6.040)
TOTAL LÍQUIDO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS	**37.744**

Fonte: Balanço Geral da União – Exercício de 2004

Do total de R$ 37.744 milhões, 36,45%, R$ 13.758 milhões referem-se a créditos abertos nos meses de novembro e dezembro de 2004, o que representa um valor significativamente alto frente ao curto período de tempo até o final do exercício financeiro para efetivação dos três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. Esse tipo de procedimento contribui para os elevados valores que vêm sendo inscritos em restos a pagar, conforme análise procedida no subitem 3.3.5 deste capítulo.

Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

Conforme já abordado no subitem 3.2.2, 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. Neste contexto, a LDO para 2004 fixou meta de *superavit* primário para os orçamentos fiscal e da seguridade social equivalente a 2,45% do Produto Interno Bruto (PIB), a qual poderia ser compensada com o resultado das estatais federais, sendo previsto um *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:

> *Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias*.

Tal limitação, consoante o § 2º do sobredito artigo, 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 de "despesas obrigatórias".

Adicionalmente, o art. 4º da LRF estabelece que cabe à LDO dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. Neste sentido, no art. 70 da LDO para 2004, foi disposto que, caso tal limitação fosse necessária, o Poder Executivo apuraria o valor correspondente e informaria o mesmo aos Poderes Legislativo e Judiciário, observando os seguintes critérios:

- montante da limitação a ser procedida por cada órgão deve ser estabelecido de forma proporcional à participação de cada um na base contingenciável total, que corresponde ao total das dotações classificadas como despesas primárias aprovadas na Lei Orçamentária para 2004, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, e aquelas ressalvadas da limitação de empenho pela própria LDO;
- no caso de a nova estimativa de receita para cálculo do *supersavit* primário ser igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária, devem ser excluídas da base de cálculo dos valores da limitação as dotações constantes da proposta orçamentária relativas às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

Tais critérios diferem dos fixados na LDO para 2003, na qual foi prevista a adoção de percentuais distintos para os projetos e para as atividades e operações especiais, o que determinou a fixação de limites de movimentação e de empenho proporcionais à prevalência de um ou outro tipo de ação em cada órgão ou Poder.

No caput do 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, e informado, posteriormente, aos demais Poderes os limites necessários à consecução da meta.

Com efeito, em 18 de fevereiro de 2004, por meio do Decreto n.º 4.992, a faculdade de movimentação e empenho do orçamento no âmbito do Poder Executivo foi limitada em R$ 6,0 bilhões. Foram identificadas como causas para tal limitação uma possível frustração de parte das receitas previstas no orçamento, da ordem de R$ 5,1 bilhões, e o acréscimo das despesas obrigatórias no montante de R$

0,9 bilhão concernentes à implementação do Estatuto do Idoso, à complementação do Fundo Constitucional do Distrito Federal e ao aumento dos gastos com abono e seguro-desemprego.

O montante contingenciado inicialmente em 2004 é significativamente menor que os fixados em 2002 e 2003, nos quais as restrições em análise alcançaram, respectivamente, R$ 13,1 bilhões e R$ 14,1 bilhões.

A redução em termos absolutos do valor contingenciado não é dotada, em termos econômicos, de maiores significações. De sorte, o orçamento já é elaborado de forma a observar o *superavit* previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para 2004, entretanto, houve uma busca na adequação das despesas de caráter obrigatório previstas no orçamento com os valores a serem despendidos de fato, evitando ou atenuando as subestimações constatadas nos exercícios passados.

Após a edição do Decreto n.º 4.992/2004, com base nas novas reavaliações de receitas, despesas obrigatórias e cenários econômicos, foram publicados os Decretos n.º 5.027, de 31 de março de 2004, 5.094, de 1º de junho de 2004, 5.178, de 13 de agosto de 2004, 5.316, de 21 de dezembro de 2004, 5.322, de 28 de dezembro de 2004, e 5.327, de 30 de dezembro de 2004.

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. 70 da LDO/2004, os valores a serem contingenciados, os quais constam dos Relatórios dos meses de março, maio, julho, setembro e novembro de 2004 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 superiores aos registrados.

Limitação de Empenho e Movimentação Financeira – Por Poder e Órgão

(em R$ 1,00)

Discriminação	Base Contingenciável (A)	Limitação Inicial (B)	Ampliação Total (C)	Limitação Final (B-C)
TOTAL	**36.704.227.582**	**5.307.183.895**	**3.823.630.257**	**1.483.553.638**
Poder Executivo	**36.256.876.889**	**5.242.500.000**	**3.777.027.896**	**1.465.472.104**
Demais Poderes e MPU	**447.350.693**	**64.683.895**	**46.602.361**	**18.081.534**
Poder Legislativo	**109.005.568**	**15.761.470**	**11.355.559**	**4.405.911**
Câmara dos Deputados	32.858.000	4.751.045	3.422.953	1.328.092
Senado Federal	62.141.000	8.985.170	6.473.484	2.511.686
Tribunal de Contas da União	14.006.568	2.025.255	1.459.122	566.133
Poder Judiciário	**304.275.903**	**43.996.245**	**31.697.674**	**12.298.571**
Supremo Tribunal Federal	12.402.000	1.793.246	1.291.967	501.279
Superior Tribunal de Justiça	11.230.000	1.623.782	1.169.876	453.906
Justiça Federal	112.976.401	16.335.626	11.769.216	4.566.410
Justiça Militar	3.732.510	539.696	388.831	150.865
Justiça Eleitoral	33.319.483	4.817.773	3.471.028	1.346.745
Justiça do Trabalho	116.415.509	16.832.898	12.127.483	4.705.415
Justiça do DF e dos Territórios	14.200.000	2.053.224	1.479.273	573.951
Ministério Público da União	**34.069.222**	**4.926.180**	**3.549.130**	**1.377.050**

Fonte: Relatórios à Comissão Mista de que trata o art. 166, §1º, da Constituição, de 23.03.2004.

A capacidade de movimentação e de empenho dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União foi restringida inicialmente em R$ 64,7 milhões, foi ampliada em R$ 46,6

milhões. Com esse descontingenciamento, a limitação final a execução dos orçamentos dos órgãos/entidades envolvidos foi de R$ 18,1 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 2004.

No âmbito do Poder Executivo, os limites de empenho e movimentação financeira são fixados por meio de decretos, com os detalhamentos constantes dos respectivos anexos. No Anexo III, são fixados os limites para as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (fonte 79); no Anexo II, os limites para os recursos não-financeiros diretamente arrecadados (fonte 50) e recursos de convênios (fonte 81); e, no Anexo I, os limites para a utilização das demais fontes.

O quadro a seguir registra a posição, ao final do exercício de 2004, das limitações consignadas nos três anexos. É importante observar que os valores relativos à "base contingenciável" no âmbito do Poder Executivo utilizados para cálculo dos limites dos Poderes não correspondem aos apresentados nos decretos de contingenciamento como base orçamentária sujeita à limitação. Isso se deve à consideração das dotações correspondentes às despesas obrigatórias constantes no Anexo XV do Decreto n.º 4.992/2004 nos anexos relativos a movimentação e empenho deste Decreto. Além disso, na base considerada nos decretos, não são computadas as despesas custeadas com recursos de doações. Neste caso, os valores concernentes não podem ser excluídos do cálculo das limitações entre os Poderes, sendo para esse fim computados.

Limites de Movimentação e de Empenho – Anexos I, II e III

(em R$ milhares)

Anexos	Dotação Final [1] (A)	Disponível (B)	Indisponível (C)	% C/A
Anexo I	62.637.087	54.596.932	8.040.155	**12,84**
Anexo II	4.965.219	4.411.955	553.264	**11,14**
Anexo III	5.937.494	5.872.397	65.097	**1,10**
TOTAL	**73.539.800**	**64.881.284**	**8.658.516**	**11,77**

Fonte: Site da SOF/Acompanhamento da Execução Orçamentária e Limites para Movimentação e Empenho, posição 22.03.2005

(1) Valores das dotações sujeitas aos limites de movimentação e empenho

A limitação de movimentação e empenho nas dotações concernentes à base contingenciável vinculada às fontes orçamentárias discriminadas nos Anexo I e II atingiu o os expressivos percentuais de 13% e 11%, respectivamente. As despesas custeadas com os recursos do Fundo de Combate à Pobreza, objeto do Anexo III, praticamente não foram sujeitas a limitações.

De forma complementar às referidas limitações, no art. 6º do Decreto n.º 4.992/2004 foi determinado que o empenho e o pagamento de despesas à conta das fontes de recursos relacionadas no Anexo II somente poderiam ocorrer até o montante da efetiva arrecadação das receitas correspondentes ao exercício corrente, o que vedou a utilização das disponibilidades advindas de exercícios anteriores em quaisquer despesas, contingenciáveis ou não.

A sobredita limitação é bastante significativa, já que – apesar de, ao final do exercício de 2003, as disponibilidades da fonte 81 não serem representativas – o mesmo não pode ser dito da fonte 50, cujas disponibilidades alcançaram R$ 8.441 milhões.

Importante registrar que as limitações efetuadas no âmbito do Poder Executivo possibilitaram o alcance de *superavit* primário superior ao estabelecido na LDO, que é de 3,15% do PIB para o governo federal. Para o atingimento dessa meta, seria suficiente o resultado positivo de R$ 55.730 milhões. Todavia, as limitações para gastos geraram o *superavit* adicional de R$ 5.592 milhões.

Não obstante a meta de *superavit* estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO, o Poder Executivo considera essa meta como limite mínimo a ser atingindo. Para tanto, promove maiores restrições à movimentação e ao empenho que aquela necessária para o cumprimento da LDO. Isso decorre do fato de a Lei Orçamentária não constituir norma cogente, mas apenas autorizadora de despesas.

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, considerando os decretos posteriores ao de n.º 4.992/2004:

Restrição de Movimentação e Empenho no Poder Executivo – 2004

(em R$ milhares)

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação Final (1) (A)	Disponível (B)	Restrição C=(A-B)	% C/A
20000 Presidência da República	769.609	623.367	146.242	19
20102 Gabinete da Vice-Presidência	2.850	2.603	247	9
20114 Advocacia-Geral da União	101.727	79.075	22.652	22
22000 Agricultura, Pecuária e Abastecimento	944.678	735.544	209.134	22
24000 Ciência e Tecnologia	2.167.096	2.133.550	33.546	2
25000 Fazenda	1.942.284	1.632.279	310.005	16
26000 Educação	6.932.225	6.259.420	672.805	10
28000 Desenvolvimento, Indústria e Comércio	812.879	540.393	272.486	34
30000 Justiça	1.440.878	1.245.691	195.187	14
32000 Minas e Energia	646.759	386.194	260.565	40
33000 Previdência Social	1.577.785	1.251.333	326.452	21
35000 Relações Exteriores	1.256.781	926.493	330.288	26
36000 Saúde	30.569.941	29.139.955	1.429.986	5
38000 Trabalho e Emprego	898.674	615.822	282.852	31
39000 Transportes	4.194.535	2.698.500	1.496.035	36
41000 Comunicações	549.288	400.000	149.288	27
42000 Cultura	375.365	258.756	116.609	31
44000 Meio Ambiente	548.628	401.886	146.742	27
47000 Planejamento Orçamento e Gestão	440.717	349.171	91.546	21
49000 Desenvolvimento Agrário	1.757.729	1.532.284	225.445	13
51000 Esporte	349.169	237.444	111.725	32
52000 Defesa	5.213.874	4.947.294	266.580	5
53000 Integração Nacional	1.470.219	910.767	559.452	38
54000 Turismo	477.112	360.295	116.817	24
55000 Desenvolvimento Social e Combate à Fome	5.936.099	5.805.078	131.021	2
56000 Cidades	1.787.281	1.233.652	553.629	31
71000 Encargos Financeiros da União	925	925	0	0
73101 Recursos sob Supervisão do MF	152.397	135.917	16.480	11
74000 Operações Oficiais de Crédito	102.894	37.596	65.298	63
Reserva	119.401	0	119.401	100
TOTAL	**73.539.799**	**64.881.284**	**8.658.515**	**12**

Fonte: Site da SOF/Acompanhamento da Execução Orçamentária e Limites para Movimentação e Empenho, posição 22.03.2005

(1) Valores das dotações sujeitas aos limites de movimentação e empenho

As "Operações Oficiais de Crédito" e o Ministério de Minas e Energia, em termos relativos e considerando as dotações sujeitas a contingenciamento, foram as unidades com maior percentual de limitação, atingindo 63% e 40%, respectivamente. Em termos absolutos, entretanto, verifica-se que os

Ministérios do Transportes e da Saúde foram os que maiores restrições sofreram à movimentação e empenho, nos montantes de, respectivamente, R$ 1.496 milhões e R$ 1.430 milhões.

Além da fixação de limites de movimentação e empenho, no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento registram os limites de pagamento. A tabela a seguir indica os montantes máximos de pagamento ao final de 2004, por anexo.

Limites de Pagamento no Poder Executivo – 2004

(em R$ milhares)

Anexo (1)	Disponível
Anexo I	53.476.476
Anexo II	4.544.094
Anexo III	6.299.900
TOTAL	**64.320.470**

Fonte: Site da Secretaria do Tesouro Nacional/Programação Financeira

(1) Nos Decretos, tais anexos correspondem aos Anexos IV,V e VI.

Como pode ser verificado, os limites de pagamento no valor de R$ 64.320 milhões ficaram abaixo da capacidade de movimentação e empenho em R$ 561 milhões. Tais limites referem-se não apenas às despesas concernentes ao orçamento corrente, mas também aos recursos inscritos em restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

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.

Em 2004, o Decreto n.º 4.992/2004 indica o montante de R$ 9.561 milhões de despesas primárias discricionárias inscritas em restos a pagar. Neste sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo – limites de empenho superiores ao de pagamento, prestando-se estes últimos também ao pagamento dos restos a pagar – resulta no 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.

Importante registrar que, independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, as limitações de empenho 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. Auditorias de natureza operacional realizadas por este Tribunal evidenciam a situação. Citem-se, por exemplo, as auditorias no programa "Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei" (Acórdão n.º 304/2004-TCU-Plenário) e no programa "Morar Melhor" (Acórdão n.º 423/2004-TCU-Plenário).

Com efeito, em razão do parágrafo único do art. 8º da LRF, que dispõe que os recursos legalmente vinculados a alguma 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 em fontes orçamentárias vinculadas nestas permanecem contabilizados 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, impactando negativamente o cálculo do resultado primário, o que termina por dificultar o uso de tais recursos nas áreas originalmente beneficiadas.

Nesse contexto, ao final do exercício de 2004, além das já registradas disponibilidades na fonte 50, merecem destaque as contabilizadas na fonte 11 – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (Cide), no montante de R$ 9.754 milhões. A existência de disponibilidade de recursos da Cide revela de forma objetiva os efeitos não-desejados gerados pela gestão fiscal, haja vista a necessidade de realização de despesas na infra-estrutura de transportes, área na qual é prevista a aplicação de parte da arrecadação dessa contribuição econômica. O capítulo sobre infra-estrutura analisa esse tema com maior profundidade.

3.3.2 Receitas

Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2004 (LOA/2004) estimou em R$ 1.469.087 milhões a arrecadação total da receita líquida orçamentária (receita bruta menos deduções, representadas pelas restituições e incentivos fiscais). Ajustando-se essa estimativa inicial com os acréscimos e deduções correspondentes aos critérios adicionais aprovados pelo Congresso Nacional, alcança-se o montante final de R$ 1.469.091 milhões para a previsão da arrecadação de receitas orçamentárias no exercício de 2004, conforme tabela a seguir:

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias – 2004

(em R$ milhões)

Discriminação da Receita	Receita Prevista			Receita Realizada (D)	% D/A	% D/C
	Previsão LOA (A)	Previsão Adicional (B)	Total (C=A+B)			
I - RECEITAS DO TESOURO	**1.469.087**	**4**	**1.469.091**	**931.526**	**63,41**	**63,41**
I.1- Receitas Correntes	441.602	4	441.606	450.590	102,04	102,03
Receita Tributária	124.301	-	124.301	128.674	103,52	103,52
Receita de Contribuições	266.499	-	266.499	274.044	102,83	102,83
Receita Patrimonial	12.403	-	12.403	14.742	118,86	118,86
Receita Agropecuária	24	0	24	20	84,38	84,38
Receita Industrial	528	-	528	340	64,50	64,50
Receita de Serviços	23.085	-	23.085	21.100	91,40	91,40
Transferências correntes	243	4	247	280	115,06	113,30
Outras receitas correntes (1)	14.520	-	14.520	11.389	78,44	78,44
I.2- Receitas de Capital	1.027.485	(0)	1.027.485	480.936	46,81	46,81
I.2.1- Receitas de Capital (exc. Ref. da Dívida)	167.444	(0)	167.444	102.241	61,06	61,06
Operações de Crédito Internas	83.925	-	83.925	46.972	55,97	55,97
Operações de Crédito Externas	34.267	-	34.267	12.362	36,07	36,07
Alienação de bens	2.943	-	2.943	619	21,05	21,05
Amortização de Empréstimos	23.229	-	23.229	17.731	76,33	76,33
Transferências de Capital	44	-	44	46	103,08	103,08
Outras Receitas de Capital	23.036	(0)	23.036	24.511	106,40	106,40
I.2.2-Refinanciamento da Dív. Pública Federal	860.041	-	860.041	378.694	44,03	44,03
Operações de Crédito Internas	815.859	-	815.859	371.128	45,49	45,49
Operações de Crédito Externas	44.182	-	44.182	7.567	17,13	17,13

Fonte: Balanço Geral da União

(1) Incluem multas, juros e dívida ativa de impostos, taxas e contribuições.

Cabe destacar que o refinanciamento da dívida pública federal é tratado em subtópico específico deste relatório. Dessa forma, a análise da receita do Tesouro dar-se-á deduzindo-se o valor de R$ 860.041 milhões, para receita prevista, e R$ 378.694 milhões para a receita realizada. Logo, pode-se inferir que a receita do Tesouro realizada, R$ 552.832 milhões ficou 9,23% abaixo do total previsto para o ano de 2004, que foi de R$ 606.050 milhões.

A diferença observada 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$ 102.241 milhões, ficou 38,94% abaixo da previsão total que era de R$ 167.444 milhões. Examinando mais detalhadamente essa receita, constata-se que os itens alienação de bens, operações de crédito internas e operações de crédito externas são os que apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 78,95%, 44,03% e 63,93%, respectivamente.

Relativamente às receitas correntes, a arrecadação atingiu o montante de R$ 450.590 milhões, representando uma variação positiva de 2,03% se comparada à previsão final. Dentre os itens que contribuíram para este superávit estão a receita patrimonial (18,86%), as transferências correntes (13,3%), a receita de contribuições (2,83%) e a receita tributária (3,52%), que tiveram suas arrecadações acima do previsto. Já a receita agropecuária, a receita industrial e o item outras receitas correntes tiveram suas arrecadações frustradas, destacando-se a receita industrial com a arrecadação de R$ 340 milhões, isto é, 35,5% abaixo do previsto.

Esse resultado das receitas correntes realizadas deve-se ao fato de que, conforme mencionado no relatório das contas do Governo da República referente ao exercício de 2003, os modelos de estimação das receitas administrados tanto pela Secretaria da Receita Federal (SRF) quanto pelo INSS, compostas pelos impostos, taxas e contribuições, apresentam maior consistência técnica do que os modelos elaborados pelos demais órgãos e entidades da União para as receitas de sua responsabilidade, como as patrimoniais, de serviços, agropecuárias e outras receitas correntes.

Critério Gerencial

Cabe destacar, inicialmente, que no contexto da meta de resultado primário do Governo Federal estipulado no Anexo de Metas Fiscais da LDO – 2004 , equivalente a 3,15% do Produto Interno Bruto – PIB (2,45% para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,70% para o orçamento das empresas estatais não-financeiras), fixou-se a meta para as Receitas Não-Financeiras em 23,5% do PIB.

Ressalte-se que, com base nos arts. 8º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei complementar 101, de 4.5.2000), e no art.69 da LDO/2004 – Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003, o Poder Executivo publicou, em 18.2.2004, o Decreto nº 4.992, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso daquele Poder. Por meio desse Decreto e pelos demais que o modificaram (Decretos nº 5.027, de 31.4.2004, 5.094, de 1.6.2004, e 5.178, de 13.8.2004), estabeleceram-se, também, as metas quadrimestrais para o resultado primário, assim como as metas bimestrais de realização de receitas não-financeiras, desagregadas pelos principais tributos federais e demais receitas não-administradas pela SRF, em atendimento ao disposto no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, bem como aos incisos I e II do § 1º do referido art. 69 da LDO/2004.

No quadro a seguir, examinam-se as sucessivas reprogramações de receitas efetuadas pelo Poder Executivo. As avaliações bimestrais deram origem aos decretos de programação orçamentária e financeira. Contudo, a partir de 13.8.2004, decidiu-se pela manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira constantes do Decreto nº 5.178.

Reprogramação de Receitas – 2004

(em R$ milhões)

RECEITAS	Previsão LOA (A)	Decreto nº 4.992 DOU de 19.2.04		Avaliação (1) 1º bimestre		Avaliação (1) 2º bimestre		Avaliação (1) 3º bimestre		Avaliação¹ 4º bimestre		Avaliação (1) 5º bimestre		Receita (2) Realizada 2004 (H)	H - G
		Reprog. (B)	B - A	Reprog. (C)	C - B	Reprog. (D)	D - C	Reprog. (E)	E - D	Reprog. (F)	F - E	Reprog. (G)	G - F		
I - RECEITA DO TESOURO	**321.208**	**313.147**	**(8.061)**	**314.583**	**1.436**	**316.769**	**2.186**	**321.429**	**4.660**	**325.776**	**4.347**	**329.733**	**3.956**	**331.612**	**1.879**
1.1 Receitas Administradas	279.918	273.024	(6.894)	274.899	1.875	276.735	1.836	281.016	4.281	282.678	1.662	285.946	3.268	286.842	**896**
1.1.1 Imp. Importação	9.084	9.213	129	9.229	16	8.186	(1.043)	8.388	202	8.602	215	9.228	626	9.195	**(33)**
1.1.2 IPI	21.543	21.629	86	21.552	(77)	20.906	(647)	21.070	164	20.327	(743)	21.287	960	21.294	**7**
1.1.3 Imposto renda	88.861	86.176	(2.685)	87.082	906	87.301	219	87.487	186	89.022	1.535	91.071	2.050	92.058	**987**
1.1.4 IOF	4.960	4.973	13	5.006	33	5.088	82	5.159	71	5.132	(27)	5.190	58	5.252	**62**
1.1.5 COFINS	75.902	73.542	(2.360)	74.123	581	75.801	1.678	79.064	3.263	79.638	574	78.566	(1.071)	78.658	**91**
1.1.6 PIS/PASEP	18.983	18.933	(50)	19.074	141	19.687	614	20.072	385	20.019	(53)	19.747	(272)	19.723	**(25)**
1.1.7 CSLL	17.865	17.691	(174)	17.986	295	18.910	924	18.808	(102)	18.941	133	19.579	639	19.896	**316**
1.1.8 CPMF	26.305	25.443	(862)	25.590	147	25.782	192	25.943	161	26.192	250	26.419	227	26.433	**14**
1.1.9 CIDE - combust.	9.335	8.430	(905)	8.337	(94)	8.173	(164)	8.098	(75)	7.865	(234)	7.866	1	7.816	**(50)**
1.1.10 Outra Rec. Admin.	3.234	3.233	(1)	3.231	(2)	3.293	62	3.515	222	3.522	7	3.559	37	3.773	**214**
1.1.11 REFIS/PAES	3.848	3.761	(87)	3.691	(70)	3.609	(82)	3.413	(196)	3.419	6	3.433	14	2.745	**(688)**
1.2 Receitas Não Administradas	39.724	38.557	(1.167)	38.118	(439)	38.469	350	38.438	(30)	41.117	2.678	41.790	673	43.218	**1.429**
1.2.1 Concessões	364	364	0	314	(50)	329	15	328	(1)	1.040	712	1.049	9	1.243	**195**
1.2.2 Dividendos	3.619	3.121	(499)	3.280	159	3.280	0	3.378	98	3.477	99	3.853	376	4.309	**456**
1.2.3 Cota-Parte de Com. Fin.	11.623	11.555	(68)	11.158	(397)	11.617	459	11.737	120	11.645	(92)	11.958	313	12.165	**207**
1.2.4 Cont. Plano Seg. Serv.	5.759	5.675	(84)	5.779	104	5.600	(179)	5.400	(200)	7.242	1.842	7.242	0	6.847	**(395)**
1.2.5 Rec Próprias e Demais Rec.	13.761	13.420	(341)	12.933	(487)	12.932	(1)	12.971	39	13.021	50	12.873	(148)	13.852	**979**
1.2.6 Salário Educação	4.598	4.423	(175)	4.654	232	4.711	57	4.625	(86)	4.692	67	4.815	123	4.802	**(13)**
1.3 FGTS	1.566	1.566	0	1.566	0	1.566	0	1.975	409	1.982	7	1.997	15	1.552	**(445)**
II - RECEITA DA PREVIDÊNCIA	**92.575**	**93.172**	**597**	**92.824**	**(348)**	**93.200**	**376**	**93.200**	**0**	**93.200**	**0**	**93.200**	**0**	**93.765**	**565**
III - RECEITA TOTAL (3) (I + II)	**413.783**	**406.319**	**(7.464)**	**407.407**	**1.088**	**409.969**	**2.562**	**414.629**	**4.660**	**418.976**	**4.347**	**422.933**	**3.956**	**425.377**	**2.444**

Fonte: Relatório Bimestral das Receitas Orçamentárias Primárias SOF/STN

(1) Relatório à comissão mista de que trata o art. 166, § 1º, da constituição, previsto no § 6º do art. 70 da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 - LDO 2004

(2) Receita Realizada 2004 - fonte: Siafi Gerencial

(3) O item Receita Total não inclui incentivos fiscais

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

A estimativa de arrecadação de impostos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, para inclusão na proposta orçamentária para o ano de 2004, foi baseada principalmente na arrecadação realizada de janeiro a julho, a reestimativa de agosto a dezembro de 2003, parâmetros básicos de 4.8.2003 elaborados pela Secretaria de Política Econômica – SPE, e a inclusão dos efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

No início do ano de 2004, foi efetuada reestimativa para efeito de inclusão no Decreto de programação orçamentária e financeira nº 4.992, de 18.2.2004, e teve como base a arrecadação efetivamente realizada no ano de 2003, com os parâmetros básicos de 3.2.2004 elaborados pela SPE, e a inclusão dos efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

Em relação ao Decreto anterior, as receitas administradas previstas para 2004 aumentaram quase R$ 1,9 bilhão. As principais diferenças ocorreram no IR pessoa jurídica, IR fonte-trabalho e IR fonte-capital, na Cofins e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

O Decreto nº 5.094/2004 atualizou, com base na arrecadação do segundo bimestre e em novo cenário, os limites de empenho e o cronograma de desembolsos do Poder Executivo estabelecidos no Decreto nº 5.027/2004. Em relação ao Decreto anterior, as receitas administradas previstas para 2004 aumentaram R$ 1,8 bilhão. As principais diferenças ocorreram no Imposto de Importação e no IPI que caíram R$ 1,04 bilhão e R$ 647 milhões, respectivamente, e na Cofins, Pis/Pasep e CSLL que cresceram, juntas, R$ 3,2 bilhões.

No último mês de julho, em cumprimento ao previsto no § 6º do art. 70 da LDO/2004, o Poder Executivo encaminhou relatório à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional relativo à terceira revisão bimestral das projeções fiscais, no qual constam a avaliação e a estimativa de todos os itens de receitas primárias, com base na arrecadação realizada até o mês de junho de 2004 e na atualização dos parâmetros macroeconômicos utilizados para projeção dessas receitas até o final do ano. Essas estimativas apontavam para um crescimento de R$ 4,6 bilhões das receitas não-financeiras em relação ao supramencionado Decreto nº 5.094/2004, alcançando o total projetado de R$ 321.429 milhões (Receitas Administradas: R$ 281.016 milhões; Receitas Não-Administradas: R$ 38.438 milhões; e Contribuição ao FGTS: R$ 1.975 milhões), ou seja, bem próximo do valor nominal da meta contida no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2004.

No que se refere à reprogramação de setembro/2004, cujas previsões de receita já incorporaram a arrecadação efetivamente realizada de janeiro a agosto de 2004 e a revisão dos parâmetros efetuada pelo Poder Executivo no Relatório de Avaliação do 4º bimestre, compatíveis com o cenário econômico da época e com as expectativas até o final do exercício, a meta das Receitas Não-Financeiras, em milhões de reais, para 2004, foi fixada em R$ 325.776, sendo R$ 282.678 para as Receitas Administradas, R$ 41.117 para as Receitas Não-Administradas e R$ 1.982 à Contribuição ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Em novembro/2004, foi enviado à Comissão Mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal o último relatório bimestral de revisão das projeções fiscais, previsto no § 6º do art. 70 da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 – LDO/2004, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. No relatório de avaliação do 5º bimestre, a meta das receitas não-financeiras, em milhões de reais, para 2004, foi fixada em R$ 422.635,8, sendo R$ 285.945,7 de receitas administradas, R$ 41.790,0 de receitas não-administradas, R$ 1.996,5 de Contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e R$ 93.167,3 milhões de arrecadação líquida do INSS.

Conforme destacado no processo TC nº 008.240/2004-6, os valores arrecadados a título de Parcelamento Especial – Paes, instituído pela Lei nº 10.684/2003, não foram reclassificados no Siafi em razão de atraso na implementação de sistema sob a administração da Secretaria da Receita Federal e

Secretaria do Tesouro Nacional. Isso significa, basicamente, que as receitas oriundas desse programa não estão obedecendo a destinação original de cada uma das receitas que o compõem. Por exemplo, o imposto sobre a renda não está sendo repartido com os demais entes da Federação. As contribuições sociais deixam de ser identificadas como tais e não são necessariamente destinadas conforme sua previsão legal. Em função disso, está sendo apurada, no referido processo, a responsabilidade pela excessiva demora no processo de reclassificação da receita do Paes.

Cabe esclarecer que o montante arrecadado pelo Paes em 2004 (R$ 2.745,0 milhões), foi considerado para fins de análise do resultado primário do Governo Federal estipulado no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2004, em que pese não terem sido transferidos os valores constitucionais e legais decorrentes, conforme registro da STN contido no Ofício nº 1.512/STN/Cofin/Geare, de 4 de abril de 2004.

Por fim, os valores efetivamente arrecadados em 2004 refletiram, de modo geral, as variações nos parâmetros macroeconômicos constantes das avaliações implementadas pelo Poder Executivo, bem como a tendência da arrecadação ao longo do exercício, e corresponderam a 24,04% do PIB de 2004, superior à meta de superávit primário de 23,50% estabelecida na LDO/2004.

Desempenho da Arrecadação Federal

Receitas Correntes

Órgãos Arrecadadores

Dentre os principais órgãos arrecadadores de receitas correntes, 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 da União.

No âmbito do Ministério da Previdência, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) arrecada as contribuições sociais referentes ao Regime Geral de Previdência Social, cabendo à Procuradoria junto a esse órgão o encargo de arrecadação da 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.

Os montantes arrecadados a título de Receitas Correntes, no exercício de 2004, pelo conceito de 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 (SRF e PGFN)	Part. %	M. Prev. (INSS)	Part. %	Outros Órgãos	Part. %	TOTAL
Impostos	126.108	100,00	0	0,00	0	0,00	126.108
Taxas	2.566	100,00	0	0,00	0	0,00	2.566
Contribuições Sociais	141.651	56,29	92.754	36,86	17.251	6,86	251.656
Contribuições Econômicas	8.627	38,53	0	0,00	13.761	61,47	22.388
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	4.191	84,90	745	15,10	0	0,00	4.937
Dívida Ativa de Tributos e Contribuições	530	56,44	403	42,92	6	0,64	939
Subtotal	**283.673**	69,43	**93.903**	22,98	**31.018**	7,59	**408.594**
Demais Receitas Correntes	**26.179**	62,34	**1.789**	4,26	**14.027**	33,40	**41.996**
TOTAL DAS RECEITAS CORRENTES	**309.853**	68,77	**95.692**	21,24	**45.045**	10,00	**450.590**

Fonte: Siafi e Balanço Geral da União 2004.

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das Receitas Correntes alcançou, no exercício de 2004, o montante de R$ 450.590 milhões, representando um crescimento nominal de 17,20% relativamente ao ano anterior.

Conforme apresentado no quadro a seguir, pode-se observar que este resultado deveu-se, principalmente, ao desempenho da arrecadação das Receitas de Contribuições. Comparativamente ao ano de 2003 as Receitas de Contribuições apresentaram um aumento nominal de 21,22%, representando um percentual de 60,82% do total das Receitas Correntes em 2004, contra 58,80% do total em 2003. A arrecadação das Receitas Tributárias, por outro lado, apresentou um decréscimo no percentual de participação do total das Receitas Correntes de 2004 (28,56%) comparativamente a 2003 (29,96%).

Desempenho das Receitas Correntes – 2003/2004

(em R$ milhões)

Receita	2003		2004		Variações %			
	Valor Nominal (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Tributária	**115.191**	**29,96**	**128.674**	**28,56**	**11,71**	**(0,39)**	**3,82**	**5,25**
Impostos	113.120	29,42	126.108	27,99	11,48	(0,59)	3,61	5,04
Sobre Comércio Exterior	8.128	2,11	9.216	2,05	13,38	1,11	5,37	6,83
Sobre Propr. Territorial Rural	228	0,06	240	0,05	5,20	(6,19)	(2,23)	(0,88)
Sobre a Renda e Prov. de Qq. Natureza	82.422	21,44	90.363	20,05	9,63	(2,23)	1,89	3,30
Pessoa Física	4.718	1,23	5.749	1,28	21,86	8,66	13,25	14,82
Pessoa Jurídica	30.951	8,05	35.142	7,80	13,54	1,25	5,52	6,98
Retido nas Fontes	46.753	12,16	49.472	10,98	5,82	(5,64)	(1,66)	(0,30)
Sobre Produtos Industrializados	17.924	4,66	21.059	4,67	17,49	4,77	9,19	10,71
Fumo	1.993	0,52	2.304	0,51	15,58	3,07	7,41	8,90
Bebidas	1.899	0,49	1.999	0,44	5,24	(6,15)	(2,19)	(0,83)
Automóveis	2.314	0,60	2.964	0,66	28,12	14,25	19,07	20,72
Vinculado à Importação	4.542	1,18	5.156	1,14	13,53	1,24	5,51	6,97
Outros	7.176	1,87	8.636	1,92	20,35	7,32	11,85	13,40
Sobre Operações Financeiras	4.418	1,15	5.231	1,16	18,39	5,57	10,03	11,55
Taxas	2.071	0,54	2.566	0,57	23,91	10,50	15,16	16,75
Contribuições	**226.063**	**58,80**	**274.044**	**60,82**	**21,22**	**8,10**	**12,66**	**14,22**
Contribuições Sociais	204.865	53,29	251.656	55,85	22,84	9,54	14,16	15,74
COFINS	57.522	14,96	77.290	17,15	34,37	19,82	24,88	26,60
CPMF	22.984	5,98	26.394	5,86	14,83	2,40	6,72	8,20
CPSSS	4.314	1,12	6.558	1,46	52,04	35,58	41,30	43,25
Contribuições Reg. Geral de Prev. Social	78.929	20,53	92.754	20,59	17,52	4,79	9,22	10,73
PIS e Pasep	16.507	4,29	19.278	4,28	16,79	4,15	8,54	10,04
CSLL	15.661	4,07	19.309	4,29	23,29	9,95	14,59	16,17
Demais contribuições Sociais	8.948	2,33	10.072	2,24	12,56	0,37	4,61	6,06
Contribuições Econômicas	21.198	5,51	22.388	4,97	5,62	(5,82)	(1,84)	(0,48)
Compensações Financeiras	10.379	2,70	11.649	2,59	12,24	0,09	4,31	5,75
CIDE Combustíveis	8.406	2,19	7.816	1,73	(7,02)	(17,08)	(13,59)	(12,39)
Demais contribuições econômicas	2.414	0,63	2.924	0,65	21,14	8,03	12,58	14,14
Receita Patrimonial	**12.507**	**3,25**	**14.742**	**3,27**	**17,87**	**5,11**	**9,55**	**11,06**
Receitas Imobiliárias	251	0,07	291	0,06	15,56	3,05	7,40	8,89
Receitas de Valores Mobiliários	11.813	3,07	13.224	2,93	11,94	(0,18)	4,04	5,48
Receitas de Concessões e Permissões	398	0,10	1.215	0,27	205,45	172,38	183,88	187,81
Outras receitas patrimoniais	44	0,01	12	0,00	(72,12)	(75,14)	(74,09)	(73,73)
Receita Agropecuária	**20**	**0,01**	**20**	**0,00**	**(2,55)**	**(13,10)**	**(9,44)**	**(8,18)**
Receita Industrial	**346**	**0,09**	**340**	**0,08**	**(1,57)**	**(12,23)**	**(8,53)**	**(7,26)**
Receita de Serviços	**19.829**	**5,16**	**21.100**	**4,68**	**6,41**	**(5,11)**	**(1,11)**	**0,26**
Transferências Correntes	**245**	**0,06**	**280**	**0,06**	**14,35**	**1,97**	**6,28**	**7,75**
Outras Receitas Correntes	**10.246**	**2,67**	**11.389**	**2,53**	**11,16**	**(0,88)**	**3,31**	**4,74**
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	4.220	1,10	5.516	1,22	30,71	16,56	21,48	23,16
Multas e J. da Dív. Ativa de Trib.e Contrib.	447	0,12	446	0,10	(0,02)	(10,85)	(7,08)	(5,80)
Receita da Dívida Ativa dos Tributos	183	0,05	257	0,06	40,62	25,39	30,68	32,49

Receita	2003		2004		Variações %			
	Valor Nominal (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Receita da Dívida Ativa das Contribuições	571	0,15	682	0,15	19,34	6,42	10,91	12,45
Demais receitas correntes	4.825	1,26	4.488	1,00	(6,99)	(17,06)	(13,56)	(12,36)
TOTAL DAS RECEITAS CORRENTES	**384.447**	**100,00**	**450.590**	**100,00**	**17,20**	**4,52**	**8,93**	**10,44**

Fonte: Balanço Geral da União 2004

Receitas Tributárias

Relativamente à Receita Tributária, observa-se que a arrecadação nominal, no ano de 2004, superou em 11,71% a arrecadação de 2003. Este desempenho deveu-se, em grande parte, à arrecadação dos impostos.

O crescimento nominal de 13,38% do Imposto sobre o Comércio Exterior, comparativamente a 2003, deveu-se à conjugação dos seguintes fatores: elevação de 29,87% no valor em dólar das importações tributadas, e redução de 4,95% na taxa média de câmbio, e de 7,63% na alíquota média efetiva do Imposto de Importação.

O Imposto sobre Produtos Industrializados manteve o percentual de participação no total das receitas correntes de 4,67% contra 4,66% no ano anterior, mas obteve um crescimento nominal de 17,49% na arrecadação, considerando-se o mesmo período. Este comportamento deveu-se ao aumento médio de 20% na alíquota do IPI-Fumo e ao aumento na arrecadação do IPI-Automóveis. O bom desempenho desta última arrecadação, por seu turno, decorreu do aumento de 11,3% no volume de vendas ao mercado interno e da reestruturação das alíquotas e do crescimento do setor automotivo. Segundo dados divulgados pelo IBGE, a indústria automobilística apresentou crescimento de 8,3% no período de janeiro a novembro, em relação a igual período do ano anterior.

No item Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, observa-se um acréscimo na arrecadação nominal de 9,63%. A queda na arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte – Rendimentos de Capital, decorrente da redução na taxa de juros em 2004 em relação ao ano de 2003, foi compensada pelo aumento no que se refere ao Imposto de Renda Retido na Fonte – Rendimentos do Trabalho. O Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) teve sua arrecadação influenciada, principalmente, pela retenção na fonte referente a pagamentos efetuados por empresas prestadoras de serviço (Lei nº 10.684/2003, art. 34).

Receitas de Contribuições

O aumento da arrecadação da Cofins deveu-se, principalmente, à tributação das importações. Nesse sentido, a Lei nº 10.833/2003 introduziu a tributação dos insumos importados pelas empresas sujeitas à não-cumulatividade. Já a Lei nº 10.865/2004 estendeu a incidência da Cofins a todos os produtos importados.

Outro fator relevante foi a introdução da obrigatoriedade de retenção na fonte da Cofins, da CSLL, do PIS e do Imposto sobre a Renda por parte das empresas privadas, estatais e órgãos entidades da Administração, quando da ocorrência de pagamentos a pessoas jurídicas (Lei nº 10.833/2003, arts. 30, 33 e 34). Essa medida propiciou ganho de arrecadação, em razão da redução da evasão fiscal e do maior controle que passou a ser exercido pela SRF.

O crescimento na arrecadação da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor (CPSSS) decorreu do aumento da alíquota da contribuição patronal de 11% para 22% (Lei nº 10.887/2004) e da decisão do Supremo Tribunal Federal favorável à constitucionalidade do pagamento da CPSSS por parte dos inativos. Ressalte-se, outrossim, que a parcela referente à contribuição patronal da

CPSSS nada mais é que a realocação na fonte 69 de outras receitas arrecadadas, de forma a cumprir a obrigação da União, suas autarquias e fundações para com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Assim, o somatório de todas as receitas e contribuições embute dupla contagem, já que os recursos que compõem a fonte 69 são originários de outras fontes e não decorrem de arrecadação "primária".

O desempenho do Pis/Pasep foi decorrência da tributação direta das importações (Lei nº 10.865/2004) e da retenção na fonte de PIS em conformidade com o art. 34 da Lei nº 10.833/2003.

Relativamente à Contribuição para o Regime Geral de Previdência Social, o documento Informe da Previdência Social – dezembro/2004 informa que:

> *"a elevação no patamar de arrecadação pode ser explicada, principalmente, pela (i) elevação do teto do RGPS de R$ 1.869,34 para R$ 2.400,00 a partir de janeiro de 2004 [já reajustado, em 1º de maio, para R$ 2.508,72], que ampliou a base de contribuição e elevou as receitas correntes; (ii) pela crescente melhoria no comportamento do mercado de trabalho formal, com impacto direto nas receitas correntes e, ainda, (iii) pelo empenho gerencial do INSS na expansão da arrecadação como um todo e que tem tido substantivo impacto na recuperação de créditos junto a devedores."*

Receitas de Capital

O total das Receitas de Capital, no exercício de 2004, foi de R$ 480.936 milhões, no entanto, neste momento não será analisado o refinanciamento da Dívida Pública Federal, assunto a ser tratado no subitem 3.3.10 deste Relatório.

Excetuando-se o Refinanciamento da Dívida Pública Federal, a Receita de Capital representou 21,26% do total, ou seja, R$ 102.241 milhões.

Desempenho das Receitas de Capital – 2003/2004

(em R$ milhões)

Receitas de Capital	2003		2004		Variações %			
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nom. (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
I. Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	**143.805**	**26,93**	**102.241**	**21,26**	**(28,90)**	**(36,60)**	**(33,92)**	**(33,01)**
Operações de Crédito Internas	76.469	14,32	46.972	9,77	(38,57)	(45,22)	(42,91)	(42,12)
Operações de Crédito Externas	4.143	0,78	12.362	2,57	198,38	166,08	177,30	181,15
Alienação de bens	2.116	0,40	619	0,13	(70,73)	(73,89)	(72,79)	(72,42)
Amortização de Empréstimos	13.012	2,44	17.731	3,69	36,27	21,52	26,65	28,40
Transferências de Capital	41	0,01	46	0,01	10,86	(1,14)	3,03	4,45
Outras Receitas de Capital	48.024	8,99	24.511	5,10	(48,96)	(54,49)	(52,57)	(51,91)
Resultado do Banco Central	25.289	4,73	7.997	1,66	(68,38)	(71,80)	(70,61)	(70,20)
Remuneração de Disp. Tesouro Nacional	22.602	4,23	16.420	3,41	(27,35)	(35,22)	(32,48)	(31,55)
Saldos de Exercícios Anteriores	6	0,00	43	0,01	586,45	512,14	537,97	546,80
Demais Receitas	127	0,02	50	0,01	(60,66)	(64,92)	(63,44)	(62,93)
II. Refinanciamento da Dívida Pública Federal	**390.278**	**73,07**	**378.694**	**78,74**	**(2,97)**	**(13,47)**	**(9,82)**	**(8,57)**
Operações de Crédito Internas	376.891	70,57	371.128	77,17	(1,53)	(12,19)	(8,48)	(7,22)
Operações de Crédito Externas	13.387	2,51	7.567	1,57	(43,48)	(49,59)	(47,47)	(46,74)
TOTAL (I + II)	**534.083**	**100,00**	**480.936**	**100,00**	**(9,95)**	**(19,70)**	**(16,31)**	**(15,15)**

Fonte: Balanço Geral da União

As variações referidas nos itens Operações de Crédito Internas e Operações de Crédito Externas foram, comparativamente ao ano de 2003, de -38,57% e +198,38%, respectivamente. Questionada a respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional informou, por meio do Ofício nº 1.646/2005/Codin/STN, que *"as receitas de capital decorrentes de emissão de títulos públicos internos ou externos podem, a critério do gestor, em vista das outras fontes de receitas e das despesas*

orçamentárias autorizadas para esse fim, ser classificadas para refinanciamento (Fonte 143) ou pagamento de juros e outros encargos da dívida(Fonte 144)". Assim, as variações significativas decorreram da classificação dos recursos ingressados e não do aumento ou da redução do fluxo de receita.

A venda de títulos do Tesouro Americano dados em garantia à dívida externa reestruturada de médio e longo prazo (DMPL), realizada em 2003, foi a principal responsável pela variação de -0,73% no item alienação de bens, relativamente ao ano de 2004. Estas receitas decorrem das operações de recompra e de troca dos títulos relativos à dívida externa reestruturada de acordo com oportunidades de mercado favoráveis ao país, proporcionando a liberação e venda das garantias vinculadas a tais títulos.

A respeito do item Amortização de Empréstimos, a variação decorreu dos seguintes fatores: baixo índice de inadimplência dos empréstimos no âmbito do Proex e Pronaf e retorno ao Tesouro Nacional de fluxos de amortização referentes a contratos Eletrobras/Itaipu, que até 2003 eram direcionados a aumento de capital de empresas.

O decréscimo verificado no item Resultado do Banco Central proveio da base de comparação elevada, que incorpora valores arrecadados oriundos de títulos públicos federais em razão da retomada do processo de estabilização macroeconômica e da redução do chamado Risco-Brasil, ocorridas em 2003. Assim, os montantes arrecadados em 2004 estão compatíveis com a economia estabilizada.

Por fim, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que a variação relativa ao Saldo de exercícios anteriores deveu-se ao ingresso de receita proveniente de devolução de despesas pagas em exercícios anteriores relativas a Títulos da Dívida Agrária (TDA). Os valores relativos a esses títulos, que se encontravam bloqueados por ordem judicial em contas de custódia, foram devolvidos em razão de sentenças favoráveis ao Erário.

3.3.3 Dívida Ativa

A conta dívida ativa do grupo realizável a longo prazo registra a movimentação de créditos da União líquidos e certos, nos termos do art. 39 da Lei nº 4.320/1964, mas não-pagos oportunamente. A inscrição em dívida ativa constitui título executivo extrajudicial.

Os números da tabela a seguir apresentam, por órgão superior e por gestão de recursos, os saldos da conta dívida ativa existentes nos exercícios de 2003 e 2004, de acordo com o respectivo Balanço Geral da União (BGU).

Demonstrativo dos saldos da Conta Dívida Ativa por Órgão Superior
Consideradas todas as gestões de recursos

(em R$ milhares)

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo		Var. %
			2003	2004	
Ministério da Agricultura	**22000**	**-**	**-**	**453**	**-**
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22000	00001		453	-
Ministério da Fazenda - MF	**25000**	**-**	**207.279.790**	**257.100.317**	**24,0**
Ministério da Fazenda -MF	25000	00001	207.256.402	256.805.755	23,9
Comissão de Valores Mobiliários - CMV	25203	17202	8.778	279.938	-
Superintendência de Seguros Privados - SUSEP	25208	17203	14.610	14.624	0
Ministério da Previdência Social - MPAS	**33000**	**-**	**125.504.157**	**113.675.653**	**-9,4**
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	37202	57202	125.504.157	113.675.653	-9,4
Superior Tribunal de Justiça - STJ	**11000**	**-**	**9**	**0**	**-**
Superior Tribunal de Justiça - STJ	11000	00001	9	0	-
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	**20113**	**-**	**465**	**0**	**-**
Fund. Inst. Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	25205	11301	465	0	-
Ministério da Educação - MEC	**26000**	**-**	**2.238**	**2.874**	**28,4**
Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos - CEFET	26205	15205	2	2	0,0

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo		Var. %
			2003	2004	
Universidade Federal de Goiás - UFG	26235	15226	636	636	0,0
Universidade Federal Fluminense - UFF	26236	15227	99	99	0,0
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	26244	15235	1.122	1.678	49,6
Fund. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS	26283	15269	379	361	-
Fund. Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP	26277	15263	-	98	-
Minist. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC	**28000**	**-**	**184.819**	**254.190**	**37,5**
Inst. Nac. de Metrologia, Normal. e Qual. Ind. - INMETRO	30203	18205	182.740	252.111	38,0
Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA	20603	19205	2.079	2.079	0,0
Ministério do Meio Ambiente - MMA	**44000**	**-**	**273.894**	**326.652**	**19,3**
Inst. Bras. do Meio Amb.e dos Rec. Nat. Renov. - IBAMA	20701	19211	273.894	326.652	19,3
Ministério de Minas e Energia - MME	**32000**	**-**	**8.614**	**12.140**	**40,9**
Agência Nacional do Petróleo - ANP	32205	32205	8.614	12.140	40,9
Ministério da Saúde - MS	**36000**	**-**	**1.632**	**5.207**	**219,1**
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	36213	36213	1.632	5.207	219,1
Ministério das Comunicações - MC	**41000**	**-**	**745**	**5.738**	-
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	41231	41231	745	5.738	-
Total da conta 1.2.2.1.1.00.00 - Dívida Ativa	**-**	**-**	**333.256.363**	**371.383.224**	**11,4**

Fonte: Balanço Geral da União – 2003/2004

A relação dívida ativa total, no montante de R$ 371,4 bilhões, representa 21,0% do PIB de R$ 1.769.201.846 mil, medido pelo IBGE.

No exercício, o estoque da dívida ativa total variou 11,4% em termos nominais, o que equivale a um crescimento real de 3,5%, considerada a inflação medida pelo IPCA de 7,6%. Ressalte-se que o crescimento nominal de 35,3% (23,8% em valores reais) observado em 2003 deveu-se, fundamentalmente, à revisão contábil procedida pelos órgãos responsáveis. O Ministério da Previdência, que em 2004 teve sua dívida ativa reduzida em 9,4%, havia apresentado elevação de 74,7% no estoque da dívida ativa em 2003.

O estoque da dívida ativa do Ministério da Fazenda, que detém a maior parte dos ativos em análise (cerca de 69,2%), apresentou crescimento de 24,0%, após crescimento de 19,0% no ano anterior. Assim sendo, diante de tamanha oscilação, não é possível asseverar se os aumentos verificados no estoque da dívida demonstram mudança no quadro de inadimplência do contribuinte ou apenas acertos contábeis.

Apresenta-se a seguir a série de estoques da dívida ativa a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por ser esta a mais expressiva parcela da dívida ativa da União.

Demonstrativo da Dívida Ativa – PGFN-MF
Evolução – 1993/2004

(em R$ milhares)

Ano	Valores Correntes	Valores Constantes (Base - 2004)	Variação %	Taxa de Inflação (IPCA)	Inflator
1993	687.334	16.485.362	-	2.477,15	23,9845
1994	9.496.751	22.408.636	35,93	916,46	2,3596
1995	20.217.641	38.972.113	73,92	22,41	1,9276
1996	40.231.382	70.784.212	81,63	9,56	1,7594
1997	105.131.829	175.795.346	148,35	5,22	1,6721
1998	111.885.622	184.051.792	4,70	1,65	1,6450
1999	125.286.782	189.183.673	2,79	8,94	1,5100
2000	125.680.348	179.086.496	-5,34	5,97	1,4249
2001	150.828.135	199.610.376	11,46	7,67	1,3234
2002	174.175.297	204.841.993	2,62	12,53	1,1761

Ano	Valores Correntes	Valores Constantes (Base - 2004)	Variação %	Taxa de Inflação (IPCA)	Inflator
2003	207.256.411	223.007.898	8,87	9,30	1,0760
2004	256.805.755	256.805.755	15,16	7,60	1,0000

Fonte: Balanço Geral da União - 1993/2004

A contabilização da dívida ativa é precária porque as receitas oriundas do Programa de Recuperação Fiscal (Refis) e do Parcelamento Especial (Paes), regulados pelas Leis nº 9.964/2000 e nº 10.684/2003, não recebem o devido tratamento contábil. Ou seja, não são apropriados nas contas específicas, de acordo com os respectivos tributos, com classificação distinta para principal, juros e multas.

No âmbito do Refis, créditos recebidos não são levados às contas de receitas próprias de dívida ativa, constantes do Plano de Contas, mas sim às contas de receitas existentes para a arrecadação normal de cada tributo. Assim, no exercício findo, R$ 133,3 milhões ingressaram nos cofres públicos como recebimento de dívida ativa da União (excluída a dívida ativa previdenciária), mas foram computados como arrecadação de tributos, conforme informação constante da fl. A-53 do Relatório do Poder Executivo, Volume I, do BGU.

Outrossim, do valor arrecadado em 2004 pelo Paes, de R$ 2,7 bilhões, R$ 1,1 bilhão seriam relativos à dívida ativa da União, conforme o BGU. Aqui, no entanto, a classificação errada levou tais créditos a serem reconhecidos não em contas de receitas de tributos, mas na condição de passivo, sob a rubrica contábil 2.1.1.4.9.11.03 – Programa de Recuperação Fiscal.

Saliente-se que os dados concernentes à arrecadação do Paes não são automaticamente classificados no Siafi, mas dependem de depuração a serem realizadas por parte dos servidores dos órgãos e entidades que gerenciam a dívida ativa, bem assim de lançamentos no Siafi, de responsabilidade das unidades setoriais de contabilidade. Por isso, devem os responsáveis pelo gerenciamento da dívida ativa conferir prioridade à produção das informações necessárias à realização dos devidos lançamentos no Siafi.

Por força das retro mencionadas impropriedades, as distorções fazem com que a receita da dívida ativa contabilizada divirja substancialmente daquela informada no Relatório do Poder Executivo Federal – Volume I do BGU, constante das fls. A-53 e A-57 do Volume II do BGU.

Além disso, a falta de registro adequado não permite a baixa nos respectivos créditos inscritos na dívida ativa e já pagos.

Em tabela adiante, apresenta-se a arrecadação da dívida ativa contabilizada, nela incluídos juros e multas, em confronto com os valores informados no referido relatório. Como se nota pelo exame dos números, a divergência é significativa, o que impede a avaliação da efetividade da arrecadação da dívida ativa.

Receitas da Dívida Ativa da União e INSS apropriadas e receitas fornecidas por sistemas gerenciais

(em R$ 1,00)

Especificação	D.A.U.	D. INSS	Total
Arrecadação contabilizada	1.014.347.619,13	402.994.768,66	1.417.342.387,79
Arrecadação informada	2.242.562.403,90	1.439.220.121,74	3.681.782.525,64
Diferença	1.228.214.784,77	1.036.225.353,08	2.264.440.137,85

Fonte: SIAFI e Relatório do Poder Executivo Federal – pg. 53 Volume I - BGU
Obs: D.A.U = Dívida Ativa da União
D.INSS = Dívida Ativa do INSS

Cumpre assinalar que o registro dos valores recebidos por créditos inscritos na dívida ativa e renegociados no âmbito do Paes como depósitos à conta 2.1.1.4.9.11.03 – Programa de Recuperação Fiscal (Refis) desconsidera o chamado regime de caixa das receitas, instituído pelo artigo 39 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, de teor irretocavelmente claro: ***"Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, serão escriturados como receita do exercício em que foram arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias".***

Em favor do enquadramento no citado dispositivo legal, considera-se que os recebimentos de créditos da Fazenda Pública são a origem dos depósitos mantidos na conta 2.1.1.4.9.11.03. Tais recebimentos, em parte, constituem a realização de um ativo, a denominada dívida ativa, que foi constituída por créditos da União, exigíveis e apurados como líquidos e certos. No restante, os recebimentos estão compostos por outros créditos da União, não inscritos em dívida ativa, mas enquadrados no Paes, nos termos da mencionada Lei nº 10.684/2003.

A contabilização desses valores como depósito é incorreta, pois eles ingressam na conta única em razão da quitação de uma obrigação tributária ou de uma baixa (crédito) em conta própria do realizável do plano de contas da União, em clara operação permutativa, cuja contabilização deve compreender:

a) débito de uma conta de ativo (disponibilidades) e crédito de uma conta de resultado positivo (receita orçamentária);

b) débito de uma conta de resultado negativo (mutações passivas) e crédito de uma conta de ativo (dívida ativa).

Cumpre ressaltar que a matéria em questão está sendo devidamente analisada no TC 008.240/2004-6, instruído pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

Conclui-se, portanto, que há fragilidades no controle contábil da dívida ativa da União e da arrecadação dela decorrente. O problema reside na qualidade das informações produzidas para os devidos registros contábeis. Destaque-se que a arrecadação da dívida ativa informada foi 160% superior à contabilizada. Em termos absolutos, essa diferença equivale a R$ 2,2 bilhões.

Recuperação de Créditos da Dívida Ativa

O art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as prestações de contas dos Chefes dos Poderes e do Ministério Público devem destacar as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial. Em cumprimento a esse mandamento, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Instituto Nacional do Seguro Social encaminharam as informações pertinentes, que serão examinadas a seguir.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), dentre as ações adotadas pelo órgão em 2004, destacam-se as seguintes:

1. Alteração do limite de não-inscrição na dívida ativa de R$ 250,00 para R$ 1.000,00 e de não- ajuizamento de cobrança executiva de R$ 2.500,00 para R$ 10.000,00 (Portaria MF n° 49/2004), por força do art. 21 da Lei n° 11.033, de 21.12.2004. Segundo informações prestadas, esse dispositivo originou-se de proposta formulada pela PGFN.

Com os novos limites, o esforço de cobrança passou a concentrar-se nas dívidas de maior vulto, com conseqüente redução dos custos administrativos e maior eficiência da cobrança. Os novos limites propiciaram o não-ajuizamento de cerca de 42,78% das inscrições existentes, que atingem 71,69% dos devedores.

A medida pode contribuir, ainda, para a celeridade da Justiça Federal, por meio da redução de número de processos.

Ainda que não-sujeita à cobrança judicial, a inscrição em dívida ativa traz conseqüências jurídicas para o devedor, como impossibilidade de extrair certidões negativas perante a SRF e a PGFN, e registro no Cadastro Informativo de Créditos não-Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

2. Formulação de proposta de mudança da norma contida no art. 13 da Lei n.º 10.522/2002, com objetivo de introduzir o reparcelamento dos débitos inscritos na dívida ativa da União, mediante pagamento inicial de 20%, no caso do primeiro reparcelamento, e de 50%, nos demais casos. Essas alterações foram introduzidas com o art. 21 da Lei n° 11.033/2004.

3. Aprovação de portaria conjunta com a Secretaria da Receita Federal (Portaria n° 3, de 1°.7.2005), que estabelece a possibilidade de os Procuradores da Fazenda Nacional requererem à Secretaria a realização de diligências junto aos devedores, para subsidiar a PGFN na cobrança das grandes dívidas.

4. Criação da Coordenação de Grandes Devedores e implantação, no âmbito da PGFN, do "Projeto Grandes Devedores" (Progran), com destaque para as seguintes ações:
   - identificação, como grande devedor, do contribuinte (pessoa física ou jurídica) cujos débitos consolidados atinjam o valor de R$ 10 milhões, na forma da Portaria MF n° 29, de 17.2.1998;
   - identificação dos grandes devedores, em número de 3.393 (ou 0,13% do total de devedores), cujos débitos consolidados correspondem a R$140 bilhões, de um total inscrito na dívida ativa de aproximadamente R$ 250 bilhões (cerca de 57% de todo o estoque da dívida ativa da União);
   - designação de procuradores para atuação exclusivamente junto aos grandes devedores nas nove unidades estaduais que possuem maior representatividade em relação ao estoque da dívida ativa da União (SP, RJ, DF, MG, RS, PR, SC, BA e PE);

5. Elaboração de três minutas de manuais: "Alteração e Cancelamento", "Parcelamento" e "Certidão".

6. Elaboração de proposta de alteração de dispositivos do Código Tributário Nacional (CTN), consubstanciada na Lei Complementar n.º 118, de 9.2.2005. Dentre as modificações introduzidas, destacam-se a alteração do art. 185 do CTN e introdução do art. 185-A. No primeiro caso, foi conferida a seguinte redação:

   "Art. 185. Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa.

   Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita."

Já a introdução do novo dispositivo teve por objetivo obrigar o julgador a decretar, de ofício, a indisponibilidade de bens e direitos do devedor da Fazenda Pública desde o momento da citação, em processo de execução.

7. Negociações com a SRF com vistas a que esta última agilite a remessa de processos mal-sucedidos de cobrança administrativa para inscrição em dívida ativa. Como resultado, foi elaborado cronograma que prevê o encaminhamento em 2005 de todos os débitos existentes até 2004.

8. Negociações com a SRF com objetivo de reduzir o nível de inconsistência dos débitos enviados para a inscrição.

Essas medidas, em especial aquelas mencionadas nos itens 1 e 2, teriam contribuído para o aumento na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa de R$ 704,1 milhões para R$ 2.684,9 milhões.

Necessidades Detectadas pela PGFN

Segundo a PGFN, são imprescindíveis para o incremento significativo dos níveis arrecadatórios na cobrança da dívida ativa da União, basicamente, quatro providências:

1. Desenvolvimento de um novo sistema informatizado em substituição ao Cadastro Integrado da Dívida Ativa da União (em razão de sua obsolescência tecnológica). Nesse sentido, o órgão teria formulado sua demanda junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). A empresa orçou o custo em R$ 10 milhões para o desenvolvimento no prazo de 2 anos. A PGFN aguarda disponibilidade orçamentária.

2. Contratação e capacitação de servidores com qualificação de nível médio e superior para dar apoio aos Procuradores da Fazenda Nacional em todas as unidades da PGFN.

3. Reestruturação da PGFN e o aumento do quadro de Procuradores, de modo a introduzir serviço de inteligência (nos moldes de que dispõe a SRF) e a aumentar o número de profissionais que atuam na cobrança dos grandes devedores.

4. Incremento significativo da qualidade dos serviços prestados pelo Serpro, de modo a alocar maior número de profissionais para o atendimento das demandas da PGFN.

Instituto Nacional do Seguro Social

Em 2004, foi criado, no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), grupo de trabalho para desenvolver metodologia de classificação de créditos previdenciários e perfis dos devedores da Previdência Social, por força da Resolução nº 1.242/2004, do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS).

Resultou desse grupo de trabalho a determinação ao Ministério da Previdência Social e ao INSS, pelo CNPS, quanto às seguintes providências:

a) constituição de força-tarefa, a ser formada por servidores da INSS para depuração e atualização do sistema Dívida Ativa;

b) criação de grupo de trabalho de Auditores Fiscais da Previdência Social para implementação de projeto piloto com vistas à definição do perfil dos trezentos maiores devedores da Previdência Social;

c) desenvolvimento do Sistema de Execução Fiscal Trabalhista (SEFT), concebido para trabalhar de forma integrada com os sistemas dos Tribunais Regionais do Trabalho;

d) realização de projeto piloto para desenvolvimento de uma nova Guia Financeira de Informações Previdenciárias (GFIP), nas cidades de Goiânia e Curitiba;

e) desenvolvimento do Sistema de Acompanhamento Virtual de Ações Judiciais (Savaj), concebido para viabilizar o projeto Execução Fiscal Virtual;

f) desenvolvimento do Sistema de Gestão de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais (SDJ);

g) alteração do sistema Cadastro de Inadimplentes (Cadin), para gerenciar os créditos e promover a inclusão/exclusão/suspensão automática dos devedores no Cadin, de acordo com a situação dos créditos relativos a determinado devedor,

h) treinamento de servidores para operar os diversos sistemas computacionais relativos à dívida ativa.

3.3.4 Despesas

As despesas realizadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social totalizaram no exercício de 2004 o montante de R$ 908.178 milhões, cerca de 4% superior à despesa realizada no ano anterior (R$ 876.457 milhões), que podem ser desdobradas nos itens que seguem:

Despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
Exercícios 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Descrição	2003		2004		2003/2004
	Despesas	%	Despesas	%	%
1. Total Despesas Orçamentárias	**876.456.652.333**	**-**	**908.177.768.890**	**-**	**4**
2. Transferências Intergovernamentais	**83.372.859.213**	-	**96.943.595.958**	-	16
Transferências a Estados e Distrito Federal	41.613.380.506	-	47.646.104.800	-	14
Transferências a Municípios	41.759.478.707	-	49.297.491.158	-	18
3. Despesa Governo Federal = 1 - 2	**793.083.793.120**	**100**	**811.234.172.932**	**100**	**2**
4. Despesas Financeiras	**528.351.479.327**	**67**	**510.393.707.446**	**63**	-3
Juros e Encargos Dívidas Interna e Externa	65.706.834.038	8	74.373.387.100	9	13
Amort./ Refinanc. Dívidas Interna e Externa	462.644.645.289	59	436.020.320.346	54	-6
5. Despesas Não-Financeiras = 3 - 4	**264.732.313.793**	**33**	**300.840.465.486**	**37**	**14**

Fonte: SIAFI

Consideradas as despesas efetivas do governo federal, excluídas as transferências realizadas a estados, municípios e ao Distrito Federal e os dispêndios com pagamento de juros e encargos e refinanciamento da dívida pública, a despesa orçamentária realizada em 2004 foi de R$ 300.840 milhões, cerca de 14% superior à de 2002.

Os dados referentes à execução da despesa orçamentária foram extraídos a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi). Releva ressaltar a existência de uma diferença de R$ 29,0 bilhões na comparação dos balanços e demonstrativos consolidados dos orçamentos fiscal e da seguridade social com os balanços e demonstrativos consolidados da Administração direta, partes integrantes do Volume II do Balanço Geral da União (BGU). Tal diferença deve-se à nova metodologia de consolidação dos balanços da União, que contempla uma parte da despesa realizada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), conforme esclarecimentos da Secretaria do Tesouro Nacional.

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 constituem subtópico específico deste Relatório.

Os orçamento fiscal e da seguridade social permitem a visualização da despesa orçamentária sob diversas classificações, cujos desdobramentos permitem a evidenciação de diversas 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.

Despesas por Função/Subfunção

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, servindo como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. As despesas realizadas no exercício de 2004, em relação ao ano anterior, estão dispostas abaixo segundo as principais áreas de atuação:

Despesas por Função/Subfunção
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Função	Subfunção	Execução 2003	% Total	Execução 2004	% Total	2003/2004 %
Legislativa	Ação Legislativa	2.538.428.583	0,29	2.833.118.850	0,31	11,61
	Controle Externo	336.875.912	0,04	368.343.453	0,04	9,34
	Demais	199.713.698	0,02	334.050.475	0,04	67,26
	Subtotal	**3.075.018.192**	**0,35**	**3.535.512.778**	**0,39**	**14,98**
Judiciaria	Ação Judiciária	7.835.500.085	0,89	8.069.828.615	0,89	2,99
	Demais	524.312.860	0,06	2.461.107.033	0,27	369,40
	Subtotal	**8.359.812.944**	**0,95**	**10.530.935.648**	**1,16**	**25,97**
Essencial à Justiça	Defesa do Interesse Públ. Proc. Judiciário	39.153.102	0,00	1.145.312.291	0,13	2825,21
	Defesa da Ordem Jurídica	1.074.603.554	0,12	445.852	0,00	-99,96
	Representação Judicial e Extrajudicial	172.538.655	0,02	10.893.963	0,00	-93,69
	Demais	69.764.325	0,01	969.425.554	0,11	1289,57
	Subtotal	**1.356.059.636**	**0,15**	**2.126.077.660**	**0,23**	**56,78**
Administração	Planejamento e Orçamento	296.865.136	0,03	39.276.506	0,00	-86,77
	Administração Geral	1.875.624.851	0,21	3.490.473.566	0,38	86,10
	Administração Financeira	2.622.053.556	0,30	18.642.451	0,00	-99,29
	Controle Interno	12.624.506	0,00	6.003.116	0,00	-52,45
	Normatização e Fiscalização	353.387.468	0,04	110.603.284	0,01	-68,70
	Tecnologia da Informação	1.065.772.150	0,12	848.918.997	0,09	-20,35
	Ordenamento Territorial	603.242	0,00	6.418.670	0,00	964,03
	Formação de Recursos Humanos	34.023.493	0,00	48.342.271	0,01	42,08
	Administração de Receitas	164.510.448	0,02	2.100.257.466	0,23	1176,67
	Comunicação Social	32.436.472	0,00	166.424.229	0,02	413,08
	Demais	904.605.779	0,10	2.101.176.019	0,23	132,28
	Subtotal	**7.362.507.102**	**0,84**	**8.936.536.575**	**0,98**	**21,38**
Defesa Nacional	Defesa Aérea	3.361.410.961	0,38	1.708.249.930	0,19	-49,18
	Defesa Naval	2.466.226.081	0,28	445.516.073	0,05	-81,94
	Defesa Terrestre	4.186.063.697	0,48	463.159.521	0,05	-88,94
	Demais	1.556.436.573	0,18	10.956.384.582	1,21	603,94
	Subtotal	**11.570.137.312**	**1,32**	**13.573.310.106**	**1,49**	**17,31**
Segurança Pública	Policiamento	2.113.677.865	0,24	421.440.925	0,05	-80,06
	Defesa Civil	146.925.213	0,02	91.640.035	0,01	-37,63
	Informação e Inteligência	64.742.798	0,01	42.370.850	0,00	-34,56
	Demais	79.777.250	0,01	2.212.403.937	0,24	2673,23
	Subtotal	**2.405.123.126**	**0,27**	**2.767.855.747**	**0,30**	**15,08**
Relações Exteriores	Relações Diplomáticas	903.400.354	0,10	458.476.110	0,05	-49,25
	Cooperação Internacional	147.519.033	0,02	14.323.948	0,00	-90,29
	Demais	113.155.013	0,01	838.967.121	0,09	641,43
	Subtotal	**1.164.074.400**	**0,13**	**1.311.767.179**	**0,14**	**12,69**
Assistência Social	Assistência ao Idoso	2.488.359.087	0,28	51.209.746	0,01	-97,94
	Assistência ao Portador de Deficiência	4.136.717.706	0,47	101.404.105	0,01	-97,55
	Assistência à Criança a ao Adolescente	808.482.830	0,09	570.782.585	0,06	-29,40
	Assistência Comunitária	949.177.108	0,11	438.614.155	0,05	-53,79
	Demais	33.616.369	0,00	12.701.284.410	1,40	37683,03
	Subtotal	**8.416.353.101**	**0,96**	**13.863.295.001**	**1,53**	**64,72**
Previdência Social	Previdência Básica	108.983.085.835	12,43	110.170.605.982	12,13	1,09
	Previdência do Regime Estatutário	35.123.372.090	4,01	38.527.984.588	4,24	9,69
	Previdência Complementar	798.666	0,00	496.895	0,00	-37,78
	Previdência Especial	706.527.722	0,08	887.623.393	0,10	25,63

Função	Subfunção	Execução 2003	% Total	Execução 2004	% Total	2003/2004 %
	Demais	663.764.571	0,08	15.922.728.611	1,75	2298,85
	Subtotal	**145.477.548.884**	**16,60**	**165.509.439.469**	**18,22**	**13,77**
Saúde	Atenção Básica	3.879.856.394	0,44	496.372.468	0,05	-87,21
	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	15.146.175.809	1,73	1.372.175.439	0,15	-90,94
	Suporte Profilático e Terapêutico	2.478.461.425	0,28	2.396.021.642	0,26	-3,33
	Vigilância Sanitária	165.760.033	0,02	107.356.098	0,01	-35,23
	Vigilância Epidemiológica	975.995.142	0,11	987.748.021	0,11	1,20
	Alimentação e Nutrição	464.821.762	0,05	139.589.045	0,02	-69,97
	Demais	4.060.777.483	0,46	27.473.623.178	3,03	576,56
	Subtotal	**27.171.848.048**	**3,10**	**32.972.885.891**	**3,63**	**21,35**
Trabalho	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	8.529.313.384	0,97	29.000.385	0,00	-99,66
	Relações de Trabalho	107.069.267	0,01	5.421.053	0,00	-94,94
	Empregabilidade	95.792.388	0,01	216.464.880	0,02	125,97
	Fomento ao Trabalho	23.749	0,00	14.422.588	0,00	60629,24
	Demais	762.636.507	0,09	10.441.431.120	1,15	1269,12
	Subtotal	**9.494.835.293**	**1,08**	**10.706.740.026**	**1,18**	**12,76**
Educação	Ensino Fundamental	1.935.136.657	0,22	670.267.439	0,07	-65,36
	Ensino Médio	135.211.348	0,02	193.630.636	0,02	43,21
	Ensino Profissional	720.328.026	0,08	823.296.765	0,09	14,29
	Ensino Superior	7.424.079.103	0,85	7.178.444.463	0,79	-3,31
	Educação Infantil	29.104.562	0,00	26.424.810	0,00	-9,21
	Educação de Jovens e Adultos	474.766.192	0,05	7.464.650	0,00	-98,43
	Educação Especial	39.906.032	0,00	41.139.020	0,00	3,09
	Demais	3.465.737.654	0,40	5.592.259.280	0,62	61,36
	Subtotal	**14.224.269.574**	**1,62**	**14.532.927.063**	**1,60**	**2,17**
Cultura	Patrim. Hist., Artístico e Arqueológico	93.768.154	0,01	66.613.198	0,01	-28,96
	Difusão Cultural	63.347.186	0,01	100.424.801	0,01	58,53
	Demais	74.227.452	0,01	156.882.555	0,02	111,35
	Subtotal	**231.342.791**	**0,03**	**323.920.554**	**0,04**	**40,02**
Direitos Da Cidadania	Custódia e Reintegração Social	121.577.098	0,01	143.849.800	0,02	18,32
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	50.366.037	0,01	8.152.851	0,00	-83,81
	Assistência aos Povos Indígenas	152.799.198	0,02	60.526.736	0,01	-60,39
	Demais	69.702.649	0,01	337.814.119	0,04	384,65
	Subtotal	**394.444.982**	**0,05**	**550.343.506**	**0,06**	**39,52**
Urbanismo	Infra-Estrutura Urbana	339.959.425	0,04	16.401.647	0,00	-95,18
	Serviços Urbanos	2.359.101	0,00	3.518.140	0,00	49,13
	Transportes Coletivos Urbanos	534.020	0,00	481.778.672	0,05	90117,35
	Demais	-	-	691.009.461	0,08	0,00
	Subtotal	**342.852.546**	**0,04**	**1.192.707.920**	**0,13**	**247,88**
Habitação	Habitação Urbana	83.502.398	0,01	-	0,00	0,00
	Demais	38.752.852	0,00	489.399.562	0,05	1162,87
	Subtotal	**122.255.251**	**0,01**	**489.399.562**	**0,05**	**300,31**
Saneamento	Saneamento Básico Urbano	58.683.470	0,01	11.417.042	0,00	-80,54
	Outros	0	0,00	65.132.827	0,01	0,00
	Subtotal	**58.683.470**	**0,01**	**76.549.869**	**0,01**	**30,45**
Gestão Ambiental	Preservação e Conservação Ambiental	416.401.893	0,05	86.567.280	0,01	-79,21
	Controle Ambiental	113.573.446	0,01	35.482.092	0,00	-68,76
	Recuperação de Áreas Degradadas	501.983	0,00	13.197.950	0,00	2529,16
	Recursos Hídricos	241.025.315	0,03	307.566.619	0,03	27,61
	Demais	176.246.781	0,02	750.629.143	0,08	325,90
	Subtotal	**947.749.417**	**0,11**	**1.193.443.084**	**0,13**	**25,92**
Ciência e Tecnologia	Desenvolvimento Científico	575.335.935	0,07	167.838.336	0,02	-70,83
	Desenvolvimento Tecn. E Engenharia	855.217.131	0,10	760.132.987	0,08	-11,12
	Difusão do Conhec. Cient. e Tecnológico	16.403.462	0,00	12.236.576	0,00	-25,40
	Demais	546.239.878	0,06	1.666.872.839	0,18	205,15
	Subtotal	**1.993.196.406**	**0,23**	**2.607.080.738**	**0,29**	**30,80**
Agricultura	Promoção da Produção Vegetal	472.223.667	0,05	5.376.754	0,00	-98,86
	Promoção da Produção Animal	13.199.898	0,00	16.586.124	0,00	25,65
	Defesa Sanitária Vegetal	18.724.349	0,00	14.549.228	0,00	-22,30

Função	Subfunção	Execução 2003	% Total	Execução 2004	% Total	2003/2004 %
	Defesa Sanitária Animal	53.111.462	0,01	58.918.111	0,01	10,93
	Abastecimento	879.840.248	0,10	531.400.537	0,06	-39,60
	Extensão Rural	149.972.342	0,02	84.326.412	0,01	-43,77
	Irrigação	103.602.607	0,01	230.974.103	0,03	122,94
	Demais	4.815.036.008	0,55	6.693.620.553	0,74	39,01
	Subtotal	**6.505.710.581**	**0,74**	**7.635.751.822**	**0,84**	**17,37**
Organização Agrária	Reforma Agrária	1.342.784.490	0,15	1.242.537.919	0,14	-7,47
	Demais	86.732.771	0,01	1.375.088.942	0,15	1485,43
	Subtotal	**1.429.517.261**	**0,16**	**2.617.626.861**	**0,29**	**83,11**
Industria	Promoção Industrial	54.230.634	0,01	15.951.370	0,00	-70,59
	Produção Industrial	20.649.717	0,00	135.215	0,00	-99,35
	Mineração	23.812.924	0,00	14.572.336	0,00	-38,80
	Propriedade Industrial	58.333.771	0,01	3.242.816	0,00	-94,44
	Normalização e Qualidade	196.475.724	0,02	193.919.030	0,02	-1,30
	Demais	85.828.245	0,01	1.320.698.340	0,15	1438,77
	Subtotal	**439.331.015**	**0,05**	**1.548.519.107**	**0,17**	**252,47**
Comércio e Serviços	Promoção Comercial	29.448.403	0,00	5.256.499	0,00	-82,15
	Comércio Exterior	2.053.619	0,00	-	0,00	0,00
	Turismo	124.939.560	0,01	125.973.061	0,01	0,83
	Demais	1.910.099.988	0,22	1.953.199.452	0,22	2,26
	Subtotal	**2.066.541.571**	**0,24**	**2.084.429.012**	**0,23**	**0,87**
Comunicações	Telecomunicações	466.300.576	0,05	120.677.972	0,01	-74,12
	Demais	175.194.290	0,02	375.766.576	0,04	114,49
	Subtotal	**641.494.866**	**0,07**	**496.444.548**	**0,05**	**-22,61**
Energia	Energia Elétrica	156.544.521	0,02	41.062.829	0,00	-73,77
	Petróleo	991.648.142	0,11	30.185.908	0,00	-96,96
	Outros Encargos Especiais	2.300.000.000	0,26	2.399.284	0,00	-99,90
	Demais	457.300.193	0,05	322.403.911	0,04	-29,50
	Subtotal	**3.905.492.856**	**0,45**	**396.051.932**	**0,04**	**-89,86**
Transporte	Transporte Rodoviário	1.519.548.273	0,17	1.954.651.946	0,22	28,63
	Transporte Ferroviário	252.085.670	0,03	75.791.191	0,01	-69,93
	Transporte Hidroviario	752.835.997	0,09	207.001.793	0,02	-72,50
	Demais	523.626.971	0,06	1.414.103.289	0,16	170,06
	Subtotal	**3.048.096.911**	**0,35**	**3.651.548.219**	**0,40**	**19,80**
Desporto e Lazer	Desporto de Rendimento	7.332.198	0,00	52.272.315	0,01	612,91
	Desporto Comunitário	141.140.371	0,02	192.308.694	0,02	36,25
	Demais	11.378.924	0,00	26.838.127	0,00	135,86
	Subtotal	**159.851.493**	**0,02**	**271.419.136**	**0,03**	**69,79**
Encargos Especiais	Cooperação Internacional	354.139.340	0,04	-	0,00	0,00
	Refinanciamento da Dívida Interna	366.597.317.222	41,83	347.568.024.960	38,27	-5,19
	Refinanciamento da Dívida Externa	7.807.816.196	0,89	9.283.115.017	1,02	18,90
	Serviço da Dívida Interna	107.579.936.672	12,27	109.679.702.852	12,08	1,95
	Serviço da Dívida Externa	33.599.796.641	3,83	36.485.954.479	4,02	8,59
	Transferências	65.175.629.179	7,44	72.071.111.378	7,94	10,58
	Outros Encargos Especiais	32.977.868.052	3,76	27.587.341.193	3,04	-16,35
	Subtotal	**614.092.503.302**	**70,07**	**602.675.249.879**	**66,36**	**-1,86**
Total (Exceto Encargos)		**262.364.149.031**	**29,93**	**305.502.519.011**	**33,64**	**16,44**
Total (Exc. Encargos E Previdência)		**116.886.600.147**	**13,34**	**139.993.079.542**	**15,41**	**19,77**
TOTAL GERAL		**876.456.652.333**	**100**	**908.177.768.890**	**100,00**	**3,62**

Fonte: Siafi

Ressalte-se que os elevados percentuais da execução apresentada no agrupamento "Demais Subfunções", frente às respectivas funções, como é o caso de Defesa Nacional; Segurança Pública; Assistência Social; Previdência Social; Saúde; Trabalho; Educação; e Agricultura, estão relacionadas fundamentalmente às subfunções: "Administração Geral", "Transferências" e "Outros Encargos Especiais".

Conforme já observado, as despesas realizadas tiveram um incremento de 4% entre os exercícios de 2003 e 2004. No entanto, se forem excluídos os dispêndios efetuados à conta de "Encargos Especiais", pode-se verificar que o percentual aumenta para 16% no mesmo período. Note-se que tais encargos não estão associados a bens ou serviços, e sim a dívidas, transferências e notadamente o refinanciamento da dívida pública federal.

No exercício de 2004, os gastos com "Encargos Especiais" representaram cerca de 66% do total das despesas. Somadas as despesas com previdência social, o índice sobe para 85%. Os restantes 15% são constituídos por despesas diversas, que, por sua vez, apresentaram elevação de 20%, assim distribuídos:

Participação nos Dispêndios em Funções exceto Encargos Especiais e Previdência Social
Exercício de 2004

Funções	% de Despesas (cada um)
Saúde	24
Educação, Assistência Social e Defesa Nacional	10
Trabalho, Judiciária	8
Administração	6
Agricultura	5
Legislativa e Transporte	3
Essencial à Justiça, Segurança Pública, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária	2
Relações Exteriores, Cultura, Energia, Comércio e Serviços, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, , Indústria, Comunicações, Desporto e Lazer	1% ou menos

Fonte: Siafi

No que tange à distribuição dos percentuais entre as áreas de atuação governamental, observa-se que existem funções com incrementos nominais iguais ou superiores a 100% no período, tais como: “Habitação”, com 300% e "Urbanismo", com 248%, enquanto no âmbito das subfunções verificam-se índices ainda superiores, como "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário", 2.825%; "Fomento ao Trabalho", 60.629%; "Recuperação de Áreas Degradadas", 2.529%; e "Transportes Coletivos Urbanos", com 90.117%.

No âmbito da função "Urbanismo" e subfunção "Transportes Coletivos Urbanos", 80% do aumento deveu-se a uma reclassificação das despesas com pessoal e encargos sociais e investimentos; na função "Judiciária", subfunção "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário", 87% do incremento realizado é oriundo de reclassificação por conta de pessoal e encargos sociais. Na função "Trabalho", subfunção "Fomento ao Trabalho", ocorreu uma elevação das despesas em custeio e manutenção em torno de 37.179% e o restante deveu-se a novos investimentos. Por fim, na função "Gestão Ambiental", subfunção "Recuperação de Áreas Degradadas", houve aumento de 691% decorrente de dispêndios com custeio e manutenção da atividade administrativa, ficando o restante por conta de novos investimentos.

Em outras funções, contudo, houve decréscimo nominal de despesas no período em análise, como "Energia", 90% e "Comunicações", 23%. Destacaram-se ademais alguns índices negativos das subfunções associadas, tais como: "Telecomunicações", -74%, "Petróleo", -97% e "Energia Elétrica", -74%. No âmbito da função "Energia" e subfunção "Energia Elétrica", 69% das despesas eram referentes, em 2003, a despesas com pessoal e encargos sociais, que foram reclassificadas em 2004; na subfunção "Petróleo", 97% da redução verificada é oriunda de uma diminuição dos dispêndios em custeio e manutenção. Na função "Comunicações", subfunção "Telecomunicações", ocorreu uma redução das despesas em custeio e manutenção em torno de 65% e a reclassificação de despesas com pessoal e encargos especiais e inversões financeiras.

Por outro lado, cumpre registrar a queda verificada, em 2004, em algumas subfunções das funções "Saúde" e "Segurança Pública", a exemplo de "Atenção Básica " (-87%); "Assistência Hospitalar

e Ambulatorial" (-91%); "Alimentação e Nutrição" (-70%); e "Policiamento"(-80%). Na função "Saúde", subfunções "Atenção Básica", "Assistência Hospitalar e Ambulatorial" e "Alimentação e Nutrição", essa queda está associada à diminuição de dispêndios com custeio e manutenção da atividade administrativa nos percentuais de 87%, 95% e 70%, respectivamente. Já no caso da função "Segurança Pública", subfunção "Policiamento", houve uma reclassificação das despesas com pessoal e encargos sociais, que representaram, em 2003, 63% dos dispêndios.

Os gastos do governo não devem ser examinados apenas em nível de função, uma vez que determinados programas são executados por órgãos executores de funções diversas. Assim, apenas a análise criteriosa de cada uma das hipóteses é capaz de assegurar a verdadeira natureza da despesa. .

Despesas por Programa

A classificação programática demonstra a finalidade das despesas, discriminadas segundo programas finalísticos, de serviços ao Estado, de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo.

O conjunto dos programas relativos à previdência, operações especiais e atividades de apoio administrativo da União vem a representar, no ano de 2004, 87% das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme demonstrado abaixo:

Despesa Liquidada por Programas – Previdência, Apoio Administrativo e Operações Especiais
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Cod	Programa	Execução 2003	% Total	Execução 2004	% Total	2003/ 2004
0083	Previdência Social Básica	107.476.991.918	12	123.797.649.973	14	15
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	35.192.689.971	4	38.754.545.540	4	10
0750	Apoio Administrativo	22.148.212.104	3	23.518.733.043	3	6
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	3.475.480.446	0	5.790.359.822	1	67
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	8.334.254.881	1	11.849.987.000	1	42
0903	Operações Especiais: Transferencias Constitucionais	63.386.158.397	7	69.902.324.885	8	10
0904	Operações Especiais: Outras Transferencias	1.655.411.989	0	2.168.786.493	0	31
0905	Operações Especiais: Serv. Divida Interna (Juros e Amort.)	107.667.995.541	12	109.879.932.340	12	2
0906	Operações Espec.: Serviço Div. Externa (Juros e Amort.)	33.599.796.641	4	36.485.954.479	4	9
0907	Operações Especiais: Refinanciamento da Divida Interna	366.597.317.222	42	347.568.024.960	38	-5
0908	Operações Especiais: Refinanciamento da Divida Externa	7.807.816.196	1	9.283.115.017	1	19
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	20.860.327.856	2	11.235.920.414	1	-46
	Subtotal (A)	**778.202.453.162**	**89**	**790.235.333.965**	**87**	**2**
	Demais Programas (B)	**98.254.199.147**	**11**	**117.942.434.925**	**13**	**20**
	TOTAL DESPESAS ORÇAMENTARIAS (A) + (B)	**876.456.652.309**	**100**	**908.177.768.890**	**100**	**4**

Fonte: Siafi

As despesas com operações especiais, previdência social e apoio administrativo, em conjunto, aumentaram 2%, enquanto as despesas restantes apresentaram um incremento de 20% entre os anos de 2003 e 2004. Levando-se em consideração a aprovação de um novo plano plurianual para o quadriênio 2004/2007, houve mudança e rearranjo entre os programas governamentais. As despesas restantes liquidadas, em 2004, somam cerca de R$ 117.942 milhões, distribuídas em programas finalísticos, de gestão de políticas públicas e de serviços ao Estado, discriminados abaixo:

Despesas em Programas Finalísticos, de Gestão de Políticas Públicas e de Serviços ao Estado
Exercício de 2004

(em R$ 1,00)

Programa	Despesa Liquidada 2004
Programas Finalísticos	111.224.113.216
Programas de Gestão de Políticas Públicas	1.779.294.244

Programa	Despesa Liquidada 2004
Programas de Serviço ao Estado	4.939.027.465
TOTAL DESPESAS EFETIVAS	**117.942.434.925**

Fonte: Siafi

Se forem consideradas apenas as despesas referentes aos programas finalísticos, definidos como aqueles que resultam em bens ou serviços ofertados à sociedade, tem-se um montante de R$ 111.224 milhões, em 2004, do qual 82% encontra-se distribuído em apenas 23 programas governamentais, discriminados, abaixo:

Despesas nos Principais Programas Finalísticos
Exercício de 2004

(em R$ 1,00)

Cod	Programa	Dotação Autorizada (A)	Empenhos Emitidos	Despesa Liquidada (B)	Valores Pagos	B/A %
0352	Abastecimento Agroalimentar	5.492.054.259	1.675.590.760	1.675.589.506	1.592.967.616	31
0350	Desenvolvimento da Economia Cafeeira	1.225.120.041	842.345.957	842.304.913	839.039.811	69
0412	Desenvolvimento do Comércio Exterior	2.442.429.403	1.741.697.167	1.741.697.167	1.235.731.622	71
1062	Democratizando Acesso a Educ. Profiss. Tecnológica	2.167.134.340	1.909.748.798	1.909.748.798	1.672.343.884	88
1282	Proteção Social a Pessoa Idosa	3.423.622.891	3.094.774.392	3.094.774.392	3.057.830.063	90
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	2.007.777.814	1.799.871.047	1.799.871.047	1.429.855.619	90
1061	Brasil Escolarizado	4.160.521.813	3.804.445.152	3.804.445.152	3.206.258.590	91
0135	Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	1.469.438.931	1.332.219.607	1.332.219.607	1.114.065.482	91
0351	Agricultura Familiar – Pronaf	3.000.091.148	2.836.604.188	2.836.604.188	2.650.459.919	95
1203	Vigilância Epidemiolgica e Ambiental em Saúde	1.168.570.000	1.109.595.102	1.109.595.102	999.862.475	95
0570	Gestão do Processo Eleitoral	1.981.227.846	1.898.292.783	1.898.292.783	1.712.867.229	96
0662	Combate a Criminalidade	1.539.005.876	1.480.037.645	1.480.037.645	1.341.499.779	96
0099	Integração Políticas Públ. Emprego, Trabalho e Renda	9.884.234.935	9.562.636.857	9.562.636.857	9.396.716.593	97
1214	Atenção Básica em Saúde	4.748.048.183	4.615.550.192	4.615.550.192	4.360.829.093	97
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	1.463.600.185	1.416.001.622	1.416.001.622	1.357.892.582	97
1073	Universidade do Século XXI	7.749.556.125	7.631.273.440	7.631.273.440	7.381.320.051	98
1335	Transferência de Renda com Condicionalidades	5.907.153.081	5.799.208.123	5.799.208.123	5.748.476.297	98
0553	Atuação Legislativa da Câmara Dos Deputados	1.749.462.365	1.718.549.944	1.718.549.944	1.603.462.679	98
1220	Atenção Hospitalar e Ambulat. no Sist. Único de Saúde	16.496.951.492	16.331.696.176	16.331.696.176	16.022.807.135	99
0065	Proteção Social a Pessoa Portadora de Deficiência	4.688.418.730	4.664.641.999	4.664.641.999	4.628.115.954	99
0569	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	2.746.112.700	2.728.774.062	2.728.774.062	2.531.168.943	99
0581	Defesa da Ordem Jurídica	1.271.347.659	1.253.908.216	1.253.908.216	1.179.218.982	99
0571	Prestação Jurisdicional Trabalhista	4.580.429.639	4.571.600.420	4.571.600.420	4.333.335.373	100
TOTAL		**91.362.309.456**	**83.819.063.649**	**83.819.021.351**	**79.396.125.771**	**92**

Fonte: Siafi

Segundo o quadro, pode-se observar a elevada execução orçamentária da maioria dos programas finalísticos em análise, inclusive quanto aos valores efetivamente pagos. Ressalte-se que as despesas referentes aos demais programas finalísticos somam aproximadamente R$ 19.862 milhões.

Há que se observar também a reduzida execução verificada em 17 programas finalísticos, em comparação à dotação autorizada na Lei Orçamentária Anual relativa ao exercício de 2004, conforme ilustrado a seguir:

Despesas em Programas Finalísticos menos Executados
Exercício de 2004

(em R$ 1,00)

Cod	Programa	Dotação Autorizada (A)	Empenhos Emitidos	Execução da Despesa (B)	Valores Pagos	B/A %
0103	Desenvolv. Centrado na Geração de Empr., Trabalho e Renda	500.000	0	0	0	0
0255	Universalização do Acesso Serv. de Comunicação Eletrônica	981.250	0	0	0	0
0296	Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	300.000	0	0	0	0

Cod	Programa	Dotação Autorizada (A)	Empenhos Emitidos	Execução da Despesa (B)	Valores Pagos	B/A %
1046	Eficiência Energética	1.752.000	0	0	0	0
1076	Democratização do Acesso á Informação Legislativa	1.000.000	0	0	0	0
6004	Revitalização de Bens do Paàrimônio Histórico Nacional	500.000	0	0	0	0
0222	Trilhos Urbanos	35.086.200	117.300	117.300	0	0
0257	Universalização dos Serviços de Telecomunicações	45.500.000	299.260	299.260	299.260	1
0274	Abastecimento de Energia Elétrica	184.820.370	4.211.465	4.211.465	4.211.390	2
0812	Competitividade das Cadeias Produtivas	36.975.792	1.780.369	1.780.369	1.581.369	5
1015	Arranjos Produtivos Locais	53.891.440	3.258.402	3.258.402	1.428.402	6
1083	Reforma da Justiça Brasileira	5.447.896	441.161	441.161	12.550	8
8021	Comércio Eletrônico	6.500.000	620.103	620.103	92.103	10
0416	Cultura Exportadora	5.466.000	534.951	534.951	445.352	10
1016	Artesanato Brasileiro	6.986.257	1.442.436	1.442.436	820.051	21
0419	Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Medias Empresas	47.609.889	11.677.902	11.677.902	5.656.152	25
0120	Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	49.942.500	12.342.535	12.342.535	1.514.650	25
TOTAL		**483.259.594**	**36.725.884**	**36.725.884**	**16.061.279**	**8**

Fonte: Siafi

Segundo o quadro acima, seis programas governamentais sequer apresentaram qualquer execução dos estágios referentes à despesa, quais sejam empenho, liquidação e pagamento. Outros apresentaram um reduzido percentual com relação aos valores executados e pagos.

Despesas por Órgão Superior

A classificação institucional demonstra a estrutura administrativa responsável pela programação orçamentária, quais sejam, os órgãos e respectivas unidades orçamentárias na administração federal. Contudo, existem determinadas unidades orçamentárias que foram criadas com o fim exclusivo evidenciar certas operações de crédito, transferências constitucionais a estados e ao Distrito Federal, refinanciamento da dívida pública e a reserva de contingência, cuja contabilização é centralizada.

Pode-se destacar ainda as modificações realizadas entre exercícios financeiros, decorrentes de alterações na estrutura da administração pública federal, em virtude da criação ou extinção de órgãos. A evolução das despesas por órgão e respectivo Poder, entre os anos de 2003 e 2004, está demonstrada a seguir:

Despesas Liquidadas por Órgão Superior e Poder
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Cod	Órgão Superior	Execução da Despesa 2003	% Total	Execução da Despesa 2004	% Total	2003/ 2004 %
Subtotal Legislativo		**4.260.036.203**	**0,49**	**4.881.538.076**	**0,54**	**15**
01000	Câmara dos Deputados	2.017.095.242	0,23	2.253.695.677	0,25	12
02000	Senado Federal	1.631.295.684	0,19	1.984.703.520	0,22	22
03000	Tribunal de Contas da União	611.645.277	0,07	643.138.879	0,07	5
Subtotal Judiciário		**14.090.599.904**	**1,61**	**18.659.507.853**	**2,05**	**32**
10000	Supremo Tribunal Federal	199.023.905	0,02	231.339.871	0,03	16
11000	Superior Tribunal de Justiça	403.735.936	0,05	459.597.067	0,05	14
12000	Justiça Federal	5.548.133.713	0,63	7.780.136.693	0,86	40
13000	Justiça Militar	163.403.814	0,02	187.406.437	0,02	15
14000	Justiça Eleitoral	1.622.335.336	0,19	2.422.090.353	0,27	49
15000	Justiça do Trabalho	5.511.708.099	0,63	6.786.589.274	0,75	23
16000	Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	642.259.101	0,07	792.348.158	0,09	2
Subtotal Executivo		**856.653.811.059**	**97,74**	**883.043.681.621**	**97,23**	**3**
20101	Gabinete da Presidência da Republica	1.539.892.018	0,18	1.850.747.853	0,20	20
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	3.748.733	0,00	4.732.700	0,00	26
20113	Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão	1.655.844.297	0,19	1.771.701.747	0,20	7

Cod	Órgão Superior	Execução da Despesa 2003	% Total	Execução da Despesa 2004	% Total	2003/ 2004 %
20114	Advocacia-Geral da União	218.135.317	0,02	815.343.966	0,09	274
22000	Minist. da Agricultura Pecuária e Abastecimento	4.366.552.906	0,50	4.367.645.305	0,48	0
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	2.688.638.665	0,31	2.979.681.599	0,33	11
25000	Ministério da Fazenda	602.053.383.265	68,69	586.357.735.209	64,56	-3
26000	Ministério da Educação	21.305.700.905	2,43	22.387.192.029	2,47	5
28000	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio	874.077.054	0,10	1.398.930.087	0,15	60
30000	Ministério da Justiça	3.749.892.268	0,43	4.303.273.005	0,47	15
32000	Ministério de Minas e Energia	8.986.845.295	1,03	8.397.796.098	0,92	-7
33000	Ministério da Previdência Social	119.434.159.815	13,63	137.461.197.081	15,14	15
35000	Ministério das Relações Exteriores	1.293.144.224	0,15	1.440.198.115	0,16	11
36000	Ministério da Saúde	29.382.077.917	3,35	34.715.366.085	3,82	18
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	17.086.153.387	1,95	19.413.194.807	2,14	14
39000	Ministério dos Transportes	4.601.046.510	0,52	5.617.888.506	0,62	22
41000	Ministério das Comunicações	1.013.838.003	0,12	1.081.642.875	0,12	7
42000	Ministério da Cultura	291.790.259	0,03	395.924.647	0,04	36
44000	Ministério do Meio Ambiente	851.261.663	0,10	1.058.617.765	0,12	24
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	1.949.453.951	0,22	2.850.348.443	0,31	46
51000	Ministério do Esporte	229.827.387	0,03	331.736.970	0,04	44
52000	Ministério da Defesa	25.936.512.636	2,96	28.825.171.915	3,17	11
53000	Ministério da Integração Nacional	4.291.299.602	0,49	6.504.833.936	0,72	52
54000	Ministério do Turismo	146.917.891	0,02	374.626.357	0,04	155
55000	Minist. Desenvolvimento. Social e Combate à Fome	1.060.497.069	0,12	6.035.741.643	0,66	469
56000	Ministério das Cidades	1.643.120.022	0,19	2.302.412.878	0,25	40
Subtotal Ministério Público da União		**1.452.205.141**	**0,17**	**1.593.041.340**	**0,18**	**10**
34000	Ministério Publico da União	1.452.205.141	0,17	1.593.041.340	0,18	10
TOTAL		**876.456.652.309**	**100**	**908.177.768.890**	**100**	**4**

Fonte: Siafi

Do montante de R$ 908,2 bilhões de reais referentes às despesas realizadas no exercício de 2004, 97,2% foi executado no âmbito do Poder Executivo, restando 2% para o Poder Judiciário, 0,6% para o Poder Legislativo e 0,2% para o Ministério Público da União, mantendo-se os percentuais do exercício anterior.

Saliente-se que, em 2004, o montante significativo de despesas contabilizadas nos órgãos "Ministério da Fazenda" e "Ministério da Previdência Social", cerca de R$ 586 bilhões e R$ 137 bilhões, respectivamente, em decorrência dos dispêndios referentes à realização de operações 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 são voltadas ao refinanciamento da dívida, são contabilizadas pelos diversos órgãos e não pelo Ministério da Fazenda.

Dentre os órgãos que apresentaram aumento de despesa, vale destacar: Advocacia-Geral da União, Ministério do Turismo e Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, nos percentuais de 274%, 155% e 469%, respectivamente. Em consulta ao Siafi, constatou-se que o aumento ocorrido na AGU deveu-se ao aumento das despesas com "Pessoal e Encargos Sociais", por conta do pagamento de sentenças judiciais e ressarcimento de despesas de pessoal requisitado, além de gastos em investimentos com equipamentos e material permanente. No âmbito do Ministério do Turismo, destacaram-se os gastos com investimentos e custeio e manutenção da máquina administrativa.

Excluídos os dispêndios dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, que responderam, em 2004, por 79% das despesas totais, os Ministérios da Saúde, Defesa, Educação e

Trabalho representaram 50% das despesas restantes, com percentuais de 16%, 14%, 11% e 9%, respectivamente.

Ressalte-se, por fim, que o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome substituiu, em 2004, o antigo Ministério da Assistência e Promoção Social.

Despesas por Natureza e Grupo de Despesa

As despesas realizadas no biênio 2003/2004, relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa, estão apresentadas a seguir:

Dispêndios por Natureza e Grupo de Despesa
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Cod	Grupo De Despesa	2003	% Total	2004	% Total	2003/ 2004 %
1	Pessoal e Encargos Sociais	78.974.749.649	9	89.431.566.170	10	13
2	Juros e Encargos da Divida	65.706.834.039	7	74.373.387.100	8	13
3	Outras Despesas Correntes	239.237.605.377	27	275.905.843.362	30	15
Subtotal Despesas Correntes		**383.919.189.065**	**43**	**439.710.796.632**	**48**	**15**
4	Investimentos	6.452.131.387	1	10.865.980.149	1	68
5	Inversões Financeiras	23.440.686.592	3	21.580.671.764	2	-8
6	Amortização/Refinanciam. da Divida	462.644.645.289	53	436.020.320.346	48	-6
Subtotal Despesas de Capital		**492.537.463.268**	**57**	**468.466.972.259**	**52**	**5**
TOTAL		**876.456.652.333**	**100**	**908.177.768.890**	**100**	**4**

Fonte: Siafi

Nos subtópicos seguintes, avaliam-se as despesas realizadas nos grupos de despesa "Pessoal e Encargos Sociais", "Outras Despesas Correntes" e "Investimentos", visto que os demais itens são tratados quando da análise da dívida pública, em subtópico deste Relatório.

Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal e encargos sociais tiveram um incremento de 13% entre os exercícios de 2003 e 2004 e, em comparação às despesas totais dos orçamentos fiscal e da seguridade social, passaram de 9% para 10% no mesmo período. A discriminação dos gastos por elemento de despesa está demonstrada abaixo:

Despesas com Pessoal e Encargos Sociais por Elemento de Despesa
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$1,00)

Cod	Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	2003	% Total Pessoal	2004	% Total Pessoal	2003/ 2004 %
01	Aposentadorias e Reformas	22.270.661.533	28	24.832.421.763	28	12
03	Pensões	11.281.369.639	14	12.598.811.238	14	12
04	Contratação por Tempo Determinado	231.059.268	0	297.107.065	0	29
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	166.681.602	0	135.437.121	0	-19
08	Outros Benefícios Assistenciais	74.634.690	0	81.611.885	0	9
09	Salario-Familia	6.377.202	0	6.090.519	0	-4
11	Vencimentos e Vantag. Fixas - Pessoal Civil	25.990.258.636	33	29.522.190.762	33	14
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pes. Militar	7.081.838.063	9	7.541.312.129	8	6
13	Obrigações Patronais	3.054.215.450	4	4.988.549.513	6	63
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	382.951.047	0	490.274.464	1	28

Cod	Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	2003	% Total Pessoal	2004	% Total Pessoal	2003/ 2004 %
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	662.608.488	1	723.987.914	1	9
34	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos Terceirização	60.640.438	0	15.308.211	0	-75
41	Contribuições	484.158.444	1	369.840.946	0	-24
67	Depósitos Compulsórios	5.890.580	0	50.906.577	0	764
91	Sentenças Judiciais	3.353.840.891	4	3.918.212.319	4	17
92	Despesas de Exercícios Anteriores	3.719.790.138	5	3..596.343.028	4	-3
94	Indenizações Trabalhistas	10.694.669	0	12.546.078	0	17
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	137.078.870	0	250.614.639	0	83
TOTAL PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		**78.974.749.649**	**100**	**89.431.566.170**	**100**	**13**

Fonte: Siafi

Como se pode verificar no quadro acima, a maior parte dos dispêndios com pessoal no exercício de 2004 refere-se ao pagamento de ativos (civil e militar), inativos e pensionistas, nos percentuais de 41%, 28% e 14%, respectivamente, das despesas com pessoal em 2004. O incremento com pagamento de despesas de aposentadorias, reformas e pensões foi, em média, de 12% no período, enquanto que o aumento dos dispêndios com vencimentos de pessoal civil foi de 14%.

Houve aumento de gastos por conta de contratações por tempo determinado e ressarcimento de pessoal requisitado nos percentuais de 29% e 83%, em detrimento da terceirização, cujos gastos foram reduzidos em 75%.

Parte do aumento de gastos com pessoal pode ser atribuída ao aumento do quantitativo de servidores civis e militares, decorrentes, na primeira hipótese, de nomeação de aprovados em concurso público e das contratações temporárias.

As alterações na estrutura funcional dos servidores da Administração direta, autárquica e fundacional pode ser visualizada na tabela a seguir:

Demonstrativo do Quantitativo Físico do Pessoal da União
Exercícios de 2003 e 2004

Quantitativo Físico	Ano 2003	% Total	Ano 2004	% Total	2003/2004 %
CIVIS	**1.213.141**	**66**	**1.265.737**	**66**	**4**
Estatutários	523.292	28	609.961	32	17
CLT	35.863	2	35.326	2	-1
Contratação Temporária	20.323	1	23.954	1	18
Inativos	401.184	22	399.945	21	0
Instituidor de Pensão	232.479	13	196.911	10	-15
MILITARES	**629.381**	**34**	**659.075**	**34**	**5**
Estatutários	321.844	17	346.014	18	8
Inativos	130.394	7	130.941	7	0
Instituidor de Pensão	177.143	10	182.120	9	3
TOTAL	**1.842.522**	**100**	**1.924.812**	**100**	**4**

Fonte: Acompanhamento da Despesa com Pessoal - CONED/STN.
Obs: os dados não incluem os servidores ativos de ex-territórios, no total de 181.648 para 2004 e 179.805 em 2003.

O quadro de servidores estatutários ativos sofreu aumento de aproximadamente 86 mil pessoas, ou 17% em relação a 2003. De igual forma, o quadro de servidores militares da ativa foi incrementado em 8%, assim como o total de pensionistas de militares (3%). De forma diversa, o número de pensionistas civis foi significativamente reduzido: de 232.479 para 196.911 (15%). No geral, o quadro de servidores civis e militares, ativos e inativos, bem como o pensionistas, aumentou 4%.

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da administração pública federal no biênio 2003/2004 está apresentada a seguir:

Despesa com Pessoal e Encargos Sociais por Poder e Órgão Superior
Exercícios 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Cod	Órgão	Execução 2003	% Total	Execução 2004	% Total	2003/ 2004 %
Poder Legislativo						
01000	Câmara dos Deputados	1.591.199.174	2	1.765.079.741	2	11
02000	Senado Federal	1.355.675.528	2	1.667.459.930	2	23
03000	Tribunal de Contas da União	540.580.894	1	553.695.798	1	2
03000	Tribunal de Contas da União	540.580.894	1	553.695.798	1	2
	Subtotal Poder Legislativo	**3.487.455.596**	**4**	**3.986.235.469**	**4**	**14**
Poder Judiciário						
10000	Supremo Tribunal Federal	139.182.565	0	145.757.654	0	5
11000	Superior Tribunal de Justiça	332.224.434	0	372.119.503	0	12
12000	Justiça Federal	2.813.298.942	4	3.388.070.138	4	20
13000	Justiça Militar	145.137.189	0	163.068.468	0	12
14000	Justiça Eleitoral	1.220.723.052	2	1.518.003.672	2	24
15000	Justiça do Trabalho	5.026.248.515	6	6.117.924.950	7	22
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	548.500.840	1	669.349.297	1	22
	Subtotal Poder Judiciário	**10.225.315.537**	**13**	**12.374.293.682**	**14**	**21**
Poder Executivo						
20101	Gabinete da Presidência da Republica	328.465.303	0	418.870.171	0	28
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	1.801.139	0	2.328.520	0	29
20113	Min. do Planejamento, Orcamento e Gestão	1.065.728.455	1	1.241.391.723	1	16
20114	Advocacia-Geral da União	159.036.398	0	739.265.119	1	365
22000	Minist. da Agricul.,Pecuaria e Abastecimento	1.704.158.326	2	1.987.193.535	2	17
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	619.451.956	1	719.739.761	1	16
25000	Ministério da Fazenda	10.838.716.385	14	11.902.732.018	13	10
26000	Ministério da Educação	9.189.338.064	12	10.673.677.701	12	16
28000	Minist. do Desenvolvimento, Ind.e Comercio	156.229.922	0	175.835.130	0	13
30000	Ministério da Justiça	2.529.775.235	3	2.901.192.936	3	15
32000	Ministério de Minas e Energia	242.837.764	0	263.445.768	0	8
33000	Ministério da Previdência Social	4.785.744.883	6	5.373.944.606	6	12
34000	Ministério Publico da União	1.257.655.708	2	1.321.685.372	1	5
35000	Ministério das Relações Exteriores	562.023.660	1	565.222.935	1	1
36000	Ministério da Saúde	5.914.031.781	7	6.790.528.554	8	15
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1.075.609.472	1	1.237.882.145	1	15
39000	Ministério dos Transportes	1.534.052.980	2	1.663.668.914	2	8
41000	Ministério das Comunicações	662.928.112	1	685.418.408	1	3
42000	Ministério da Cultura	131.938.773	0	137.626.605	0	4
44000	Ministério do Meio Ambiente	424.774.304	1	557.216.772	1	31
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	382.025.098	0	431.198.837	0	13
51000	Ministério do Esporte	8.629.836	0	9.837.683	0	14
52000	Ministério da Defesa	21.112.297.693	27	22.612.925.817	25	7
53000	Ministério da Integração Nacional	351.013.019	0	417.179.332	0	19
54000	Ministério do Turismo	19.926.658	0	23.139.898	0	16
55000	Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome (1)	2.071.484	0	9.817.180	0	374
56000	Ministério das Cidades	201.716.107	0	208.071.582	0	3
Subtotal Poder Executivo		**65.261.978.514**	**83**	**73.071.037.019**	**82**	**12**
34000	Ministério Publico da União	1.257.655.708	2	1.321.685.372	1	5
Subtotal Ministério Público da União		**1.257.655.708**	**2**	**1.321.685.372**	**1**	**5**
	TOTAL	**78.974.749.649**	**100**	**89.431.566.170**	**100**	**13**

Fonte: Siafi

(1) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sucedeu o Ministério da Assistência Social.

Não obstante a grande maioria das despesas com pessoal e encargos encontrar-se no âmbito do Poder Executivo, o aumento das despesas entre os exercícios de 2003 e 2004 foi superior no Poder Judiciário, seguido pelo Poder Legislativo, com percentuais de 21% e 14%, respectivamente. Destacaram-se, individualmente, os percentuais verificados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na Advocacia-Geral da União, Gabinete da Vice-Presidência da Republica e Gabinete da Presidência da Republica, 374%, 365%, 29% e 28%, respectivamente. Os elevados percentuais verificados nos dois primeiros órgãos estão basicamente relacionados aos elementos de despesa: Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil; Obrigações Patronais; Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado; e Sentenças Judiciais.

A evolução do quantitativo físico do quadro de pessoal da União, por sua vez, pode ser visualizada a seguir:

Quantitativo Físico de Servidores da União por Poder e Órgão Superior
Exercício 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Poder /Órgão Superior	Ano 2003	% Total	Ano 2004	% Total	2003/ 2004 %
Subtotal Legislativo	**33.747**	**1,67**	**34.249**	**1,63**	**1,49**
Câmara dos Deputados	20.407	1,01	20.692	0,98	1,40
Senado Federal	9.603	0,47	9.661	0,46	0,60
Tribunal de Contas da União	3.737	0,18	3.896	0,18	4,25
Subtotal Judiciário	**103.850**	**5,14**	**105.395**	**5,00**	**1,49**
Justiça do Trabalho	46.849	2,32	47.498	2,25	1,39
Justiça Federal	24.013	1,19	25.287	1,20	5,31
Justiça Eleitoral	21.889	1,08	20.367	0,97	-6,95
Justiça do Distrito Federal e Territórios	5.411	0,27	5.859	0,28	8,28
Superior Tribunal de Justiça	3.017	0,15	3.579	0,17	18,63
Justiça Militar	1.402	0,07	1.457	0,07	3,92
Supremo Tribunal Federal	1.269	0,06	1.348	0,06	6,23
Subtotal Executivo	**1.704.925**	**84,31**	**1.785.168**	**84,75**	**4,71**
Ministério da Defesa (1)	733.386	36,26	761.194	36,14	3,79
Ministério da Educação	264.167	13,06	276.727	13,14	4,75
Ministério da Saúde	197.047	9,74	225.371	10,70	14,37
Ministério da Previdência Social	96.901	4,79	98.297	4,67	1,44
Ministério dos Transportes	82.387	4,07	82.496	3,92	0,13
Ministério da Fazenda	86.071	4,26	94.460	4,48	9,75
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	46.507	2,30	47.264	2,24	1,63
Ministério das Comunicações	39.133	1,94	38.352	1,82	-2,00
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	28.912	1,43	27.726	1,32	-4,10
Ministério da Justiça	20.381	1,01	21.138	1,00	3,71
Ministério do Trabalho e Emprego	19.145	0,95	19.165	0,91	0,10
Ministério da Integração Nacional	15.517	0,77	15.630	0,74	0,73
Ministério do Meio Ambiente	11.323	0,56	12.776	0,61	12,83
Presidência da República (2)	10.854	0,54	6.929	0,33	-36,16
Ministério da Ciência e Tecnologia	9.818	0,49	12.092	0,57	23,16
Ministério do Desenvolvimento Agrário	11.096	0,55	11.614	0,55	4,67
Ministério de Minas e Energia	5.289	0,26	5.319	0,25	0,57
Ministério das Relações Exteriores	4.905	0,24	5.193	0,25	5,87
Ministério da Cultura	4.101	0,20	4.199	0,20	2,39
Mini. do Desenvolvim., Indústria e Comércio Exterior	3.476	0,17	3.543	0,17	1,93
Ministério do Esporte	239	0,01	153	0,01	-35,98
Ministério do Turismo	354	0,02	489	0,02	38,14
Ministério das Cidades	4.120	0,20	4.406	0,21	7,74
Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (3)	-	-	428	0,02	-
Ex-Territórios e Distrito Federal	179.805	8,89	181.648	8,62	1,02

Poder /Órgão Superior	Ano 2003	% Total	Ano 2004	% Total	2003/ 2004 %
Subtotal Ministério Público da União	**9.796**	**0,48**	**10.207**	**0,48**	**4,20**
Ministério Público da União	9.796	0,48	10.207	0,48	4,20
Exclusive Ex-Territórios e Distrito Federal	**1.842.522**	**91,11**	**1.924.812**	**91,38**	**4,47**
TOTAL GLOBAL	**2.022.327**	**100,00**	**2.106.493**	**100,00**	**4,16**

Fonte: Acompanhamento da Despesa com Pessoal - CONED/STN.

(1) Os dados relativos aos servidores dos Comandos Militares integram as informações sobre o Ministério da Defesa.

(2) Os dados relativos ao pessoal da Advocacia-Geral da União e da Vice-Presidência integram as informações sobre a Presidência da república.

(3) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sucedeu o Ministério da Assistência Social, cujos dados, em 2003, integram as informações sobre o Ministério da Previdência Social do qual fora desmembrado (havia o Ministério da Previdência e Assistência Social).

O aumento global do quantitativo de pessoal foi de aproximadamente 4%, sendo os maiores ingressos nos Ministérios do Turismo e Ministério da Ciência e Tecnologia, com aumentos de 38% e 23%, respectivamente.

Destaque-se que, não obstante as despesas dos órgãos vinculados à Presidência da República terem sofrido consideráveis acréscimos no período (conforme quadro anterior sobre Despesa com Pessoal e Encargos Sociais), o seu quadro de pessoal reduziu-se, no mesmo período, em 36%, segundo a CONED/STN.

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.

As despesas a título de "Outras Despesas Correntes" aumentaram 15% no período, enquanto a dotação autorizada cresceu 16 %, conforme demonstrado abaixo:

Outras Despesas Correntes – Previsão e Execução
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

	Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	B/A %
Outras Despesas Correntes 2003	245.452.797.679	239.237.605.377	97
Outras Despesas Correntes 2004	283.620.023.519	275.905.843.362	97
2003/2004	**16%**	**15%**	**-**

Fonte: Siafi

A participação dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social passaram de 27% em 2003 para 30% em 2004. A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa encontra-se consolidada no quadro a seguir:

Outras Despesas Correntes – Elemento de Despesa
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Cod	Elemento de Despesa	Execução 2003	% Total	Execução 2004	% Total	2003/ 2004 %
01	Aposentadorias e reformas	68.958.160.123	28,82	81.994.749.884	29,72	18,91
03	Pensões	25.088.192.629	10,49	27.691.990.343	10,04	10,38
04	Contratação por tempo determinado	35.560.897	0,01	304.046.928	0,11	755,00
05	Outros benefícios previdenciarios	14.431.158.890	6,03	13.289.457.193	4,82	-7,91
06	Beneficio mensal ao deficiente e ao idoso	4.505.517.517	1,88	7.575.184.308	2,75	68,13
08	Outros benefícios assistenciais	213.687.753	0,09	187.063.975	0,07	-12,46
10	Outros benefícios de natureza social	8.448.718.381	3,53	9.473.050.059	3,43	12,12
14	Diárias - pessoal civil	318.324.680	0,13	409.560.721	0,15	28,66
15	Diárias - pessoal militar	58.743.888	0,02	82.590.536	0,03	40,59
18	Auxilio financeiro a estudantes	2.631.526.844	1,10	2.114.708.858	0,77	-19,64
19	Auxilio-fardamento	10.521.213	0,00	12.799.758	0,00	21,66
20	Auxilio financeiro a pesquisadores	191.403.608	0,08	209.191.784	0,08	9,29
27	Enc.p/ honra de avais, garant.,seguros e sim.	30.920.770	0,01	9.800.000	0,00	-68,31
30	Material de consumo	3.869.877.469	1,62	5.095.601.710	1,85	31,67
31	Premiacoes cult., art., cient., desp. e outr.	1.603.689	0,00	18.419.344	0,01	1048,56
32	Material de distribuição gratuita	689.879.161	0,29	642.694.943	0,23	-6,84
33	Passagens e despesas com locomoção	506.036.617	0,21	650.999.268	0,24	28,65
35	Serviços de consultoria	119.015.273	0,05	116.232.412	0,04	-2,34
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	667.813.592	0,28	691.402.920	0,25	3,53
37	Locação de mão-de-obra	1.059.258.842	0,44	1.349.710.145	0,49	27,42
38	Arrendamento mercantil	45.381	0,00	654.214	0,00	1341,60
39	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	13.273.961.122	5,55	13.296.724.515	4,82	0,17
41	Contribuições	18.675.003.264	7,81	23.728.768.906	8,60	27,06
43	Subvenções sociais	122.303.346	0,05	122.462.720	0,04	0,13
45	Equalizacao de preços	2.619.825.499	1,10	2.667.588.040	0,97	1,82
46	Auxilio-alimentacao	991.340.277	0,41	1.287.681.423	0,47	29,89
47	Obrigações tributarias e contributivas	176.848.492	0,07	217.690.307	0,08	23,09
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	1.883.741.004	0,79	4.456.539.520	1,62	136,58
49	Auxilio-transporte	390.705.543	0,16	373.633.600	0,14	-4,37
67	Depósitos compulsórios	1.398.443	0,00	4.903.349	0,00	250,63
81	Distribuição de receitas	61.685.569.585	25,78	67.928.552.231	24,62	10,12
91	Sentenças judiciais	2.072.077.877	0,87	3.778.344.525	1,37	82,35
92	Despesas de exercícios anteriores	2.189.368.317	0,92	2.976.102.396	1,08	35,93
93	Indenizações e restituições	3.156.072.476	1,32	2.976.482.008	1,08	-5,69
95	Indenização p/execução trabalhos de campo	163.422.899	0,07	170.460.518	0,06	4,31
	TOTAL	**239.237.605.377**	**100,00**	**275.905.843.362**	**100,00**	**15,33**

Fonte: Siafi

Há que se destacar os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, cerca de 51% do total desse grupo de despesa, aí contabilizados por serem relativos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). São também significativas as despesas com contribuições (9%) e distribuição de receitas a outras esferas de governo (25%).

Dentre os maiores incrementos de gastos em 2004, em relação ao exercício anterior, podem ser citados "Contratação por Tempo Determinado", "Premiações Culturais, Artísticas, Científicas" e "Arrendamento Mercantil", com percentuais de 755%, 1.048% e 1.341%, respectivamente.

Por fim, os gastos realizados a título de "Despesas com Serviços de Terceiros" abrangem, em conjunto, cerca de 6% dos gastos naquele grupo de despesa, compreendendo:

- Serviços de Consultorias;

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

Tais dispêndios somaram R$ 15.455 milhões em 2004, contra R$ 15.120 milhões em 2003, o que significou uma elevação nominal de 2% 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. 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/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 n.º 2.271/1997 e a legislação trabalhista.

Por fim, há que 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 terceiro, mas apenas os contratos de terceirização, como substituição de mão-de-obra, nos termos definidos pelo art. 86 da LDO/2004 (Lei nº 10.707/2003).

Despesas com 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, equipamento e material permanente. As despesas com investimentos têm sido, historicamente, objeto da edição dos denominados decretos de contingenciamento, uma vez que a limitação de empenho e movimentação financeira incide sobre as denominadas "OCC", "Outras Despesas de Custeio e Capital", representando dispêndios com custeio e investimento. 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 do orçamento fiscal e da seguridade social ao fim dos exercícios financeiros de 2003 e 2004, como mostra o quadro a seguir:

Despesas com Investimentos – Previsão e Execução
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

	Dotação Autorizada (A)	Execução Despesa (B)	Valores Pagos (C)	B/A	C/A
Investimentos 2003	13.949.637.869	6.452.131.387	2.296.885.067	46%	16%
Investimentos 2004	15.246.447.994	10.865.980.149	5.101.981.560	71%	33%
2003/2004	**9%**	**68%**	**122%**	**-**	**-**

Fonte: Siafi

O percentual de execução das despesas originalmente previstas aumentou de 46% para 71% entre os exercícios de 2003 e 2004. Mais ainda, o montante da dotação autorizada elevou-se 9% e da despesa executada, por sua vez, teve um incremento de 68%. Entre os exercícios de 2003 e 2004 verificou-se que a relação entre despesas efetivamente pagas e a dotação autorizada passou de 16% para 33%, representando um acréscimo de 122% nos valores pagos.

O aumento da execução das despesas com investimentos de 68%, cerca de R$ 4,4 bilhões, ocorreu concomitantemente com a redução de outros grupos de despesa, como inversão financeira

(aquisição de ativo imobilizado sem que haja aumento da formação bruta de capital fixo – aquisição d imóvel, por exemplo), que diminuiu 8% (aproximadamente R$ 1,8 bilhão).

A redução verificada no grupo de despesa "Inversões Financeiras" ocorreu particularmente no âmbito das funções "Energia" e "Encargos Especiais". Não obstante, verificou-se que 74% do aumento das despesas com investimentos, cerca de R$ 3,2 bilhões, ocorreu nas funções "Organização Agrária", "Judiciária", "Urbanismo", "Transporte", "Defesa Nacional" e "Saúde" discriminadas a seguir:

Incremento de Despesas com Investimentos em 2004 em relação a 2003

(em R$ 1,00)

Função	Incremento de despesas em 2004
Organização Agrária	217.874.590
Judiciária	377.091.769
Urbanismo	441.991.125
Transporte	655.412.799
Defesa Nacional	671.772.166
Saúde	908.950.583
Demais	1.140.755.731
TOTAL	**4.413.848.762**

Fonte: Siafi

O quadro seguinte demonstra a distribuição das despesas de investimentos por órgão em 2004:

Despesas com Investimentos por Poder e Órgão Superior
Exercícios de 2003 e 2004

(em R$ 1,00)

Cód.	Órgão Superior	Execução 2003	% Total	Execução 2004	% Total	2003/ 2004 %
Subtotal Poder Legislativo		**92.567.990**	**1,43**	**93.548.394**	**0,86**	**-39,99**
01000	Câmara dos Deputados	35.807.574	0,55	32.161.022	0,30	-10
02000	Senado Federal	45.025.766	0,70	48.757.103	0,45	8
03000	Tribunal de Contas da União	11.734.650	0,18	12.630.269	0,12	8
Subtotal Poder Judiciário		**268.519.744**	**4,16**	**645.580.760**	**5,94**	**42,76**
10000	Supremo Tribunal Federal	5.772.605	0,09	10.447.334	0,10	81
11000	Superior Tribunal de Justiça	7.866.026	0,12	7.462.343	0,07	-5
12000	Justiça Federal	97.303.944	1,51	142.038.340	1,31	46
13000	Justiça Militar	2.461.176	0,04	6.133.194	0,06	149
14000	Justiça Eleitoral	39.011.265	0,60	220.057.604	2,03	464
15000	Justiça do Trabalho	102.229.181	1,58	231.960.613	2,13	127
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	13.875.547	0,22	27.481.332	0,25	98
Subtotal Poder Executivo		**6.067.081.679**	**94,03**	**10.079.209.133**	**92,76**	**-1,35**
20101	Gabinete da Presidência da Republica	57.410.484	0,89	84.853.918	0,78	48
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	11.727	0,00	109.607	0,00	835
20113	Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	5.935.603	0,09	23.846.674	0,22	302
20114	Advocacia-Geral da União	6.170.175	0,10	12.841.547	0,12	108
22000	Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	76.189.807	1,18	147.569.786	1,36	94
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	183.930.552	2,85	230.376.989	2,12	25
25000	Ministério da Fazenda	59.045.030	0,92	111.902.445	1,03	90
26000	Ministério da Educação	491.959.280	7,62	533.901.754	4,91	9
28000	Minist. do Desenvolvimento, Ind. e Comercio	52.829.549	0,82	114.860.354	1,06	117
30000	Ministério da Justiça	448.408.879	6,95	534.173.342	4,92	19
32000	Ministério de Minas e Energia	14.043.068	0,22	37.761.069	0,35	169
33000	Ministério da Previdência e Assist. Social	47.367.156	0,73	34.718.482	0,32	-27
35000	Ministério das Relações Exteriores	9.683.324	0,15	28.801.956	0,27	197

Cód.	Órgão Superior	Execução 2003	% Total	Execução 2004	% Total	2003/ 2004 %
36000	Ministério da Saúde	889.865.515	13,79	1.787.014.030	16,45	101
38000	Ministério do Trabalho E Emprego	16.948.319	0,26	24.588.088	0,23	45
39000	Ministério dos Transportes	1.372.185.718	21,27	2.083.952.770	19,18	52
41000	Ministério das Comunicações	19.944.351	0,31	39.357.537	0,36	97
42000	Ministério da Cultura	20.508.981	0,32	47.673.233	0,44	132
44000	Ministério do Meio Ambiente	28.946.935	0,45	58.047.706	0,53	101
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	150.207.075	2,33	297.927.151	2,74	98
51000	Ministério do Esporte e Turismo	111.706.030	1,73	149.815.663	1,38	34
52000	Ministério da Defesa	937.966.638	14,54	1.671.037.718	15,38	78
53000	Ministério da Integração Nacional	379.289.591	5,88	703.571.367	6,47	85
54000	Ministério do Turismo	53.287.826	0,83	169.592.226	1,56	218
55000	Ministério da Assistência Social	33.373.866	0,52	138.805.289	1,28	316
56000	Ministério das Cidades	599.866.200	9,30	1.012.108.432	9,31	69
Subtotal Ministério Público da União		**23.961.975**	**0,37**	**47.641.865**	**0,44**	**18**
34000	Ministério Publico da União	23.961.975	0,37	47.641.865	0,44	18
Total		**6.452.131.387**	**100**	**10.865.980.149**	**100**	**68**

Fonte: Siafi

Cerca de 60% dos investimentos, no exercício de 2004, concentraram-se nos Ministérios da Saúde, Transportes, Defesa e Cidades, que representaram, respectivamente 16%, 19%, 15% e 9% do total de investimentos em 2004. Merece registro, ainda, a elevação da participação relativa desses gastos no Gabinete da Vice-Presidência da República, na Justiça Eleitoral, nos Ministérios da Assistência Social, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Turismo, com percentuais de 835%, 464%, 316%, 302% e 218%, respectivamente.

Terceirização na Administração Pública

Diversas são as definições para a chamada "terceirização". O Tribunal de Contas da União vem adotando a metodologia utilizada no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2001, com base nos seguintes dispositivos: § 7º do art. 10 do Decreto-Lei 200/1967; inciso II do art. 6º da Lei 8.666/1993; inciso III do art. 2º do Decreto 2.487/1998; Decreto 3.751/2001; e art. 1º do Decreto 2.271/1997.

A tabela seguinte demonstra os valores gastos com o pagamento de serviços terceirizados, por natureza de despesa detalhada.

Despesa com Terceirização por Natureza de Despesa Detalhada

(em R$)

Código	Título	Exercício 2003	Exercício 2004	2003/ 2004
33903500	**Serviços de Consultoria**	**108.188.643,86**	**87.868.615,87**	**-19%**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	90.867.719,15	74.635.314,29	-18%
33903596	Serviços de Consultoria - Pagto Antecipado	1.297,50	200.000,00	15.314%
33903598	Restos a Pagar	17.130.735,96	13.031.103,58	-24%
33903599	Outros Serviços de Consultoria	188.891,25	2.198,00	-99%
33903600	**Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física**	**426.581.266,93**	**466.387.129,86**	**9%**
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	93.621.634,26	100.065.566,89	7%
33903607	Estagiários	52.346.906,88	47.047.493,05	-10%
33903610	Perícias Técnicas Justiça Gratuita	-	3.232.066,68	-
33903618	Manutenção e Conserv. de Equipamentos	1.012.366,19	1.506.453,96	49%
33903620	Manutenção e Conserv. de Veículos	755.431,53	670.861,88	-11%
33903621	Manut. e Cons .de B. Móveis de Outras Naturezas	878.024,85	985.501,43	12%
33903622	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	4.585.168,71	4.660.351,02	2%
33903624	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	1.063.849,02	1.375.189,25	29%

Código	Título	Exercício 2003	Exercício 2004	2003/ 2004
33903625	Serviços de Limpeza e Conservação	1.505.241,22	1.597.071,28	6%
33903626	Serviços Domésticos	367.905,39	282.809,34	-23%
33903627	Serviços de Comunicação em Geral	374.216,55	410.012,37	10%
33903634	Serviços de Perícias Medicas por Benefícios	69.084.145,55	77.451.993,73	12%
33903635	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	195.562.906,42	202.622.543,92	4%
33903698	Restos a Pagar	5.423.470,36	24.479.215,06	351%
33903700	**Locação de Mão-de-Obra**	**1.057.268.398,62**	**1.349.464.902,45**	**28%**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	284.355.393,11	407.036.208,15	43%
33903702	Limpeza e Conservação	331.214.003,83	387.618.001,84	17%
33903703	Vigilância Ostensiva	354.349.403,51	406.440.369,59	15%
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	41.624.753,61	45.408.698,74	9%
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	26.547.888,46	29.763.265,23	12%
33903706	Manutenção e Conservação de Bens Móveis	6.612.433,98	6.909.193,11	4%
33903798	Restos a Pagar	12.564.522,12	66.289.165,79	428%
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**4.229.523.350,53**	**5.440.847.102,10**	**29%**
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	683.426.073,08	654.605.213,42	-4%
33903908	Manutenção de Software	65.349.039,53	83.931.785,85	28%
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	307.809.743,93	353.219.940,73	15%
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	263.654.497,03	295.135.726,46	12%
33903919	Manutenção e Conserv. de Veículos	48.334.362,48	61.692.098,37	28%
33903920	Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas	43.269.576,17	38.588.727,99	-11%
33903942	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	9.271.699,40	9.718.080,27	5%
33903946	Serviços Domésticos	7.059.980,65	7.030.054,71	0%
33903954	Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar	4.415.907,94	4.028.356,49	-9%
33903956	Serv. de Perícia Médica/Odontolog P/Benefícios	1.709.029,87	3.355.080,49	96%
33903957	Serviços de Proc. de Dados	1.077.214.127,88	1.428.904.057,24	33%
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	356.283.482,06	338.862.258,91	-5%
33903973	Transporte de Servidores	28.068.599,23	35.111.610,57	25%
33903977	Vigilância Ostensiva	89.803.712,45	108.297.349,15	21%
33903978	Limpeza e Conservação	143.467.774,96	171.330.101,74	19%
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	513.024.863,14	513.852.080,55	0%
33903995	Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados	31.880.196,66	82.915.040,26	160%
33903998	Restos a Pagar	555.480.684,07	1.250.269.538,90	125%
TOTAL GERAL		**5.821.561.659,94**	**7.344.567.750,28**	**26%**

Fonte: Siafi

Da tabela anterior, verifica-se que, entre 2003 e 2004, o aumento dos gastos totais realizados com terceirização no setor público foi resultado da variação ocorrida nos elementos de despesas: 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física (9%); 37 – Locação de Mão-de-Obra (28%); e 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (29%). Vale ressaltar, ainda, que o elemento de despesa 35 – Serviços de Consultoria, apresentou decréscimo de 19%, no exercício de 2004, em comparação com 2003, o que não foi suficiente para reduzir os gastos totais com terceirização.

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

Despesa com Terceirização por Órgão Superior

(em R$)

Código	Título	Exercício 2003	Exercício 2004	2003/ 2004
01000	Câmara dos Deputados	61.218.466,73	93.353.131,16	52%
02000	Senado Federal	63.423.025,93	89.322.213,00	41%
03000	Tribunal de Contas da União	20.031.258,37	28.501.500,34	42%
Total do Poder Legislativo		**144.672.751,03**	**211.176.844,50**	**46%**
10000	Supremo Tribunal Federal	26.637.491,34	41.338.441,81	55%

Código	Título	Exercício 2003	Exercício 2004	2003/ 2004
11000	Superior Tribunal de Justiça	23.962.969,84	27.147.797,25	13%
12000	Justiça Federal	128.248.098,27	177.984.403,52	39%
13000	Justiça Militar	3.592.572,42	4.792.516,40	33%
14000	Justiça Eleitoral	77.167.327,54	215.549.855,31	179%
15000	Justiça do Trabalho	61.636.764,87	94.898.439,80	54%
16000	Justiça do Distrito Fed. e dos Territórios	23.048.659,67	32.456.301,26	41%
Total do Poder Judiciário		**344.293.883,95**	**594.167.755,35**	**73%**
20101	Gabinete da Presidência da República	88.849.994,80	106.736.332,21	20%
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	150.815,11	189.822,21	26%
20113	Ministério do Pla., Orçamento e Gestão	122.808.383,51	140.413.315,29	14%
20114	Advocacia-Geral da União	21.075.245,95	25.379.573,99	20%
22000	Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	119.198.678,68	146.407.000,23	23%
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	201.161.228,72	253.935.520,89	26%
25000	Ministério da Fazenda	664.715.100,23	939.247.368,89	41%
26000	Ministério da Educação	990.035.923,26	1.134.399.207,55	15%
28000	Ministério do Desenv. , Ind. e Comercio	112.562.234,10	151.421.165,40	35%
30000	Ministério da Justiça	183.433.227,42	200.033.227,86	9%
32000	Ministério de Minas e Energia	162.091.835,47	152.010.167,75	-6%
33000	Ministério da Previdência Social	611.625.691,58	633.712.405,14	4%
35000	Ministério das Relações Exteriores	190.111.201,04	197.765.276,35	4%
36000	Ministério da Saúde	471.619.964,67	621.207.541,27	32%
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	171.837.602,42	187.894.699,68	9%
39000	Ministério dos Transportes	174.402.597,85	167.926.405,72	-4%
41000	Ministério das Comunicações	73.305.533,20	104.675.909,55	43%
42000	Ministério da Cultura	47.165.437,26	69.823.557,52	48%
44000	Ministério do Meio Ambiente	103.091.681,50	120.602.132,45	17%
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	46.244.491,58	63.585.088,36	37%
51000	Ministério do Esporte	6.447.827,64	15.066.616,36	134%
52000	Ministério da Defesa	538.413.551,17	819.193.275,48	52%
53000	Ministério da Integração Nacional	50.044.036,47	63.231.173,67	26%
54000	Ministério do Turismo	6.817.744,97	27.422.969,05	302%
55000	Ministério do Des. Soc. e Combate à Fome [1]	62.706.899,82	40.250.227,03	-36%
56000	Ministério das Cidades	64.475.015,15	89.611.149,72	39%
Total do Poder Executivo		**5.284.391.943,57**	**6.472.141.129,62**	**22%**
34000	Ministério Publico da União	48.203.081,39	67.082.020,81	39%
Total do Ministério Público		**48.203.081,39**	**67.082.020,81**	**39%**
TOTAL GERAL		**5.821.561.659,94**	**7.344.567.750,28**	**26%**

Fonte: Siafi

(1) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, código 55000, teve origem, em termos de Siafi, na junção do antigo Ministério da Assistência Social com o antigo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, que, em 2003, era uma Unidade Gestora executora com código 110179.

O aumento de gasto, no período de 2003 a 2004, na Justiça Eleitoral pode ser justificado em parte pela realização das eleições de 2004, uma vez que mais da metade desse acréscimo ocorreu na área de informática, nos seguintes serviços: 33903908 – Manutenção de Software; 33903995 – Manutenção e Conservação de Equipamentos de Processamento de Dados; e 33903957 – Serviços de Processamento de Dados.

Destaca-se, também, o incremento de gastos com terceirização de 134% e 302% dos Ministérios dos Esportes e do Turismo. Porém, apenas a comparação desses gastos com as despesas de pessoal podem evidenciar a opção pela terceirização, em detrimento da contratação de pessoal próprio, mediante concurso público.

Com esse enfoque, foram selecionados os órgãos superiores do Poder Executivo que apresentaram, com base nas despesas globais, as maiores proporções, conforme tabela seguinte:

Terceirização x Despesa de Pessoal no Exercício de 2004

(em R$)

Órgão Superior	Terceirização na Administração Pública (A)	Despesa com Pessoal [1] (B)	A/B
Min. Des. Soc. e Combate à Fome	40.250.227,03	9.817.179,88	410%
Min. do Turismo	27.422.969,05	14.792.145,08	185%
Min. do Esporte	15.066.616,36	9.497.184,40	159%
Ministério Des. Indústria e Comércio	151.421.165,40	137.183.864,72	110%
Ministério da Defesa	819.193.275,48	1.001.713.925,66	82%
Ministério da Educação	1.134.399.207,55	7.553.657.625,23	15%
Ministério da Saúde	621.207.541,27	4.135.818.853,46	15%
Outros	4.535.606.748,14	30.502.711.401,87	15%
TOTAL GERAL	**7.344.567.750,28**	**43.365.192.180,30**	**17%**

Fonte: Siafi

(1) Total do Grupo de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, exceto os elementos de despesa 1-Aposentadorias e Reformas, 3-Pensões , 12- Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar, 17-Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar.

A análise da execução orçamentária dos órgãos superiores evidenciados na tabela anterior não oferece informações suficientes para se firmar entendimento acerca da inobservância da legislação que rege a terceirização. Todavia, os elevados dispêndios com terceirização são indícios de que alguns setores do governo federal podem estar utilizando a execução indireta de forma desproporcional.

Haja vista a elevada proporção identificada em alguns órgãos federais, importante se faz comentar alguns procedimentos operacionais previstos no Siafi visando à classificação das despesas inscritas em restos a pagar. De acordo com o seu manual de funcionamento, ao final do exercício, as despesas empenhadas e não-pagas referentes a um elemento de despesa são agregadas no Subitem 98 – Restos a Pagar, razão pela qual a tabela denominada "Despesa com Terceirização" apresenta valores nas correspondentes naturezas de despesa.

Em face do mecanismo contábil adotado por aquele sistema, torna-se impossível a identificação dos valores de "Restos a Pagar" relacionados a cada subitem que integra o respectivo elemento de despesa, o que, por conseqüência, dificulta o exame das terceirizações com base nos montantes globais.

Por essa razão, foi elaborada a tabela seguinte, na qual foram confrontados o total da despesa com pessoal da União, exceto os inativos, pensionistas e militares, com a despesa realizada com serviços técnicos profissionais em 2004, identificando alguns órgãos superiores com elevado percentual de contratação desses serviços. A tabela apresenta, também, alguns órgãos com vultosas somas de serviços técnicos profissionais executadas, porém com percentual em patamar pouco expressivo:

Terceirização Detalhada x Pessoal no Exercício de 2004

(em R$ 1,00)

Órgão Superior	Serv. Téc. Profissional[1] (A)	Serv. de Proc. de Dados (B)	Restos a Pagar (C)	Outros (D)	Total = (A+B+C+D)	Despesa com Pessoal[2] (E)	% A/E
Min. Des. Soc. e Combate à Fome	6.833.532	4.412.456	26.221.636	2.782.604	**40.250.227**	9.817.180	**70**
Min. do Turismo	3.752.533	1.407.144	13.920.746	8.342.546	**27.422.969**	14.792.145	**25**
Min. do Esporte	6.298.677	1.324.899	1.116.482	6.326.559	**15.066.616**	9.497.184	**66**
Min. Des. Ind. e Comércio	45.163.704	43.070.261	8.173.990	55.013.210	**151.421.165**	137.183.865	**33**
Min. da Defesa	205.615.460	17.355.224	172.404.925	423.817.666	**819.193.275**	1.001.713.926	**21**
Min. da Educação	322.576.048	26.305.784	157.292.758	628.224.618	**1.134.399.208**	7.553.657.625	**4**
Min. da Saúde	128.439.718	28.868.372	216.299.774	247.599.678	**621.207.541**	4.135.818.853	**3**
Outros	752.465.733	1.306.159.917	758.638.713	1.718.342.385	**4.535.606.748**	30.502.711.402	**2**

Órgão Superior	Serv. Téc. Profissional[1] (A)	Serv. de Proc. de Dados (B)	Restos a Pagar (C)	Outros (D)	Total = (A+B+C+D)	Despesa com Pessoal[2] (E)	% A/E
TOTAL	**1.471.145.405**	**1.428.904.057**	**1.354.069.023**	**3.090.449.265**	**7.344.567.750**	**43.365.192.180**	**3**

Fonte: Siafi

(1) O título Serv. Téc. Profissional apresenta os valores referentes às seguintes naturezas de despesas: SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL (33903635, 33903979) e SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS (33903606, 33903905)

(2) Total do Grupo de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, exceto os elementos de despesa 1-Aposentadorias e Reformas, 3-Pensões , 12- Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar, 17-Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar.

Nessa amostra, verifica-se que os Ministérios do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, do Turismo, do Esporte, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e da Defesa apresentam percentuais relevantes de execução indireta das atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelas naturezas de despesa detalhadas: "Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional" e "Serviços Técnicos Profissionais".

Considerando que os subitens acima podem registrar os valores das despesas realizadas em ações classificadas como finalísticas e meio, é possível que as mencionadas execuções indiretas acarretem descumprimento do § 2º do art. 1º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, visto que as categorias funcionais terceirizadas possuem grande abrangência, de acordo com a norma em tela:

> *§ 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.* (grifo nosso)

Caso as contratações realizadas figurem no plano de cargos do órgão ou entidade ou impliquem a execução de serviços de forma subordinada, em relação ao tomador do serviço – a Administração –, estaria ocorrendo violação à exigência constitucional do concurso público, insculpida no inciso II do art. 37 da Constituição da República.

Em face de todo o exposto, e considerando a expressividade das despesas com Serviço Técnico Profissional em alguns órgãos federais, não se pode afastar a possibilidade de estar havendo substituição de mão-de-obra típica de profissionais de carreira, procedimento este que merece ser observado, quando da realização de auditorias futuras nestes contratos, por parte deste Tribunal.

Vale ressaltar que os contratos de terceirização da administração pública federal foram auditados por este Tribunal, por meio de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC (TC nº 013.742/2004-9). Essa auditoria, ainda não apreciada 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 2.271/1997"*.

3.3.5 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 ao próprio exercício, já que o volume de despesas correspondente pode ser alterado ao longo do exercício seguinte e sofrer mudanças, caso tais recursos 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 seu o resultado primário.

O quadro a seguir registra a execução em 2004 dos restos a pagar inscritos ao final de 2003 ou em exercícios anteriores, e que tiveram o prazo de validade prorrogados. As informações relativas à inscrição do ano de 2004 serão tratadas por ocasião do subtópico "Gestão Fiscal".

Restos a Pagar por Poder e Órgão – Exercício de 2004

(em R$ milhares)

PODER/ÓRGÃO	RP PROCESSADOS				RP NÃO-PROCESSADOS (1)			
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
EXECUTIVO	**7.685.164**	**339.199**	**6.113.597**	**1.232.369**	**22.884.707**	**17.418.601**	**5.003.360**	**462.823**
Gabinete da Presidência da República	77.440	269	76.942	229	12.366	3.824	8.514	29
Minist. do Planej. Orçamento e Gestão	53.026	30.771	22.255	0	31.331	24.050	7.281	0
Advocacia-Geral da União	6.005	74	5.928	4	1.391	191	1.200	0
Ministério Agricultura e Abastecimento	100.464	3.568	82.348	14.548	23.726	7.721	14.623	1.435
Ministério da Ciência e Tecnologia	338.794	20.946	297.367	20.482	27.029	8.669	18.204	155
Ministério da Fazenda	70.268	386	69.475	407	16.163.535	13.699.617	2.461.163	2.755
Ministério da Educação	1.525.388	112.947	1.105.053	307.388	515.861	123.167	383.857	8.845
Ministério Desenv. Indústria e Comércio	26.319	1.874	19.226	5.219	10.616	6.234	4.381	0
Ministério da Justiça	253.797	1.996	244.282	7.519	101.361	23.404	77.659	299
Ministério de Minas e Energia	50.920	21.810	28.450	660	635.186	587.465	47.718	3
Minist. Previdência e Assistência Social	553.614	8.664	540.866	4.083	2.579.052	2.505.702	72.082	1.268
Ministério das Relações Exteriores	91	0	88	3	27.255	8.148	18.976	131
Ministério da Saúde	1.665.716	30.763	1.176.910	458.043	713.622	38.039	559.790	115.793
Ministério do Trabalho e Emprego	9.314	4.214	4.777	324	3.791	84	3.706	1
Ministério dos Transportes	862.782	2.596	823.468	36.718	713.213	4.715	507.564	200.933
Ministério das Comunicações	7.342	2	7.320	19	48.441	13.706	34.730	5
Ministério da Cultura	25.411	1.869	23.499	43	22.572	2.230	19.895	447
Ministério do Meio Ambiente	15.965	669	12.966	2.329	69.796	17.588	52.197	11
Ministério do Desenvolvimento Agrário	286.297	41.836	210.728	33.733	335.874	272.314	62.856	704
Ministério do Esporte e Turismo	81.819	954	67.911	12.954	67.376	2.036	57.127	8.213
Ministério da Defesa	815.594	11.704	749.626	54.264	58.552	3.134	55.413	6
Ministério da Integração Nacional	285.249	22.884	193.836	68.530	117.261	18.550	79.373	19.355
Ministério do Turismo	38.407	0	33.835	4.573	24.278	4.098	19.479	700
Minist. da Assist. e Promoção Social	261.131	16.726	117.745	126.659	106.155	27.823	59.651	18.681
Ministério das Cidades	274.011	1.677	198.696	73.638	475.067	16.092	375.921	83.054
LEGISLATIVO	**33.267**	**322**	**32.902**	**44**	**72.636**	**11.583**	**60.872**	**180**
Câmara dos Deputados	15.346	95	15.251	0	34.952	5.611	29.164	176
Senado Federal	12.375	0	12.333	43	18.384	5.058	13.326	0
Tribunal de Contas da União	5.546	227	5.318	1	19.300	914	18.382	4
JUDICIÁRIO	**205.116**	**497**	**78.372**	**126.245**	**778.104**	**178.265**	**595.269**	**4.565**
Supremo Tribunal Federal	1.271	3	1.263	4	5.392	496	4.895	0
Superior Tribunal de Justiça	5.435	0	5.435	0	34.910	771	33.934	204
Justiça Federal	163.515	147	38.395	124.973	564.441	159.643	404.505	293
Justiça Militar	429	4	366	59	2.195	95	1.634	465
Justiça Eleitoral	9.526	37	9.289	199	53.441	5.385	47.880	175
Justiça do Trabalho	20.649	211	19.437	1.001	96.549	11.000	85.328	220
Justiça do DF e dos Territórios	4.291	95	4.187	9	21.176	875	17.093	3.208
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	**2.135**	**7**	**2.018**	**110**	**19.414**	**6.866**	**12.477**	**70**
TOTAL	**7.925.682**	**340.025**	**6.226.889**	**1.358.768**	**23.754.861**	**17.615.315**	**5.671.978**	**467.638**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária/MF/STN. Portaria n.º 57, de 26 de janeiro de 2005, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
(1) Inclusive valores dos exercícios anteriores.
Os dados divulgados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Portaria nº57/2005, apresentam divergências com os consignados no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Portaria nº 77/.2004, que decorrem, segundo a STN, de: a) o RGF foi elaborado com base nas contas do passivo financeiro. Porém, alguns dos registros efetuados nessas contas, a débito ou a crédito, deixaram de ser considerados na conta "292410402- Valores Liquidados a Pagar"; b) baixa de obrigações referentes a restos a pagar com uso de evento inadequado; c) variação cambial - os órgãos que possuem unidades gestoras no exterior apresentam alteração nos valores registrados, de um mês para outro, devido a variação cambial. De acordo com representantes da Coordenação-Geral de Contabilidade da STN, tais divergências serão objeto de verificação com vistas a seu saneamento em 2005.

Como pode ser verificado, o volume de restos a pagar inscritos em 2003, para pagamento em 2004, foi bastante representativo, atingindo R$ 31.681 milhões. Segundo a ordem dos recursos envolvidos, os Ministérios da Saúde, Educação e Defesa foram responsáveis por 51% dos recursos inscritos em restos a pagar processados. Em relação ao restos a pagar não-processados, o Ministério da Fazenda foi responsável por 68% dos recursos inscritos, direcionados em sua maior parcela para pagamento do serviço da dívida.

O sobredito montante de restos a pagar foi superior em 75% aos inscritos ao final de 2002, para pagamento em 2003, conforme demonstrado a seguir:

Restos a Pagar – Processados e Não-Processados – 2003 e 2004

(em R$ milhares)

Para pgto em / inscrito em	Processados	Não-processados	TOTAL
2003/2002	3.589.250	14.501.257	18.090.507
2004/2003	7.925.682	23.754.861	31.680.543
Variação	**121%**	**64%**	**75%**

Fonte: Relatórios Resumido da Execução Orçamentária/MF/STN. Portaria n.º 60, de 29.1. 2004, da STN, Portaria n.º 57, de 26.1.2005, da STN.

Em que pese a expressividade dos recursos inscritos ao final de 2003, verifica-se que 57% desse volume foram cancelados em 2004, ou R$ 17.955 milhões. A tabela a seguir demonstra os cancelamentos efetivados por grupo de despesa:

Restos a Pagar por Grupo de Despesa – Inscrição e Cancelamento – 2004

(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	28.769	8.766	30,47	474.899	136.075	28,65
Juros e Encargos da Dívida	22.610	0	0,00	2.213.106	2.213.099	100,00
Outras Despesas Correntes	4.051.497	127.594	3,15	7.051.827	4.177.360	59,24
Investimentos	3.485.315	96.461	2,77	1.767.152	82.912	4,69
Inversões Financeiras	319.047	107.204	33,60	7.858.731	6.616.738	84,20
Amortização/Refin.da Dív.	18.444	0	0,00	4.389.146	4.389.131	100,00
TOTAL	**7.925.682**	**340.025**	**4,29**	**23.754.861**	**17.615.315**	**74,15**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Portaria n.º 57, de 26.1.2005, da STN.

Conforme pode ser observado, 74% dos recursos inscritos a título de restos a pagar não-processados foram cancelados. Desse montante, destacam-se os valores inscritos para pagamentos de juros e amortização da dívida, no valor de R$ 6.602 milhões, os quais foram integralmente cancelados, bem como os inscritos em inversões financeiras cujo cancelamento atingiu 84% do valor inscrito, R$ 7.859 milhões.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias e normas editadas pelo Poder Executivo vêm estabelecendo novos parâmetros para inscrição de restos a pagar, além da exigência de disponibilidade financeira. Cite-se, por exemplo, o Decreto nº 4.900, de 26 de novembro de 2003, que dispôs em seu art. 1º:

> *"Art. 1º Os órgãos e unidades orçamentárias do Poder Executivo, constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, somente poderão empenhar despesas até 12 de dezembro de 2003.*

*§ 1º Os empenhos emitidos nos termos do disposto no **caput** deste artigo deverão ser anulados, caso os respectivos contratos, convênios ou instrumentos congêneres não sejam formalizados até 19 de dezembro de 2003.*

§ 2º As restrições previstas neste artigo não se aplicam às despesas obrigatórias de caráter continuado, de que trata o art. 100 da Lei n.º 10.524, de 25 de julho de 2002, e às decorrentes da abertura de créditos extraordinários.

*§3º Observados os limites globais de empenho definidos para cada Ministério ou unidade orçamentária, nos termos do Decreto no 4.591, de 10 de fevereiro de 2003, fica autorizado o empenho de despesas após a data fixada no **caput** deste artigo, desde que lastreado em dotações orçamentárias cujos créditos suplementares e especiais sejam publicados após a data de publicação deste Decreto.*

*§ 4º No caso de transferências voluntárias, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo, os respectivos convênios ou instrumentos congêneres deverão estar publicados até 19 de dezembro de 2003, observado para o respectivo empenho a data limite estabelecida no **caput** deste artigo.*

§ 5º Os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderão, mediante portaria interministerial e por solicitação circunstanciada do respectivo Ministro setorial ou dirigente máximo de órgão da Presidência da República, prorrogar os prazos estabelecidos neste artigo para o atendimento de situações específicas.

Art. 2º Os Restos a Pagar não-processados, relativos a despesas discricionárias e não financeiras, inscritos no exercício de 2003, não poderão exceder a cinqüenta por cento do valor inscrito no exercício de 2002, conforme valores constantes do Anexo a este Decreto.

(...)"

Como se depreende da leitura desses dispositivos, o Poder Executivo buscou regulamentar a inscrição de despesas em restos a pagar. Alguns dispositivos possuem caráter restritivo. Outros, introduzem exceções às restrições criadas.

O *caput* do art. 1º, por exemplo, estabeleceu a data de 12.12.2003 como limitação temporal para a realização de empenho. O seu parágrafo 1º determinou a "anulação" (cancelamento) de todos os empenhos cujos respectivos contratos, convênios ou instrumentos congêneres não fossem formalizados até 19.12.2003. Além disso, o art. 2º limitou a inscrição de restos a pagar não-processados em 2003 em 50% dos valores inscritos em 2002.

Em sentido oposto, o parágrafo 2º do art. 1º excluiu todas as despesas obrigatórias de caráter continuado ou decorrentes de créditos extraordinários das limitações impostas. Nessa categoria, enquadram-se, por exemplo, o serviço e a amortização/refinanciamento da dívida.

Os dados pertinentes ao exercício de 2004 revelam, não obstante, que os restos a pagar não-processados relativos às despesas mencionadas no parágrafo anterior foram totalmente cancelados. Isso representou R$ 6,6 bilhões, sendo R$ 2,2 bilhões de serviço da dívida e R$ 4,4 bilhões de amortização/refinanciamento. Esse montante equivale a 37,5% do cancelamento dos restos a pagar não-processados e 27,8% do volume inscrito em restos a pagar não-processados.

Considerando que o serviço e a amortização/refinanciamento da dívida são basicamente despesas vinculadas, por decorrerem de contratos preexistentes ou de títulos já emitidos, não seria factível o cancelamento de restos a pagar não-processados em volume tão expressivo. Portanto, ou os empenhos realizados foram superestimados ou os restos a pagar foram indevidamente cancelados.

Além disso, tabela revela que 84,2% das inversões financeiras inscritas em restos a pagar não-processados foram cancelados, o que representa 37,5% dos cancelamentos dessa rubrica.

O Decreto também estabeleceu que a inscrição de despesas discricionárias e não-financeiras em restos a pagar não-processados em 2003, para pagamento em 2004, não poderia ser

superior a 50% dos valores inscritos em 2002, para pagamento em 2003. Neste sentido, verifica-se que, de acordo com os decretos de programação financeira, enquanto em 2003 esses restos a pagar (inscritos em 2002) atingiram R$ 6.469 milhões, houve redução para R$ 2.949 milhões em 2004 (valores inscritos em 2003). Observa-se, entretanto, que o volume total de restos a pagar (processados e não-processados) relativos a despesas primárias discricionárias permaneceu praticamente inalterado: R$ 9.450 milhões em 2003 e R$ 9.561 milhões em 2004. Isso revela que a diminuição dos restos a pagar não-processados, para pagamento em 2004, foi compensada pelos restos a pagar processados.

Com base nos dados apresentados, conclui-se que as normas editadas não lograram reduzir o volume total de recursos inscritos em restos a pagar em 2003, para pagamento em 2004, em comparação com os inscritos em 2002, para pagamento em 2003.

3.3.6 Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios

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". Esse dispositivo constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais, possibilitando a identificação e o acompanhamento das concessões desses "gastos", que não estão expressos na execução orçamentária da União, com exceção dos benefícios financeiros.

Decorre do texto constitucional, conforme acentuam renomados autores, como Celso Ribeiro Bastos e Pinto Ferreira, que esse dispositivo possui natureza exemplificativa, sendo o conjunto das renúncias fiscais dividido em três espécies: benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Os benefícios ou gastos tributários são reduções dos campos de incidências 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.

Os benefícios ou subsídios financeiros, por sua vez, são os desembolsos efetivos realizados por meio de 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, motivo pelo qual definem-se como subsídios explícitos ou diretos.

Esses subsídios financeiros também são chamados, por vezes, de subvenções econômicas, em legislações infraconstitucionais. A própria Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos, define o conceito de subvenção econômica, entre outras, como dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais, bem como dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Os benefícios ou subsídios creditícios 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 taxa de juros preferenciais.

Esses subsídios são também denominados pela Secretaria de Política Econômica (SPE), do Ministério da Fazenda, como subsídios implícitos ou indiretos, pois, além de não constarem dos orçamentos da União, os recursos do Tesouro Nacional e/ou de fundos públicos alocados e aplicados nos empréstimos e financiamentos têm taxas inferiores ao custo de captação. Dentre os vários métodos

aplicados nas previsões, o mais utilizado é o que compara a taxa com o custo de oportunidade de captação do governo, atualmente, pela variação da taxa média ajustada dos financiamentos diários, apurados pelo Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic).

Feitas as considerações preliminares, ressalta-se que os valores dos gastos ou benefícios tributários em 2004 são estimados, vez que aqueles efetivamente realizados não estão disponíveis, segundo as Secretarias da Receita Federal e da Previdência Social, pois há uma defasagem de cerca de um ano na coleta das informações. Apenas a Secretaria de Política Econômica apresentou os dados efetivos para o ano de 2004.

Assim, o conjunto dos benefícios tributários, financeiros e creditícios correspondeu em 2004 a uma estimativa de R$ 61,27 bilhões. Esse valor representou o equivalente a 21,04% dos gastos diretos realizados por intermédio dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no exercício de 2004.

Comparando-se o montante desses benefícios com algumas das despesas executadas e classificadas por funções de governo, pode-se afirmar que o total acima estimado é superior aos gastos com as funções orçamentárias de transporte, agricultura, trabalho, defesa nacional, educação e assistência social, que, juntas, somam R$ 59,22 bilhões.

Benefícios Tributários – Secretaria da Receita Federal

A Secretaria da Receita Federal (SRF) é o principal órgão arrecadador do País. O órgão é responsável pela previsão, arrecadação e fiscalização de uma grande variedade de receitas. Também a ele compete estimar o volume de benefícios tributários relativos às receitas administradas.

Uma vez que ainda não existem dados sobre os benefícios tributários efetivamente concedidos em 2004, no tocante às receitas administradas pela SRF, será realizada análise com base no demonstrativo elaborado pela SRF para 2004, em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

Benefícios Tributários Estimados-Regionalizados e por Tributo-Ano 2004

(em R$ milhões)

Tributos	Valor	%	Norte	%	Nordeste	%	Centro Oeste	%	Sudeste	%	Sul	%
Imposto Importação	1.754	7,2	861	17,7	10	0,4	26	2,1	684	5,5	173	5,5
Imposto Renda	**12.696**	**52,4**	**837**	**17,2**	**1.604**	**64,7**	**852**	**67,4**	**7.637**	**61,2**	**1.766**	**56,2**
Pessoa Física	5.064	20,9	119	2,5	477	19,2	294	23,3	3.416	27,4	758	24,1
Pessoa Jurídica	7.552	31,2	712	14,7	1.127	45,4	555	43,9	4.158	33,3	1.000	31,8
Retido na Fonte	80	0,3	6	0,1	0	0,0	3	0,2	63	0,5	8	0,2
Imposto s/Produtos Industrializados	**4.169**	**17,2**	**2.907**	**59,9**	**222**	**8,9**	**69**	**5,5**	**878**	**7,0**	**93**	**3,0**
Operações Internas	3.522	14,5	2.376	48,9	218	8,8	60	4,8	792	6,3	76	2,4
Vinculado à Importação	648	2,7	531	11,0	4	0,1	9	0,7	86	0,7	17	0,6
Imp. Operações Financeiras	223	0,9	12	0,2	42	1,7	23	1,8	119	1,0	27	0,9
Imp. s/ Propr. Territ. Rural	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.169	4,8	25	0,5	120	4,9	69	5,5	704	5,6	251	8,0
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	726	3,0	17	0,4	73	2,9	48	3,8	423	3,4	165	5,3
Contribuição Financ. Da Seguridade Social	3.271	13,5	66	1,4	339	13,7	178	14,1	2.023	16,2	665	21,2
Adicional Frete Renov. Marinha Mercante	203	0,8	129	2,6	70	2,8	0	0,0	4	0,0	0	0,0
TOTAL	**24.211**	**100,0**	**4.853**	**100,0**	**2.480**	**100,0**	**1.264**	**100,0**	**12.472**	**100,0**	**3.141**	**100,0**

Fonte: Coordenação-Geral do Sistema de Arrecadação e Cobrança/SRF/Oficio/GAB/nº 279/2005

A renúncia oriunda das receitas administradas pela SRF foi estimada em R$ 24,21 bilhões, ou 1,37% do PIB de R$ 1,76 bilhão.

As renúncias mais expressivas são aquelas vinculadas ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que respondem por 69,9% dos benefícios tributários, no âmbito da SRF, ou R$ 16,85 bilhões.

Em termos de participação regional, o Sudeste detém 51,5% do total de incentivos, principalmente em razão do peso do IR (R$7,63 bilhões), que responde por 61,2% da renúncia efetuada em favor dessa região.

A região Norte vem em segundo lugar, perfazendo R$ 4,85 bilhões, ou 20,0% do total da renúncia calculada na tabela. Esses benefícios decorrem, em sua maior parte, da Zona Franca de Manaus, que responde por 75,3% desse valor e por 69,7% da renúncia de receita nacional, concernente ao IPI.

O Sul do Brasil absorve 13,0% das renúncias estimadas.

Benefícios Tributários – Instituto Nacional do Seguro Social

As renúncias de receitas concernentes às receitas de responsabilidade do Ministério da Previdência Social foram previstas para o exercício de 2004 em R$ 10,53 bilhões, conforme tabela a seguir.

Estimativa das Renúncias Previdenciárias, por Região

(em R$ milhões)

Discriminação	Norte [1]	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total	%
Simples	106	397	3.053	1.226	284	5.067	48,1
Entidades Filantrópicas	49	219	1.910	651	148	2.977	28,3
Exportação Prod. Rural [2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.754	16,6
CPMF [2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	740	7,0
TOTAL [3]	**155**	**616**	**4.963**	**1.877**	**432**	**10.538**	**100,0**

Fontes: SPS/MPS; SPOA/MPS; INSS; Dataprev; MDIC; MF/Informações Complementares/LOA

(1) Valor da renúncia para região Norte está subestimado pois a PNAD não atinge trabalhadores rurais dessa região.

(2) Abertura por regiões não disponível.

(3) Totais por região estão subestimados por não contabilizarem as renúncias das exportações rurais e CPMF.

Cabe ressaltar que a renúncia relativa ao Simples – microempresas e empresas de pequeno porte – representa 48,1% do total estimado para 2004.

Em seguida, são examinadas algumas modalidades de incentivos tributários.

Informática

As renúncias fiscais do setor de informática estão dispostas no art. 4º da Lei nº 8.248 de 1991, arts. 1º e 2º da Lei nº 8.191/1991, com redação dada pelas Leis nºs 10.176/2001 e 11.077/2004.

Dentre os incentivos tributários para o setor, pode ser citada a redução do IPI devido, nos montantes equivalentes a: 80% do imposto devido, entre 2004 a 2014; 75% do imposto devido, em 2015; 70% do imposto devido, entre 2016 e 2019.

Em se tratando da região Centro-Oeste e das áreas de influência da Agência de Desenvolvimento da Amazônia e Agência de Desenvolvimento do Nordeste, a redução do IPI será de, respectivamente, 95%, 90% e 85%, para os mesmos prazos acima.

Além disso, foi concedida isenção de IPI especificamente para a produção dos seguintes bens: microcomputadores portáteis e unidades de processamento digitais de pequena capacidade baseadas em microprocessadores, de valor até R$ 11.000,00; unidades de discos magnéticos e ópticos; circuitos impressos com componentes elétricos e eletrônicos montados; gabinetes e fontes de alimentação.

Para fazer jus a esses benefícios, as empresas devem investir em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação, a serem realizadas no País, o mínimo de 5% de seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização dos bens incentivados, e deduzidos os tributos relativos a tais comercializações. Esse percentual é reduzido em 50% para as empresas fabricantes de microcomputadores e demais bens mencionados no parágrafo anterior. Em 2004, houve 270 empresas optantes por esses incentivos.

O faturamento do setor, em 2003, foi R$ 13,29 bilhões, dos quais R$ 7,10 bilhões decorrentes dos bens incentivados. Não há informações para o exercício de 2004.

Segundo a SRF (Demonstrativo de Gastos Tributários Efetivos – 2002 e 2003), os valores dessa renúncia fiscal, apurados para os exercícios de 2002 e 2003 são de, respectivamente, R$ 747,02 milhões e R$ 961,66 milhões. Não há dados disponíveis para 2004. Porém, a SRF estima que a renúncia tenha atingido a cifra de R$ 1,25 bilhão.

As normas que cuidam dos incentivos fiscais para a área de tecnologia da informação instituíram a obrigatoriedade de o órgão responsável pela gestão a proceder à avaliação dos resultados alcançados, mediante análise de relatórios encaminhados pelas empresas.

Contudo, de 2001 até o presente momento, a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia não apresentou nenhum trabalho que demonstrasse os resultados dessa política de incentivo que resulta em elevada renúncia de receita, conforme resposta daquele órgão em atendimento ao Ofício n° 99 GAB/2005 – Semag.

Zona Franca de Manaus e Amazônia Legal

As renúncias de receitas oriundas dos benefícios fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus tiveram início com o Decreto-lei nº 288/1967, que estabeleceu uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitiriam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância dos centros consumidores de seus produtos.

A fim de proceder à administração desse conjunto de instrumentos, foi criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), autarquia federal com a missão institucional de administrar áreas-programa. Posteriormente, o Projeto Zona Franca de Manaus teve seus objetivos ampliados e a instituição passou a administrar também as Áreas de Livre Comércio (ALC). Assim, para todos os efeitos, entende-se por área de atuação da Suframa a Zona Franca de Manaus, os Estados da Amazônia Ocidental (Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima) e uma área de livre comércio com 220 km^2, composta por parte dos municípios de Macapá e Santana, no Amapá.

A Suframa mantém-se, atualmente, com recursos oriundos da cobrança da "Taxa de Serviços Administrativos" instituída pela Lei nº 9.960, de 28.1.2000. Em 2004, a receita da entidade foi de R$ 221,8 milhões, sendo 86,7% com essa taxa e o restante com os rendimentos de aplicações financeiras e outras receitas.

A tabela seguinte demonstra os valores de renúncia fiscal estimados pela SRF e Suframa para 2003 e 2004:

Renúncia Fiscal Estimada – ZFM e Amazônia Ocidental

(em R$ 1,00)

Tributos/Anos	2003	%	2004	%
Imposto Importação	882.003.247	24,0	858.506.289	22,7
IPI- Vinculado à Importação	562.977.348	15,3	529.285.205	14,0
IPI-Operações Internas	2.188.590.576	59,6	2.333.412.198	61,7
AFRMM	41.446.822	1,1	58.461.838	1,5
TOTAL	**3.675.019.996**	**100,0**	**3.779.667.534**	**100,0**

Fonte: Suframa/Ofício n.º 2.313/2005-GAB/SUP
Nota: Renúncias Pis/Pasep e Cofins instituídas a partir de 2004

O valor da renúncia de receita efetiva para o ano de 2003 foi de R$ 4,93 bilhões, ou seja, 34,33% superior às previsões. Não há dados para 2004. Porém, deve-se destacar que a estimativa para esse último ano não considerou os benefícios concernentes ao Pis/Pasep e à Cofins, por força da Lei n.º 10.637/2004. Essa norma, em seu art. 5º, reduziu a zero as alíquotas dessas contribuições, quando incidentes sobre as receitas decorrentes da comercialização de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos e utilizados na Zona Franca de Manaus em processo de industrialização.

Deve-se salientar que as normas que cuidam das renúncias fiscais relativas à Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental não estão consolidadas, na forma preconizada pela Lei Complementar n.º 95/1998, alterada pela Lei Complementar n.º 107/2001.

A existência de dezenas de normativos, editados desde 1967 (Decreto-lei n.º 288/1967), até os dias atuais, em muito dificulta a tarefa do aplicador do direito.

Relatório da subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República recomenda a realização de consolidação da legislação fragmentada, de forma a permitir a sistematização das normas e a evidenciar quais dispositivos encontram-se em vigor.

Renúncia Fiscal sobre Medicamentos

Introdução

A Lei n.º 10.147/2000 altera a estrutura tributária das contribuições para o Pis/Pasep e a Cofins incidentes sobre a indústria farmacêutica e concede benefícios tributários com vistas à redução dos preços dos medicamentos.

A Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica (Febrafarma) estima que 50 milhões de brasileiros não podem adquirir medicamentos para suas enfermidades. Diante desse quadro, o incentivo poderia proporcionar o acesso direto da população aos produtos farmacêuticos e a diminuição dos gastos governamentais do SUS.

Além da importância social desse incentivo, é necessário, também, considerar o montante dos valores renunciados, os quais ultrapassam um bilhão de reais anuais. O quadro abaixo discrimina a renúncia efetiva nos exercícios de 2002 e 2003, bem como as previsões para 2004 e 2005:

Renúncia Efetiva e Prevista de Pis/Pasep e Cofins sobre Medicamentos

(em R$ 1,00)

Tributo	Valores Efetivos		Valores Previstos	
	2002	2003	2004	2005
PIS/PASEP	197.387.111	339.408.945	169.762.560	244.675.477
COFINS	924.130.565	1.589.050.972	794.797.440	1.153.470.108
TOTAL	**1.121.517.676**	**1.928.459.917**	**964.560.000**	**1.398.145.585**

Fonte: Demonstrativo de Benefícios Tributários, Secretaria da Receita Federal (Of. SRF/GAB 369/2005), Min. da Saúde/Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos

Cabe ressaltar que os valores de 2004 referem-se à previsão constante do Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), elaborado pela Secretaria da Receita Federal (SRF), tendo em vista que o Demonstrativo dos valores efetivos desse exercício, segundo a SRF, só estará concluído em dezembro de 2005.

Com o objetivo de dimensionar os efeitos dessa renúncia, a qual atinge cerca de 60% dos medicamentos do mercado, segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), e analisar a efetividade desses incentivos, é importante contextualizar a atual política nacional para o setor farmacêutico, bem como caracterizar a estrutura da tributação incidente sobre esses produtos.

Contexto

O setor farmacêutico ocupa lugar de destaque na economia brasileira, em razão do porte da indústria e a importância dos medicamentos para o bem-estar da população. Esse mercado compõe-se de aproximadamente 270 laboratórios, 400 distribuidores e 52.000 estabelecimentos varejistas, conforme estimativas da Anvisa.

A indústria farmacêutica brasileira, contudo, possui fraquezas estruturais como, por exemplo, a dependência de importações de produtos, notadamente os princípios ativos. Segundo a Febrafarma, 70% das vendas no mercado interno, desconsideradas as compras do governo, são dominadas pelas multinacionais.

Outrossim, dados da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída em 2000 para apurar possíveis irregularidades nesse mercado, denominada "CPI dos Medicamentos", informam que 51% da população brasileira, compostos por famílias com renda de até quatro salários mínimos, consomem apenas 16% da produção total de remédios. Os 49% restantes consomem 84% da produção e possuem renda superior a 4 salários mínimos.

Em valores médios anuais, essa demanda perfaz US$ 18,95 *per capita* para indivíduos de famílias com renda de até 4 salários mínimos. Nos 15% mais ricos da população, que consomem 48% da produção total de medicamentos, o gasto individual com esses produtos atinge o valor de US$ 205 anuais.

Isso significa que o faturamento do setor advém primordialmente das classes de maior renda. Uma redução voluntária dos preços pela indústria farmacêutica, com vistas ao atendimento das necessidades da população carente, é menos vantajosa que o aumento de preços dos produtos, dada a inelasticidade-preço da demanda.

O mercado farmacêutico, do lado da oferta, é imperfeito, já que organizado basicamente sob a forma de oligopólios. Por conseguinte, as empresas maximizam seus ganhos fora do ponto de equilíbrio geral, no qual a produção é realizada pelo custo marginal mínimo.

No País, a produção e comercialização concentra-se nas mãos de poucos laboratórios. A CPI dos medicamentos apresentou dados do Grupo dos Profissionais Executivos do Mercado

Farmacêutico e da Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica (Abifarma) segundo os quais os 40 maiores laboratórios detinham 86,6% do faturamento total do setor, no período de 1992 a 1998.

O acesso da população carente aos medicamentos necessários à saúde tornou-se especialmente preocupante no final da década passada, em virtude dos preços praticados pelos laboratórios e de deficiências de atendimento do SUS.

Embora não seja possível identificar as razões para os preços praticados pela indústria e pelos distribuidores, o fato é que a sociedade passou a questionar a legitimidade dos aumentos dos produtos farmacêuticos, que muitas vezes superavam as taxas de inflação.

Nesse contexto, foi instalada a mencionada CPI dos Medicamentos com o objetivo de investigar o setor farmacêutico no Brasil. Essa comissão examinou a cartelização da indústria e a diminuição do número de distribuidoras de medicamentos.

A partir do ano 2000, o governo federal buscou a regulação do setor, com vistas a conter a ascensão dos preços. Várias foram as ações para atingir esse objetivo. Citem-se, por exemplo, os protocolos de intenções firmados entre o governo e a indústria farmacêutica destinados a controlar os preços dos medicamentos.

Porém, o marco desse processo foi a criação da Câmara de Regulação de Medicamentos (Camed), atual Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), com a finalidade de normatizar o setor farmacêutico. O Órgão objetiva estimular a oferta de medicamentos, ampliar a competitividade do setor e regular os preços dos medicamentos, inclusive tornar efetiva a redução de preços decorrentes do benefício fiscal introduzido pela Lei n.º 10.147/2000.

A Lei n.º 10.147/2000

Em dezembro de 2000, foi publicada a Lei n.º 10.147/2000, com o objetivo de alterar a estrutura tributária dos medicamentos, de forma a induzir a redução de seus preços. Essa norma foi posteriormente alterada pelas Leis n.º 10.548/2002, 10.865/2004 e pela Medida Provisória nº 2.158-35/2001.

Com o advento da Lei n.º 10.147/2000, toda a tributação do Pis/Pasep e Cofins, no que se refere aos produtos farmacêuticos, concentrou-se no setor industrial, de forma a eliminar a cobrança incidente sobre distribuidores e farmácias e reduzir o risco de sonegação. Desse modo, houve elevação da alíquota do Pis/Pasep de 0,65% para 2,2%, e posteriormente redução para 2,1%. Já a Cofins foi elevada de 3% para 10,3%, e posteriormente reduzida para 9,9%, para os medicamentos da chamada "Lista Positiva". Nesse sentido, o art. 2º da Lei n.º 10.147/2000 reduziu para zero as alíquotas dessas contribuições incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda dos medicamentos essenciais – assim como para os demais medicamentos –, desde que não se trate de industrial ou importador e que a pessoa jurídica não seja optante do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples).

Além disso, buscou-se reduzir a carga tributária incidente sobre os medicamentos essenciais. Para tanto, a Lei n.º 10.147/2000 dividiu o faturamento da indústria farmacêutica conforme sua origem, se proveniente de medicamentos essenciais – integrantes da "Lista Positiva" –, de produtos de perfumaria, toucador ou higiene pessoal, ou dos demais produtos. O mesmo valor resultante da aplicação das alíquotas de Pis/Pasep e Cofins sobre o faturamento proveniente dos medicamentos essenciais passou a ser considerado como crédito presumido, de forma que a indústria farmacêutica pudesse compensá-lo com o montante devido dessas contribuições, que incidem sobre os demais produtos.

Para poder fazer uso do benefício tributário, a pessoa jurídica deve, obrigatoriamente, assumir compromisso de ajustamento de conduta, nos termos do § 6º do art. 5º da Lei n.º 7.347/1985, para

repassar para os preços dos medicamentos a redução da carga tributária, ou cumprir sistemática estabelecida pela Câmara de Medicamentos para utilização do crédito presumido.

Além disso, houve, com a edição da Lei n.º 10.865/2004, elevação das alíquotas do Pis/Pasep e da Cofins incidentes sobre produtos e substâncias ativas não-pertencentes à Lista Positiva, de forma a compensar a diminuição da arrecadação decorrente do benefício concedido.

Atualmente, a Resolução CMED nº 4, de 29 de julho de 2003, controla o repasse do benefício tributário aos valores dos produtos farmacêuticos, por meio da aplicação de fatores de cálculo do Preço Máximo ao Consumidor (PMC).

A par da desoneração dos medicamentos essenciais, resultante da redução do Pis/Pasep e Cofins, foram celebrados, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), treze convênios, que beneficiam número limitado de produtos farmacêuticos. Foram desonerados remédios específicos, como o Interferon Alfa 2A e Interferon Alfa 2B, medicamentos de uso de portadores do vírus da Aids. Além disso, foi concedida isenção do ICMS para oitenta e nove fármacos e medicamentos, quando adquiridos por órgãos da administração pública direta e indireta federal, estadual e municipal.

Estrutura Tributária dos Medicamentos

A carga tributária sobre medicamentos pode ser considerada elevada. O ICMS, por exemplo, incide com percentual de 18%, aproximadamente. Essa alíquota por si só supera o Imposto sobre Valor Agregado praticado por diversos países, como Reino Unido (0%), Suécia (0%), Suíça (2,4%), Espanha (3,9%), Irlanda (5%), Bélgica (5,7%), Holanda (5,7%) e Alemanha (13,8%).

O Texto para Discussão nº 790, de autoria de Luís Carlos G. de Magalhães, Frederico Andrade Tomich, Fernando Gaiger Silveira, Salvador Werneck Vianna, Leandro Safatle, Alexandre Batista de Oliveira e Rodrigo Dourado, de maio de 2001, extraído do sítio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), estimou em 26% a carga tributária média incidente sobre os medicamentos adquiridos pelas famílias, principalmente em razão do ICMS.

A magnitude dessa carga recai basicamente sobre o consumidor, dada a inelasticidade-preço da demanda, que permite aos produtores repassarem os tributos para os preços. Além disso, os técnicos do Ipea compararam a carga de impostos incidentes sobre medicamentos com o rendimento médio das famílias, por meio da avaliação das despesas com assistência à saúde. Identificaram que o peso do item remédios apresentou-se mais representativo nas famílias com menor renda.

Esses dispêndios foram comparados com os recebimentos totais dos grupos familiares. Nas classes de renda de até 2 salários-mínimos, o percentual chegou a 9,4% do total, decrescendo para 3,8% na faixa de 5 até 6 salários-mínimos, chegando a apenas 1,1% nos maiores rendimentos (mais de 30 salários-mínimos). Sendo assim, o peso dos tributos seria proporcional ao peso desses gastos. O texto conclui que a tributação dos medicamentos é altamente regressiva. Os técnicos do Ipea também concluíram que o custo da carga tributária repassada ao SUS situa-se entre R$ 382 milhões e R$ 480 milhões.

Análise da Renúncia de Receita

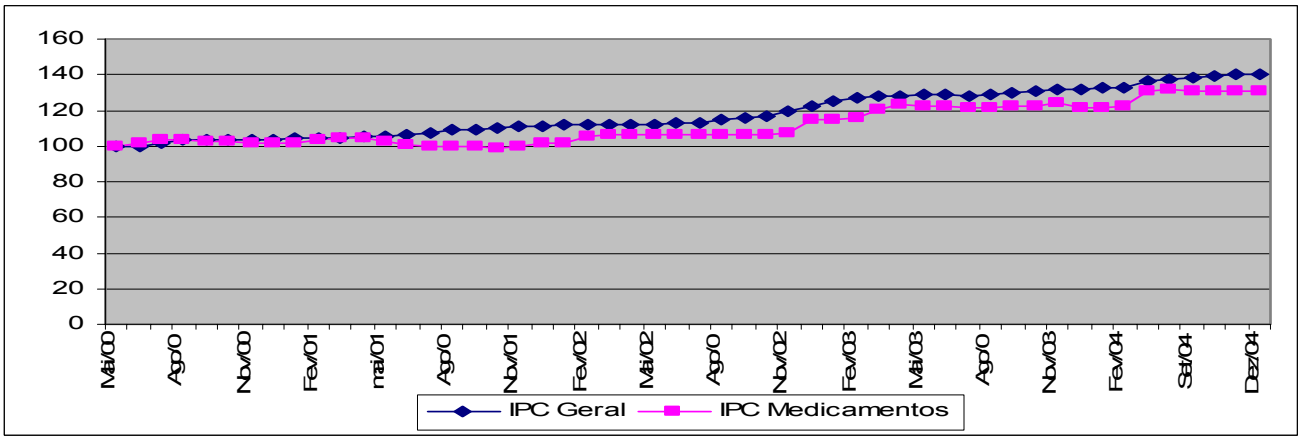
Não obstante a elevada carga tributária sobre medicamentos, a inelasticidade-preço da demanda por esses produtos desaconselha a instituição de renúncias tributárias sem métodos de repasse obrigatório para os preços ao consumidor final. Diante desse quadro, a renúncia só atingiria seus objetivos mediante a adoção de instrumentos obrigatórios de transferência aos preços, como estabelecido pela Lei n.º 10.147/2000.

Esse diploma legal vincula o usufruto do benefício fiscal do crédito presumido ao repasse aos preços dos medicamentos. O art. 6º da norma estipulou a obrigatoriedade de o Poder Executivo encaminhar semestralmente ao Congresso Nacional, até 2002, relatório que demonstrasse o resultado da nova política sobre os preços praticados pelo setor farmacêutico, bem assim sobre a renúncia de receita daí decorrente.

Assim, o chamado "Relatório I", encaminhado ao Congresso Nacional por força daquele dispositivo legal, atestou a redução, entre abril e junho de 2001, de 10,2% e 11,3% nos preços dos medicamentos essenciais, nos estados que praticam as alíquotas de 18% e 17% de ICMS, respectivamente.

O gráfico seguinte compara o Índice ao Consumidor Geral da Economia e o índice específico para remédios e produtos farmacêuticos, ambos publicados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe:

Comparação entre IPC/SP – Medicamentos e o IPC/SP – Geral

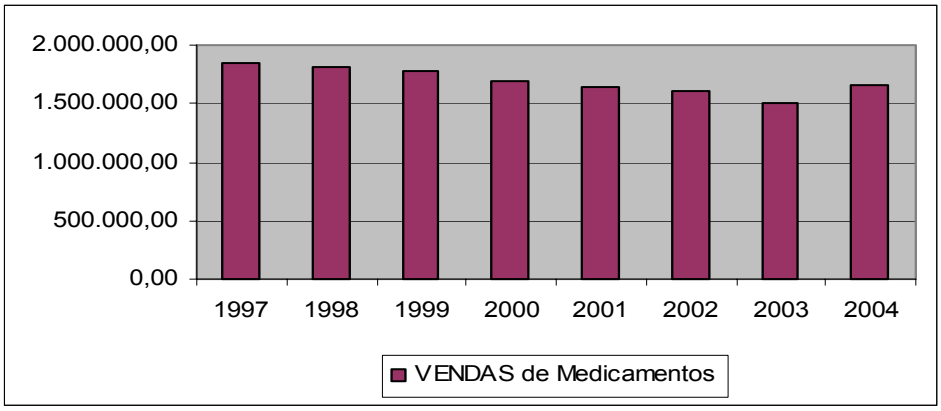


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fipe, Febrafarma e Anvisa

Percebe-se o distanciamento das duas curvas a partir de abril de 2001, data da efetiva implementação da renúncia em análise. A inflação para medicamentos, que inclui não apenas os medicamentos essenciais, continua operando abaixo do índice geral de preços, em parte em virtude da nova política adotada para o setor.

Contudo, a despeito do relativo sucesso da nova política, no que concerne ao preço dos produtos, manteve-se a contínua queda na demanda por medicamentos, observada desde 1997, conforme revela o gráfico seguinte.

Vendas de Medicamentos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Anvisa/Febrafarma

De acordo com a Anvisa, esse decréscimo decorre da situação econômica do País. Contudo, a não elevação proporcional da venda de medicamentos pode ser explicada, ainda, por dois motivos. O primeiro, refere-se ao fato de que os dados apresentados englobam medicamentos não constantes da Lista Positiva e, portanto, não beneficiados pela desoneração fiscal. Em segundo lugar, não se deve olvidar que a demanda por medicamentos, notadamente os essenciais, é inelástica.

Mas eventual ausência de aumento na venda de medicamentos constantes da Lista Positiva não invalida a política de incentivo fiscal adotada, pois a excessiva oneração de produtos essenciais não se amolda a nenhum critério de justiça fiscal. Cabe registrar, ainda, que no ano de 2004 as vendas do setor sofreram elevação de 10,3%, não obstante não tenham recuperado o patamar anterior.

Veículos

O Brasil é o 12º maior produtor de veículos do mundo, segundo dados da consultoria Booz, Allen & Hamilton, publicados na edição nº 827, pág. 93, de 29 de setembro de 2004, da Revista Exame. Essa indústria gera 1,3 milhão de empregos, consideradas as 24 montadoras instaladas no País e as mais de 150.000 empresas relacionadas ao setor.

A influência desses grupos no desempenho da economia nacional motivou o governo federal a adotar políticas de estímulo específicas para o setor automotivo, baseadas em concessão de incentivos fiscais.

De 1997 a 1999, o regime automotivo brasileiro era tratado pelas Leis n.º 9.440 e 9.449, ambas de 14.3.1997. A Lei n.º 9.440/1997, que visava ao desenvolvimento regional, criou uma série de incentivos fiscais para empresas do setor automotivo instaladas ou que viessem a se instalar no Norte e Nordeste do País. Esses incentivos compreendiam a redução e isenção de alguns tributos.

A redução do imposto devido alcançou os Impostos de Importação e de Produtos Industrializados (IPI). No primeiro caso, a redução abrangia o valor do imposto incidente sobre máquinas e demais bens de capital (de 100%), matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos (acabados e semi-acabados) e pneumáticos (90%) e até sobre veículos (de passageiros, de duas rodas, jipes, caminhonetes, furgões, *pick-ups* e de transporte de cargas) acabados (de até 50 %). No segundo caso, a redução do IPI (de 45%) era calculada sobre o valor do tributo incidente na aquisição de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos (acabados e semi-acabados) e pneumáticos.

Já a isenção referia-se ao Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), ao Imposto sobre Operações de Crédito (IOF) incidente sobre câmbio e ao Imposto sobre a Renda (IR) decorrente dos lucros obtidos nos empreendimentos localizados nas regiões beneficiadas.

Os benefícios da Lei n.º 9.449/1997 eram restritos apenas ao Imposto de Importação, nas mesmas hipóteses estabelecidas pela Lei n.º 9.440/1997 (salvo no caso da importação de bens de capital, cuja redução assegurada em âmbito nacional era de 90%, contra os 100% concedidos ao Norte e Nordeste). Porém, a norma beneficiava todas as regiões do Brasil, indistintamente.

Ambas as normas delegavam ao Presidente da República a possibilidade de estabelecer proporções entre os valores de importação e exportação e entre os valores de importação e de aquisição de produtos no mercado interno, dentre outras.

Nesse ponto, deve-se frisar que as Leis n.º 9.440/1997 e 9.449/1997 não alteravam os valores das alíquotas do Imposto de Importação, mas concediam **redução** no imposto devido. Ou seja, o tributo deveria ser apurado, mediante a aplicação das respectivas alíquotas sobre as bases de cálculo, e o

crédito tributário, constituído. Se verificado o cumprimento das condições legais e regulamentares, o contribuinte faria jus à redução do imposto.

Com a edição da Medida Provisória n.º 1.939-24, de 6.1.2000, convertida na Lei n.º 10.182, de 12.2.2001, novo sistema de incentivos foi implantado. Essa norma basicamente repristinou (de forma expressa) a vigência da Lei n.º 8.989/1995 (com as alterações ali mencionadas), que concedia isenção fiscal aos portadores de deficiência física adquirentes de veículos automotores. Além disso, o art. 5º reduziu em 40% o imposto de importação incidente na importação de partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos (acabados e semi-acabados) e pneumáticos. Esses benefícios, ainda hoje aplicados, foram destinados exclusivamente às empresas montadoras e fabricantes e ao mercado de reposição. O percentual de redução do Imposto de Importação concedido pela Lei n.º 10.182/2001 foi inferior aos constantes das normas anteriores e não abrangeram a importação de veículos. Todavia, foram concedidos de forma incondicional, sem remissão a nenhuma regulamentação por parte do Poder Executivo.

Entretanto, os acordos bilaterais celebrados entre Brasil e Argentina, no âmbito do Mercosul, incorporados ao ordenamento jurídico pátrio por meio dos Decretos n.º 3.816, de 16.5.2001, e 4.510, de 11.12.2002, estabeleceram cronograma para adoção de Tarifas Externas Comuns (TEC) para o setor automotivo, em especial as autopeças. Esses acordos estipularam limites à **redução** do Imposto de Importação praticados pelos países. Nesse sentido, o art. 6º do Acordo estipulou:

> *"Até 31 de dezembro de 2004, os fabricantes de veículos automotores e as empresas produtoras de conjuntos e subconjuntos de autopeças, instaladas no território da República Federativa do Brasil, poderão importar autopeças destinadas à produção, não originárias da República da Argentina, com redução do imposto de importação ao montante equivalente à aplicação das seguintes alíquotas:*
>
> *(...)"*

Uma vez que norma posterior revoga a anterior, mormente quando a mais antiga é genérica, questiona-se a vigência das disposições do art. 5º da Lei n.º 10.182/2001, que concedeu redução de 40% do Imposto de Importação para os produtos ali especificados.

Considerando a complexidade do tema e a existência de diversas exceções às regras instituídas pelos acordos bilaterais, apenas estudo mais profundo poderá fornecer subsídios para a plena compreensão do sistema automotivo nacional ora em vigor. Nesse sentido, o Tribunal vem desenvolvendo estudos técnicos com vistas a uma discussão mais ampla do tema junto à SRF, órgão competente para a interpretação e a aplicação das normas tributárias.

O impacto financeiro dessa política de incentivo sobre a arrecadação do Tesouro foi estimado pela SRF conforme o quadro seguinte:

Renúncia Prevista e Efetiva

Ano	Renúncia Estimada	Renúncia Efetiva
2001	-	R$ 534.024.026
2002	R$ 354.996.966,00	R$ 541.210.884
2003	R$ 488.482.048,00	R$ 654.385.954
2004	R$ 679.358.448,00	R$ 731.636.612

Fonte: Secretaria da Receita Federal – SRF – Of. SRF / GAB / nº 509/2005

Para 2005, o volume dessa renúncia previsto é de R$ 803,1 milhões, segundo o Demonstrativo de Gastos Tributários para o exercício de 2005 que acompanhou o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional por força do § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

Considerados os elevados valores de renúncia envolvidos na concessão de incentivos fiscais, imprescindível seja feita avaliação dos resultados alcançados. Para tanto, é preciso que, anteriormente à criação de qualquer incentivo fiscal, sejam claramente definidos as metas, indicadores e objetivos da política de crescimento econômico ou de estímulo ao desenvolvimento regional. Ademais, devem os gestores das respectivas políticas de incentivo dispor de dados para a avaliação dos efeitos produzidos pelas políticas setoriais.

Por fim, é preciso considerar também a influência do crescimento dos setores beneficiados na arrecadação, de forma a melhor quantificar a renúncia de receita.

Essas considerações aplicam-se não só aos programas de estímulo ao setor automotivo como também aos programas de desenvolvimento regional e de desenvolvimento tecnológico, dentre outros.

Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)

Inicialmente, deve-se ressaltar que, por força do disposto no art. 20 da Lei n.º 8.313/1991, compete ao Tribunal de Contas da União analisar, no âmbito do parecer prévio sobre as contas do governo, as avaliações dos projetos culturais incentivados, procedidas pelo órgão competente do Poder Executivo.

O sistema de incentivos à cultura no âmbito do governo federal conta com dois instrumentos legais concedendo renúncia fiscal a pessoas físicas e jurídicas que investirem no setor: a Lei Federal de Incentivo à Cultura, Lei nº 8.313/1991, também conhecida como Lei Rouanet (em homenagem ao Ministro da Cultura à época de sua criação), que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e a Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685/1993.

O Pronac tem por finalidade a captação e a canalização de recursos para os diversos setores culturais representativos do País, de modo a proteger e a incentivar as manifestações culturais, especialmente as de caráter regional, bem como a preservação dos bens materiais e imateriais do patrimônio histórico e cultural brasileiro. Nesse sentido, foram criados pela Lei Rouanet o Fundo Nacional de Cultura (FNC), o incentivo a projetos culturais, por intermédio do Mecenato, e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart).

Os segmentos passíveis de apoio são bastante amplos, englobando praticamente todas as vertentes culturais. Dentre os setores incentivados, destacam-se o teatro, a dança, a ópera, a produção cinematográfica, a literatura, inclusive obras de referência, a música, tanto a erudita como a popular, as artes plásticas, o folclore e o artesanato. A possibilidade de concessão de incentivos inclui o patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos.

Deve-se ressaltar que antes de receberem apoio por parte do Pronac, os projetos passam por análise de instituições técnicas do Ministério da Cultura, cabendo a sua aprovação à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

A presente análise será restrita ao Mecenato, por intermédio do qual o governo federal usa de incentivos fiscais para possibilitar que os projetos culturais captem recursos juntos de empresas e pessoas físicas.

A natureza de renúncia fiscal desse Programa exsurge dos artigos 18, alterado pela Medida Provisória nº 1.589/1997, e 26 da Lei n.º 8.313/1991. O primeiro dispositivo estabelece modalidade de benefício na qual o contribuinte, pessoa física ou jurídica, pode deduzir integralmente o auxílio financeiro concedido aos projetos, aplicável aos tipos de manifestação cultural ali definidas. No caso da pessoa jurídica tributada com base no lucro real, restou vedada a dedução desses valores como despesa operacional.

A despeito da possibilidade de dedução integral do auxílio financeiro no IR, a Lei n.º 8.313/1991 previu que a legislação do Imposto de Renda fixaria os limites para essa modalidade de renúncia.

Já o art. 26, que abrange todos os projetos culturais aprovados pelo órgão competente, fixa os limites para que o contribuinte, pessoa física ou jurídica, doadora ou patrocinadora do evento cultural, possa deduzir os valores doados do IR. Nesse sentido, a norma fixou as seguintes regras: dedução de oitenta por cento das doações para as pessoas e sessenta por cento dos patrocínios. Com relação às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, a lei autoriza a dedução, no imposto devido, de quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios. O § 1º do art. 26 permite, ainda, a dedução das doações e patrocínios como despesa operacional dessas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. Assim como os incentivos de que trata o art. 18, os benefícios tributários do art. 26 também se sujeitam aos limites de renúncia estipulados pela legislação do IR.

A Medida Provisória n.º 2.189-49, de 23.8.2003, estabeleceu como limite para dedução o percentual de quatro por cento do imposto de renda devido, para ambas as modalidades de incentivo.

O citado artigo 26, em seu § 2o, estipulou que o valor máximo das deduções deve ser fixado anualmente pelo Presidente da República, a partir de um percentual, a ser estabelecido, da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. No quadro a seguir, são apresentados os valores estipulados como teto para o montante a ser renunciado, por ano, entre 1996 e 2004 para a Lei Rouanet, bem como para o incentivo ao audiovisual, previsto no artigo 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, Lei do Audiovisual.

Valor Máximo Passível de Renúncia de IR
Lei Rouanet e Lei do Audiovisual

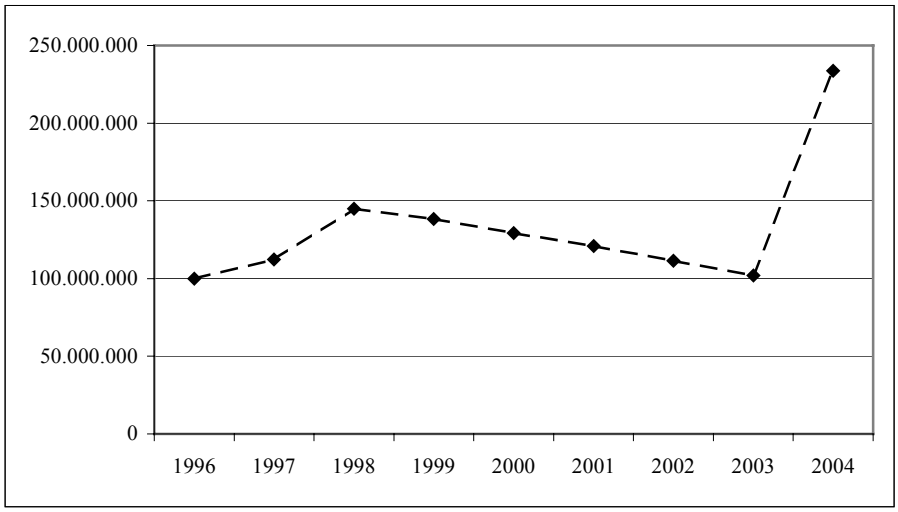
Ano		Valor (R$)
1996		100.000.000
1997		120.000.000
1998		160.000.000
1999		160.000.000
2000		160.000.000
2001		160.000.000
2002		160.000.000
2003	Lei Rouanet	135.500.000,00
	Lei do Audiovisual	24.500.000,00
	Total	160.000.000,00
2004	Lei Rouanet	320.566.367,00
	Lei do Audiovisual	73.936.432,00
	Total	394.503.000,00

Fonte: Ministério da Cultura.

Como se pode ver, o montante de renúncia permitido entre 1998 e 2003 se manteve constante em valores nominais, em torno de R$ 160 milhões, a despeito do disposto no §5º do art. 26 da Lei n.º 8.313/1991, que prevê a preservação do valor das contribuições em favor de projetos culturais. Observa-se, contudo, que o limite de isenção, em valores reais, com base no IPCA da Fundação Getúlio Vargas (FGV), apenas parcialmente recuperada em 2004. Em 2003, o Decreto n.º 4.747 estabeleceu o montante máximo de renúncia para a Lei do Audiovisual e para a Lei Rouanet em separado, o que não aconteceu nos anos anteriores. Em 2004 não houve edição de decreto e os valores expostos são aqueles dispostos na Lei Orçamentária.

O gráfico seguinte revela a evolução, em valores deflacionados pelo IPCA para 1996, dos limites de isenção estipulados pelo governo federal.

Evolução do Limite de Isenção para Cultura
Lei Rouanet e Lei do Audiovisual
(Base 1996, IPCA/FGV para valores de 1996)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cultura e Revista Conjuntura Econômica/FGV (valores anuais do IPCA).

Até 1998, o limite de isenção elevou-se constantemente. A partir de então e até 2003, comportou-se de forma inversa, embora em menor ritmo.

No que tange aos processos de análise, concessão e acompanhamento dos incentivos, a que se referem o art. 20 da Lei n.º 8.313/1991, verifica-se que são realizados com o auxílio de um sistema computacional desenvolvido e mantido pelos próprios servidores do Ministério da Cultura, o Salic, acrônimo de Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura. Tal sistema engloba as informações relativas aos projetos aprovados para a Lei de Incentivo à Cultura, a Lei do Audiovisual e o Fundo Nacional de Cultura. Por intermédio do Salic é feito o acompanhamento pari passu de todos os estágios de cada projeto aprovado pelo órgão, incluindo as seguintes informações: nome do proponente responsável pelo projeto, data de sua aprovação, setor cultural a ser incentivado, montante de renúncia previsto para cada projeto, empresas incentivadoras, pareceres aprobatórios, controle da quitação de recursos federais, estaduais e municipais, eventuais dívidas. O sistema tem servido, inclusive, como forma de controlar a inadimplência de proponentes com relação às normas do sistema de incentivo, quando o proponente não apresenta as prestações de contas regulamentares.

O ponto inicial do processo se dá com a protocolização, por parte do proponente, de solicitação de análise de projeto junto ao Ministério da Cultura com vistas à sua aprovação para a captação de incentivos fiscais. Uma vez o projeto aprovado, é aberta uma conta bancária específica para a sua movimentação, onde são depositados os recursos captados. As informações referentes a cada um dos depósitos realizados são enviadas ao Ministério, para sua inserção no Salic, por intermédio de um recibo no qual constam diversas informações relativas ao depósito, dentre elas: o valor do incentivo, o nome do projeto incentivado, se se trata de doação ou patrocínio, se é relativo ao artigo 18 (isenção de 100%) ou ao artigo 26 da Lei de Incentivo. No que tange ao contribuinte incentivador, são informados razão social, CNPJ e endereço.

A conta corrente do projeto fica indisponível para movimentação por parte do proponente até o momento em que a captação de incentivos atinja 20% do total previsto na proposta para análise. Tão logo esse percentual seja atingido, os recursos são liberados para sua utilização pelo proponente para a efetivação do projeto.

Com relação à avaliação prevista na lei, foi solicitado ao Ministério da Cultura que enviasse a esta Corte de Contas cópias dos relatórios de avaliação elaborados no ano de 2004, de molde a se realizar a análise prevista. De acordo com as informações apresentadas, em que pese o fato de a lei já ter sido promulgada há quase quinze anos, o processo de avaliação ainda se encontra bastante embrionário, tendo havido apenas umas poucas avaliações de projetos incentivados. Esse fato, segundo informações fornecidas pelo Ministério, se deveu em grande parte às várias reestruturações a que o órgão foi submetido ao longo dos anos, criando interrupções nos procedimentos adotados.

A captação de recursos por intermédio da Lei Rouanet tem apresentado um ritmo crescente, como se pode ver no quadro a seguir.

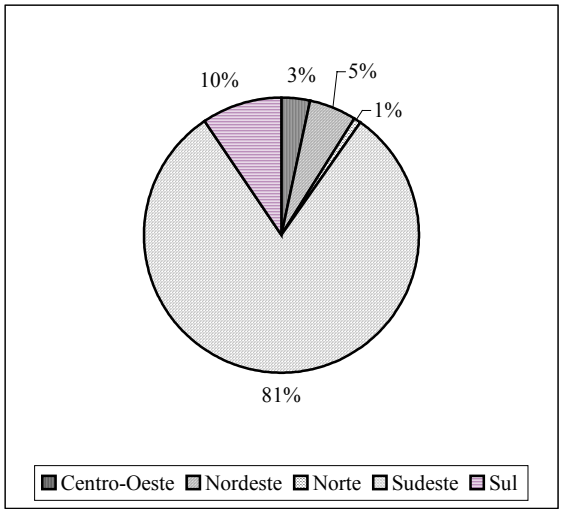
Valor Captado / Lei Rouanet

Ano	Valor (R$)
1996	111.381.888,86
1997	207.848.807,40
1998	230.959.448,83
1999	212.166.744,35
2000	286.975.766,82
2001	360.511.876,16
2002	343.275.306,49
2003	423.056.876,62
2004*	465.033.136,00
TOTAL	**2.641.209.851,53**

Fonte: Apresentação de Resultados SEFIC/2004.
* Valores preliminares

A distribuição dessa captação não é uniforme pelo território nacional, até pela grande desigualdade econômica existente no Brasil. A região Sudeste, que concentra a maior dinâmica econômica do País e onde se situam as maiores empresas, é a região que mais capta recursos para o sistema, seguida da região Sul. No gráfico a seguir é apresentada a consolidação da distribuição da captação desses recursos pelas regiões, para o período 1996/2004.

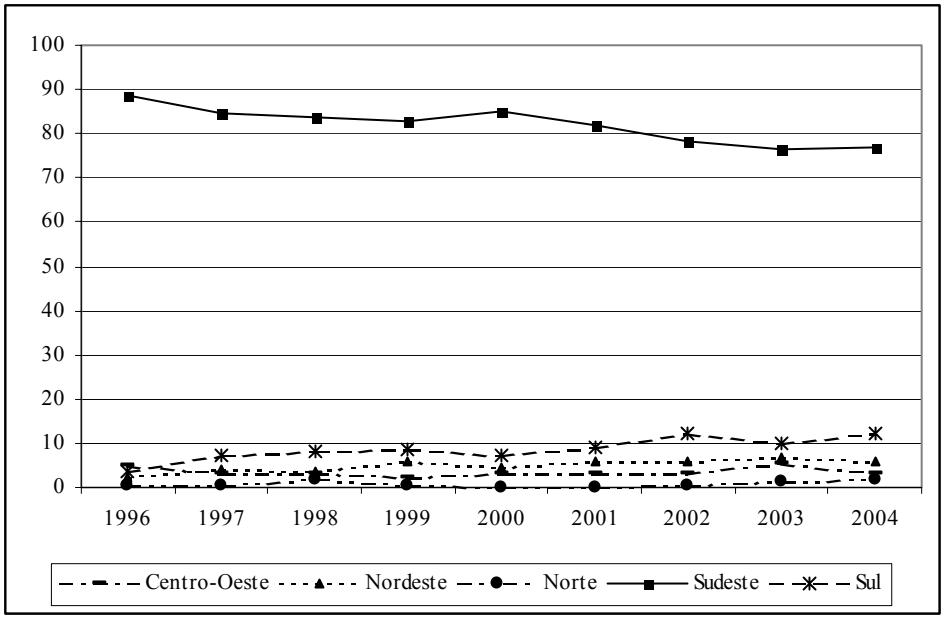
Participação Regional na Captação de Recursos / Lei Rouanet Período 1996/2004



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cultura.

Nota-se que, no período, o Sudeste concentrou a maioria absoluta da captação dos incentivos fiscais ligados à cultura. Essa assimetria, no entanto, já foi mais acentuada. Os recursos captados oriundos da região Sudeste representavam quase 90% do total, em 1996, e caíram para pouco mais de 75% em 2004. No gráfico a seguir é apresentada a evolução da participação de cada região na captação de recursos nos últimos nove anos. É visível o crescimento da participação da região Sul e a redução da participação da região Sudeste. As demais regiões mantêm uma participação aproximadamente constante no total de recursos captados.

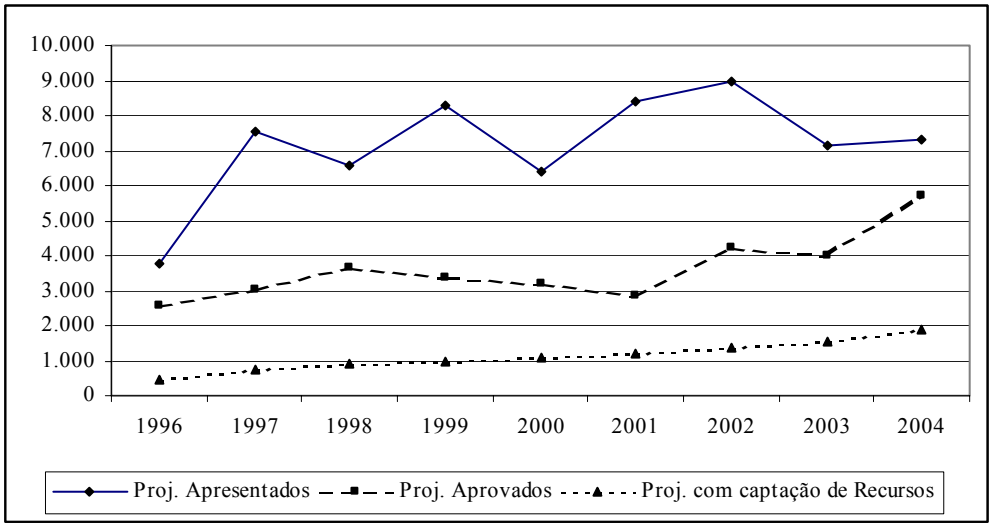
Evolução da Participação Regional da Captação de Recursos / Lei Rouanet (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cultura.

O acolhimento da lei por parte do setor cultural tem se apresentado crescente ao longo do tempo, com o crescimento progressivo do número de projetos apresentados ao Ministério da Cultura para avaliação de sua possibilidade de ser objeto de incentivo. Isso evidencia a importância de que o instrumento tem se revestido para a classe cultural. No gráfico a seguir, é demonstrada a evolução do número de projetos apresentados, aprovados e incentivados, ao longo dos últimos nove anos. Observa-se que as três trajetórias são crescentes. Em especial, vê-se que o número de projetos incentivados, que obtiveram captação de recursos, tem crescido de forma constante ao longo desse período, o que também evidencia que os empresários estão mais propensos a investir na área cultural.

Evolução da Situação dos Projetos Apresentados, Aprovados e Incentivados



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cultura.

Os projetos que estão sendo incentivados abarcam os diversos setores culturais, como se pode ver no quadro a seguir, onde constam os projetos que foram aprovados pelo Ministério da Cultura e obtiveram incentivos.

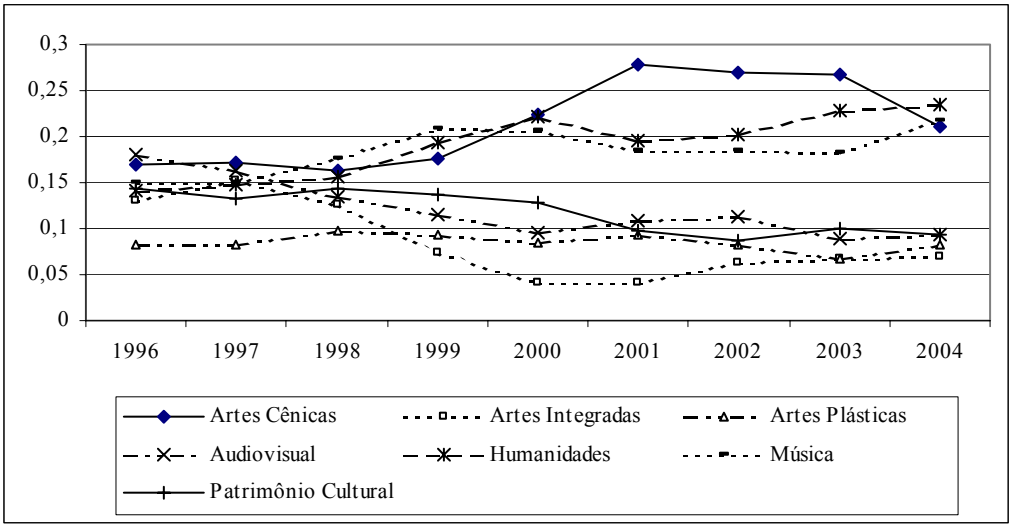
Segmentação dos Projetos Incentivados pela Lei Rouanet por Setor Cultural

Segmentos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Artes Cênicas	77	126	149	169	244	336	365	406	398
Artes Integradas	59	112	115	70	44	51	85	101	132
Artes Plásticas	37	61	90	90	93	112	113	101	155
Audiovisual	82	120	123	111	103	132	154	136	179
Humanidades	64	109	144	186	240	237	274	348	444
Música	68	110	161	200	223	225	251	276	412
Patrimônio Cultural	65	97	132	130	138	118	117	152	177
TOTAL	**452**	**735**	**914**	**956**	**1.085**	**1.211**	**1.359**	**1.520**	**1.897**

Fonte: Sistema SALIC/Ministério da Cultura.

A participação das diversas modalidades de manifestações culturais no âmbito do programa de incentivos tem se apresentado variável ao longo do tempo, portanto. A partir de 1998, com a edição da Medida Provisória nº 1.589/97, a qual alterou o artigo 18 da Lei nº 8.3131/91, passou a haver uma maior diferenciação, com a instituição da possibilidade de obter isenção total do imposto sobre a renda dos valores doados, ou relativos a patrocínios concedidos a determinados setores culturais. As artes cênicas, a música e as humanidades foram as principais beneficiárias dessa nova política, em detrimento das demais, que perderam participação no total dos incentivos. Essa progressiva diferenciação pode ser vista no gráfico a seguir.

Evolução da Segmentação dos Projetos Incentivados pela Lei Rouanet por Setor Cultural



Fonte: Sistema SALIC/Ministério da Cultura.

É necessário mencionar que, embora os recursos provenientes de incentivos fiscais se apresentem em escala ascendente, a participação dos empresários no montante financiado está diminuindo gradativamente. A despeito de inicialmente a legislação impedir a dedução integral das doações ou patrocínios realizados, edições de normas posteriores ampliaram as possibilidades de dedução, chegando, em alguns casos, a permitir a isenção do valor total aplicado em cultura.

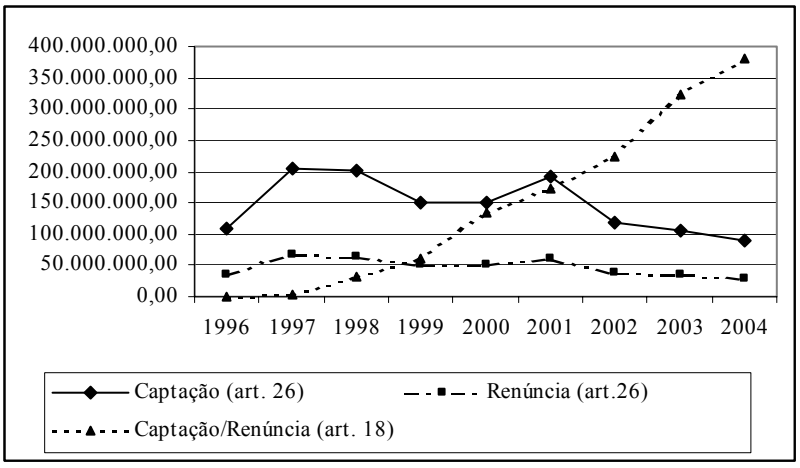
Essa possibilidade nasceu a partir da edição da já citada Medida Provisória nº 1.589/97, que alterou o artigo 18 da Lei nº 8.313/1991, permitindo que doações e patrocínios em artes cênicas, livros de valor artístico, literário ou humanístico, música erudita ou instrumental, circulação de exposições de artes plásticas e doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus tivessem o seu

valor abatido de forma integral no Imposto de Renda. Após numerosas reedições, essa Medida Provisória foi convertida na Lei nº 9.874/99. A alteração na legislação ocorreu por conta de sugestões/pleitos da classe artística, que reivindicava maiores benefícios para alguns segmentos, que apresentavam maiores dificuldades para captação de recursos.

Após essa alteração na legislação, gradativamente se alterou a situação dos incentivos. Cada vez mais aumenta o valor referente à renúncia fiscal e se reduz o montante aportado diretamente pelo empresário. Essa alteração no panorama do sistema de incentivos pode ser vista nos dois gráficos a seguir.

No primeiro gráfico, é apresentada a evolução dos dois sistemas de financiamento, mostrando a gradual redução da captação e renúncia fiscal ligadas ao artigo 26 da Lei nº 8.313/91, contrastando com o crescimento bastante acelerado da captação de recursos mediante a utilização do artigo 18.

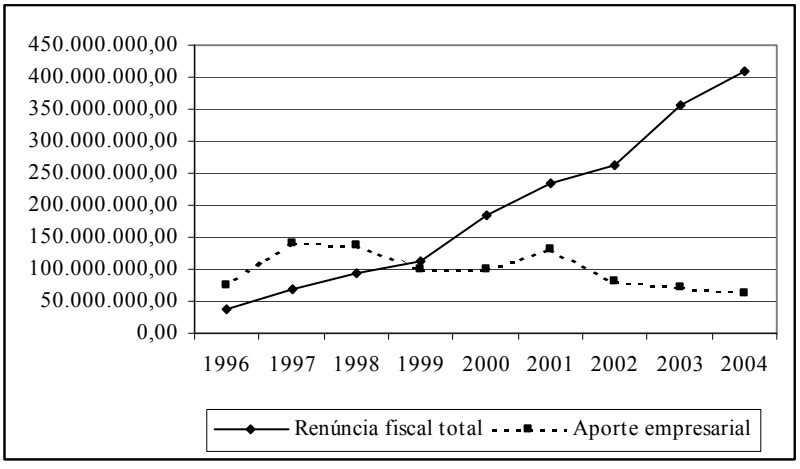
Evolução do Sistema de Financiamento à Cultura



Fonte: Sistema SALIC/Ministério da Cultura.

O segundo gráfico mostra a evolução dos recursos aplicados pelos próprios empresários, em contraponto à renúncia fiscal realizada. Até 1998 a previsão para os aportes empresariais ainda era superior à renúncia prevista. A partir de 1999 a renúncia fiscal passa a superar os aportes empresariais, vindo em uma trajetória ascendente, chegando, em 2004, a ser quase sete vezes superior ao que foi aplicado pelo empresário.

Evolução Renúncia Fiscal x Aporte Empresarial



Fonte: Sistema SALIC/Ministério da Cultura.

Na prática, portanto, o financiamento acaba recaindo quase que integralmente sobre os cofres públicos, que deixam de arrecadar recursos por conta dos incentivos. Desta forma, o empresário pode realizar todo o seu marketing cultural, projetando o nome de sua empresa, sem que haja um efetivo dispêndio de seus recursos. O benefício pode ser ainda maior, uma vez que a legislação permite, em alguns casos, que os recursos aplicados em atividades culturais sejam não apenas deduzidos do imposto de renda a pagar, como ainda sejam consideradas no balanço como despesas operacionais, reduzindo o montante de demais tributos a serem pagos (Ipea,2004). O maior "Mecenas", portanto, é o Tesouro Público, que atualmente arca com a parte majoritária do financiamento às atividades culturais.

Deve-se ressaltar que os valores constantes dos gráficos foram fornecidos pelo Ministério da Cultura e correspondem ao valor máximo que poderia ser deduzido do Imposto de Renda do contribuinte, de acordo com o tipo de colaboração fornecida. Assim, por exemplo, de acordo com a Lei de Incentivo à Cultura, a pessoa jurídica tributada com base no lucro real que fizer uma doação pode abater 30% desse valor do seu imposto de renda devido. Ocorre que a Lei nº 9.532/97, em seu artigo 22, estabelece um teto de 6% do imposto de renda devido que o contribuinte pessoa jurídica pode deixar de recolher a título de incentivo cultural. Assim, pode acontecer de o contribuinte fornecer mais recursos do que a legislação permite que seja deduzido. O Ministério da Cultura, no entanto, não possui as informações dos contribuintes necessárias para fazer esse cálculo. Todo esse controle é feito pela Secretaria da Receita Federal.

Destarte, foi enviado ofício à Secretaria da Receita Federal, solicitando informações relativas aos montantes efetivamente renunciados de recursos do IRPJ com a utilização dos benefícios previstos pelas leis de Incentivo à Cultura e do Audiovisual, para o período 1998/2004. Como o processamento das informações constantes das declarações de imposto de renda leva algum tempo, não havia dados disponíveis ainda para 2004. Assim, as informações enviadas foram relativas ao período 1998/2003, as quais se encontram discriminadas nos quadros a seguir.

Evolução da Renúncia Fiscal Efetiva
Lei de Incentivo à Cultura

(em R$ 1,00)

Ano	Pessoa Jurídica		Pessoa Física	Total
	Dedução Imposto	Despesa Operacional		
1998	66.935.994	34.691.895	2.356.762	103.984.651
1999	67.293.484	31.308.456	2.127.251	100.729.191
2000	60.208.157	28.511.661	2.034.214	90.754.032
2001	123.670.618	42.412.298	2.922.561	169.005.477
2002	146.544.949	54.182.098	1.055.877	201.782.924
2003	178.975.887	60.897.504	2.110.892	241.984.283

Fonte: Ofício SRF/GAB/ nº 519/2005 e Nota Cofis nº 2005/00031.

Evolução da Renúncia Fiscal Efetiva
Lei do Audiovisual

(em R$ 1,00)

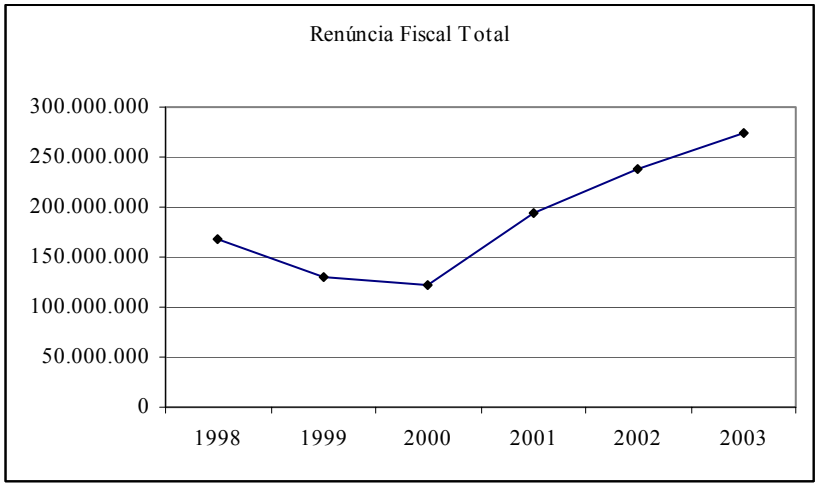
Ano	Pessoa Jurídica	Pessoa Física	Total
1998	63.540.868	564.869	64.105.737
1999	29.479.728	536.939	30.016.667
2000	30.332.772	513.455	30.846.227
2001	24.779.787	737.683	25.517.470
2002	35.307.801	266.513	35.574.314
2003	30.599.297	532.810	31.132.107

Fonte: Ofício SRF/GAB/ nº 519/2005 e Nota Cofis nº 2005/00031.

Somando-se os montantes envolvidos nas renúncias fiscais de ambos os incentivos, verifica-se que está em curso um aumento dos valores renunciados de imposto de renda em prol do incentivo à cultura, conforme pode ser visto no gráfico apresentado a seguir.

Evolução da Renúncia Fiscal Efetiva

Lei Rouanet + Lei do Audiovisual (R$)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Receita Federal.

Cabe salientar que apesar dessa trajetória ascendente, os valores renunciados efetivamente são inferiores aos que seriam passíveis de isenção, caso não houvesse os limites estabelecidos no já citado artigo nº 22 da Lei nº 9.532/97. Um cotejo dessa situação pode ser visto no quadro a seguir.

Valores Previstos para Renúncia de
Imposto sobre a Renda e os Efetivamente Realizados

(em R$ 1,00)

Ano	Valores de Renúncia de IRPJ e IRPF, excluídas as deduções de Despesas Operacionais (A)	Valores Máximos de Renúncia Fiscal de IRPJ e IRPF calculados com base nas captações realizadas pelos projetos (B)
1998	69.292.756	94.920.866
1999	69.420.735	111.525.056
2000	62.242.371	185.518.071
2001	126.593.179	235.452.405
2002	147.600.826	262.416.804
2003	181.086.779	356.936.727

Fonte: A - Ministério da Fazenda, B - Ministério da Cultura/Sistema SALIC.

O conjunto de ações ligadas ao setor audiovisual se encontra atualmente dividido em duas estruturas do Ministério da Cultura: a Secretaria do Audiovisual (Sav) e a Agência Nacional de Cinema (Ancine), criada em 2001, por intermédio da Medida Provisória nº 2228-1, e implantada em 2002, principal gestora do fomento da atividade audiovisual. A divisão de tarefas entre as duas estruturas foi realizada com a edição do Decreto nº 4.456/2002, por intermédio da qual coube à Sav o fomento de projetos de curta e média metragem (Lei nº 8.313), ações de formação, preservação, pesquisa e estímulo a novos realizadores, bem como ações de ampliação de acesso do público ao cinema nacional. Já à Ancine, coube o papel de gestão integral da Lei do Audiovisual (8.685/93), bem como o chamado cinema comercial, ou seja, a produção de filmes de longa metragem, séries e festivais internacionais.

A Lei do Audiovisual foi editada com o objetivo de criar um mecanismo voltado para o fomento dessa atividade, estabelecendo incentivos fiscais próprios para as pessoas físicas e jurídicas que desejassem aplicar parcela do Imposto de Renda devido na produção cinematográfica nacional.

São duas as modalidades de financiamento permitidas. A primeira, estabelecida no artigo 1º da lei, se refere à redução do imposto sobre a renda para os contribuintes que investirem na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre essas obras. A norma exige que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, exigindo-se aprovação prévia dos projetos de produção pelo Ministério da Cultura.

A segunda modalidade de financiamento é direcionada aos contribuintes do imposto sobre a renda que precisam recolher valores relativos a importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo. A alíquota desse imposto, estabelecida pelo artigo nº 13 do Decreto-lei nº 1.089, de 2 de março de 1970, com alterações posteriores, é de 25%, a serem recolhidos na fonte. O artigo 3º da Lei nº 8.665/93 permite que haja um abatimento de 70% do imposto devido, desde que o contribuinte invista no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas de longa metragem, e na co-produção de telefilmes e minisséries e de obras cinematográficas, todos de produção independente brasileira.

A captação de recursos por intermédio da Lei do Audiovisual, como se pode ver no quadro a seguir, tem apresentado um ritmo irregular, com tendência a crescimento nos dois últimos anos.

Valor Captado / Lei do Audiovisual

(em R$ milhares)

Ano	Art. 1º	Art. 3º	Total
1996	51.033	6.819	57.852
1997	75.742	3.848	79.590
1998	39.256	4.000	43.256
1999	35.941	3.865	39.806
2000	29.585	4.840	34.425
2001	47.706	15.986	63.692
2002	41.298	14.403	55.701
2003	50.751	42.217	92.968
2004	48.779	36.756	85.535

Fonte: Relatório de Atividades da ANCINE - 2004.

As duas modalidades de incentivo podem ser utilizadas de forma concomitante no financiamento de uma mesma obra, observado o limite de R$ 3 milhões por incentivo. Ressalte-se que, aos benefícios criados com a Lei do Audiovisual se somam os mecanismos previstos na Lei Rouanet, citados anteriormente, conforme texto incluído no ato legal com a edição da Lei nº 10.524/2002. Desta forma, um mesmo projeto pode se valer de ambos os incentivos a sua consecução, desde que sejam utilizados para fazer face a despesas distintas.

A lei prevê, ainda, uma contrapartida de recursos próprios ou de terceiros, correspondente a 5% (cinco por cento) do orçamento global aprovado, cuja comprovação deve se dar ao final de sua realização. Originalmente a previsão de contrapartida era de 40%, percentual que foi reduzido a 20% com a edição da Lei nº 9.323/96, sendo posteriormente reduzido ao percentual atual pela Lei nº 10.524/2002.

Cabe salientar que essa progressiva redução do percentual de recursos próprios a serem aportados pela iniciativa privada, na consecução de projetos cinematográficos, tem como significado prático a possibilidade de um filme ou programa para a televisão ser financiado quase que inteiramente com recursos públicos, oriundos de renúncia fiscal. O risco inerente ao negócio deixa de existir, uma vez que passa a ser bastante reduzida a probabilidade de o empreendedor perder dinheiro com um projeto

mal-sucedido. Há, dessa forma, a possibilidade de se incorrer no problema de moral *hazard*, em que são menores os atrativos para que o empreendedor seja cuidadoso com o seu empreendimento, uma vez que o ônus do prejuízo não recairá sobre ele, mas sobre o Tesouro Nacional.

Nos últimos anos, praticamente todos os filmes nacionais que lograram obter sucesso de bilheteria contaram com financiamento oriundo das leis de incentivos fiscais. Podem-se citar, dentre muitos outros, os seguintes:

- Carandiru;
- Lisbela e o Prisioneiro;
- Os Normais;
- Cazuza - O Tempo Não Pára;
- Olga;
- Sexo, Amor e Traição.

Os filmes apresentados acima são os que apresentaram maior sucesso. Além desses, o sistema de incentivos permite a realização de numerosos projetos que, sem auxílio, talvez não fossem levados a cabo. No quadro abaixo é apresentado o quantitativo de projetos incentivados que contaram com o auxílio da Ancine nos anos de 2003 e 2004. Como pode ser visto, houve uma evolução de 45,5% no número de projetos incentivados entre os dois anos, o que não poderia ser diferente, considerando a quase total ausência de risco para o empreendedor.

Quantitativo de Projetos de Produção de Obra por Formato

Formato	2003	2004
Longa Metragem	292	563
Curta Metragem	3	17
Média Metragem	25	47
Séries	42	100
Telefilme	5	7
TOTAL	**367**	**534**

Fonte: Relatório de Atividades da ANCINE, anos 2003 e 2004.

Há que se ressaltar a importância de que se revestem, em nível federal, os instrumentos do Mecenato e da Lei do Audiovisual no que tange ao financiamento das atividades na área da cultura. No quadro a seguir, é feita uma consolidação dos valores aportados em programas ligados ao incentivo à cultura, explicitando-se as suas fontes de origem. Os dados relativos ao orçamento do Ministério da Cultura foram obtidos por intermédio do sistema orçamentário da Câmara dos Deputados. Foram considerados os créditos empenhados relativos aos programas finalísticos do Ministério e excluídos alguns programas de natureza administrativa (e.g. Apoio Administrativo, Valorização do Servidor Público, Gestão da Política de Comunicação do Governo). Os valores captados pelos dois sistemas de incentivo superam, em larga margem, os valores aplicados em atividades culturais, pelo Ministério da Cultura, com recursos alocados pelo orçamento.

Evolução das Fontes de Financiamento do Setor Cultural

(em R$ milhares)

Ano	Fonte			Total
	Lei Rouanet (A)	Lei do Audiovisual (B)	Execução Orçamentária (C)	
2000	286.976	34.425	143.690	465.091
2001	360.512	63.692	177.157	601.361
2002	343.275	55.701	121.401	520.377
2003	423.057	92.968	115.042	631.067

Ano	Fonte			Total
	Lei Rouanet (A)	Lei do Audiovisual (B)	Execução Orçamentária (C)	
2004	465.033	85.535	198.517	749.085

Fonte: A e B, Ministério da Cultura; C, Sistema Orçamentário da Câmara dos Deputados.

A Lei nº 8.313/91 estabelece, em seu artigo nº 36, que a atribuição de fiscalizar a efetiva execução da lei, no que se refere à aplicação dos incentivos fiscais nela prescritos, é de responsabilidade do Departamento da Receita Federal, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, atual Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda. Na mesma linha de raciocínio, a Lei nº 8.685/93, em seu artigo 9º, estabelece que cabe ao Poder Executivo a fiscalização da efetiva execução do disposto na lei, no que se refere à realização de obras audiovisuais e à aplicação dos recursos nela comprometidos.

Considerando estas atribuições, foi solicitado à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda que informasse o número de fiscalizações, voltadas para a verificação da regularidade da aplicação dos recursos provenientes dos incentivos fiscais, realizadas no período de 1998/2004, nas empresas que usufruíram incentivos fiscais previstos nas duas leis, bem como o montante de autos de infração lavrados e de penalidades aplicadas.

Em resposta, foi informado que a Secretaria da Receita Federal não possui, em seus controles, mecanismos que permitam discriminar as operações com o nível de detalhe solicitado. Tais informações só poderiam ser obtidas mediante consulta individual de cada processo administrativo fiscal decorrente da constituição de crédito tributário por auto de infração.

De todo modo, a Secretaria procedeu ao levantamento de informações de procedimentos fiscais realizados no período solicitado, relativas aos contribuintes pessoas físicas e jurídicas usufrutuários dos incentivos fiscais ligados, apurando-se os valores apresentados no quadro a seguir. Ressalte-se que as autuações realizadas não foram motivadas apenas por ilícitos ligados aos incentivos fiscais relativos à cultura, mas por infrações à norma tributária no geral.

Procedimentos de Fiscalização e Autos de Infração no Período de 1998 a 2004

	Pessoas Jurídicas		Pessoas Físicas		Total	
	Qtde	Crédito (R$)	Qtde	Crédito (R$)	Qtde	Crédito (R$)
Fiscalização	684	8.265.465.189,59	1.019	47.335.990,46	1.793	8.312.801.180,05
Autos de Infração	765		926		1.691	

Fonte: Ofício SRF/GAB/ nº 519/2005 e Nota Cofis nº 2005/00031.

Portanto, são mais de oito bilhões de reais de créditos tributários devidos por empresas beneficiárias de incentivos fiscais, o que vai frontalmente contra o disposto na Lei nº 9.069/95, que em seu artigo nº 59, estabelece, in verbis:

> *"Art. 59. A prática de atos que configurem crimes contra a ordem tributária (Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990), bem assim a falta de emissão de notas fiscais, nos termos da Lei nº 8.846, de 21 de janeiro de 1994, acarretarão à pessoa jurídica infratora* ***a perda, no ano-calendário correspondente, dos incentivos e benefícios de redução ou isenção previstos na legislação tributária****." (grifos nossos)*

Ora, consultando a Lei nº 8.137/90, verifica-se que o seu artigo 1º estabelece os atos tipificados como crimes contra a ordem tributária:

> *"Art. 1° Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:*
>
> *I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias;*

II - fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal;

III - falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável;

IV - elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato;

V - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação.

Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. A falta de atendimento da exigência da autoridade, no prazo de 10 (dez) dias, que poderá ser convertido em horas em razão da maior ou menor complexidade da matéria ou da dificuldade quanto ao atendimento da exigência, caracteriza a infração prevista no inciso V."

Equipara, ainda, a crimes contra a ordem tributária outras ações, elencadas no artigo 2º:

Art. 2° Constitui crime da mesma natureza:

I - fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo;

II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos;

III - exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de imposto ou de contribuição como incentivo fiscal;

IV - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento;

V - utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública.

Considerando a amplitude do tipo penal definido pela norma de crimes contra a ordem tributária, é possível que muitos dos fatos que resultaram no autos de infração lavrados pela SRF configurem também crime fiscal.

Portanto, conclui-se que essas empresas estão usufruindo de incentivos fiscais indevidamente, em claro choque com a lei.

Isenção, Redução e Reinvestimento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica

O sistema de isenção, redução e reinvestimento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) faz parte do instrumental governamental ligado à política de redução das desigualdades econômicas, bem como sociais, existentes entre as regiões brasileiras. De um lado o Centro-Sul, mais afluente, e de outro as regiões Norte e Nordeste, com indicadores de desenvolvimento econômico e social bastante abaixo da média nacional. Tais incentivos foram criados ainda na década de sessenta, com a edição da Lei nº 4.239/1963, como forma de atrair novos investimentos para as regiões beneficiadas, bem como manter aqueles já realizados. Com a edição de normas posteriores, a vigência dos incentivos foi sendo prorrogada, com previsão de término do sistema em 2013.

A área de abrangência dos incentivos fiscais abarca integralmente as regiões Norte e Nordeste, parte da região Sudeste (Vale do Jequitinhonha do Estado de Minas Gerais e a região norte do Espírito Santo) e o Mato Grosso.

São quatro as modalidades de benefícios abarcadas pelo sistema, listadas a seguir:

1. isenção total do IRPJ - voltada para empreendimentos industriais ou agrícolas que tenham sido instalados, ampliados, modernizados ou diversificados, até 31 de dezembro de 1997 ou cujos projetos tenham sido aprovados ou protocolizados até 14 de novembro de 1997;
2. redução de 75% do IRPJ - esse benefício é voltado para três situações distintas:
   a) empreendimento industrial ou agrícola que tenha sido instalado, ampliado, modernizado ou diversificado, a partir de 1º de janeiro de 1998, desde que o projeto tenha sido aprovado ou protocolizado até 24 de agosto de 2000;
   b) empreendimento industrial ou agrícola, cujo projeto tenha sido aprovado ou protocolizado após 14 de novembro de 1997 e até 24 de agosto de 2000;
   c) pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional. Esse benefício é válido a partir do ano-calendário de 2000 até 31 de dezembro de 2013;
3. redução por reinvestimento – voltada para empreendimentos industriais e agroindustriais, inclusive os de construção civil, os quais podem depositar no Banco do Nordeste do Brasil S/A ou no Banco da Amazônia S/A, para reinvestimento, 30% (trinta por cento) do valor do imposto devido, exceto adicional, pelos referidos empreendimentos, calculado sobre o lucro da exploração, acrescido de 50% (cinquenta por cento) de recursos próprios, ficando, porém, a liberação desses recursos condicionada à aprovação, pela Agência de Desenvolvimento Regional, dos respectivos projetos técnico-econômicos de modernização ou complementação de equipamento;
4. redução escalonada – voltada para beneficiar empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, pelo Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional.

Cabe às Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e da Amazônia (Ada), que substituíram as antigas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam)a análise dos pleitos elaborados pelas empresas solicitando o benefício, com a conseqüente emissão de laudo constitutivo. A concessão do benefício é prerrogativa das unidades da Secretaria da Receita Federal às quais as empresas solicitantes se encontram "jurisdicionadas".

O controle sobre as informações referentes aos montantes de imposto sobre a renda efetivamente renunciados anualmente é de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda. Nos dois quadros a seguir são apresentados os valores de renúncia fiscal para o período 1989/2003. O motivo de só haver informações a partir de 1989 é que apenas com o advento da Constituição Federal de 1988 passou a ser exigido demonstrativo regionalizado do efeito das renúncias de receita, quando do encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional (§ 6º do art. 165da Constituição Federal). Contudo, a série com valores efetivamente renunciados pára em 2003, uma vez que até a data da elaboração deste relatório ainda não havia sido finalizado o processamento das declarações de IRPJ de 2004. Somente após o seu término é que se conhecerão os montantes de renúncia para este ano, motivo pelo qual os valores que constam no quadro são os previstos pela Secretaria da Receita Federal e que constam do Demonstrativo de Gastos Tributários de 2004.

Renúncia Fiscal Isenção/Redução/Reinvestimento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica Área Sudene/Adene

Exercício	Isenção/Redução	Reinvestimento	Total
1989 (OTN)	72.407.459	1.996.166	74.403.625
1990 (BTN Fiscal)	553.733.022	12.349.257	566.082.279
1991 (BTN Fiscal)	543.895.609	18.197.941	562.093.550
1992 (UFIR Diária)	336.589.613	19.764.196	356.353.809
1993 (UFIR Diária)	365.045.994	9.865.445	374.911.439
1994 (UFIR Diária)	460.355.686	9.114.071	469.469.757
1995 (UFIR = 0,8287)	778.936.106	6.888.016	785.824.122
1996 (Real)	498.392.554	2.618.623	501.011.177
1997 (Real)	228.188.152	2.060.897	230.249.050
1998 (Real)	243.447.103	4.397.989	247.845.092
1999 (Real)	270.640.015	3.385.959	274.025.974
2000 (Real)	351.311.367	3.637.034	354.948.401
2001 (Real)	619.669.498	5.559.718	625.229.216
2002 (Real)	562.300.000	2.510.000	564.810.000
2003 (Real)	829.993.144	5.312.276	835.305.420
2004* (Real)	519.942.456	2.320.924	522.263.380

Fonte: Cosar/Secretaria da Receita Federal.
* Previsão.

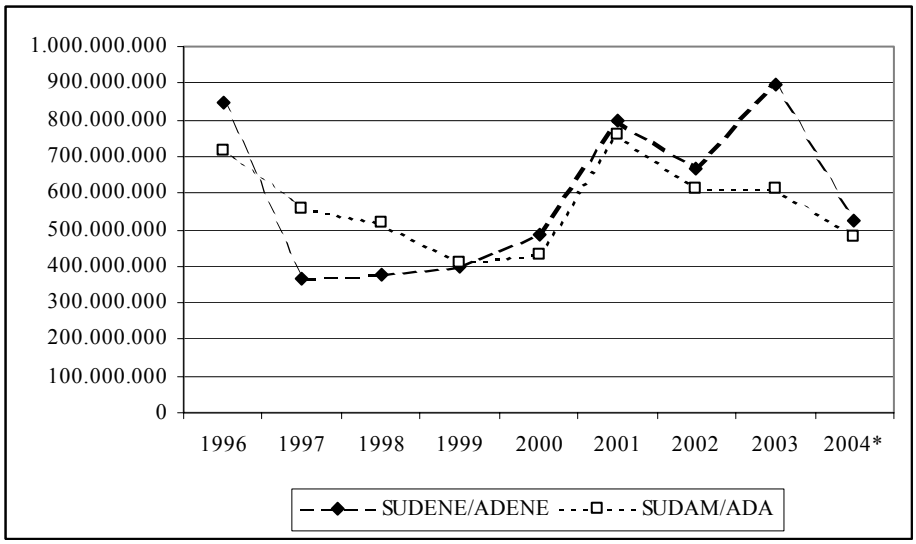
Renúncia Fiscal Isenção/Redução/Reinvestimento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica Área Sudam/ADA

Exercício	Isenção/Redução	Reinvestimento	Total
1989 (OTN)	18.888.662	268.372	19.157.034
1990 (BTN Fiscal)	198.637.852	457.854	199.095.706
1991 (BTN Fiscal)	273.543.994	4.982.922	278.526.916
1992 (UFIR Diária)	254.811.164	233.279	255.044.443
1993 (UFIR Diária)	152.307.921	54.386	152.362.307
1994 (UFIR Diária)	432.697.530	1.851.510	434.549.040
1995 (UFIR = 0,8287)	827.417.156	2.997.194	830.414.350
1996 (Real)	424.269.442	8	424.269.450
1997 (Real)	352.659.550	2.774	352.662.325
1998 (Real)	338.059.769	11.200	338.070.969
1999 (Real)	281.184.685	11.249	281.195.934
2000 (Real)	318.546.653	10.871	318.557.524
2001 (Real)	594.486.422	1.051.488	595.537.910
2002 (Real)	521.640.000	0	521.640.000
2003 (Real)	569.677.297	0	569.677.297
2004* (Real)	482.345.336	0	482.345.336

Fonte: Cosar/Secretaria da Receita Federal.
* Previsão.

No gráfico a seguir mostra-se a evolução de ambos os incentivos nos últimos seis anos, já sob a égide do Plano Real, com valores a preços de 2004 (IPCA anual médio da FGV). Após a queda abrupta de 1996 para 1997, nota-se uma certa estagnação dos valores renunciados no período 1997/2000, apresentando tendência a recuperação a partir deste ano.

Evolução da Renúncia Fiscal Isenção/Redução Imposto de Renda Pessoa Jurídica
Áreas SUDAM/ADA e SUDENE/ADENE



Fonte: elaboração própria a partir de dados originais da Secretaria da Receita Federal.
*Estimativa.

Em 2002, o governo federal definiu, por intermédio da edição de dois decretos, de números 4.212 e 4.213, os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional com fins de obtenção dos benefícios de redução do imposto de renda, inclusive de reinvestimento. Os setores econômicos beneficiados são bastante amplos, se estendendo desde a infra-estrutura básica até a mecatrônica. Dessa forma, as empresas pleiteantes dos incentivos fiscais se distribuem por praticamente todas as áreas da economia.

No quadro a seguir, é feita a síntese dos laudos concedidos, por setor da economia, para os incentivos, nos anos de 2001 e 2004. Observe-se que a ADA, em 2001 e 2002, não emitiu laudos constitutivos. Esse fato se deveu à extinção da Sudam, com a conseqüente paralisação dos serviços de análise dos pleitos apresentados pelas empresas. Embora a Sudene tenha sido extinta concomitantemente com a Sudam, as suas atividades continuaram, mesmo que em um ritmo mais reduzido, tendo havido a emissão de 94 laudos em 2001 e 287 em 2002.

Setores Econômicos Beneficiados pelos Incentivos Fiscais

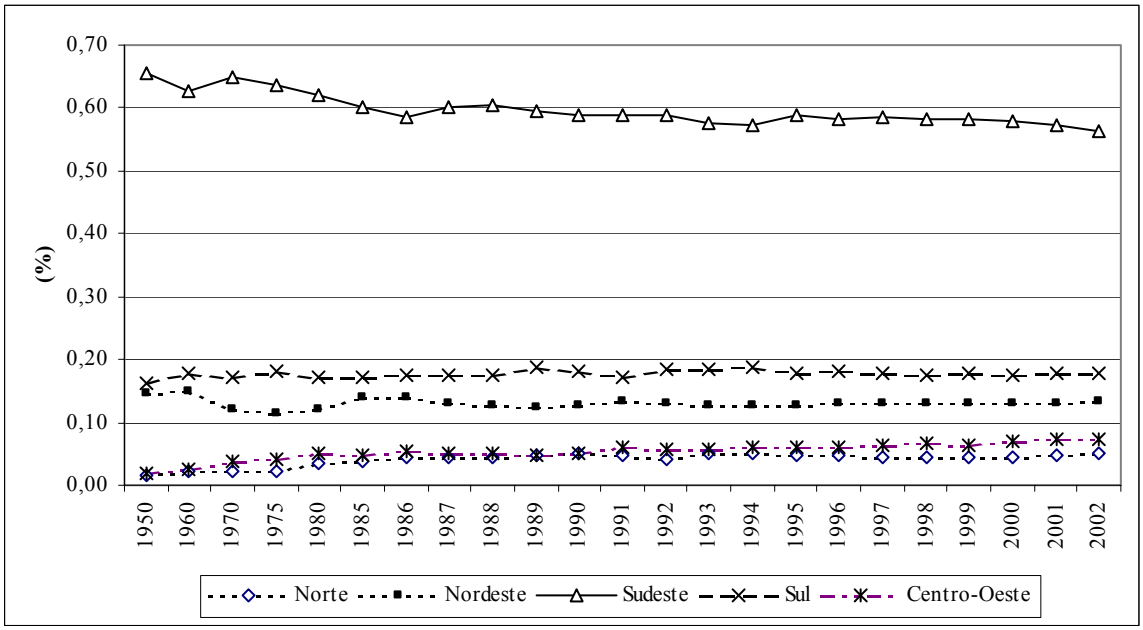
Ano da Concessão	Setor					Total (ano)
	Infra-estrutura	Turismo	Agricultura e Agroindústria	Indústria	Outros	
Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA						
2001	0	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0	0
2003	15	1	1	52	6	75
2004	29	0	7	150	0	186
Total (setor)	**44**	**1**	**8**	**202**	**6**	**261**
Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE						
2001	0	0	10	84	0	94
2002	42	4	14	177	50	287
2003	62	17	58	348	26	511
2004	11	6	26	299	0	342
Total (setor)	**115**	**27**	**108**	**908**	**76**	**1.234**

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes do Ministério da Integração Nacional.

Em que pese a existência desse instrumento de incentivo por mais de quarenta anos, bem como de outros, como o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) e fundos constitucionais (Fundo Constitucional do Norte (FNO) e Fundo Constitucional do Nordeste (FNE)), os índices de desenvolvimento econômico e social (renda *per capita*, níveis de produção e taxa de mortalidade infantil, dentre outros) das regiões beneficiárias encontra-se aquém dos referentes ao Sudeste e Sul. Cite-se, por exemplo, que a renda per capita do Sudeste e do Sul foi de R$ 10.086,00 e R$ 9.157,00 em 2002, respectivamente, contra R$ 3.694,00 e R$ 4.939,00 para Nordeste e Norte, respectivamente. Esses números foram calculados com base nos dados do IBGE, disponíveis por estado da federação no site www.ibge.gov.br.

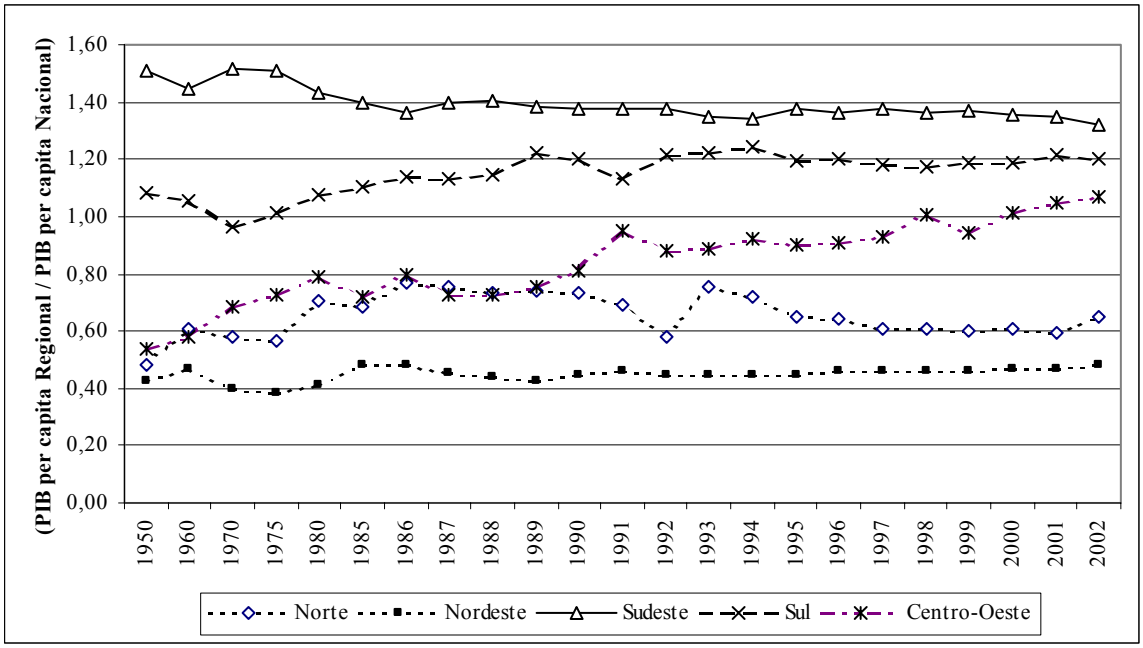
Os gráficos a seguir apresentam a evolução da participação no PIB e no PIB per capita do Brasil das cinco regiões do País, utilizando as informações existentes para os anos de 1950, 1960, 1970, 1975, 1980 e de 1985 a 2002, último ano para o qual existem dados para o PIB regional, calculado pelo IBGE.

Evolução Regional da Participação no PIB
1950 - 2002



Fonte: elaboração própria a partir de dados provenientes da publicação Conjuntura Econômica, set/1971, editada pela Fundação Getúlio Vargas (para os anos 1950 e 1960), Anuário Estatístico do Brasil, de 1992, editado pela Fundação IBGE (para os anos 1970 e 1980) e Contas Regionais do Brasil, diversos anos, também editada pelo IBGE (restante do período).

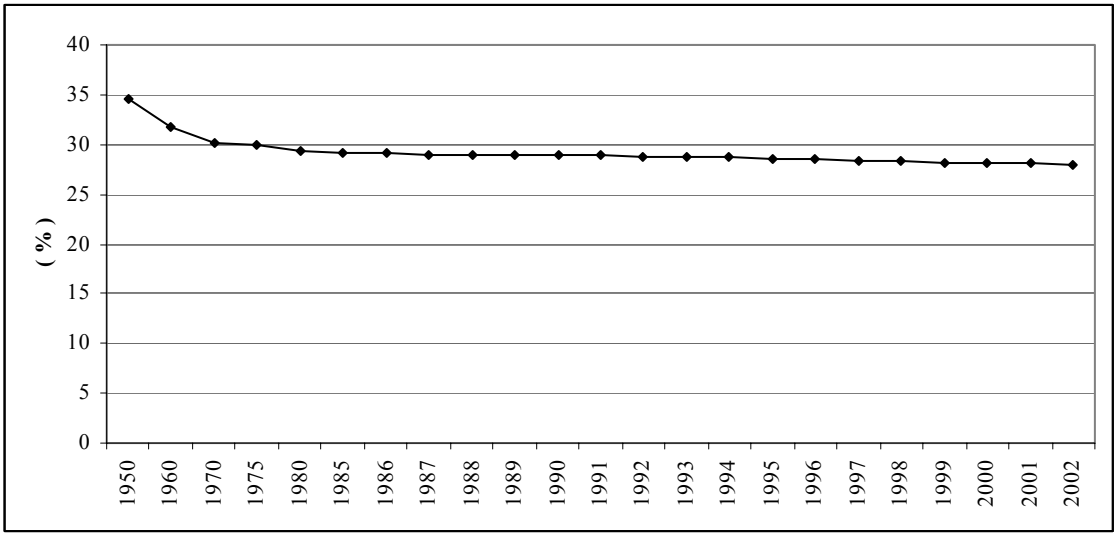
Evolução Regional da Participação no PIB per Capita
1950 - 2002



Fonte: elaboração própria a partir de dados provenientes da publicação Conjuntura Econômica, set/1971, editada pela Fundação Getúlio Vargas (para os anos 1950 e 1960), Anuário Estatístico do Brasil, de 1992, editado pela Fundação IBGE (para os anos 1970 e 1980) e Contas Regionais do Brasil, diversos anos, também editada pelo IBGE (restante do período).

No que tange à região Nordeste, não se consegue observar um aumento em sua participação na economia nacional ao longo do período apresentado. Pelo contrário, em 1950 a economia da região respondia por 14,65% do PIB nacional, participação essa que decresceu para 13,52% em 2002, em que pese os incentivos existentes. A sua renda per capita, que equivalia a 42,33% da renda per capita nacional, a mais baixa do país, apresentou uma reduzida evolução, alcançando 48,41% da média nacional em 2002. Esse fato, no entanto, se deve mais à redução da participação do Nordeste na população do País, como pode ser visto no gráfico a seguir do que a uma real melhoria das condições econômicas da região.

Evolução da Participação da População da Região Nordeste no Total do País



Fonte: Anuários Estatísticos do IBGE, diversos anos.

A região Norte apresenta evolução positiva tanto com relação à sua participação no PIB como no que se refere à sua renda per capita em relação à média do País. Esse fato, no entanto, mais do que aos incentivos fiscais de isenção e redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, talvez deva ser

creditado fortemente à criação, ainda na década de sessenta, da Zona Franca de Manaus, no Estado do Amazonas. Esse estado tem representado quase quarenta por cento do produto regional nos últimos vinte anos, estando a sua dinâmica econômica umbilicalmente ligada à existência desse pólo industrial, com mais de 90% do seu PIB ali concentrado. Portanto, quando o pólo industrial de Manaus cresce, há efeitos diretos e consideráveis sobre as estatísticas econômicas de toda a região.

O reflexo da distribuição desigual de produção entre as regiões do País também pode ser vista quando se segmenta a renda familiar nas diversas regiões, conforme o quadro a seguir.

Distribuição Percentual de Pessoas Residentes em Domicílios com Renda Familiar *per capita* de até meio salário mínimo – 1995/2003

Brasil e Grandes Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Norte (1)	27,5	28,9	25,8	31,2	30,8	34,9	37,9	39,3
Nordeste	45,7	46,0	42,9	46,5	47,1	50,9	52,7	54,1
Sudeste	14,1	13,4	10,3	13,7	14,2	17,8	18,7	19,8
Sul	16,9	15,9	13,6	16,7	17,6	19,1	18,9	18,6
Centro-Oeste	21,9	20,8	15,2	19,0	21,0	24,6	25,2	26,5
BRASIL (2)	**25,0**	**24,6**	**21,5**	**24,9**	**26,6**	**29,0**	**30,0**	**31,1**

Fonte: Boletim de Políticas Sociais nº 9/2004 - IPEA.
(1) Exclusive a população rural
(2) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

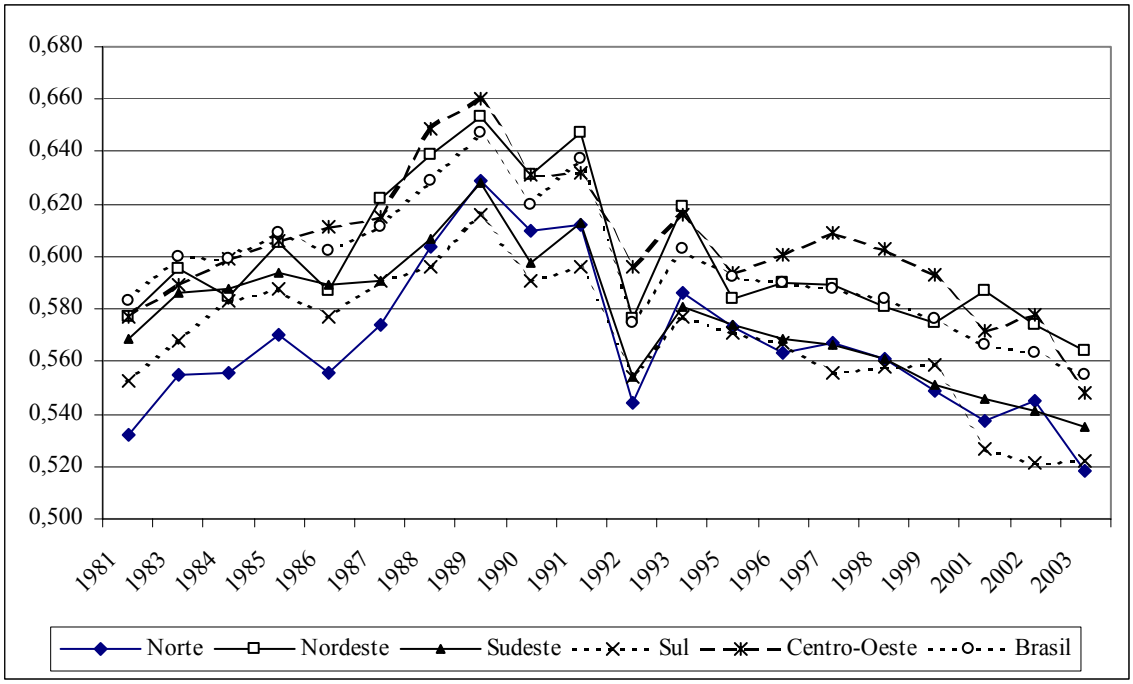
O Norte e o Nordeste são as regiões onde prevalecem os maiores percentuais de população com rendimento de até meio salário mínimo. Ressalte-se que os dados relativos à região Norte são relativos apenas à população urbana, uma vez que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada periodicamente pelo IBGE, não alcança a população rural dessa região. Assim, é possível que a proporção de famílias com renda até um salário mínimo seja maior que a apresentada. O Nordeste apresentava percentual quase três vezes superior ao da região Sul em 2003, último ano para o qual existem informações processadas.

Um outro aspecto que pode ser visto com relação às regiões beneficiadas pelos incentivos é no que tange à distribuição de renda no âmbito da população economicamente ativa. Também com base em informações provenientes da PNAD, o IBGE calcula o Índice de Gini, que mensura a desigualdade de renda, para todas as regiões e para o País. A evolução deste índice é mostrada no gráfico a seguir, desde o ano de 1981, primeiro ano para o qual existem informações, até 2003, último ano calculado. Quanto mais próximo de 1.0 for o índice, mais desigual é a renda de uma região. A igualdade absoluta é encontrada quando o índice se torna nulo.

O que se pode observar no gráfico é que a região Nordeste, durante todo o período, se apresenta como uma das mais desiguais do Brasil, ao lado da região Centro-Oeste. Os incentivos fiscais e financeiros existentes para essa região, portanto, não estão conseguindo, também, reduzir as desigualdades econômicas de renda existentes entre a sua população economicamente ativa.

A situação da região Norte, embora conste como a menos desigual na maior parte do período, deve ser vista com reservas, uma vez que a PNAD não alcança a população rural dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, o que impede qualquer análise comparativa com as demais regiões.

Evolução do Índice de Gini da Distribuição do Rendimento Mensal de Todos os Trabalhos das Pessoas de 10 anos ou mais de Idade, ocupadas com rendimento de trabalho



Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes da publicação Síntese dos Indicadores Sociais, editada periodicamente pelo IBGE.

Embora o sistema de incentivos ligados ao imposto sobre a renda de pessoas jurídicas já tenha completado mais de quarenta anos de existência, verifica-se que não existe, até o presente momento, trabalho de avaliação por parte do Ministério da Integração Nacional voltado para analisar a efetividade dos incentivos no âmbito da economia das regiões beneficiadas. Como são vários os programas de auxílio ao desenvolvimento levados a cabo para tentar melhorar a situação das regiões Norte e Nordeste, buscar analisar o que está funcionando ou não, o que tem maiores condições de alavancar a economia, ou não, é tarefa imprescindível para lograr a otimização do uso de recursos públicos, historicamente escassos.

Benefícios Financeiros e Creditícios calculados pela Secretaria de Política Econômica

Segundo apuração da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (Ofício Gab/Sepin/ n.º 117/2005), os benefícios creditícios atingiram a cifra de R$ 22,75 bilhões em 2004.

Embora não haja dados regionalizados sobre os valores realizados, pode-se estimar a distribuição dos benefícios, com base nas estimativas elaboradas pela Coordenação-Geral de Política Fiscal da SPE em obediência ao disposto no § 6º do art. 165 do texto constitucional, que se revelaram, no conjunto, ligeiramente inferiores aos valores realizados (R$ 22,22 bilhões contra R$ 22,75 bilhões):

Benefícios Creditícios e Financeiros Regionalizados

(em R$ milhões)

Discriminação	Total Estimado de Benefícios	Participação regional na distribuição dos benefícios %					Total %
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Subsídios Explícitos ou Diretos	15.905,89	4,95	18,62	37,86	18,52	20,05	100,00
AGF e Estoques Estratégicos	165,00	0,45	1,97	2,22	36,80	58,57	100,00
Custeio Agropecuário	124,14	1,11	6,24	16,94	47,62	28,08	100,00
Empréstimos Governo Federal (EGF)	3,49	0,00	1,55	30,95	48,15	19,36	100,00
PRONAF	881,47	2,25	19,99	31,10	34,98	11,68	100,00

Discriminação	Total Estimado de Benefícios	Participação regional na distribuição dos benefícios %					Total %
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Garantia e Sustentação de Preços	127,50	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	100,00
Investimento	381,71	1,66	6,96	37,72	27,15	26,52	100,00
PROEX (equalização)	1.272,25	0,00	2,00	85,00	13,00	0,00	100,00
PESA (equalização 2%)	49,75	4,43	12,19	42,33	26,51	14,54	100,00
Subsídio Habitacional	350,00	nd	nd	nd	nd	nd	100,00
PIPS	150,00	nd	nd	nd	nd	nd	100,00
Cacau (equalização)	9,01	nd	nd	nd	nd	nd	100,00
Securitização Agrícola (Recursos do FAT)	28,09	5,24	7,93	67,61	15,01	4,21	100,00
Estocagem de Álcool	42,50	nd	nd	nd	nd	nd	100,00
FCVS	13.000,00	5,81	20,88	34,28	17,15	21,88	100,00
Subsídios Implícitos/ Indiretos-1	9.315,37	10,19	24,55	32,64	16,50	16,11	100,00
FRD	30,73	0,00	13,36	83,73	0,00	2,91	100,00
FMM	247,59	16,68	0,00	70,08	13,25	0,00	100,00
FND	0,00	-	-	-	-	-	-
Banco da Terra	118,95	1,88	15,19	21,20	49,23	12,50	100,00
FAT	2.920,74	5,24	7,93	67,61	15,01	4,21	100,00
Fundos Regionais	2.939,06	20,72	56,96	0,00	0,00	22,31	100,00
FIES	349,57	2,87	11,92	52,47	23,78	8,96	100,00
PROER	647,65	nd	nd	nd	nd	nd	100,00
PROEX (financiamento)	74,02	0,00	17,15	13,50	59,85	9,49	100,00
CACAU	3,34	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	100,00
RECOOP	63,98	0,01	0,22	17,12	79,81	2,84	100,00
FUNCAFÉ	207,66	0,12	0,61	95,50	3,49	0,28	100,00
Securitização Agrícola	2.359,74	5,65	12,72	18,57	34,83	28,22	100,00
TOTAL	**25.221,26**	**6,88**	**20,81**	**35,93**	**17,78**	**18,60**	**100,00**

Fonte: Coordenação-Geral de Política Fiscal/SPE

Podem ser destacados, entre os benefícios financeiros e creditícios de maiores dispêndios, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), assunção de dívida pública, com 51,5% do total; o conjunto de programas que utilizam recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, com 11,6%; e os Fundos Constitucionais de Financiamento, com 11,7%. Esses três benefícios representam 74,8% do total das concessões previstas ao longo do ano de 2004, cujo valor total alcançaria R$ 25,22 bilhões.

A partir da estimativa de distribuição dos benefícios creditícios, pode-se concluir que a região Sudeste é a maior beneficiária dos subsídios, ao se apropriar de 35,93% do total concedido nacionalmente pelo governo federal. A maior parte decorre do FCVS, seguido dos benefícios relativos aos empréstimos ao setor industrial custeados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

A região Nordeste é a segunda maior beneficiária, com 20,81% do total nacional. O FCVS responde por 51,7% dos benefícios concedidos à região, ao passo que o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste responde por 31,9%.

Por fim cabe destacar que alguns subsídios financeiros, também chamados de subvenções econômicas, destinados a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, não estão incluídos no demonstrativo de que cuida o § 6º do art. 165 da Constituição.

Programa de Financiamento às Exportações-Proex

O Programa de Financiamento às Exportações (Proex), é parte integrante da política do governo federal voltada para dotar as exportações brasileiras de bens e serviços de condições equivalentes às encontradas no mercado internacional. Com isso, busca-se tornar o setor exportador mais competitivo frente aos concorrentes dos demais países. O programa foi criado em 1991, por intermédio da edição da Lei nº 8.187/1991, posteriormente alterada pela Lei nº 10.184/2001, em substituição ao extinto Fundo de Financiamento à Exportação (Finex). As modalidades de apoio ao setor exportador no âmbito do programa se dividem em duas: Proex-Financiamento e Proex-Equalização.

Na primeira modalidade, o Tesouro Nacional concede financiamento diretamente ao exportador brasileiro ou ao importador estrangeiro, com taxas de juros equivalentes às praticadas no mercado internacional. A amortização do valor financiado é feita em prestações semestrais, pagas em dólar norte-americano ou outra moeda de livre conversibilidade aceita internacionalmente. Para a obtenção do crédito, são exigidas na forma de aval, fiança ou carta de crédito e seguro de crédito à exportação. Em se tratando de operações com entidades do setor público estrangeiras, aval do governo ou de bancos oficiais do país importador.

O Proex-Equalização é voltado para as exportações financiadas no País e no exterior, em que o programa paga parte dos encargos financeiros, visando torná-los equivalentes àqueles praticados no mercado internacional. A operação financeira do programa, por parte da União, é de responsabilidade exclusiva do Banco do Brasil. Os destinatários dos recursos são as instituições financeiras de crédito, no Brasil ou no exterior, as quais provêem o financiamento às empresas exportadoras.

Não há necessidade de que as condições do financiamento junto à instituição, garantia, taxas de juros, prazo e percentual, sejam semelhantes às da equalização. O pagamento dos juros é semestral, com vencimento da primeira parcela 6 (seis) meses após o embarque da mercadoria.

O prazo para a equalização, de até 10 anos, é definido de acordo com o valor agregado da mercadoria ou a complexidade do serviço prestado. A Portaria do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio nº 58, de 10 de abril de 2002, estabelece os produtos elegíveis para o programa, bem como os prazos para a equalização. O Proex admite ainda a exportação de bens não enquadrados no programa, desde que exportados conjuntamente com outros bens elegíveis e que sejam de natureza conexa. Ressalte-se que o valor das mercadorias desses bens não poderá exceder a 20% do somatório dos bens elegíveis. Além desses bens, o programa beneficia, a exportação de serviços (projetos, consultoria, montagem e pacotes *turn-key*, operação em que o vendedor se obriga a montar e instalar máquinas e equipamentos, entregando-os em condições de pleno funcionamento), software, bem como produções cinematográficas.

O percentual máximo equalizável é de 85% do valor exportado e o pagamento é feito ao financiador através da emissão de Notas no Tesouro Nacional, da série I - NTN-I, monetizadas nas datas de vencimento dos juros do financiamento.

No quadro a seguir, são apresentados o número de empresas exportadoras beneficiadas pelo programa, o número de operações realizadas, por ano, bem como os valores de exportações vinculadas. Note-se que os programas apresentam comportamento diverso ao longo do tempo. Enquanto o número de operações e empresas beneficiadas pelo Proex-Financiamento vem aumentando, o Proex-Equalização teve seu ponto máximo em 2000, quando o número de empresas e de operações entra em declínio, assim como o valor de exportações associadas.

Número de Operações, Número de Empresas Exportadoras e Valor de Exportação Vinculadas

Ano	Financiamento			Equalização		
	Quantidade de Operações	Quantidade de Empresas Exportadoras	Valor de Exportação (US$)	Quantidade de Operações	Quantidade de Empresas Exportadoras	Valor de Exportação (US$)
1994	31	23	88.264.214,57	40	14	98.210.920,71
1995	8	6	45.159.545,85	205	49	305.809.794,32
1996	41	15	75.911.317,05	1.361	132	985.059.798,82
1997	53	22	135.578.895,80	3.647	228	2.562.586.807,81
1998	297	107	212.441.056,14	6.696	302	7.113.807.653,45
1999	522	208	207.092.039,00	4.644	271	6.274.314.068,38
2000	877	254	438.772.471,08	4.961	271	8.514.635.495,62
2001	958	293	501.138.014,03	3.871	216	8.811.166.747,27
2002	1.075	307	445.786.149,96	911	152	2.326.115.882,95
2003	1.035	341	307.955.515,75	1.304	53	4.253.974.779,21
2004	1.295	409	326.393.126,03	1.599	44	2.871.144.913,38

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes do Banco do Brasil (Comunicação Diretoria de Comércio Exterior nº 8.147/2005).

O Proex-Financiamento tem sido utilizado para a exportação tanto de bens como de serviços. Entre 1994 e 2004, foram exportados cerca de US$ 1,446 bilhão em bens e US$ 1,338 bilhão em serviços, como pode ser visto no quadro a seguir. Ressalte-se que, embora o número de empresas e de contratos de exportação tenham aumentado, os valores exportados com o auxílio do Proex-Financiamento apresentaram redução, pois foram, em 2004, 35% inferiores aos de 2001.Note-se que essa redução foi maior na exportação de bens que na de serviços.

Proex - Financiamento - Exportações Efetivadas
1994 - 2004

(em US$)

Ano	Bens	Serviços	Total
1994	19.148.640,29	69.115.574,28	88.264.214,57
1995	4.681.891,00	40.477.654,85	45.159.545,85
1996	36.178.985,68	39.732.331,37	75.911.317,05
1997	39.912.825,07	95.666.070,73	135.578.895,80
1998	79.577.979,51	132.992.659,47	212.570.638,98
1999	109.487.168,72	97.604.870,28	207.092.039,00
2000	310.859.736,67	127.912.734,42	438.772.471,09
2001	337.570.483,97	163.567.530,06	501.138.014,03
2002	226.852.851,36	218.933.298,60	445.786.149,96
2003	96.958.131,25	210.997.384,50	307.955.515,75
2004	184.933.351,57	141.459.774,46	326.393.126,03
TOTAL	**1.446.162.045,09**	**1.338.459.883,02**	**2.784.621.928,11**

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes do Banco do Brasil (Comunicação Diretoria de Comércio Exterior nº 8.147/2005).

Ambas as modalidades de benefícios incorporam empresas exportadoras de diferentes portes, desde micro a grandes empresas, como pode ser visto no quadro a seguir. Em que pese essa abertura, em valores absolutos, as exportações originárias das grandes empresas beneficiadas pelo Proex-Financiamento preponderam. Com relação ao Proex-Equalização, a participação das grandes empresas é majoritária tanto no número total de empresas beneficiadas como no valor exportado.

Segmentação das Empresas Participantes do Proex por Porte e por Modalidade (2002/2004)

Ano	2002		2003		2004	
Porte da Empresa	Número de Empresas (%)	Valor Exportado (%)	Número de Empresas (%)	Valor Exportado (%)	Número de Empresas (%)	Valor Exportado (%)
Modalidade de Incentivo			**Financiamento**			
Grandes	31	76	10	78	3	71
Pequenas/Médias/Micro	69	24	90	22	97	29
Modalidade de Incentivo			**Equalização**			
Grandes	70	95	79	98	85	96
Pequenas/Médias/Micro	30	5	21	2	15	4

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes do Banco do Brasil, (ExportAção Comparativo 2002/2003 e 2003/2004)

A concentração de recursos do Proex-Financiamento em algumas empresas pode ser vista quando se coteja o valor financiado para as cinco maiores empresas beneficiárias com o total do valor financiado pelo programa, conforme pode ser visto no gráfico a seguir. Note-se que, entre 1994 e 1998, as cinco empresas mais beneficiadas absorveram em média 87,4% da totalidade dos recursos do programa. De 1999 a 2004, a situação se altera um pouco, mas ainda continua bastante concentrada, com as cinco maiores beneficiárias absorvendo, em média, 58,1% dos recursos despendidos com o programa.

No quadro a seguir, são apresentadas as cinco principais empresas beneficiadas pelo Proex-Financiamento, no período de 1994 e 2004:

Principais Empresas Beneficiárias do Proex-Financiamento

Empresa	Valor do Financiamento	Participação Percentual
Construtora Norberto Odebrecht S/A	938.660.932,02	33,69
Ford Motor Company Brasil Ltda	119.379.521,70	4,29
Construtora Queiroz Galvão S/A	64.011.077,92	2,30
Tupy Fundições Ltda	46.057.783,53	1,65
Fiat Automóveis S/A	45.089.975,20	1,62
TOTAL	**1.213.199.290,37**	**43,55**

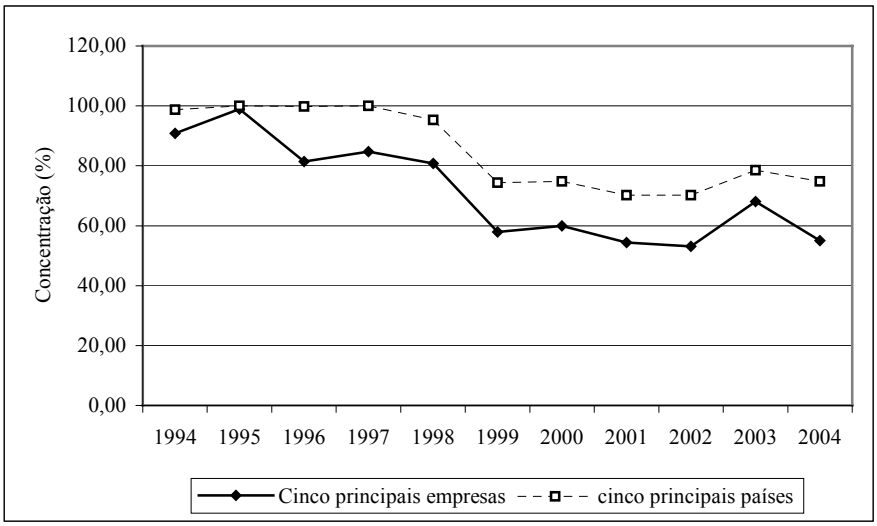
Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo Banco do Brasil. (Comunicação Diretoria de Comércio Exterior nº 8.147/2005).

Deve-se ressaltar a importância de que se reveste o programa na internacionalização da prestação de serviços por parte das empresas de engenharia do País. A Construtora Norberto Odebrecht desponta, em todos os anos, entre 1994 e 2004, como a principal empresa beneficiária de recursos dessa modalidade do Proex, tendo obtido financiamento no valor de US$ 938.660.932,02, 39,69% do total de financiamentos concedidos no período. A empresa exportou serviços no valor de US$ 1.104.327.064,35, equivalente a 39,66% do total de exportações realizadas com o auxílio do programa, de serviços e mercadorias. Outra empresa do setor que também se destaca no âmbito do sistema é a João Fortes Engenharia que, entre 2001 e 2004, figurou entre as cinco principais empresas beneficiárias do sistema.

Com relação aos países destinatários, o programa é ainda mais concentrado. Entre 1994 e 1998 os cinco países que mais absorveram produtos/serviços exportados com o auxílio do Proex-Financiamento representaram, em média, 98,8% do total de recursos despendidos com o programa. Assim como no que tange às empresas, também se nota uma progressiva desconcentração dos países destinatários dos produtos/serviços a partir de 1999. Entre este ano e 2004, os cinco principais destinatários representaram, em média, 73,8% do total. Destaca-se, no rol dos países destinatários,

Angola, que adquiriu serviços com financiamento do Proex no valor de US$ 829.623.416,98, aproximadamente 30% do valor total de financiamentos concedidos pelo programa.

Concentração do Proex-Financiamento: Cinco Principais Países de Destino e Cinco Principais Empresas



Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes do Banco do Brasil (Comunicação Diretoria de Comércio Exterior nº 8.147/2005).

Da mesma forma como pôde ser visto no Proex-Financiamento, também o Proex-Equalização apresenta grande concentração tanto com relação às empresas beneficiárias, como no que concerne aos países destinatários das exportações. Em que pese o número de empresas utilizando essa modalidade de incentivo, a maior parte dos recursos do programa está concentrada em poucas empresas, grandes exportadoras. A principal utilizadora do programa é a Embraer, empresa aeronáutica e uma das maiores exportadoras do País. Quanto à concentração com relação aos países destinatários, vê-se que os Estados Unidos, entre 1994 e 2004, foi o principal mercado para produtos incentivados pelo Proex-Equalização em nove dos onze anos considerados. A Argentina, até 2000 se situou em segundo lugar.

No quadro a seguir, são apresentadas as cinco empresas que mais receberam recursos para equalização da taxa de juros para o período de existência do sistema. Note-se que essas empresas, sozinhas, representaram, em média, 52%, do montante liberado para equalização em todo o período considerado.

Principais Empresas Beneficiárias do Proex-Equalização

Empresa	Valor de Equalização	Participação Percentual
Embraer Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A	1.728.930.705,08	48,12
Fiat Automóveis S/A	49.410.503,58	1,38
Construtora Norberto Odebrecht S/A	41.906.672,38	1,17
Caterpillar Brasil Ltda	32.576.674,96	0,91
Confab Trading S/A	23.299.615,61	0,65
TOTAL	**1.876.124.171,61**	**52,23**

Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo Banco do Brasil. (Comunicação Diretoria de Comércio Exterior nº 8.147/2005).

A Embraer, portanto, com pouco mais de 48% do montante liberado a título de equalização, em um montante de US$ 1,7 bilhão, é a maior beneficiária do sistema. Esse valor liberado ajudou a prover exportações no valor de US$ 11,89 bilhões, indicando que, para cada unidade monetária liberada do incentivo foram exportadas 6,876 unidades monetárias em produtos da empresa. Em 2000 o montante de equalização aos produtos da empresa chegou a 74,1% do total da equalização paga naquele ano. As exportações da Embraer representaram, entre 1994 e 2004, 27% do total de exportações incentivadas pelo sistema de equalização do Proex.

Deve-se ressaltar, no entanto, que essa concentração de esforços em um único setor da economia não é privilégio do Brasil. De acordo com publicação do BNDES (Modelos Institucionais de Agência de Crédito à Exportação e o Caso Brasileiro/2002), o setor de aeronaves recebe atenção especial das agências de crédito à exportação em vários países do mundo. A Boeing recebe apoio do US Ex-Im, o consórcio europeu Airbus recebe apoio da Coface (França), Hermes (Alemanha), KfW (Alemanha), ECGD (Reino Unido) e a Bombardier da EDC, Canadá. A participação do setor aeronáutico no US Ex-Im chegou a 47% de seu comprometimento (financiamento mais seguro e garantia) em 1999.

As razões que levam um governo a apoiar fortemente o setor aeronáutico estão ligadas aos elevados valores agregados dos produtos desenvolvidos, ao longo prazo de financiamento (de 8 a 16 anos), necessário para a comercialização desses produtos, à utilização de taxa de juros fixa para todo o período de financiamento, bem como ao forte conteúdo tecnológico presente nos produtos do setor. A existência da Embraer possibilita a formação de todo um quadro de engenheiros e cientistas, bem como a implantação de laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, que são importantes para o progresso científico do País.

A utilização de recursos públicos voltados para incentivar as exportações brasileiras faz parte de uma das modalidades de intervenção econômica do governo, a chamada função alocativa. Em paralelo a uma descrição da evolução do programa e de sua operacionalização, é importante também a quantificação da influência do Proex no esforço exportador brasileiro. Nesse sentido, pode ser citada dissertação de mestrado do pesquisador do IPEA Sérvulo Vicente Moreira (Moreira e Figueiredo dos Santos, 2001). Nesse trabalho, foi elaborado um modelo econométrico da evolução do setor exportador brasileiro, para o período 1974/2000. No modelo desenvolvido, foram consideradas como variáveis explicativas para a evolução do valor em dólar americano das exportações nacionais, as seguintes variáveis: o valor do PIB brasileiro; o montante anual das importações de bens de capital; com uma defasagem de seis anos; a existência do Proex. Com base nesse trabalho de avaliação, o pesquisador chegou à conclusão de que "os resultados encontrados permitem inferir que o Proex, como programa de promoção à exportação, tem tido impacto positivo sobre as exportações dos manufaturados, em que os testes estatísticos comprovam a correlação entre as variáveis analisadas e a existência do Proex." Esse impacto positivo se refletiria na sustentação e no alavancamento das exportações de manufaturados por parte do País.

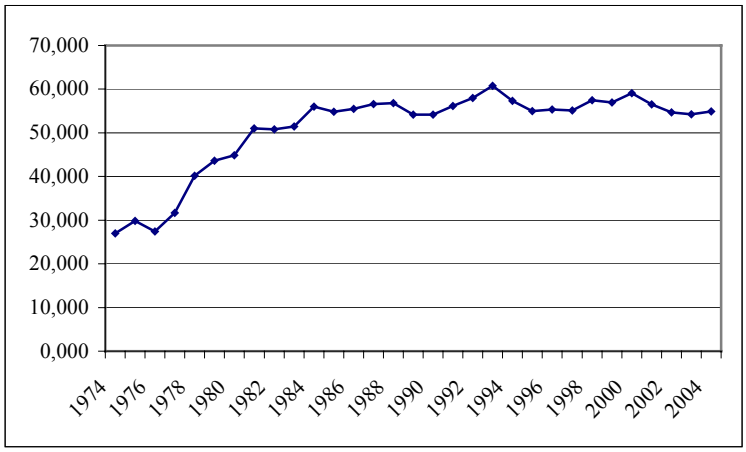
No gráfico a seguir, é apresentada a evolução das exportações brasileiras entre 1974 e 2004. Note-se que o Proex foi lançado em um momento em que o setor brasileiro estava estagnado, após alguns anos de incremento. A partir da instituição do programa, o valor exportado pelo Brasil passou a apresentar um comportamento constante de crescimento, com exceção do ano de 1998, quando a taxa cambial era adversa para as exportações.

Evolução das Exportações Brasileiras de Manufaturados
(US$ bilhões)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes do sítio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (acesso em 17/03/2005).

Ao mesmo tempo em que as exportações nacionais evoluem positivamente, há também uma evolução de seu conteúdo qualitativo, com o concomitante crescimento da participação, em valor, de bens manufaturados. Conforme pode ser visto no gráfico a seguir, a participação das manufaturas nos valores exportados mais do que dobrou, passando de 27,0%, em 1974 para 54,9% em 2004.

Participação das Manufaturas no Total Exportado pelo Brasil (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes do sítio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (acesso em 17/03/2005).

Embora essa tendência à alteração na participação dos produtos de exportação do Brasil seja bastante anterior à criação do Proex, o programa tem apoiado a exportação de produtos manufaturados. Em três anos: 1998, 2000 e 2001, aproximadamente um quarto das exportações de manufaturados brasileiros contou com o auxílio do Proex para sua efetivação, conforme pode ser visto no quadro a seguir.

Participação das Manufaturas no Total Exportado pelo Brasil (%)

Ano	Exportações de Manufaturados Incentivadas pelo Proex (US$ bilhão FOB) (A)	Exportações Total de Manufaturados (US$ bilhão FOB) (B)	(A/B) %
1994	0,1169	24,959	0,5
1995	0,3105	25,565	1,2
1996	1,0080	26,413	3,8
1997	2,6010	29,190	8,9
1998	7,1908	29,366	24,5
1999	6,3642	32,533	19,6
2000	8,1158	32,530	24,9
2001	8,5307	32,901	25,9
2002	2,2506	33,001	6,8
2003	4,1605	39,654	10,5
2004	3,0560	52,949	5,8

Fontes: Elaboração própria a partir de dados do Banco do Brasil (Comunicação da Diretoria de Comércio Exterior nº 8.147/2005) e sítio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (acesso em 17/03/2005).

Essa importância relativa, no entanto, tem decrescido nos últimos três anos, em paralelo ao progressivo decréscimo de recursos alocados ao programa, como pode ser visto no próximo quadro. O montante de recursos disponibilizados para o sistema se reduziu, em 2004, a pouco mais de 35% dos valores disponibilizados em 2001.

Montante de Recursos Disponibilizados para o Programa

(em US$)

Período	Financiamento	Equalização (cash)	Equalização (títulos)	Total
1991	170.123.168,36	171.434.893,09	(*)	341.558.061,45
1992	137.837.178,67	76.751.333,21	(*)	214.588.511,88
1993	155.567.970,02	41.471.172,20	(*)	197.039.142,22
1994	74.695.725,05	40.457.575,93	5.662.813,22	120.816.114,20
1995	38.640.368,79	49.112.210,79	35.017.346,79	122.769.926,37
1996	64.826.844,03	40.031.923,08	79.497.088,94	184.355.856,05
1997	115.242.344,82	28.875.125,98	209.190.070,53	353.307.541,33
1998	179.660.039,67	19.368.884,72	485.207.267,56	684.236.191,95
1999	177.667.529,32	12.560.753,44	419.462.854,50	609.691.137,26
2000	358.936.161,53	7.891.277,11	452.876.189,26	819.703.627,90
2001	410.904.823,60	3.284.002,85	824.998.353,77	1.239.187.180,22
2002	388.447.904,79	1.005.238,06	132.553.449,20	522.006.592,05
2003	269.386.750,73	396.938,18	302.843.802,59	572.627.491,50
2004	286.069.024,21	117.705,65	152.848.448,25	439.035.178,11
TOTAL	**2.828.005.833,59**	**492.759.034,29**	**3.100.157.684,61**	**6.420.922.552,49**

Fonte: Banco do Brasil . (Comunicação Diretoria de Comércio Exterior nº 8.147/2005).
(*) As NTN-I somente foram emitidas a partir de 1994.

A partir do momento em que as Notas do Tesouro Nacional passaram a ser emitidas para o financiamento das equalizações, o montante de recursos em dinheiro ("cash") aplicados a esta modalidade de incentivo foi reduzido consideravelmente, representando, em 2004, menos de um milésimo do montante emitido em títulos. A necessidade de utilização desses título se deveu ao fato de que anteriormente, quando a equalização era paga em dinheiro, havia uma certa insegurança no sistema financeiro quanto ao recebimento desses recursos, uma vez que não havia documentos comprovando o direito ao recebimento da equalização (STN, 2000).

De forma a minimizar esse tipo de problema, o pagamento das equalizações passou a ser realizado em títulos, Notas do Tesouro Nacional, Série I, NTN-I, os quais são nominativos e negociáveis, apresentando prazo de resgate de 25 anos e correção cambial pela moeda norte-americana.

3.3.7 Gestão Fiscal

A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – trouxe uma série de novos desafios para os gestores públicos no Brasil. Dentre os princípios desta Lei 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.

Além de estabelecer os limites e condições mencionados, a referida lei, por meio do seu art. 48, impôs um modelo de gestão fiscal transparente e realista, mediante a implementação de um processo de comunicação entre o Estado e o cidadão-contribuinte-eleitor, que ofereça respostas claras e simples quanto à aplicação dos recursos públicos, evidenciando objetivamente o quanto, porque e como se gastou.

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 2004 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 definido no art. 2º da LRF.

Nos termos delineados na referida lei, a RCL constitui-se num dos principais instrumentos para o diagnóstico da boa gestão fiscal. Em face da 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 principal a restrição dos gastos públicos, mas constitui tão-somente 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 2003 e 2004 está demonstrada na tabela a seguir:

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida Realizada
Exercícios de 2003 e 2004 (LC nº 101/2000 – art. 53, I)

(em R$ milhões)

Especificação	Exercício de 2003		Exercício de 2004		2003/ 2004
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	
Receita Corrente (I)	**384.447**	**100,00%**	**450.590**	**100,00%**	**17,20%**
Receita Tributária	115.191	29,96%	128.674	28,56%	11,70%
Receita de Contribuições	226.063	58,80%	274.044	60,82%	21,22%
Receita Patrimonial	12.507	3,25%	14.742	3,27%	17,87%
Receita Agropecuária	20	0,01%	20	0,00%	0,00%
Receita Industrial	346	0,09%	340	0,08%	-1,73%
Receita de Serviços	19.829	5,16%	21.100	4,68%	6,41%
Transferências Correntes	245	0,06%	280	0,06%	14,29%
Outras Receitas Correntes	10.246	2,67%	11.389	2,53%	11,16%
Deduções (II)	**159.527**	**100,00%**	**186.237**	**100,00%**	**16,74%**
Transf. Constitucionais e Legais	60.454	37,90%	68.557	36,81%	13,40%
Contr. Emp. Trab. p/ Seg. Social	76.855	48,18%	90.082	48,37%	17,21%
Contr. Plano S. Soc. do Servidor Civil	4.314	2,70%	6.906	3,71%	60,08%
- Do Servidor	2.087	1,31%	2.831	1,52%	35,65%
Ativo	2.087	1,31%	2.483	1,33%	18,97%
Inativo e Pensionista	0	0	348	0,19%	-
- Patronal do Servidor Ativo	2.227	1,40%	4.075	2,19%	82,98%
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	967	0,61%	1.016	0,55%	5,07%
Contr. p/ PIS/PASEP	16.937	10,62%	19.675	10,56%	16,17%
- PIS	14.978	9,39%	17.373	9,33%	15,99%
- PASEP	1.960	1,23%	2.302	1,24%	17,45%
Receita Corrente Líquida – RCL (I-II)	**224.920**	**-**	**264.353**	**-**	**17,53%**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária – Dez/2003 e Dez/2004

Da análise da tabela anterior, constata-se que a receita corrente líquida federal em 2004 foi superior à de 2003 cerca de R$ 39,4 bilhões, correspondendo um crescimento de cerca de 18%.

Nota-se que a Receita de Contribuições foi a maior responsável pelo acréscimo ocorrido na arrecadação, tendo em vista o seu crescimento na ordem de R$ 47,9 bilhões, alcançando, desta forma, uma participação percentual de quase 61% do total das Receitas Correntes realizadas.

Pode-se observar, também, um aumento considerável das contribuições sociais vinculadas ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Federais (RPPS), especialmente no que se refere à contribuição patronal dos servidores civis ativos de todos os Poderes da União, a qual, em 2004, totalizou o montante de R$ 4,1 bilhões, cerca de 83% superior à realização da respectiva receita em 2003.

Ainda sobre essas contribuições sociais, é pertinente ressaltar que o incremento da referida receita está diretamente ligado às recentes mudanças na legislação previdenciária, merecendo destaque especial as alterações introduzidas pela Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Essa Lei estabeleceu a alíquota de 11% para os servidores ativos e inativos e pensionistas e de 22% a título de contribuição patronal dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, na forma dos arts. 4º, 5º e 8º da lei em comento. Deve-se ressaltar, ainda, que o valor relativo à "receita de contribuições", constante da tabela anterior, merece ser visto com ressalva, uma vez que inclui a "receita" oriunda da contribuição patronal para o RPPS. Ora, essa contribuição não é receita originária, mas simplesmente uma realocação de receitas diversas arrecadadas pela União, que deve ser contabilizada em conta específica e posteriormente classificada na fonte 169. Assim, o valor das receitas de contribuição apresenta dupla contagem. Não obstante, o valor da RCL não merece reparo, já que exclui essa dupla contagem ao deduzir a contribuição patronal.

Limites para o pagamento das despesas com pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2003 e 2004, como também 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 2003 e 2004

(em R$ milhões)

Discriminação		Despesa Liquidada 2003	Despesa Liquidada 2004	2003/ 2004
Despesa Líquida com Pessoal (I)		**69.926**	**77.455**	**10,77%**
Pessoal Ativo		44.025	49.090	11,50%
Pessoal Inativo e Pensionistas		33.966	40.313	18,69%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF)		8.065	11.948	48,15%
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		44	18	-59,09%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		2.505	3.594	43,47%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		3.657	3.352	-8,34%
(-) Inativos com Recursos Vinculados		1.746	4.911	181,27%
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)		113	73	-35,40%
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de contratos de terceirização (art. 18, §1º, da LRF) (II)		**61**	**15**	**-75,41%**
Total da Despesa com Pessoal (I + II)		**69.987**	**77.470**	**10,69%**
Receita Corrente Líquida – RCL (III)		**224.920**	**264.353**	**17,53%**
% do Total da Despesa com Pessoal sobre a RCL (IV) = (I+II) / (III) x 100		**31,12%**	**29,31%**	**-5,82%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	**50,00%**	**112.460**	**132.177**	**17,53%**
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	**47,50%**	**106.837**	**125.568**	**17,53%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

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.

Como se observa na tabela anterior, houve um aumento considerável 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 Lei Complementar 101/2000, as despesas com inativos custeadas com recursos provenientes da arrecadação das contribuições dos segurados e da contribuição patronal não serão computadas no total da despesa com pessoal. Desta forma, este acréscimo de 181% justifica-se basicamente pelo fato de que a arrecadação dessas contribuições também apresentou um acréscimo significativo.

A elevação da participação da contribuição dos segurados nos dispêndios justifica-se por dois motivos: primeiro, a folha dos ativos apresentou crescimento de um ano para o outro e, por conseqüência, a respectiva contribuição aumentou; segundo, os inativos e pensionistas, com base no § 18 do art. 40 da Constituição – com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003 –, passaram a contribuir para o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.

Deve-se ressaltar que os valores registrados nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) com o item "Inativos com Recursos Vinculados", no exercício de 2003, resultam da aplicação apenas dos recursos da Fonte 56 (Contribuição do Servidor vinculada ao Regime Próprio de Previdência Social da União – RPPS) nas despesas com inativos e pensionistas, nos termos da Portaria nº 440/2003-STN.

Já os valores registrados nos RGF para o item em referência, no exercício de 2004, correspondem ao resultado da aplicação dos recursos das Fontes 56 e 69 (Contribuições do Servidor e Patronal da União vinculadas ao RPPS) nas despesas com inativos e pensionistas, conforme procedimento constante da 4ª edição do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, aprovado pela Portaria 470-STN, de 31.8.2004.

A relação "total da despesa com pessoal/RCL" para a União, segundo os dados constantes nos Relatórios de Gestão Fiscal, não só observou o limite de 50 % estipulado no inciso I do art. 19 da LRF como até mesmo registrou redução percentual entre os exercícios de 2001 e 2004, conforme demonstra o quadro seguinte:

Despesa Total com Pessoal x Receita Corrente Líquida

(em R$ milhões)

Discriminação	2001	2002	2003	2004
Total da Despesa com Pessoal (A)	58.577	64.565	69.987	77.470
Receita Corrente Líquida (B)	167.739	201.927	224.920	264.353
A/B (%)	**34,92%**	**31,97%**	**31,12%**	**29,31%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Importa observar que essa redução na relação entre despesas de pessoal e receita corrente líquida, no período de 2001 a 2004, deve-se ao crescimento da receita corrente líquida e não à redução da despesa com pessoal. De fato, houve um crescimento mais que proporcional daquela em relação a esta, ou seja, a RCL cresceu cerca de 58 % e a despesa de pessoal, 32% 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 2004
Receita Corrente Líquida (RCL) = R$ 264.353 em milhões

(em R$ milhões)

Poder/Órgão	Despesa Total c/ Pessoal (DTP)	DTP/ RCL (A)	Limite Legal [1] (B)	Limite Prudencial [2] (C)	Limite Alerta TCU [3] (D)	Realizado / Limite Legal (A / B)	Realizado / Limite Prudencial (A / C)	Realizado/ Limite A. TCU (A / D)
1 TOTAL DO PODER EXECUTIVO	**64.538**	**24,41%**	**40,90%**	**38,86%**	**36,81%**	**59,68%**	**62,82%**	**66,31%**
1.1 Governo Federal	59.886	22,65%	37,90%	36,01%	34,11%	59,76%	62,90%	66,40%
1.2 Transf. p/AP RR, DF [4]	3.957	1,50%	2,66%	2,53%	2,39%	56,39%	59,29%	62,76%
1.3 Transf. p/ MPDFT [5]	141	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%	83,33%	83,33%	83,33%
Transf. P/TJDFT [6]	554	0,21%	0,28%	0,26%	0,25%	75,00%	80,77%	84,00%
2 TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	**3.449**	**1,30%**	**2,50%**	**2,38%**	**2,25%**	**52,00%**	**54,62%**	**57,78%**
2.1 Câmara dos Deputados	1.532	0,58%	1,21%	1,15%	1,09%	47,93%	50,43%	53,21%
2.2 Senado Federal	1.409	0,53%	0,86%	0,82%	0,77%	61,63%	64,63%	68,83%
2.3 Tribunal de Contas da União	508	0,19%	0,43%	0,41%	0,39%	44,19%	46,34%	48,72%
3 TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	**8.586**	**3,25%**	**6,00%**	**5,70%**	**5,40%**	**54,17%**	**57,02%**	**60,19%**
3.1 Supremo Tribunal Federal	128	0,05%	0,07%	0,07%	0,07%	71,43%	71,43%	71,43%
3.2 Superior Tribunal de Justiça	333	0,13%	0,22%	0,21%	0,20%	59,09%	61,90%	65,00%
3.3 Justiça Federal	2.191	0,83%	1,20%	1,14%	1,08%	69,17%	72,81%	76,85%
3.4 Justiça Militar	142	0,05%	0,10%	0,10%	0,09%	50,00%	50,00%	55,56%
3.5 Justiça Eleitoral	1.302	0,49%	0,93%	0,88%	0,83%	52,69%	55,68%	59,04%
3.6 Justiça do Trabalho	4.490	1,70%	3,48%	3,30%	3,13%	48,85%	51,52%	54,31%
4 TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	**897**	**0,34%**	**0,60%**	**0,57%**	**0,54%**	**56,67%**	**59,65%**	**62,96%**
TOTAL DA UNIÃO	**77.470**	**29,30%**	**50,00%**	**47,50%**	**45,00%**	**58,60%**	**61,68%**	**65,11%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal
(1) Artigo 20 da LC 101/2000
(2) Parágrafo único, artigo 22 da LC 101/2000
(3) Inciso II do §1º do artigo 59 da LC 101/2000
(4) Amapá, Roraima e Distrito Federal
(5) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
(6) Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Da análise da tabela anterior, constata-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos Poderes e órgãos mencionados no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridos no período de janeiro a dezembro de 2004.

A razão entre despesa realizada e limite legal, 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 LC nº 101/2000. 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.

Operações de Crédito

A tabela seguinte demonstra os valores relativos às operações de crédito e às antecipações de receitas nos exercícios de 2003 e 2004, com base no disposto na alínea *d*, inciso I, art. 55 da LRF. Para fins de verificação do atendimento do inciso III do art. 167 da Constituição Federal e do inciso V do § 1º do art. 32 da LRF, esses valores são comparados com as Despesas de Capital realizadas.

Operações de Crédito, inclusive ARO – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Exercícios 2003 e 2004

(em R$ milhões)

Empréstimos e Financiamentos	2003	2004	2003/ 2004
Operações de Crédito Internas	**453.361**	**416.841**	**-8,06%**
Refinanciamento da Dívida Interna	376.891	369.869	-1,86%
Outras Operações de Crédito Interno	76.470	46.972	-38,57%
Operações de Crédito Externas	**17.530**	**21.187**	**20,86%**
Refinanciamento da Dívida Externa	13.387	8.826	-34,07%
Outras Operações de Crédito Externo	4.143	12.361	198,36%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita (ARO)	**0**	**0**	**-**
Total das Operações de Crédito (A)	**470.891**	**438.028**	**-6,98%**
Receita Corrente Líquida – RCL (B)	224.920	264.353	17,53%
% das Operações de Crédito Internas e Externas sobre a RCL	**209,00%**	**166,00%**	**-20,57%**
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)	**492.537**	**468.467**	**-4,89%**
Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	**-**	**-**	**-**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e 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 2004, no total de R$ 416,8 bilhões, representaram redução de pouco mais de 8% em relação ao exercício anterior. Já as operações de crédito externas realizadas no mesmo período aumentaram cerca de 21% em relação a 2003. Nota-se, ainda, que, do total das operações de crédito realizadas, cerca de 87% destinaram-se ao refinanciamento das dívidas interna e externa.

A relação entre o total das operações de crédito realizadas e a receita corrente líquida sofreu redução de quase 21%, em comparação com exercício anterior, indicando redução do nível de endividamento da União em relação a 2003.

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 LC nº 101/2000, convém ressaltar que ainda não foram fixados pelo Senado Federal.

Garantias e Contragarantias

As tabelas a seguir registram os valores dos avais e fianças concedidos pela União nos exercícios de 2003 e 2004, em atendimento ao art. 55, inciso I, alínea *c*, da LC nº 101/2000, 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 2003 e 2004

(em R$ milhões)

Garantias	2003	2004	2003/ 2004
Avais (I)	**-**	**-**	**-**
Fianças (II)	**142.093**	**126.580**	**-10,92%**
Operações de Crédito Externas	92.198	83.175	-9,79%
Operações de Crédito Internas	49.895	43.405	-13,01%
Total das Garantias (III) = (I + II)	**142.093**	**126.580**	**-10,92%**
Receita Corrente Líquida – RCL	224.920	264.353	17,53%
% do Total das Garantias sobre a RCL	**63,17%**	**47,90%**	**-24,17%**
Limite Proposto pelo Poder Executivo ao Senado Federal	**60,00%**	**60,00%**	**-**
Contragarantias	**2003**	**2004**	**2003/ 2004**
Avais (IV)	**-**	**-**	**-**
Fianças (V)	**86.994**	**85.023**	**-2,27%**
Operações de Crédito Externas	81.590	77.308	-5,25%
Operações de Crédito Internas	5.404	7.715	42,76%
Total das Contragarantias (IV + V)	**86.994**	**85.023**	**-2,27%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo

Da tabela anterior, pode-se observar que a relação entre as garantias concedidas e a receita corrente líquida sofreu redução de 24% no período. Verifica-se que essa variação percentual decrescente ocorreu por dois motivos, quais sejam: aumento da RCL e redução das garantias concedidas no período analisado.

As contragarantias, no exercício de 2004, também se mostraram inferiores em comparação com 2003, com preponderância para as fianças concedidas às operações de crédito externas, uma vez que as contragarantias dessas operações externas influenciaram de maneira evidente o decréscimo identificado no total da tabela.

Ressalte-se que o inciso VIII do art. 52 da Constituição Federal 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 acima 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 2004, os saldos do exercício anterior e as disponibilidades financeiras para cobertura desses valores passivos dos Poderes e Órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Restos a Pagar Inscritos por Poder e Órgão
Exercício de 2004

(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 (1)	Processados (2)	Não Processados (3)	Total Restos a Pagar (4)=(1+2+3)		
1. Poder Executivo	**2.071.110**	**2.744.377**	**16.108.463**	**20.923.950**	**16.108.463**	**-**
2. Poder Legislativo	**148**	**30.914**	**169.106**	**200.168**	**311.877**	**-**
2.1 Câmara dos Deputados	138	450	79.804	80.392	137.425	-

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar				Suficiência antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados	Não Processados Inscritos com Insuficiência Financeira
	Exercícios Anteriores (1)	Processados (2)	Não Processados (3)	Total Restos a Pagar (4)=(1+2+3)		
2.2 Senado Federal	9	30.003	44.666	74.678	120.579	-
2.3 Tribunal de Contas da União	1	461	44.636	45.098	53.873	-
3. Poder Judiciário	**12.593**	**30.788**	**1.039.234**	**1.082.615**	**1.373.339**	**-**
3.1 Supremo Tribunal Federal	4	944	23.965	24.913	32.252	-
3.2 Superior Tribunal de Justiça	59	131	19.299	19.489	21.158	-
3.3 Justiça Federal	6.791	5.150	459.431	471.372	767.006	-
3.4 Superior Tribunal Militar	54	149	7.144	7.347	11.081	-
3.5 Justiça Eleitoral	364	7.602	178.488	186.454	180.929	-
3.6 Justiça Trabalhista	2.336	14.886	309.097	326.319	319.149	-
3.7 Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios	2.985	1.926	41.810	46.721	41.764	-46
4. Ministério Público da União	**12**	**488**	**67.718**	**68.218**	**100.966**	**-**
TOTAL GERAL	**2.083.863**	**2.806.567**	**17.384.521**	**22.274.951**	**17.894.645**	**-46**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

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

Quanto à insuficiência financeira no montante de R$ 46 mil, verificada após inscrição de restos a pagar não-processados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), há que se registrar que a mesma foi apurada por ocasião do exame dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2004, no processo TC nº 001.741/2005-7, tendo sido comprovado o cumprimento do limite dos restos a pagar por parte daquele Órgão no exercício em referência.

Os valores totalizados na tabela anterior demonstram que, em nenhum dos Poderes e órgãos indicados no art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000, o volume de restos a pagar não-processados, inscritos no exercício de 2004, foi superior ao das disponibilidades de caixa para igual período.

Importante se faz comparar os montantes inscritos em restos a pagar nos exercícios de 2003 e 2004, conforme tabela a seguir:

Variação dos Restos a Pagar no Exercício de 2004

(em R$ milhares)

Exercício	Total das Despesas Empenhadas	Restos a Pagar Processados no Exercício	Restos a Pagar Não-Processados no Exercício	Total dos Restos a Pagar no Exercício
2003	876.498.679	7.080.537	23.758.950	30.839.487
2004	908.181.008	2.806.567	17.384.521	20.191.088
Variação	**+ 3,61%**	**- 60,36%**	**- 26,83%**	**- 34,53%**

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2003 e 2004.

Da comparação dos montantes globais dos restos a pagar dos exercícios de 2003 e 2004, observa-se uma queda de cerca de 35% do total inscrito, representando uma significativa redução dos compromissos financeiros deixados para o exercício seguinte, a despeito de ter ocorrido um aumento de quase 4% do montante global das despesas empenhadas da União.

Deve-se ressaltar, por fim, o cumprimento da norma prevista no art. 42 da LRF, uma vez que não há registro de insuficiência para fins de inscrição dos restos a pagar processados e não-processados nos demonstrativos dos Poderes e Órgãos federais, ao final dos mandatos de seus dirigentes.

3.3.8 Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias

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.

Conceitualmente, as transferências constitucionais distinguem-se das legais em razão daquelas serem diretamente tratadas na Magna Carta, enquanto as transferências legais são disciplinadas por meio de normas infraconstitucionais. Enquanto as primeiras pertencem aos entes federados beneficiários desde a sua origem, as segundas correspondem a obrigações legais da União perante os entes federados beneficiários. Destaque-se que os recursos provenientes dessas transferências constituem receitas próprias dos Estados e Municípios, sendo a União responsável somente pela arrecadação e pelo controle dos repasses financeiros efetuados.

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) e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI/Exportação), todos previstos no art. 159 da Constituição Federal, enquanto como exemplo de transferência legal destacam-se os *royalties* pagos como compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural (*royalties*/petróleo).

Ressalte-se que, conforme tratado no subitem 3.3.2 deste Relatório, os valores arrecadados a título de Parcelamento Especial (PAES), instituído pela Lei nº 10.684/2003, no montante de R$ 2.745,0 milhões, em 2004, não foram reclassificados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), e, por conseguinte, não foram transferidos os valores referentes às repartições constitucionais e legais porventura decorrentes dessa arrecadação, como FPE e FPM.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (Ofício nº 1.512/STN/Cofin/Geare, de 4.4.2004), os valores serão repassados com a devida correção monetária, tão logo a Secretaria da Receita Federal implemente sistemática que permita a classificação dessa receita.

Fundo de Participação dos Municípios – FPM

O aumento na importância do FPM e do FPE resultou das alterações introduzidas pela Constituição Federal. Com a nova Carta, os percentuais do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza (IR) transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios por intermédio desses fundos passou de 31%, em 1988, para 44,0%, a partir de 1993, sendo que, já a partir da promulgação da Constituição, os percentuais foram elevados para 38% (18% do FPE e 20% do FPM).

O aumento da participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios na repartição tributária do IR e o IPI decorreu da necessidade de fortalecer o sistema federativo, como resultado da maior autonomia financeira assegurada a esses entes da federação.

Foram distribuídos a título de FPM, aproximadamente, R$ 21,3 bilhões em 2004, contra R$ 19,3 bilhões, em 2003, já excluída a parcela de 15% destinada ao Fundef. Ou seja, crescimento nominal de aproximadamente 10%.

A tabela seguinte revela a evolução dessa transferência nos últimos anos:

Evolução da receita de FPM, por estado e região

(em R$ milhões)

Região/ Estado	2001	2002	2003	2004	2004/2003 %
NORTE	**1.313,1**	**1.645,1**	**1.704,9**	**1.887,6**	10,72
Pará	544,6	673,6	698,1	773,8	10,84
Tocantins	228,6	282,8	294,2	324,3	10,23
Amazonas	201,1	259,7	270,2	297,8	10,21
Rondônia	135,6	167,8	174,5	192,3	10,20
Acre	82,6	102,2	106,3	117,2	10,25
Roraima	63,7	88,7	88,5	101,6	14,80
Amapá	56,9	70,3	73,1	80,6	10,26
NORDESTE	**5.305,1**	**6.561,1**	**6.856,6**	**7.524,5**	9,74
Bahia	1.359,9	1.683,4	1.750,1	1.922,8	9,87
Ceará	764,4	942,9	1.010,1	1.108,5	9,74
Pernambuco	775	956,8	983,9	1.075,7	9,33
Maranhão	606,1	749,8	778,5	855,1	9,84
Paraíba	484,5	599,6	623,5	686,0	10,02
Rio Grande do Norte	371,6	460	478,3	536,2	12,11
Piauí	371,9	460,3	478,8	527,7	10,21
Alagoas	355,1	440,2	458,4	504,1	9,97
Sergipe	216,6	268,1	295	308,4	4,54
CENTRO-OESTE	**1.111,7**	**1.371,0**	**1.411,9**	**1.542,9**	9,28
Goiás	558,1	694	709,2	779,7	9,94
Mato Grosso	290,5	354	367,4	403,1	9,72
Mato Grosso do Sul	228,3	278,2	293,8	316,9	7,86
Distrito Federal	34,8	44,8	41,5	43,2	4,10
SUDESTE	**4.666,8**	**5.768,5**	**5.999,4**	**6.664,4**	11,08
São Paulo	1.990,6	2.469,4	2.569,5	2.855,9	11,15
Minas Gerais	1.954,3	2.417,7	2.517,4	2.798,6	11,17
Rio de Janeiro	455,2	551,6	570,5	630,0	10,43
Espírito Santo	266,7	329,8	342	379,9	11,08
SUL	**2.627,1**	**3.248,9**	**3.370,3**	**3.702,4**	9,85
Paraná	1.020,2	1.259,1	1.308,4	1.437,8	9,89
Rio Grande do Sul	1.017,0	1.258,4	1.307,8	1.436,6	9,85
Santa Catarina	589,9	731,4	754,1	828,0	9,80
BRASIL	**15.023,8**	**18.594,6**	**19.343,1**	**21.321,8**	10,23

Fonte: MF/STN/Cofin

Obs: Os valores já estão deduzidos de 15% para o Fundef.

Se de um lado a sistemática de distribuição dos recursos do FPE objetiva promover um fluxo de recursos provenientes das regiões mais ricas para as mais pobres, uma vez que a participação dos Estados e do Distrito Federal é inversamente proporcional à renda *per capita* desses entes (arts. 88 e 90 da Lei n.º 5.172/1966 – Código Tributário Nacional), o mesmo não ocorre com o FPM, de uma forma geral. O FPM, quando destinado aos municípios do interior, tem por objetivo, em princípio, tão-somente assegurar a participação desses entes proporcionalmente a sua população. Apenas a parcela destinada às capitais toma em consideração a renda *per capita* como critérios de distribuição.

Não obstante, o FPM, considerado regionalmente, tem contribuído parcialmente para a distribuição da riqueza nacional em favor das regiões menos desenvolvidas, como indica o quadro a seguir, para o qual foi utilizada a estimada pelo IBGE para 1.7.2003, segundo a qual a população brasileira seria de 176.871.437 para aquela data (http://www2.ibge.gov.br/pub/Estimativas_Projecoes_Populacao/ Estimativas_2003)

Distribuição do FPM por Região/Estado – Exercício 2004

Região/Estado	FPM (R$ milhões)	% FPM nacional	População	% população nacional	Renda *per capita*	Renda *per capita* regional/ nac.	FPM *per capita* (R$ 1,00)	FPM *per capita* regional/ nac.
NORTE	**1.887,60**	**8,85**	**13.784.881**	**7,79**	**4.939**	**0,65**	**136,93**	**1,14**
Pará	773,8	3,63	6.574.993	3,72	3.887	0,51	117,69	0,98
Tocantins	324,3	1,52	1230181	0,70	2.931	0,38	263,62	2,19
Amazonas	297,8	1,40	3.031.068	1,71	8.374	1,10	98,25	0,82
Rondônia	192,3	0,90	1.455.907	0,82	4.843	0,63	132,08	1,10
Acre	117,2	0,55	600.595	0,34	3.833	0,50	195,14	1,62
Roraima	101,6	0,48	357.302	0,20	4.162	0,55	284,35	2,36
Amapá	80,6	0,38	534.835	0,30	5.233	0,69	150,70	1,25
NORDESTE	**7.524,50**	**35,29**	**49.352.225**	**27,90**	**3.694**	**0,48**	**152,47**	**1,26**
Bahia	1.922,80	9,02	13.435.612	7,60	4.629	0,61	143,11	1,19
Ceará	1.108,50	5,20	7.758.441	4,39	3.129	0,41	142,88	1,19
Pernambuco	1.075,70	5,05	8.161.862	4,61	4.482	0,59	131,80	1,09
Maranhão	855,1	4,01	5.873.655	3,32	1.949	0,26	145,58	1,21
Paraíba	686	3,22	3.518.595	1,99	3.311	0,43	194,96	1,62
Rio G. do Norte	536,2	2,51	2.888.058	1,63	4.039	0,53	185,66	1,54
Piauí	527,7	2,47	2.923.725	1,65	2.113	0,28	180,49	1,50
Alagoas	504,1	2,36	2.917.664	1,65	3.012	0,39	172,78	1,43
Sergipe	308,4	1,45	1.874.613	1,06	5.082	0,67	164,51	1,36
CENTRO-OESTE	**1.542,90**	**7,24**	**12.317.271**	**6,96**	**8.166**	**1,07**	**125,26**	**1,04**
Goiás	779,7	3,66	5.306.459	3,00	5.921	0,78	146,93	1,22
Mato Grosso	403,1	1,89	2.651.335	1,50	6.773	0,89	152,04	1,26
Mato G. do Sul	316,9	1,49	2.169.688	1,23	7.092	0,93	146,06	1,21
Distrito Federal	43,2	0,20	2.189.789	1,24	16.361	2,14	19,73	0,16
SUDESTE	**6.664,40**	**31,26**	**75.391.969**	**42,63**	**10.086**	**1,32**	**88,40**	**0,73**
São Paulo	2.855,90	13,39	38.709.320	21,89	11.353	1,49	73,78	0,61
Minas Gerais	2.798,60	13,13	18.553.312	10,49	6.775	0,89	150,84	1,25
Rio de Janeiro	630	2,95	14.879.118	8,41	11.459	1,50	42,34	0,35
Espírito Santo	379,9	1,78	3.250.219	1,84	7.631	1,00	116,88	0,97
SUL	**3.702,40**	**17,36**	**26.025.091**	**14,71**	**9.157**	**1,20**	**142,26**	**1,18**
Paraná	1.437,80	6,74	9.906.866	5,60	8.241	1,08	145,13	1,20
Rio G. do Sul	1.436,60	6,74	10.510.992	5,94	9.958	1,30	136,68	1,13
Santa Catarina	828	3,88	5.607.233	3,17	9.272	1,22	147,67	1,22
BRASIL	**21.321,80**	**100,00**	**176.871.437**	**100,00**	**7.631**	**1,00**	**120,55**	**1,00**

Fontes: MF/STN/Cofin e IBGE (dados populacionais para 1.7.2003 e PIB *per capita* para 2002)

O Norte e Nordeste, que apresentam valores de renda *per capita* inferiores aos de outras regiões, receberam, respectivamente, 8,85% e 35,25%, dos montantes alocados ao FPM em 2004, percentuais maiores que as correspondentes participações relativas na população nacional, 7,79% e 27,90%. À região Sudeste, que apresenta o maior renda *per capita*, couberam 31,26% do FPM, parcela inferior à sua participação de 42,63% na população do País.

A participação das regiões e estados na distribuição do FPM, *vis a vis* sua renda *per capita*, é melhor visualizada por meio da comparação do índice de distribuição *per capita* do FPM com suas respectivas rendas *per capita*. Desse modo, verifica-se que a região Norte, cuja renda *per capita* é de apenas 65% da média nacional, faz jus a um valor *per capita* FPM 14% superior à média nacional do FPM *per capita*. O Sudeste, com renda *per capita* 32% superior à média nacional, é beneficiado com FPM *per capita* 27% menor que a média nacional.

Contudo, o FPM não é instrumento perfeito de equalização das desigualdades regionais, uma vez calculado, em sua maior parte, apenas com base no fator populacional. Cite-se, por exemplo, o estado do Pará, que possui renda *per capita* 49% menor que a média nacional e recebe FPM, por habitante, 2% inferior à média nacional. A região Sul, por seu turno, possui renda *per capita* 20% superior à média nacional e recebe FPM, por habitante, 18% superior à média nacional.

Registre-se que isso não configura nenhuma irregularidade, pois decorre da sistemática legal vigente.

Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE

Em 2004, a título de Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, foram distribuídos aproximadamente R$ 20,3 bilhões contra R$ 18,4 bilhões em 2003, excluída a parcela de 15% para o Fundef, apresentando crescimento nominal de 10,23%.

De acordo com o inciso II do art. 161 da Constituição Federal, o FPE objetiva promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados, tanto que, de uma forma geral, os Estados de menor renda *per capita*, ou seja, que apresentam um menor nível de desenvolvimento socioeconômico, recebem maiores parcelas do FPE, independentemente do fator populacional. Essa situação ocorre notadamente nos Estados do Ceará, Maranhão, Paraíba, Tocantins, Piauí e Alagoas, todos apresentando as menores rendas *per capita* do país e, ao mesmo tempo, figurando entre os maiores índices de participação no FPE, conforme se verifica na tabela a seguir, em que são apresentadas a distribuição do FPE, a população relativa, bem como a renda *per capita,* por Estado.

Distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do DF – FPE por Estados

	Estados		R$ milhões			Participação %		R$ 1,00
			2002	2003	2004	2004 (1)	População (2)	Renda *per capita* 2002 (3)
1	Bahia	BA	1.667,1	1.734,3	1.911,7	**9,40**	7,53	4.629
2	Ceará	CE	1.301,8	1.354,2	1.492,7	**7,34**	4,39	3.129
3	Maranhão	MA	1.280,7	1.332,3	1.468,6	**7,22**	3,32	1.949
4	Pernambuco	PE	1.224,3	1.273,6	1.403,9	**6,90**	4,58	4.482
5	Pará	PA	1.084,4	1.128,1	1.243,5	**6,11**	3,77	3.887
6	Paraíba	PB	849,7	883,9	974,3	**4,79**	1,97	3.311
7	Minas Gerais	MG	790,3	822,2	906,3	**4,45**	10,46	6.775
8	Tocantins	TO	770,0	801,1	883,0	**4,34**	0,70	2.931
9	Piauí	PI	766,7	797,6	879,2	**4,32**	1,64	2.113
10	Rio Grande do Norte	RN	741,3	771,1	850,0	**4,18**	1,63	4.039
11	Alagoas	AL	738,1	767,9	846,4	**4,16**	1,64	3.012
12	Sergipe	SE	737,3	767,0	845,4	**4,16**	1,07	5.082
13	Acre	AC	607,0	631,4	696,0	**3,42**	0,35	3.833
14	Amapá	AP	605,4	629,8	694,2	**3,41**	0,30	5.233
15	Paraná	PR	511,6	532,2	586,6	**2,88**	5,58	8.241
16	Goiás	GO	504,4	524,8	578,4	**2,84**	3,03	5.921
17	Rondônia	RO	499,6	519,7	572,8	**2,82**	0,86	4.843
18	Amazonas	AM	495,1	515,0	567,7	**2,79**	1,73	8.374
19	Roraima	RR	440,1	457,9	504,7	**2,48**	0,21	4.162
20	Rio Grande do Sul	RS	417,8	434,6	479,1	**2,35**	5,91	9.958
21	Mato Grosso	MT	409,5	426,0	469,6	**2,31**	1,51	6.773
22	Rio de Janeiro	RJ	271,1	282,0	310,8	**1,53**	8,37	11.459
23	Espírito Santo	ES	266,1	276,9	305,2	**1,50**	1,85	7.631
24	Mato Grosso do Sul	MS	236,3	245,9	271,0	**1,33**	1,23	7.092
25	Santa Catarina	SC	227,1	236,2	260,4	**1,28**	3,18	9.272
26	São Paulo	SP	177,4	184,6	203,5	**1,00**	21,93	11.353
27	Distrito Federal	DF	122,5	127,4	140,4	**0,69**	1,26	16.361

BRASIL	**17.742,7**	**18.457,7**	**20.345,6**	**100,00**	**100,00**	**7.631**

Fonte: MF/STN/Cofin (sítio na internet: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/FPE.xls)
Obs: Os valores estão aproximados em milhões de reais, já deduzidos de 15% para o Fundef.
(1) Participação no valor total do FPE no exercício de 2004, de acordo com os coeficientes fixados pela Decisão Normativa/TCU nº 54, de 10.12.2003.
(2) Participação em relação à população total do País, na data base de 01/07/2004, dados do IBGE.
(3) Renda per capita de 2002, conforme dados de 1.7.2004, fornecidos pelo IBGE.

O caráter compensatório do FPE em relação às regiões mais pobres do País pode ser observado conforme tabela seguinte. Com população conjunta de 42,72% do total do País, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste receberam 85,00% dos valores alocados ao FPE, o que equivale aproximadamente ao dobro da participação dessas regiões na população nacional. De modo inverso, as regiões Sul e Sudeste, que representam 57,28% da população, receberam 15,00% dos recursos do FPE, equivalendo a menos de um terço do índice populacional.

Regionalização do FPE e População

Estados	2002	2003	2004	% 2004 (1)	% População (2)
Nordeste	9.306,9	9.682,0	10.672,3	**52,46**	27,77
Norte	4.501,6	4.683,0	5.162,0	**25,37**	7,92
Sudeste	1.505,0	1.565,6	1.725,8	**8,48**	42,61
Centro-Oeste	1.272,7	1.324,0	1.459,4	**7,17**	7,03
Sul	1.156,4	1.203,0	1.326,1	**6,52**	14,67
Brasil	**17.742,6**	**18.457,6**	**20.345,6**	**100,00**	**100,00**
% Cresc. exercício anterior	**23,76**	**4,03**	**10,23**	**-**	**-**

Fonte: MF/STN/Cofin (sítio na internet: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/FPE.xls)
Obs: Os valores estão aproximados em milhões de reais, já deduzidos de 15% para o Fundef.
(1) Participação no valor total do FPE no exercício de 2004.
(2) População na data base de 1.7.2004, dados do IBGE.

Destaque-se que os percentuais de participação de cada Unidade da Federação em relação ao valor total do FPE estão de acordo com os coeficientes fixados no Anexo da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, uma vez que ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional a lei específica prevista no art. 2º, § 2º, dessa Lei Complementar, que fixaria os critérios definitivos de distribuição do FPE.

Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – IPI/Exportação

A participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), relativamente às exportações, foi estabelecida em 10%, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações, limitado a 20% daquele montante arrecadado, conforme inciso II e § 2° do art. 159 da Constituição Federal. Caso a participação de qualquer unidade federada ultrapasse esse limite de 20%, o excedente deve ser distribuído entre as demais, na proporção de suas respectivas participações relativas. O único estado atingido por essa regra é São Paulo, cujo valor das exportações alcançou o percentual de 40,23% do total arrecadado, tendo sido limitada a 20% sua parcela no montante das transferências do IPI/Exportação, em benefício dos demais.

Conforme quadro a seguir, por conta do Fundo foram transferidos aos entes da federação, em 2004, o montante de R$ 1,8 bilhão, excluída a parcela de 15% do Fundef, representando um crescimento nominal de 19,39% em relação a 2003. Ressalta-se que, embora em princípio não apresentassem caráter compensatório, as transferências relativas ao IPI/Exportação passaram a adquirir tal característica por conta da limitação de 20% para cada ente da federação, com distribuição do excedente para os demais.

Estados com maior participação no IPI/Exportação – 2004

Unidades da Federação	R$ mil			Participação %		
	2003	2004	2004 /2003	2004 (1)	Exportações FOB (2)	PIB (3)
São Paulo	306.658,80	366.103,90	19,38%	**20,00**	40,23	32,55
Rio Grande do Sul	248.779,90	263.697,70	6,00%	**14,41**	10,74	7,76
Minas Gerais	175.131,70	207.870,00	18,69%	**11,36**	8,49	9,31
Paraná	170.746,50	201.771,00	18,17%	**11,02**	8,33	6,05
Rio de Janeiro	118.794,10	188.628,70	58,79%	**10,30**	7,72	12,64
Demais	513.135,30	602.448,20	17,41%	**32,91**	24,49	31,69
BRASIL	**1.533.246,30**	**1.830.519,50**	**19,39%**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: MF/STN/Cofin

Obs: os valores já estão deduzidos de 15% para o Fundef.

(1) Participação no valor total do IPI-Exportação no exercício de 2004, calculado com base nos valores da tabela.

(2) Participação nas Exportações FOB (jul/2003 a jun/2004), calculado com base nos dados do TC n.º 011.247/2004-9.

(3) Participação no *PIB* de 2002, na data base de 1.7.2004, dados do IBGE.

De forma geral, pode-se verificar que a transferência do IPI-Exportação, pautada pelo critério de participação nas exportações, não guarda relação direta com o nível de atividade econômica apontado pelo PIB. Destacam-se as participações no IPI/Exportação do Sudeste e do Sul, regiões exportadoras, enquanto o Nordeste e o Centro-Oeste apresentam, historicamente, participações muito inferiores às respectivas parcelas no PIB, conforme quadro adiante.

IPI/Exportação por região – 2002/2004

Regiões	R$ mil				Participação %		
	2002	2003	2004	2004 /2003	2004 (1)	Exportações FOB (2)	PIB (3)
Norte	124.392,70	121.127,00	130.261,40	7,54%	7,12	4,94	5,04
Nordeste	155.291,20	140.132,50	189.280,40	35,07%	10,34	7,69	13,52
Centro-Oeste	29.468,40	35.861,60	42.653,90	18,94%	2,33	1,96	7,44
Sudeste	699.689,60	659.703,20	847.531,70	28,47%	46,30	59,77	56,34
Sul	587.560,30	576.422,00	620.792,10	7,70%	33,91	25,64	17,66
BRASIL	**1.596.402,20**	**1.533.246,30**	**1.830.519,50**	**19,39%**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: MF/STN/Cofin

Obs: os valores já estão deduzidos de 15% para o Fundef.

(1) Participação no valor total do IPI-Exportação no exercício de 2004, calculado com base nos valores da tabela.

(2) Participação nas Exportações FOB (jul/2003 a jun/2004), calculado com base nos dados do TC n.º 011.247/2004-9.

(3) Participação no PIB de 2002, na data base de 1.7.2004, dados do IBGE.

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), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14/1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24.12.1996, passou a vigorar somente em 1º.1.1998, destacando-se como a primeira iniciativa pública de âmbito nacional orientada pelas novas disposições constitucionais de financiamento da educação trazidas pela EC n.º 14/1996.

Sob a orientação de que ao governo central caberia a elaboração das políticas nacionais para a educação básica e aos estados e municípios, a execução dessas políticas, a EC n.º 14/1996 instituiu o Fundef como um fundo contábil destinado exclusivamente ao ensino fundamental, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, com a finalidade de corrigir as disparidades regionais e sociais.

O Fundef procurou tornar mais equânime a distribuição de recursos para o ensino fundamental em cada um dos estados da federação e do Distrito Federal, a partir da sistemática de distribuição de recursos financeiros baseada no número de alunos matriculados nas redes de ensino estaduais e municipais e da fixação de um valor mínimo por aluno, estabelecido nacionalmente. Esse valor mínimo constitui mecanismo para a correção de eventuais disparidades entre as diversas unidades da federação, uma vez que competiria à União complementar os recursos de todos os estados cujo valor apurado por aluno-ano se encontrasse abaixo desse mínimo.

A valorização do magistério é um dos principais objetivos da criação do Fundef. A reserva de 60% dos recursos do Fundef para a remuneração do magistério possibilitou a elevação dos salários dos professores do ensino fundamental. Segundo dados do MEC, entre dezembro de 1997 e junho de 2000, o aumento médio nominal da remuneração dos professores foi de 33% nas redes municipais e de 25% nas estaduais, contra uma inflação de cerca de 12%, medida pelo INPC. Esses números revelam que os municípios foram os grandes beneficiários do Fundef.

Esse fundo é financiado por pelo menos quinze por cento das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a compensação financeira de que cuida a Lei Complementar n.º 87/1996 (Lei Kandir).

Na composição do Fundef em 2004, que totalizou R$ 28,6 bilhões, o ICMS respondeu por 70% do total de recursos gerados, enquanto o FPE e o FPM participaram com cerca de 13% cada um. Ademais, 1% dos recursos do fundo foram oriundos do IPI-Exportação, 2% da compensação prevista na Lei Complementar n.º 87/1996, e 2% de complementação da União (Lei n.º 9.424/1996).

Esses dados estão evidenciados na tabela seguinte.

Composição do Fundef – 2004

(em R$ milhões)

Recursos	2003		2004			
	Total	%	Estados	Municípios	Total	%
FPE	3.257,2	12,94	1.456,9	2.133,4	3.590,4	12,54
FPM	3.382,1	13,43	1.642,6	2.086,0	3.728,6	13,03
LC nº 87/1996	611,2	2,43	256,2	252,4	508,7	1,78
IPI-EXP	270,5	1,07	155,0	168,0	323,0	1,13
Complementação da União	335,7	1,33	109,5	375,5	485,0	1,69
ICMS - Estados	17.319,8	68,79	9.883,8	10.100,9	19.984,7	69,83
TOTAL	**25.176,5**	**100,00**	**13.504,0**	**15.116,2**	**28.620,4**	**100,00**

Fonte: Siafi

O número de matrículas nas redes estaduais e municipais, por região, com base no qual é feita a distribuição de recursos do Fundef, é demonstrada na tabela seguinte:

Distribuição das matrículas por região

Regiões	Matrículas Estaduais	Matrículas Municipais	Total de matrículas	% no total de matrículas
Nordeste	2.974.016	7.940.311	10.914.327	35,05
Sudeste	5.714.590	5.118.363	10.832.953	34,79
Norte	1.263.839	1.901.049	3.164.888	10,16
Sul	2.053.219	1.947.540	4.000.759	12,85
Centro-Oeste	1.267.075	956.625	2.223.700	7,14
TOTAL	**13.272.739**	**17.863.888**	**31.136.627**	**100,00**

Fonte: N° de Matrículas no Ensino Fundamental na Rede Estadual, Resultados Finais do Censo Escolar de 2003, MEC/INEP.

A distribuição de recursos do Fundef para as redes municipais, conforme a região e já incluída a complementação da União, é demonstrada pela tabela seguinte:

Distribuição dos recursos do Fundef para os municípios brasileiros

(em R$ milhões)

Regiões	2003	Participação nac. %	2004	Participação nac. %	2004/2003 %
Nordeste	3.891,80	30,45	4.640,70	30,70	19,24
Sudeste	5.030,20	39,35	6003,4	39,71	19,35
Norte	1.137,60	8,90	1.351,70	8,94	18,82
Sul	1.967,40	15,39	2.192,50	14,50	11,44
Centro-Oeste	755,60	5,91	928,1	6,14	22,83
TOTAL	**12.782,00**	**100,00**	**15.116,40**	**100,00**	**18,26**

Fonte: Siafi

A distribuição dos recursos do Fundef para as redes estaduais de ensino, também conforme a região e já incluída a complementação da União, é demonstrada na tabela seguinte:

Distribuição dos recursos do Fundef para os estados brasileiros

(em R$ milhões)

Regiões	2003	Participação nac. %	2004	Participação nac. %	2004/2003 %
Nordeste	1.827,20	14,74	1.851,70	13,71	1,34
Sudeste	6.437,80	51,94	7.127,90	52,78	10,72
Norte	1.048,80	8,46	1.161,10	8,60	10,71
Sul	2.183,20	17,62	2.367,20	17,53	8,43
Centro-Oeste	896,90	7,24	996,30	7,38	11,08
TOTAL	**12.393,90**	**100,00**	**13.504,20**	**100,00**	**8,96**

Fonte: Siafi

No somatório geral (recursos para escolas estaduais e para as municipais), a distribuição de recursos do Fundef, já incluída a complementação da União, no total de R$ 484,99 milhões, foi a seguinte:

Participação regional na distribuição dos recursos do Fundef

(em R$ milhões)

Regiões	2003	Participação nac. %	2004	Participação nac. %	2004/2003 %
Nordeste	5.719,00	22,72	6.492,40	22,68	13,52
Sudeste	11.468,00	45,55	13.131,30	45,88	14,50
Norte	2.186,40	8,68	2.512,80	8,78	14,93
Sul	4.150,60	16,49	4.559,70	15,93	9,86
Centro-Oeste	1.652,50	6,56	1.924,40	6,72	16,45
TOTAL	**25.175,90**	**100,00**	**28.620,60**	**100,00**	**13,68**

Fonte: Siafi

Comparando-se a participação regional na distribuição dos recursos do Fundef com o número de alunos por região, obtêm-se os seguintes índices:

Índice de participação regional n.º alunos/ recursos do Fundef

Regiões	Índice de participação
Nordeste	0,65
Sudeste	1,32
Norte	0,86
Sul	1,24
Centro-Oeste	0,94
TOTAL	**1,00**

Os dados constantes das tabelas anteriores demonstram a grande disparidade existente entre as regiões Sudeste e Sul e a região Nordeste. A participação desta última região na distribuição nacional dos recursos situa-se muito aquém de sua participação no número de alunos. Os alunos dessa região representam 35,05% dos alunos do País, ao passo que os recursos do Fundef alocados à região representam apenas 22,68% do total nacional. Isso resulta no índice de participação de apenas 0,65, o menor do País. No extremo oposto, o Sudeste apresenta índice de participação de 1,32, o maior do Brasil.

Significa dizer que o valor disponível por aluno da região Nordeste é de 65% daquele apurado para o País (ou 35% abaixo da média nacional), ao passo que esse valor é de 32% superior à média nacional no Sudeste.

Assim, enquanto o valor anual, oriundo do Fundef, aplicado por aluno no Nordeste foi R$ 594,85 (resultado da divisão do valor destinado pelo número total de matrículas), foram aplicados R$ 1.212,17 por aluno no Sudeste. Esses números revelam que a complementação da União, da forma como vem sendo implementada, não tem sido suficiente para minorar sensivelmente as disparidades regionais.

Conforme examinado exaustivamente quando da apreciação do TC 010.381/2004-1 (Acórdão n.º 1.644/2004 – Plenário), os procedimentos adotados pela União, para fixação do Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA), não tem observado os ditames da Lei n.º 9.424/1996, que estabelece:

> *Art. 6° A União complementará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1° sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.*
>
> *§ 1° O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4°, será fixado por ato do Presidente da República e* ***nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas****, observado o disposto no art. 2°, § 1°, incisos I e II* (grifo nosso)

Os valores fixados anualmente pelo Executivo não observam nenhuma média nacional. Esse ponto foi exaustivamente examinado quando da apreciação do TC 010.381/2004-1 (Acórdão n.º 1.644/2004 – Plenário). Naquela ocasião, os valores considerados tinham por base as estimativas de arrecadação para o exercício de 2004 e não havia previsão de complementação para o estado do Ceará.

O Voto condutor do mencionado Acórdão teceu as seguintes considerações:

> *A previsão de receita total do Fundef para 2004, conforme tabela de fl. 104, é de R$ 28.296.503.000 e o número total de alunos é de 31.233.602, sendo 17.186.616 alunos de 1ª a 4ª séries e 14.046.986 alunos de 5ª a 8ª séries e ensino especial. Obtém-se, daí, uma média nacional por aluno (sem distinção por série ou tipo de estabelecimento ou de ensino) de R$ 905,95, para o exercício de 2004.*
>
> *Trata-se, evidentemente, de uma primeira aproximação, porque não se está fazendo qualquer distinção entre os tipos de aluno, consoante determina o art. 2º da Lei n.º 8.424/96.*

Ora, se o MEC considerasse esse valor como o mínimo a partir do qual a União deveria complementar os recursos do Fundef, Municípios de diversos outros Estados, além dos cinco atualmente previstos (Alagoas, Bahia, Maranhão, Pará e Piauí) seriam beneficiados. Além disso, os Municípios que são atualmente beneficiados perceberiam valores superiores aos que vêm sendo transferidos pela União.

Também numa primeira aproximação, o valor necessário à complementação da União, caso fosse utilizada a média nacional, seria da ordem de R$ 5 bilhões, ao passo que, para o ano de 2004, a previsão de complementação é de R$ 446,7 milhões.

(...)

Basicamente, o argumento utilizado pelo Poder Executivo Federal contra a utilização de uma média nacional – à parte as questões de ordem econômica, que não possuem o condão de estabelecer a melhor interpretação de texto de lei–, reside no fato de que o Fundef não é um fundo nacional, mas sim um fundo instituído no âmbito estadual.

Portanto, quando o § 1º do art. 6º determina que o VMAA não será inferior 'a razão entre a previsão da receita total paro o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas', na verdade estaria exigindo apenas que o VMAA não fosse inferior à menor média apurada em nível estadual.

Se assim fosse, a União nunca seria obrigada a qualquer tipo de complementação, visto que, ao fixar o VMAA igual à menor das médias estaduais, não haveria necessidade de complementação, por evidente.

A prevalecer a interpretação conferida pelo Poder Executivo, a complementação da União somente existiria quando esta, a seu talante, fixasse valor superior a alguma média estadual. É o que vem ocorrendo desde que o Fundef foi implantado.

Não é por outra razão que a participação da União é residual. Segundo dados do Tesouro Nacional (fl. 104), a arrecadação total do Fundef é estimada em, aproximadamente, R$ 28.296.503.000, ao passo que a complementação da União em 2004 será de apenas R$ 446.716.400,00, ou seja, 1,6%.

Se fosse adotada a fórmula de cálculo sugerida pela 6ª SECEX, com a qual manifesto minha concordância, os gastos da União montariam a, aproximadamente, R$ 5 bilhões.

É evidente o impacto financeiro sobre o Tesouro Nacional. Não obstante, esse foi o objetivo da criação do Fundef: melhorar o ensino fundamental, por meio de participação mais efetiva de todos os entes da Federação, inclusive a União.

É de ver que a União, por força do art. 212 da CF, é obrigada a destinar pelo menos 18% das receitas de impostos, líquidas de transferências. Além disso, constitui receita vinculada à educação a chamada "contribuição do salário-educação", cuja estimativa de receita para 2004, constante da Lei Orçamentária Anual, é de R$ 4,6 bilhões."

Destarte, o Acórdão n.º 1644/2004 – TCU – Plenário, em seu item 9.3, determinou ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Educação que observem, para o exercício de 2006, o disposto no art. 6º da Lei n.º 9.424/1996, ou seja, que a complementação a ser efetuada pela União, nos termos do § 3º do art. 60 do ADCT, tenha por base valor mínimo por aluno nunca inferior à razão entre a previsão de receita total e o número total de matrículas no ensino fundamental, acrescido da estimativa de novas matrículas.

No que se refere à estimativa de novas matrículas, julgados do Tribunal (Acórdão n.º 608/2003 – Plenário e Acórdão n.º 1.644/2004 – Plenário) também apontam para o descumprimento da alínea *b* do § 1º do art. 2º do Decreto n.º 2.264/1997 por parte do Poder Executivo, que, para 2004, simplesmente fixou em zero o percentual de novas matrículas, ao invés de fazer uso de metodologia consistente para a estimação do parâmetro.

A tabela seguinte demonstra, com base nos dados anteriormente apresentados, que os repasses da União são pouco significativos em relação ao total de receitas que compõem o Fundef, em nível nacional.

Participação da complementação da União no Fundef

(em R$ milhões)

Ano	Comp.União	Total do Fundef	% Comp. União/Fundef
2003	335,8	25.175,90	1,33%
2004	485,0	28.620,60	1,69%

Segundo dados do MEC, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,7% do montante global do Fundef. Em 2001, alcançou apenas 2%. Porém, o menor nível de participação ocorreu em 2003, quando a União contribuiu com apenas 1,33% dos recursos.

A tabela seguinte demonstra a distribuição da complementação da União, por Estado:

Complementação da União ao FUNDEF – 1998-2004

(em R$ milhões)

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Pará	112,6	116,5	91,4	70,6	71,7	71,3	-	534,1
Alagoas	-	3,2	4,2	2,6	-	-	24,7	34,7
Bahia	143,9	215,1	181,1	193,8	173,9	101,2	34,3	1.043,3
Ceará	46,4	33,5	20,3	15,3	-	-	4,5	120,0
Maranhão	153,5	174,5	173,8	148,6	148,4	144,7	280,4	1.223,9
Paraíba	-	4,7	3,8	-	-	-	110,1	118,6
Pernambuco	6,2	8,1	1,5	-	-	-	-	15,8
Piauí	24,0	24,3	29,5	21,0	27,8	18,6	30,9	176,1
TOTAL	**486,6**	**579,9**	**505,6**	**451,9**	**421,8**	**335,8**	**484,9**	**3.266,5**

Fonte: Fundação Seade SP, STN/MFe Siafi

Decorre do exame da tabela acima que em 1999 e 2000 eram oito os Estados agraciados, passando para quatro em 2002 e 2003. No exercício de 2004 a complementação da União ao Fundef atingiu R$ 485,0 milhões, valor superior em 44,40% ao apresentado em 2003. Conforme o anexo da Portaria MF n.º 252, de 29.9.2003, houve um ajuste da complementação da União relativa ao ano de 2002, efetuada no mês de outubro de 2003, considerando a efetiva arrecadação das receitas do Fundef, tendo sido deduzidos das cotas do Fundo, com base nos coeficientes individuais de participação divulgados pelo MEC, que vigoraram em 2002, os valores repassados a maior aos Estados da Bahia, Maranhão, Pará e Piauí e seus respectivos municípios.

O quadro que se segue revela os valores mínimos anuais por aluno fixados pelo Poder Executivo:

Valor Mínimo Anual por Aluno – 1998 a 2004

(em R$)

Ano	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e Educação Especial	Legislação
2004	R$ 564,63	R$ 592,86	Decreto n.º 5.299, de 7.12.2004
	R$ 537,71	R$ 564,60	Decreto n.º 4.966, de 30.1.2004
2003	R$ 446,00	R$ 468,30	Decreto n.º 4.580, de 24.1.2003
	R$ 462,00	R$ 485,10	Decreto n.º 4.861, de 20.10.2003
2002	R$ 418,00	R$ 438,90	Decreto n.º 4.103, de 24.1.2002
2001	R$ 363,00	R$ 381,15	Decreto n.º 3.742, de 1.2.2001
2000	R$ 333,00	R$ 349,65	Decreto n.º 3.326, de 31.12.1999

Ano	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e Educação Especial	Legislação
1999		R$ 315,00	Decreto n.º 2.935, de 11.1.1999
1998		R$ 315,00	Decreto n.º 2.440, de 23.12.1997

Fonte: Site da Presidência da República, www.planalto.gov.br, consultada em 15.3.2005, elaboração própria.

Conforme "Relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno/2003", elaborado pelo MEC, entre 1998 e 2002, o valor mínimo nacional tomou como base apenas a atualização do valor de R$ 300,00, inicialmente fixado pela Lei de regulamentação do Fundef, sendo reposto apenas o efeito da inflação de 42,1% (medida pelo IPCA/IBGE) no período. Em 2003 e 2004, foram adotados como parâmetros, na definição do valor mínimo do Fundef, a receita do fundo e o número de alunos do ensino fundamental. Contudo, não foram computadas as estimativas de novas matrículas em 2003, as quais foram igualadas a zero em 2004, sendo considerados nesses exercícios apenas os dados do Censo Escolar.

A respeito da matéria, o Tribunal de Contas da União (Decisão n° 871/2002) firmou entendimento, com base no disposto no estatuído no § 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no § 1º do art. 6º da Lei n.º 9.424/1996, que o valor mínimo anual por aluno previsto na citada lei deveria corresponder ao custo do padrão mínimo de qualidade de ensino após o prazo de cinco anos, a contar da promulgação da Emenda Constitucional n.º 14/1996 (que se exauriu em 12.9.2001). Vale dizer, aquele valor decorrente de uma apuração dos custos dos insumos indispensáveis à aprendizagem de qualidade (infra-estrutura, remuneração dos professores, etc.), dividido por um número ideal de alunos por turma ou escola. Ou seja, o VMAA deve ter por piso a média nacional de recursos do Fundef por aluno, mas deve-se orientar, ainda, pelo custo correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino.

No entanto, verifica-se que a União ainda não realizou estudos, com apoio dos estados e municípios, com vistas a definir o padrão mínimo de qualidade de ensino. Assim, diante da não-utilização da média nacional do valor *per capita* do Fundef e da não-existência de estudos para estabelecimento do padrão mínimo de qualidade de ensino, não é difícil concluir que o governo federal vem definindo o valor mínimo do gasto anual por aluno conforme suas disponibilidades financeiras.

Os números evidenciam que os recursos alocados ao Fundef não são suficientes para assegurar a redução das disparidades regionais, não obstante a inegável melhoria na remuneração dos docentes na fase inicial de implantação desse fundo. Deve-se registrar, contudo, que esse problema não se restringe ao exercício de 2004, ano no qual o Tribunal pronunciou-se formalmente acerca da matéria.

Por fim, merece destaque a existência de proposta de Emenda Constitucional que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que alterará radicalmente o sistema introduzido pelo Fundef. O novo fundo abrangerá não só o ensino fundamental, como também a educação infantil e o ensino médio em todas as suas modalidades. No que se refere à complementação da União ao Fundo, a PEC prevê participação financeira da União equivalente a 5% do Fundo no 1º ano, 6,5% no 2º ano, 8% no 3º ano e 10% a partir do 4º ano.

Compensações Financeiras

As compensações financeiras foram estabelecidas na Constituição Federal, conforme o disposto no § 1º do art. 20, *in verbis*:

> *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*.

A seguir, serão apresentadas cada uma das compensações financeiras e as respectivas transferências de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios. Cabe destacar que, em sede do Mandado de Segurança nº 24.312-1, impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal, na sessão de 19.2.2003, declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso XI, e do art. 198, inciso III, do Regimento Interno do TCU então em vigor, além do art. 25, parte final, do Decreto nº 1/1991, e considerou ser da competência do Tribunal de Contas Estadual, e não do TCU, a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos a título de *royalties*, decorrentes da extração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural (Diário de Justiça de 19.12.2003).

Royalties pela Produção de Óleo e Gás Natural (ANP e FEP)

Os *royalties* do petróleo são uma compensação financeira devida aos entes da Federação pelas empresas que exploram e produzem óleo, xisto betuminoso e gás natural, em razão de esses recursos naturais serem escassos e não-renováveis. Essa compensação é tratada na Lei n.º 2.004, de 3.10.1953, que criou a Petrobras, e na Lei n.º 7.453, de 27.12.1985, que estendeu essa obrigatoriedade para a exploração marítima, no valor equivalente a 5% do valor da produção de petróleo. Desse percentual, a quinta parte é destinada ao chamado Fundo Especial (FEP), destinado a todos os Estados e Municípios.

Em 28.12.1989, a Lei n.º 7.990, regulamentada posteriormente pelo Decreto n.º 01, de 11.1.1991, concedeu aos Municípios onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo ou gás natural *royalties* equivalentes a 0,5% do valor dessas produções. Para acomodar essa alteração, o percentual dos Estados foi reduzido de 4% para 3,5%, para lavra em terra, e o percentual do Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5%, para lavra na plataforma continental.

Posteriormente, a Lei n.º 9.478, de 6.8.1997, conhecida como Lei do Petróleo, aumentou para 10% a alíquota básica dos *royalties*, que pode, contudo, ser reduzida pela Agência Nacional do Petróleo, até um mínimo de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores.

Assim, a Lei do Petróleo promoveu a divisão da alíquota dos *royalties* em duas parcelas: uma, fixa, de 5% da produção (valor mínimo), e outra, excedente aos 5%. Foram mantidos os critérios de distribuição dos *royalties* relativos à parcela fixa de 5%, na forma preconizada pela Lei nº 7.990/1989. Para a alíquota excedente, foi estipulada a seguinte divisão:

I – quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

a) 52,5% aos Estados onde ocorrer a produção;

b) 15% aos Municípios onde ocorrer a produção;

c) 7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo;

d) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

a) 22,5% aos Estados produtores confrontantes;

b) 22,5% aos Municípios produtores confrontantes;

c) 15% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;

d) 7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo;

e) 7,5% para constituição de um Fundo Especial (FEP), a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;

f) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

O Decreto n.º 2.705, de 3.8.1998, conhecido como Decreto das Participações Governamentais, regulamentou os arts. 45 a 51 da Lei do Petróleo, e definiu os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais.

A partir de 6.8.1998, os pagamentos dos *royalties*, que até então eram feitos diretamente a quem de direito, passaram a ser efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que os repassa aos beneficiários por meio do Banco do Brasil. O controle dos *royalties* e da sua distribuição aos beneficiários é responsabilidade da Agência Nacional do Petróleo.

A distribuição dos *royalties* do petróleo e gás natural é realizada atualmente com base na conjugação dos dispositivos legais supramencionados e se processa mediante dois critérios: o da alíquota e o da localização da lavra (produção). O quadro a seguir resume os critérios para a distribuição dos *royalties* do petróleo e gás natural.

Quadro resumo da distribuição de *royalties* do petróleo

Parcela de 5%		
Lavra em terra (Lei n.º 7.990/89 e Decreto n.º 01/91)	70%	Estados produtores
	20%	Municípios produtores
	10%	Municípios com instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
Lavra na plataforma continental (Lei n.º 7.990/89 e Decreto n.º 01/91)	30%	Estados confrontantes com poços
	30%	Municípios confrontantes com poços e suas respectivas áreas geoeconômicas
	20%	Comando da Marinha
	10%	Fundo Especial (Estados e Municípios)
	10%	Municípios com instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
Parcela acima de 5% (*Royalties* excedentes)		
Lavra em terra (Lei n.º 9.478/97 e Decreto n.º 2.705/98)	52,5%	Estados produtores
	25%	Ministério da Ciência e Tecnologia
	15%	Municípios produtores
	7,5%	Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
Lavra na plataforma continental (Lei n.º 9.478/97 e Decreto n.º 2.705/98)	25%	Ministério da Ciência e Tecnologia
	22,5%	Estados confrontantes com campos
	22,5%	Municípios confrontantes com campos
	15%	Comando da Marinha
	7,5%	Fundo Especial (Estados e Municípios)
	7,5%	Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural

Participação Especial pela Produção de Petróleo ou Gás Natural (PEA)

A participação especial, prevista no art. 50 da Lei nº 9.478/1997 e regulamentada pelo Decreto nº 2.705/1998, constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de

exploração e produção de petróleo ou gás natural aos Estados, Distrito Federal e Municípios nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade.

O valor da participação especial é obtido mediante a aplicação de alíquotas progressivas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo (corresponde à receita bruta da produção deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor), de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção, e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada, conforme art. 22 do Decreto n.º 2.705/1998.

O valor da participação especial é apurado trimestralmente pela empresa exploradora (concessionária) e recolhido ao Tesouro até o último dia útil do mês subseqüente a cada trimestre. Esses recursos são distribuídos pela STN, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo, conforme os percentuais estabelecidos no art. 50 da Lei nº 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 10.848/2004:

- 40 % ao Ministério de Minas e Energia;
- 10 % ao Ministério do Meio Ambiente;
- 40 % ao Estado onde ocorre a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção; e
- 10 % ao Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFM)

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFM) é devida aos Estados, aos Municípios e aos órgãos da administração direta da União por todos aqueles que exercem atividade de mineração, como contraprestação pelo aproveitamento econômico dos recursos minerais, conforme prevê o § 1° do art. 20 da Constituição Federal.

De acordo com o art. 6° da Lei n° 7.990/1989, que regulamentou a CFM, o valor da compensação representa 3% do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial. Por faturamento líquido, entende-se o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros, segundo dispõe o art. 2° da Lei n° 8.001, de 13.3.1990.

Os percentuais de distribuição dessa Compensação Financeira foram definidos no § 2° do art. 2° da citada Lei n° 8.001/1990, com redação dada pela Lei n° 9.993, de 24.7.2000, na seguinte proporção:

- 23% para aos Estados e Distrito Federal;
- 65% para aos Municípios;
- 2% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT; e
- 10% (dez por cento) para o Ministério de Minas e Energia.

Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos (CFH)

A Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFH) foi criada pela Lei n.º 7.990, de 28.12.1989, como forma de indenizar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela exploração desses recursos, bem como pela invasão de água para a constituição de reservatórios. Todavia, são isentas da CFH as usinas que se enquadram como Pequena Central Hidrelétrica.

A Lei n.º 8.001, de 13.3.1990, estendeu o benefício a órgãos da Administração Direta da União. Leis posteriores, como a de n.º 9.984, de 17.7.2000, que criou a Agência Nacional de Água, e a Lei n.º 9.993, de 24.7.2000, alteraram os percentuais de distribuição. Do valor da energia produzida, 6% são distribuídos entre os Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União, da seguinte forma:

- 45% aos Estados (onde se localizam as represas);
- 45% aos Municípios (atingidos pelas barragens);
- 3% ao Ministério do Meio Ambiente;
- 3% ao Ministério de Minas e Energia;
- 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

Além disso, 0,75% do valor da energia produzida são destinados ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Na distribuição da compensação financeira, o Distrito Federal recebe o equivalente às parcelas de Estado e de Município. Nas usinas hidrelétricas atendidas por reservatórios de montante, pertencentes a outras usinas, o acréscimo de energia por eles propiciado é considerado como geração associada a esses reservatórios regularizadores. Compete à Agência Nacional de Energia Elétrica efetuar avaliação para determinar a proporção da compensação financeira devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios afetados por esses reservatórios.

Royalties de Itaipu Binacional (ITA)

O pagamento de *royalties* por Itaipu Binacional, por conta da utilização do potencial hidráulico do Rio Paraná para produção de energia elétrica, consiste em uma compensação financeira prevista no Anexo C, item III, do Tratado de Itaipu, assinado em 26.3.1973, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, bem como nos documentos interpretativos subseqüentes.

Nos termos do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.001/1990, com a redação conferida pela Lei nº 9.984/2000, a Usina de Itaipu deve distribuir, mensalmente, respeitados os percentuais legais, sem prejuízo das parcelas devidas aos órgãos da administração direta da União, aos Estados e aos Municípios por ela diretamente afetados, 85% dos *royalties* devidos pela empresa ao Brasil, e 15% aos Estados e Municípios afetados por reservatórios a montante da Usina de Itaipu, que contribuem para o incremento de energia nela produzida.

Valores Transferidos

As compensações financeiras transferidas aos Estados e Municípios em 2004 totalizaram R$ 7.334,9 milhões, 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:

Compensações Financeiras Transferidas Por Unidade da Federação – 2004

(em R$ milhares)

UF (1)	CFM (2)	FEP (3)	CFH (4)	ANP (5)	PEA (6)	ITA (7)	TOTAL
AC	17,0	4.165,5	-	-	-	-	**4.182,5**
AL	111,4	10.069,2	8.968,2	52.429,0	-	-	**71.577,8**
AM	1.771,3	6.204,0	1.216,6	162.230,2	33.635,0	-	**205.057,1**
AP	4.291,6	3.652,9	681,2	189,5	-	-	**8.815,2**
BA	8.081,1	33.596,4	42.438,4	217.485,9	5.445,2	-	**307.047,0**

UF [1]	CFM [2]	FEP [3]	CFH [4]	ANP [5]	PEA [6]	ITA [7]	TOTAL
CE	470,3	20.773,0	-	33.385,3	-	-	**54.628,6**
DF	489,2	-	305,7	-	-	32,6	**827,5**
ES	5.025,8	6.402,3	1.812,4	112.818,6	14.090,9		**140.150,0**
GO	12.691,5	12.907,6	47.299,2	-	-	6.542,0	**79.440,3**
MA	107,4	17.311,7	1.110,8	-	-	-	**18.529,9**
MG	133.753,6	42.102,2	95.786,0	4.210,9	-	22.784,1	**298.636,8**
MS	3.260,0	5.467,7	26.009,5	-	-	4.822,9	**39.560,1**
MT	2.709,7	7.385,3	4.388,7	-	-	-	**14.483,7**
PA	81.020,1	15.387,0	45.037,5	1.073,8	-	-	**142.518,4**
PB	1.155,3	13.063,6	-	-	-	-	**14.218,9**
PE	728,7	20.143,5	6.053,6	10.670,4	-	-	**37.596,2**
PI	272,4	10.532,2	966,1	-	-	-	**11.770,7**
PR	1.618,6	22.193,3	53.554,6	16.043,7	-	241.317,1	**334.727,3**
RJ	2.926,9	10.060,7	5.649,1	2.180.578,1	2.555.842,7	-	**4.755.057,5**
RN	211,4	10.522,9	-	276.107,0	26.909,0	-	**313.750,3**
RO	521,5	4.759,4	1.164,7	-	-		**6.445,6**
RR	5,0	3.249,2	-	-	-	-	**3.254,2**
RS	3.291,3	21.713,7	14.792,3	22.499,8	-	-	**62.297,1**
SC	6.360,0	12.484,8	8.947,6	21.156,7	-	-	**48.949,1**
SE	5.539,5	7.359,0	6.555,9	122.379,2	65,8	-	**141.899,4**
SP	7.557,0	40.128,3	60.231,4	87.762,9	-	10.449,6	**206.129,2**
TO	215,5	7.722,4	5.446,9	-	-	-	**13.384,8**
TOTAL	**284.203,3**	**369.357,5**	**438.416,5**	**3.321.020,8**	**2.635.988,6**	**285.948,3**	**7.334.935,0**

Fonte: Siafi 2004

(1) Inclui valores recebidos pelo Estado, bem como pelos Municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação
(2) CFM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
(3) FEP – Fundo Especial do Petróleo
(4) CFH – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos
(5) ANP – *Royalties* pela Produção e *Royalties* Excedentes de Petróleo ou Gás Natural
(6) PEA – Participação Especial pela Produção de Petróleo ou Gás Natural
(7) ITA – *Royalties* de Itaipu Binacional

Os *royalties* pela produção de petróleo e do gás natural (ANP e FEP) representaram 50,31% do total das compensações financeiras recebidas pelos entes da federação, enquanto que a participação especial pela exploração e produção desses recursos naturais perfez outros 35,94%, que, em conjunto, alcançaram 86,25% do total das compensações financeiras transferidas aos Estados e Municípios em 2004.

Observa-se também, pela tabela, que as compensações financeiras pela exploração de recursos minerais e hídricos apresentaram participação de 3,87% e 5,98%, respectivamente, do total das transferências, enquanto que os *royalties* pagos por Itaipu Binacional representaram 3,90% do conjunto dessas compensações.

Cabe ressaltar que o Rio de Janeiro (Estado e Municípios) recebeu a maior parte (64,83%) do total das compensações financeiras transferidas, em razão dos royalties do petróleo e gás natural e da participação especial pela produção desses recursos minerais (PEA).

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A vinculação de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino decorre da norma insculpida no art. 212 da Constituição Federal:

"Art. 212. 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.

§ 1º 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, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no 'caput' deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

Para que se afira o percentual referente à parcela mínima de financiamento público federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (18% da receita de impostos), necessário se faz deduzir, na Receita de Impostos, os valores pertinentes às transferências constitucionais de impostos para Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nos artigos 159 (percentuais do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI para o Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM, assim como percentual do IPI para estados exportadores), 158 (percentual do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR para os Municípios) e 153 (percentual do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF/Ouro para estados e municípios), descontando-se ainda o percentual de 20%, referente à Desvinculação das Receitas da União (DRU), de forma a dar cumprimento ao disposto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Emenda Constitucional nº 27/2000).

A receita líquida obtida serve de parâmetro ao cálculo desejado, conforme se observa nos quadros adiante. Além desses valores, a manutenção e desenvolvimento do ensino contam com a contribuição do salário-educação como fonte adicional de recursos, na forma do § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

Cabe assinalar que, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino as que se destinam a: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando à melhora da qualidade e expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas às ações de educação; bem como aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

No quadro a seguir, estão discriminados os valores dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna referentes ao exercício de 2004, com as respectivas deduções, bem como as despesas executadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo dados levantados pelo Tribunal no sistema Siafi, em comparação com números constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Despesas executadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
Exercício de 2004

(em R$ milhares)

Especificação	SIAFI (1)	Relatório STN (2)
(A) Receita de Impostos	128.156.593	126.108.382
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios	51.126.320	68.557.453
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	77.030.273	57.550.929
(D) Desvinculação de Receita da União (3)	26.122.890	26.122.890
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	50.907.383	31.428.039
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	10.622.250	12.394.446
Part. da Manut. e Desenv. do Ensino na Receita Líquida (F/E)	**20,87%**	**39,44%**

(1) Fonte: Siafi Gerencial
(2) Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2004 – 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 21.3.2000

A comparação entre os números levantados pelo Tribunal e os apresentados pela STN evidencia divergências no montante da Receita de Impostos, das Transferências para Estados, DF e Municípios, bem como na Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Essas divergências resultam em percentuais diferentes para a definição do mínimo constitucional a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme demonstrado no quadro acima, não obstante serem ambos superiores ao índice exigido de 18%.

A diferença do montante da Receita de Imposto pode ser explicada pelo fato de a STN não haver considerado no cálculo os valores referentes à receita da dívida ativa de impostos, multas, juros de mora e outros encargos resultantes de impostos, em descumprimento à Portaria/Ministério da Fazenda n° 248/2003, que divulga o detalhamento da natureza da receita para 2004, e prevê inclusão dessas receitas na obtenção das receitas totais de impostos.

No que concerne ao montante das transferências constitucionais, essa Corte de Contas tem verificado, por ocasião da elaboração do Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República de anos anteriores, que existem divergências conceituais importantes em torno dos valores que podem ser deduzidos das receitas de impostos. O motivo principal da divergência reside no fato de a STN considerar no cálculo do montante dessas transferências valores não-derivados de impostos, tais como as diversas modalidades de compensações financeiras pela exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais, os recursos para repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE – Combustíveis, bem como a compensação de isenção do ICMS aos estados exportadores.

Evidencia a irregularidade dessas deduções o fato de as receitas que originaram as transferências não integrarem a base de cálculo a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal. Assim, se o percentual de 18% não incide sobre a Cide, claramente irregular a dedução das transferências efetuadas com base no inciso III do art. 159 da Constituição Federal.

Ressalta-se que, por conta da evidente aplicação incorreta do §1° do art. 212 da Constituição, que estabelece a dedução somente da parcela das transferências de impostos da União aos Estados e Municípios e não das transferências de contribuições econômicas ou financeiras ou despesas aos entes da federação, a STN diminuiu a base de cálculo para verificação da aplicação, pela União, do percentual mínimo de 18% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em mais de R$ 17 bilhões.

Já do lado das despesas, contribuiu para a diferença entre os números apurados pelo TCU e pela STN a inclusão, por parte daquela Secretaria, de gastos realizados à conta da contribuição para o salário-educação, no total de R$ 1.598 milhões. De acordo com o *caput* do art. 212 do texto

constitucional, o percentual de 18% refere-se apenas à receita líquida de imposto. A contribuição do salário-educação constitui fonte adicional de financiamento da educação, na forma do § 5º do mencionado dispositivo constitucional.

Além disso, aquela Secretaria não excluiu, do total das despesas, os gastos realizados com recursos oriundos de operações de crédito (R$ 174 milhões). Ressalta-se que, embora tais gastos tenham sido efetivamente realizados, não se pode considerá-los para fins de apuração do percentual de aplicação, pela União, das despesas em tela em relação às receitas líquidas de impostos, sob pena de incorrer em dupla contagem dos mesmos, vez que o estabelecido no inciso VII do art. 70 da mencionada Lei nº 9.394/1996 já prevê a inclusão da amortização e custeio dessas operações de crédito no cômputo das despesas totais com manutenção e desenvolvimento do ensino. De fato, a imprecisão conceitual decorre dos termos da lei. Contudo, tal imprecisão não pode justificar desobediência de mandamento constitucional.

Em determinadas situações hipotéticas, o cômputo das despesas com os pagamentos dos valores decorrentes dessas operações de crédito enquanto despesas com educação pode revelar-se incorreto, ainda que não incida em dupla contagem. Seria o caso de operação de crédito não utilizada em sua finalidade original – seja porque os recursos foram utilizados em outras finalidades, seja porque simplesmente não foram utilizados.

O ideal seria que a aplicação do comando legal fosse restrita aos encargos decorrentes das operações de crédito cujos recursos foram destinados à função "educação", tais como juros e taxas. Indevido o cômputo do pagamento do principal, uma vez que a despesa com educação que deveria ser computada seria aquela realizada com os valores obtidos mediante essa operação de crédito.

Além disso, quando as operações de crédito são de longo prazo, ou seja, superiores a um ano, o cômputo do pagamento da amortização freqüentemente ocorre em período diverso daquele no qual a despesa com educação realmente ocorre.

Portanto, recomenda-se a alteração da norma, de forma que apenas os encargos decorrentes das operações de crédito sejam considerados como despesa com educação, juntamente com as despesas financiadas com as operações de crédito. Ou seja, as amortizações dessas operações não devem ser consideradas como despesa com educação.

A seguir, apresentam-se os valores correspondentes às despesas realizadas, desdobradas nas respectivas subfunções de governo, com base nos dados levantados pelo Tribunal no sistema Siafi, em comparação com números do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), por Subfunção
Exercício de 2004

(em R$ milhares)

Subfunção	Relatório STN (1)	SIAFI 2004 (2)	Diferença (1)-(2)
Planejamento e Orçamento	6.111	4.674	1.437
Administração Geral	3.931	3.151	780
Tecnologia da Informação	81.965	71.825	10.140
Formação de Recursos Humanos	243.734	173.224	70.510
Comunicação Social	6.165	6.165	-
Cooperação Internacional	11.242	11.242	-
Assistência Hosp. e Ambulatorial	49.958	49.958	-
Ensino Fundamental	671.943	127.633	544.310
Ensino Médio	195.678	146.378	49.300

Subfunção	Relatório STN (1)	SIAFI 2004 (2)	Diferença (1)-(2)
Ensino Profissional	816.935	781.081	35.854
Ensino Superior	7.155.722	7.154.538	1.184
Educação Infantil	500	500	-
Educação de Jovens e Adultos	7.465	7.465	-
Educação Especial	41.139	37.801	3.338
Difusão Cultural	379	379	-
Desenvolvimento Científico	22.902	22.902	-
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	13.266	13.266	-
Serviço da Dívida Interna	8.479	8.479	-
Serviço da Dívida Externa	361.782	361.782	-
Transferências	157.615	153.672	3.943
Outros Encargos Especiais	2.537.535	1.486.135	1.051.400
TOTAL	**12.394.446**	**10.622.250**	**1.772.196**

Fonte: Siafi e STN.

A par da vinculação prevista no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o art. 60 do ADCT estipula:

> *"Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.*
>
> *...*
>
> *§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.*
>
> *...*
>
> *§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a* ***trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal****."* (grifo nosso)

O parágrafo 6º do art. 60 do ADCT estipula que a União deve aplicar o 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 devem ser destinados a essas áreas.

Além da vinculação de 18% da receita líquida de impostos, a União conta com a contribuição do salário-educação como fonte adicional de recursos.

O texto do § 6º do art. 60 do ADCT permitiu, ainda, que, no cômputo das despesas com ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, sejam consideradas as transferências a título de complementação do Fundef. 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 ação orçamentária, com as despesas referentes à complementação da União ao Fundef (ADCT, art. 60, § 3º), conforme demonstrado no quadro a seguir, no qual constam também os respectivos números apresentados pela STN:

Cumprimento do Limite Constitucional do § 6º do art. 60 do ADCT
Exercício de 2004

(em R$ milhares)

Especificação	SIAFI 2004 (1)	Dados da STN (2)
(A) Receita Líquida de Impostos	50.907.383	31.428.039
(B) Receita Líquida de Impostos a ser aplicada na função educação (18% de A)	9.163.329	5.657.047
(C) Receita Líquida de Impostos a ser aplicada na erradicação do analfabetismo e ensino fundamental	2.748.999	1.697.114
(D) Despesa com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental	1.824.139	1.643.007
(E) Despesas referentes à complement. da União ao Fundef (ADCT, Art. 60, § 3º)	484.996	484.996
(F) Total das Desp. com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental = (B) + (C)	2.309.135	2.128.003
(G) Percent. das despesas com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental (F/C)	25,20%	37,62%

(1) Fonte: Siafi Gerencial.
(2) Valores apurados com base nos dados constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2004 – Secretaria do Tesouro Nacional e já utilizados na tabela Despesas executadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

O quadro anterior demonstra que o limite mínimo equivalente a 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 da Constituição Federal não foi observado, já que a União aplicou apenas 25,20% das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental.

Todavia, o relatório da STN espelha situação totalmente distinta. Segundo aquela Secretaria, a subvinculação foi atendida com a aplicação de 37,62% da arrecadação líquida de impostos.

Essa diferença deve-se, basicamente, ao fato de a STN utilizar base de cálculo menor que a apurada pelo TCU, em razão da dedução indevida de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, não oriundas de impostos, como aquela prevista no inciso III do art. 159 da Constituição Federal (CIDE) e a compensação dos estados exportadores, conforme esclarecido anteriormente.

Registre-se, ainda, que não foram considerados, nos cálculos em tela, os recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), tendo em vista a impossibilidade de se identificar, no âmbito do Siafi, as respectivas despesas aplicadas especificamente no ensino fundamental ou na erradicação do analfabetismo.

Limites de Gastos com Saúde

A Emenda Constitucional nº 29/2000 definiu 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; "*

Essa vinculação assegurou o comprometimento por parte da União e demais esferas de governo de gastos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde, evitando eventuais instabilidades da arrecadação de receitas. Contudo, argumenta-se que iniciativas nesse sentido vieram a promover o esvaziamento da Seguridade Social, com a desvinculação das contribuições federais dos 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.

Ressalte-se que a interpretação do item "b" do art. 77 do ADCT foi objeto de controvérsia, pois surgiram questionamentos sobre a base de cálculo a ser considerada para o período 2001 a 2004. Sobre essa questão, esta Corte de Contas, por ocasião de exame do TC n.º 017.872/2002-5, que trata de Consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados sobre a forma de aplicação da Emenda Constitucional n.º 29/2000, proferiu a Decisão n.º 143/2002 – TCU – Plenário, Sessão de 06.03.02, na qual foi firmado o seguinte entendimento:

> *"8.2. responder à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que na interpretação da alínea 'b' do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional n.º 29/2000, deve ser adotado o conceito de 'base móvel', ou seja, a expressão 'valor apurado no ano anterior' deve ser compreendida como o valor efetivamente empenhado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, sobre o qual deverá ser adicionada a variação nominal do PIB, para efeito de definição do valor mínimo a ser despendido no exercício subseqüente, até o ano de 2004;"*

Assim, durante o período compreendido entre 2001 e 2004, entende-se que as despesas mínimas com saúde deverão 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, devem-se apurar os gastos dos orçamentos fiscal e da seguridade social ocorridos na função "Saúde", desconsiderados os seguintes itens:

a) Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida;

b) Aposentadorias e Reformas e Pensões;

c) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Há que se calcular, então, o valor das despesas empenhadas pela União nos exercícios de 2004 e 2003, em relação ao ano anterior, para fins de apuração do cumprimento do disposto na alínea *b* do inciso I do art. 77 do ADCT. Além disso, devem ser apurados os valores de restos a pagar cancelados, referentes aos respectivos exercícios.

O quadro a seguir consolida esses valores:

Despesas Empenhadas com Ações e Serviços de Saúde – 2003 e 2004

Cod	Subfunção	Empenho emitido 2003 (A)	RP Cancel. 2003 (B)	Empenho emitido 2004 (C)	RP Cancel. 2004 (D)	(C/A) (1)	(C-D)/(A-B) (2)
121	Planejamento e Orçamento	-	-	3.932.000	0	-	-
122	Administração Geral	3.048.579.907	5.276.144	3.629.394.174	7.783.354	119,05%	119,00%
124	Controle Interno	-	-	4.754.386	40.935	-	-
125	Normatização e Fiscalização	37.999.345	604.579	17.782.151	0	46,80%	47,55%
126	Tecnologia da Informação	121.461.657	5.012.133	68.994.509	34.850	56,80%	59,22%
128	Formação de Recursos Humanos	38.853.249	771.247	193.181.411	386.611	497,21%	506,26%
131	Comunicação Social	-	-	97.051.811	3.055	-	-
183	Informação e Inteligência	-	-	70.710.684	0	-	-
212	Cooperação Internacional	35.175.000	0	1.000.000	0	2,84%	2,84%
241	Assistência ao Idoso	1.036.838	13.852	-	-	-	-
242	Assistência ao Portador de Deficiência	872.859	80.000	-	-	-	-
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	415.035	0	-	-	-	-
244	Assistência Comunitária	7.994.281	58.657	-	-	-	-
273	Previdência Complementar	5.205.949		4.896.756	0	94,06%	94,06%
301	Atenção Básica	3.879.930.271	1.998.004	496.372.468	708.527	12,79%	12,78%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	15.146.597.404	24.292.231	1.372.175.439	19.064.889	9,06%	8,95%
303	Suporte Profilático e Terapêutico	2.479.721.679	8.075.097	2.316.679.915	3.272.716	93,42%	93,60%
304	Vigilância Sanitária	165.760.184	3.024.455	107.356.098	238.694	64,77%	65,82%
305	Vigilância Epidemiológica	976.023.290	2.079.307	987.748.021	3.605.786	101,20%	101,05%
306	Alimentação e Nutrição	464.821.762	10.077.915	139.589.045	0	30,03%	30,70%

Cod	Subfunção	Empenho emitido 2003 (A)	RP Cancel. 2003 (B)	Empenho emitido 2004 (C)	RP Cancel. 2004 (D)	(C/A) (1)	(C-D)/(A-B) (2)
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	58.027.774	248.251	60.849.742	0	104,86%	105,31%
363	Ensino Profissional	221.819.114	3.550.427	-	939.648	-	-
364	Ensino Superior	25.805.232	51.128	-	0	-	-
365	Educação Infantil	13.463.051	32.399	12.715.766	0	94,45%	94,68%
366	Educação de Jovens e Adultos	-	-	2.000.000		-	-
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	-	-	19.211.115	0	-	-
423	Assistência aos Povos Indígenas	-	-	2.943.081	17.600	-	-
511	Saneamento Básico Rural	231.244.313	3.715.260	64.804.948	1.349.288	28,02%	27,89%
512	Saneamento Básico Urbano	-	-	282.464.237	7.353	-	-
571	Desenvolvimento Cientifico	154.811.117	1.473.640	177.715.287	231.395	114,79%	115,75%
572	Desenvolvimento Tecn. e Engenharia	6.870.633	20.476	58.999.245	48.806	858,72%	860,57%
573	Difusão do Conhecimento Cient. e Tecn.	26.056.683	80.891	26.724.956	8.355	102,56%	102,85%
665	Normalização e Qualidade	25.016.048	128.246	-	3.119	-	-
845	Transferências	-	-	3.865.306.635	0	-	-
846	Outros Encargos Especiais	-	-	18.553.365.447	3.891.035	-	-
	TOTAL	**27.173.562.675**	**70.664.339**	**32.638.719.327**	**41.636.016**	**120,11%**	**120,27%**

Fonte: Siafi, consultas efetuadas em 10.3.2005.
(1) Variação da Despesa Empenhada.
(2) Variação da Despesa Empenhada Líquida (excluídos os Restos a Pagar Cancelados).

A variação nominal do PIB em 2003, em relação a 2002, foi de 15,61% (R$ 1.556.182 milhões, contra R$ 1.346.028 milhões). Considerados os dados disponíveis, procede-se aos cálculos dos limites determinados pela EC n.º 29/2000, constantes do quadro a seguir:

Gastos Mínimos com Ações e Serviços de Saúde – 2003/2004

(em R$ 1,00)

Exercício	Item	Valor (1)	Valor (2)
2003	Valor Empenhado em 2003 (a)	27.173.562.675	27.102.898.336
2004	Valor Mínimo 2004 (b) = (1,1561*a)	31.415.355.809	31.333.660.766
	Valor Empenhado em 2004 (c)	32.638.719.327	32.597.083.311
	Valor acima do Mínimo (c-b)	1.223.363.518	1.263.422.545
2004/2003	Variação Despesas ((c-a /a)*100)	20,11%	20,27%

Fonte: Siafi, consultas efetuadas em 10.3.2005.
(1) Despesa Empenhada.
(2) Despesa Empenhada, excluídos os Restos a Pagar Cancelados.

Conforme se observa, a variação das despesas empenhadas entre os exercícios de 2003 e 2004 foi de 20,11%. Excluindo-se os Restos a Pagar cancelados do exercício de 2003, o percentual aumenta para 20,27%. 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 15,61%.

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, o orçamento da seguridade social 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 da Saúde, da Previdência Social e/ou da Assistência Social, 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 dessa última esfera, visando, mediante confronto, demonstrar o resultado da Seguridade Social no exercício de 2004, conforme a tabela seguinte:

Receitas e Despesas da Seguridade Social

(em R$ 1,00)

Itens	2004
1. Receitas Arrecadadas	204.229.446.967
2. Recursos Diretamente Arrecadados	6.513.079.890
3. Multas e Juros	2.411.036.536
4. Total de Receitas (1+2+3)	**213.153.563.394**
5. Despesa Realizada Total da Seguridade	231.426.913.433
6. Ajuste da despesa (*)	628.898.569
% Ajuste da despesa (6 / 5)	0,27%
7. Despesa Total da Seguridade Ajustada (5 - 6)	**230.798.014.864**
8. Resultado da Seguridade (4 – 5)	-18.273.350.039
9. Resultado da Seguridade Ajustado (4 - 7)	**-17.644.451.470**
10. DRU	29.812.683.527
11. Resultado da Seguridade Ajustado + DRU (9+10)	**12.168.232.057**

Fonte: Siafi.

Nota: Das receitas de contribuições e das respectivas multas e juros (linhas 1 e 3), foram deduzidos os recursos da Desvinculação das Receitas da União – DRU.

Registre-se que o ajuste procedido na despesa mencionada na linha 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", de R$

624.399.463,90 e R$ 4.499.105,00, respectivamente. Segundo metodologia adotada pelo Tribunal de Contas da União na Decisão Plenária n.º 1.511/2002, esses benefícios não podem 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. Contudo, a metodologia adotada permite que se compute esse tipo de despesa quando realizada por órgãos/entidades vinculados ao sistema de seguridade. Nesta hipótese, tratar-se-ia de custos de manutenção do próprio sistema de seguridade.

As receitas arrecadadas (linha 1 da tabela) compreendem tão-somente as naturezas de receitas de contribuições propostas pela Secretaria de Orçamento Federal, constantes da Nota Técnica ASTEC/SOF/MP n.º 05, de 8.5.2003, que trata da classificação de receitas da Seguridade Social do governo federal, objetivando o mapeamento e a distinção dessas receitas em relação àquelas que integram o orçamento fiscal. Entretanto, foram excluídos dessas receitas 40% do Pis/Pasep, destinados ao BNDES para financiamento de ações de desenvolvimento econômico (art. 239 da CF), e 60% da receita de alienação de bens apreendidos, que pertencem ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf). Destaque-se que a ação 0158 – "Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES", que em exercícios anteriores constava na esfera da Seguridade, passou a integrar o orçamento fiscal em 2004. Essa alteração revelou-se mais consentânea com a natureza da despesa, voltada para o fomento da atividade econômica. Registre-se que essa despesa atingiu R$ 5.350.692.315,00, em 2004, e eventual equívoco em sua classificação distorceria a análise dos gastos com a Seguridade Social.

Os recursos diretamente arrecadados (linha 2 da tabela) referem-se às receitas próprias das unidades orçamentárias vinculadas aos Ministérios da Saúde e da Previdência Social.

Os valores das multas referentes às receitas que integram a Seguridade Social (linha 3 da tabela) também foram considerados na tabela anterior. Isso decorre da Decisão Plenária TCU nº 770/2001, que firmou entendimento no sentido de que as multas incidentes sobre as contribuições pertencentes à Seguridade Social, administradas pela Secretaria da Receita Federal, são vinculadas a essa esfera orçamentária. Nos cálculos, foram incluídos, ainda, os juros de mora referentes a essas contribuições.

O confronto entre receitas e despesas apontou para resultado negativo da Seguridade Social no exercício de 2004 (linhas 8 e 9 da tabela). Contudo, é de ver que 20% das receitas de contribuição da Seguridade integram a chamada “Desvinculação das Receitas da União” (DRU). 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: R$ 12.168.232.057. Ou seja, parcela dos recursos de contribuições vinculadas à Seguridade, objeto de desvinculação, financiou despesas do orçamento fiscal ou contribuiu para o atingimento de *superavit* primário no exercício de 2004.

Considerando que o *superavit* primário do governo federal atingiu 3,11% do PIB, esse eventual saldo positivo – se não houvesse desvinculação de receitas da Seguridade Social – representaria 22% do *superavit* alcançado ou 0,7 % do PIB.

3.3.9 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento (OI), aprovado pela Lei n.º 10.837, de 16.1.2004, contempla os dispêndios de capital realizados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista não-integrantes do orçamento 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 2004, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 24.762 milhões, correspondentes a 80,4% da dotação final autorizada, representando um crescimento de 3,6% em relação ao investimento total realizado pelas estatais em 2003, em valores atualizados, mês a mês, para dezembro de 2004, pelo IGP-DI.

Fontes de Financiamento do Orçamento de Investimento

O quadro abaixo apresenta a composição, por fontes de financiamento, dos recursos do orçamento de investimento.

Fontes de Financiamento do Orçamento de Investimento, por Natureza – 2004

(em R$ milhares)

Fontes de Financiamento	Dotação Inicial (A)	Crédito Adicional (B)	Dotação Final (C=A+B)	% (C/∑ C)	Realizado (D)	% (D/∑ D)	% (D/C)
Geração Própria	**18.811.127**	**3.821.849**	**22.632.975**	**73,5**	**21.569.619**	**87,1**	**95,3**
Rec. p/ Aumento do P. Líquido	**882.897**	**225.334**	**1.108.231**	**3,6**	**306.299**	**1,2**	**27,6**
Tesouro	97.550	75.011	172.561	0,6	36.539	0,1	21,2
Direto	97.550	49.845	147.395	0,5	28.007	0,1	19,0
Saldos de Exerc. Anteriores	0	25.166	25.166	0,1	8.532	0,0	33,9
Controladora	573.190	248.014	921.204	2,7	266.899	1,1	32,5
Outras Estatais	1	(1)	0	0,0	0	0,0	0,0
Outras Fontes	212.156	(97.691)	114.465	0,4	2.861	0,0	2,5
Oper. de Crédito Longo Prazo	**9.210.669**	**(5.140.562)**	**4.070.107**	**13,2**	**746.428**	**3,0**	**18,3**
Internas	1.492.000	(904.477)	587.523	1,9	477.100	1,9	81,2
Externas	7.718.669	(4.236.085)	3.482.584	11,3	269.328	1,1	7,7
Outros Rec. de Longo Prazo	**4.136.913**	**(1.136.127)**	**3.000.787**	**9,7**	**2.139.187**	**8,6**	**71,3**
Controladora	692.845	(106.182)	586.663	1,9	162.917	0,7	27,8
Outras Estatais	3.435.668	(1.024.957)	2.410.712	7,8	1.976.270	8,0	82,0
Outras Fontes	8.400	(4.988)	3.412	0,0	0	0,0	0,0
TOTAL GERAL	**33.041.606**	**(2.229.507)**	**30.812.099**	**100,0**	**24.761.53**	**100,0**	**80,4**

Fonte: Balanço Geral da União – Volume IV

Fatores diversos, tais como a ocorrência de expressivos saldos de caixa, dificuldades de captação de recursos de terceiros, principalmente externos, altas taxas de juros e outros, persuadiram as empresas a buscarem opções de financiamentos mais favoráveis do que aquelas oferecidas pelo mercado financeiro, interno ou externo. Na ausência de melhor alternativa, as empresas ampliaram significativamente a participação dos respectivos recursos, auferidos por meio de seus negócios operacionais, na composição da cesta de fontes de financiamento dos investimentos. Os recursos próprios representaram 87% das fontes de financiamento dos investimentos, contra 77% apurados em 2003.

Como se observa no quadro anterior, o conjunto das empresas estatais federais não executou a totalidade da dotação final autorizada para o exercício de 2004. Esse fato decorreu, principalmente, da dificuldade apresentada por algumas empresas em realizar as Operações de Crédito de Longo Prazo previstas no orçamento, especialmente no mercado externo, conforme consta do Balanço Geral da União (fls.18).

Despesas por Empresa

Em 31.12.2004, havia 136 empresas estatais federais cadastradas no Sistema de Informação das Estatais (Siest). O orçamento de investimento das empresas estatais consignou inicialmente as programações de 59 empresas estatais federais. Ao longo da execução orçamentária, foram inseridas no orçamento de investimento para 2004 as programações de 9 empresas do setor produtivo, todas ligadas ao Grupo Petrobras. Com isso, para fins de acompanhamento e consolidação, o orçamento de investimento para 2004 passou a englobar as programações de 68 empresas estatais

federais, sendo 57 do setor produtivo e 11 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 Despesa por Empresa – 2004

(em R$ milhares)

Empresa	Dotação Inicial (a)	Crédito Adicional (b)	Dotação Final (c = a +b)	Realizado Anual (d)	Compos. % (d/sTd)	Desemp. % (d / c)
FINEP	3.000	0	3.000	557	0,0	18,6
BASA	78.735	34.075	112.810	66.229	4,7	58,7
BNB	40.567	25.274	65.842	26.602	1,9	40,4
IRB-Brasil Re	18.874	(5.468)	13.406	4.854	0,3	36,2
CAIXA	980.223	0	980.223	432.813	30,7	44,2
BB	1.957.730	(257.820)	1.699.910	846.326	60,1	49,8
BEC	38.974	0	38.974	7.034	0,5	18,0
BEP	144	310	454	451	0,0	99,4
BEM	12.004	0	12.004	106	0,0	0,9
BESC	11.224	21.138	32.362	13.117	0,9	40,5
BNDES	77.733	0	77.733	10.620	0,8	13,7
Subtotal do Setor Financeiro	**3.219.208**	**(182.490)**	**3.036.718**	**1.408.709**	**100,0**	**46,4**
CEPEL	13.100	0	13.100	5.512	0,2	42,1
ELETRONUCLEAR	405.643	(62.700)	342.943	246.976	8,7	72,0
ELETROBRAS	60.269	(4.590)	55.679	19.716	0,7	35,4
ELETRONORTE	1.156.661	(117.000)	1.039.661	776.035	27,2	74,6
ELETROSUL	308.680	(83.169)	225.511	168.506	5,9	74,7
CHESF	858.826	(180.000)	678.826	602.194	21,1	88,7
FURNAS	1.023.520	(60.770)	962.750	788.976	27,7	82,0
LIGHTPAR	50	0	50	7	0,0	13,4
ELETROACRE	19.859	21.999	41.858	16.391	0,6	39,2
CEAL	34.000	13.000	47.000	28.741	1,0	61,2
CEPISA	34.922	19.000	53.922	27.495	1,0	51,0
CERON	27.140	31.818	58.958	19.070	0,7	32,3
BVENERGIA	13.169	5.260	18.429	10.680	0,4	58,0
MANAUS ENERGIA	163.025	(27.436)	135.589	82.173	2,9	60,6
CGTEE	115.176	(15.176)	100.000	39.259	1,4	39,3
CEAM	94.272	(33.499)	60.773	17.000	0,6	28,0
Subtotal do Grupo Eletrobras	**4.328.312**	**(493.264)**	**3.835.048**	**2.848.730**	**100,0**	**74,3**
PETROBRAS	14.629.813	(65.765)	14.564.048	13.259.717	66,2	91,0
BRASOIL	0	136.536	136.536	139.653	0,7	102,3
BR	465.467	(37.654)	427.813	350.173	1,7	81,9
GASPETRO	250	0	250	0	0,0	0,0
PETROQUISA	3.541	(3.241)	300	208	0,0	69,5
TBG	37.090	31.004	68.094	30.647	0,2	45,0
TRANSPETRO	87.271	(36.148)	51.124	35.028	0,2	68,5
FIC	0	82.105	82.105	0	0,0	0,0
PIFCo	0	1.000	1.000	1.486	0,0	148,6
REFAP	940.083	254.825	1.194.908	1.010.667	5,0	84,6
PNBV	4.196.097	(1.462.527)	2.733.570	2.604.276	13,0	95,3
5283 PARTICIPAÇÕES	0	134.810	134.810	21.636	0,1	16,0
BOC	69.228	251.623	320.852	50.172	0,3	15,6
PIB BV	3.906.352	(1.325.226)	2.581.126	2.249.627	11,2	87,2
e-PETRO	4.530	(4.530)	0	0	0,0	0,0
PETRORIO	0	23	23	19	0,0	82,1
TNS	0	278.833	278.833	205.721	1,0	73,8

Empresa	Dotação Inicial (a)	Crédito Adicional (b)	Dotação Final (c = a +b)	Realizado Anual (d)	Compos. % (d/sTd)	Desemp. % (d / c)
TRIUNFO	0	3.417	3.417	3.002	0,0	87,8
TCG	0	110.000	110.000	65.157	0,3	59,2
Subtotal do Grupo Petrobras	**24.339.722**	**(1.650.913)**	**22.688.809**	**20.027.190**	**100,0**	**88,3**
CEASA/MG	9.547	(7.457)	2.090	841	0,2	40,3
CASEMG	1.220	(100)	1.120	1.032	0,2	92,1
CEAGESP	14.660	(6.630)	8.030	2.046	0,4	25,5
SERPRO	55.157	0	55.157	28.746	6,0	52,1
CMB	27.000	0	27.000	26.910	5,6	99,7
COBRA	20.000	57.600	77.600	59.963	12,6	77,3
BB TURISMO	600	2.067	2.667	1.404	0,3	52,7
EMGEA	758	0	758	335	0,1	44,2
CBEE	312	0	312	3	0,0	1,1
DATAPREV	35.000	0	35.000	8.432	1,8	24,1
CDC	13.520	4.184	17.704	4.869	1,0	27,5
CODESA	8.800	15.812	24.612	303	0,1	1,2
CODEBA	22.970	24.090	47.059	6.793	1,4	14,4
CODESP	74.366	(5.579)	68.787	16.162	3,4	23,5
CODOMAR	300	0	300	10	0,0	3,3
CDP	11.000	11.977	22.977	13.791	2,9	60,0
CDRJ	17.500	18.763	36.263	1.914	0,4	5,3
CODERN	11.308	11.013	22.321	5.949	1,2	26,7
ECT	738.302	0	738.302	250.200	52,5	33,9
INFRAERO	90.344	(35.078)	55.265	44.814	9,4	81,1
IMBEL	1.700	0	1.700	1.700	0,4	100,0
EMGEPRON	0	1.500	1.500	685	0,1	45,7
Subtotal demais S. Produtivo	**1.154.364**	**92.160**	**1.246.524**	**476.903**	**100,0**	**38,3**
TOTAL	**33.041.606**	**(2.234.507)**	**30.807.099**	**24.761.532**		**80,4**

Fonte: Balanço Geral da União – Volume IV

Dessa forma, verifica-se que somente 8 empresas estatais executaram mais que noventa por cento do orçamento. Deve ser observado, também, que 36 empresas não executaram nem cinqüenta por cento da programação orçamentária estabelecida.

Das outras 68 empresas não-integrantes do orçamento de investimento, e, por conseguinte, não incluídas nos relatórios de dados e comentários do Volume IV do Balanço Geral da União, 16 tiveram suas programações de gastos integralmente incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, e 52 não apresentaram quaisquer programações orçamentárias. Destas últimas, 25 são empresas incorporadas ao universo SIEST em 2003, das quais 2 vinculadas ao Banco do Brasil e as outras 23 ao Grupo Petrobras.

Segue relação das empresas que não consignaram dotação no orçamento de investimento das estatais, no exercício de 2004, ou que foram contempladas nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Empresas que não constaram do Orçamento de Investimento 2004

• Com programação incluída nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – Codebar
Companhia de Desenv. dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf
Companhia de Navegação do São Francisco – Franave
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM
Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

Companhia Nacional de Abastecimento – Conab
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – Trensurb
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa
Hospital de Clínicas de Porto Alegre
Hospital Cristo Redentor S.A.
Hospital Fêmina S.A.
Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.
Indústrias Nucleares do Brasil S.A.
Nuclebras Equipamentos Pesados S.A. – Nuclep
Radiobras – Empresa Brasileira de Comunicação S.A.
Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

• **Não apresentaram programas de investimento:**

Agência Especial de Financiamento Industrial – Finame
Ativos S.A. – Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros
Banco do Brasil Ag Viena
Bear Insurance Company Limited
Brazilian American Merchant Bank
Brasoil Alliance Company
Brasoil Oil Services Company Nigeria Limited
BB Administração de Ativos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.
BB Administradora de Cartões de Crédito S.A.
BB Administradora de Consórcios S.A.
BB Banco de Investimento S.A.
BB Banco Popular do Brasil S.A.
BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A.
BB Securities Limited
BB-Leasing Company Limited
BB-Leasing S.A. – Arrendamento Mercantil
BEC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda.
BEM Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda.
BEM Serviços Gerais Ltda.
BEM Vigilância e Transporte de Valores S.A.
BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – Bescval
BESC Financeira S.A. – Crédito, Financiamento e Investimentos – Bescredi
BESC S.A. – Crédito Imobiliário
BESC S.A. Arrendamento Mercantil
BNDES Participações S.A. – BNDESPAR
Catleia Oil Company
Centrais de Abastecimento do Amazonas S.A. – CEASA/AM (em liquidação)
Dataflux – Serviços de Telecomunicações S.A.
Downstream Participações Ltda.
Eg3 S.A.
Empresa de Pesquisa Energética – EPE
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – Geipot (em liquidação)
Indústria Carboquímica Catarinense S.A. – ICC (em liquidação)
Itaipu Binacional – Itaipu
Petrobras America Inc.
Petrobras Argentina S.A.
Petrobras Bolivia Inversiones y Servicios S.A.
Petrobras Colombia Limited
Petrobras Comercializadora de Energia Ltda.

Petrobras Energia Participaciones S.A.
Petrobras Europe Limited
Petrobras Finance Limited
Petrobras International Braspetro Bv – Sucursal Angola
Petrobras International Braspetro Bv – Sucursal Colombia
Petrobras Participações, Sociedad Unipersonal
Petroleo Brasileiro Nigeria Limited
Petrolera Entre Lomas S.A.
Petrolera Santa Fé Southern Cone, Inc.
Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima - RFFSA (em liquidação)
Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras
Transportadora Amazonense de Gás S.A. – TAG
Usina Termelétrica Nova Piratininga Ltda.

Despesas por Setor e por Órgão

O orçamento de investimento contemplou 68 unidades orçamentárias, divididas da seguinte forma: 11 do setor financeiro e 57 do setor produtivo estatal. O setor produtivo estatal é organizado por 16 empresas do Grupo Eletrobras, 19 do Grupo Petrobras e 22 empresas consideradas independentes.

O quadro abaixo evidencia, em valores consolidados por setor, a dotação inicialmente fixada, suas alterações, a dotação final e a realização anual. O desempenho da execução orçamentária de cada setor é apresentado na última coluna.

Demonstrativo da Despesa por Setor – 2004

(em R$ milhares)

Setor	Dotação Inicial (a)	Crédito Adicional (b)	Dotação Final (c = a+b)	Realizado Anual (d)	Comp. % (d/Td)	Realizado Anual (d)	Desempe-nho % (d / c)
Setor Produtivo Estatal	29.822.398	(2.052.016)	27.770.382	23.352.823	94,3	23.352.823	84,1
Setor Financeiro	3.219.208	(182.490)	3.036.718	1.408.709	5,7	1.408.709	46,4
TOTAL	**33.041.606**	**(2.234.506)**	**30.807.099**	**24.761.532**	**100,0**	**24.761.532**	**80,4**

Fonte: Balanço Geral da União – Volume IV

A baixa execução da programação orçamentária fica evidente no Demonstrativo da Despesa por Órgão, que agrupa as estatais conforme sua vinculação aos 9 Ministérios supervisores. De maneira geral, o nível de execução da despesa do OI ficou muito abaixo do programado, exceto nas empresas supervisionadas pelos Ministérios de Minas e Energia e da Defesa, que executaram mais de 80% da dotação autorizada.

Demonstrativo da Despesa por Órgão – 2004

(em R$ milhares)

Ministério	Lei + Créditos (A)	Execução (B)	(B)/(A) %
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	11.240	3.919	**34,87**
Ciência e Tecnologia	3.000	557	**18,56**
Fazenda	3.119.166	1.514.890	**48,57**
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	77.733	10.620	**13,66**
Minas e Energia	26.524.170	22.875.924	**86,25**
Previdência Social	35.000	8.432	**24,09**
Transportes	240.023	49.791	**20,74**
Comunicações	738.302	250.200	**33,89**
Defesa	58.465	47.199	**80,73**

Ministério	Lei + Créditos (A)	Execução (B)	(B)/(A) %
TOTAL	**30.807.099**	**24.761.532**	**80,38**

Fonte: Balanço Geral da União - Volume IV

Despesa por Função, Subfunção e Programa

O quadro seguinte demonstra a execução orçamentária dos investimentos por função:

Execução da Despesa por Função – 2004

(em R$ 1,00)

Função	Lei + Créditos (A)	Executado (B)	%/Total	(B)/(A) %
Previdência Social	35.000.000	8.432.427	**0,03**	**24,09**
Agricultura	11.240.290	3.919.366	**0,02**	**34,87**
Indústria	30.200.000	29.295.442	**0,12**	**97,00**
Comércio e Serviços	3.172.899.378	1.499.156.873	**6,05**	**47,25**
Comunicações	738.302.000	250.199.675	**1,01**	**33,89**
Energia	26.524.169.749	22.875.923.786	**92,38**	**86,25**
Transporte	295.287.916	94.604.629	**0,38**	**32,04**
TOTAL	**30.807.099.333**	**24.761.532.198**	**100,00**	**80,38**

Fonte: Balanço Geral da União

Nesse demonstrativo, nota-se a elevada concentração da Dotação Final na função Energia, que agrega as dotações dos grupos Eletrobras e Petrobras.

No quadro a seguir, estão demonstradas as dotações orçamentárias e a execução das despesas por subfunção:

Execução da Despesa por Subfunção – 2004

(em R$ 1,00)

Subfunção	Lei + Créditos (A)	Executado (B)	%/Total	(B)/(A) %
Administração Geral	757.800	334.686	**0,00**	**44,17**
Tecnologia da Informação	90.157.103	37.178.234	**0,15**	**41,24**
Defesa Naval	1.500.000	685.366	**0,00**	**45,69**
Abastecimento	11.240.290	3.919.366	**0,02**	**34,87**
Produção Industrial	28.700.000	28.610.076	**0,12**	**99,69**
Comercialização	77.600.000	59.962.897	**0,24**	**77,27**
Serviços Financeiros	3.036.717.829	1.408.709.288	**5,69**	**46,39**
Turismo	2.666.646	1.404.195	**0,01**	**52,66**
Comunicações Postais	738.302.000	250.199.675	**1,01**	**33,89**
Energia Elétrica	3.930.260.269	2.856.600.142	**11,54**	**72,68**
Petróleo	22.550.659.480	20.015.086.706	**80,83**	**88,76**
Transporte Aéreo	55.265.331	44.813.886	**0,18**	**81,09**
Transporte Hidroviário	240.022.585	49.790.743	**0,20**	**20,74**
Transportes Especiais	40.000.000	3.494.985	**0,01**	**8,74**
Outros Encargos Especiais	3.250.000	741.953	**0,00**	**22,83**
TOTAL	**30.807.099.333**	**24.761.532.198**	**100,00**	**80,38**

Fonte: Balanço Geral da União – Volume IV

A subfunção Petróleo representou 81% da despesa executada. O fato demonstra a importância das empresas Grupo Petrobras dentro do orçamento de investimento das empresas estatais.

O quadro seguinte demonstra a execução orçamentária por programa:

Despesa por Programa – 2004

(em R$ milhares)

Programa	Lei+Créditos (A)	Executado (B)	%/ Total	(B)/(A) %
Gestão da Política de Previdência Social	28.900	6.850	**0,03**	**23,70**
Gestão da Política dos Transportes	2.300	498	**0,00**	**21,64**
Corredor São Francisco	43.973	5.857	**0,02**	**13,32**
Corredor Leste	54.475	1.326	**0,01**	**2,43**
Corredor Transmetropolitano	64.573	15.634	**0,06**	**24,21**
Corredor Nordeste	36.925	9.514	**0,04**	**25,77**
Corredor Oeste-Norte	1.410	1.133	**0,00**	**80,40**
Corredor Araguaia-Tocantins	20.867	12.095	**0,05**	**57,96**
Aprimoramento dos Serviços Postais	514.392	159.241	**0,64**	**30,96**
Energia Cidadã	160.929	43.589	**0,18**	**27,09**
Gestão da Política de Energia	68.741	38.479	**0,16**	**55,98**
Atuação Internacional na Área de Petróleo	3.124.563	2.323.022	**9,38**	**74,35**
Dist. Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Outros Comb.	381.867	328.242	**1,33**	**85,96**
Indústria Petroquímica	2.065	1.718	**0,01**	**83,22**
Oferta de Petróleo e Gás Natural	12.884.927	12.176.024	**49,17**	**94,50**
Refino de Petróleo	3.017.870	2.758.055	**11,14**	**91,39**
Transporte Dutoviário de Petróleo e Derivados	831.757	636.010	**2,57**	**76,47**
Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados	7.100	2.261	**0,01**	**31,84**
Energia na Região Nordeste	735.775	623.423	**2,52**	**84,73**
Energia na Região Sul	325.657	205.056	**0,83**	**62,97**
Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	1.285.361	958.519	**3,87**	**74,57**
Energia na Região Norte	744.100	647.721	**2,62**	**87,05**
Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	31.236	17.247	**0,07**	**55,21**
Pesq. e Desenv. Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	615.610	547.213	**2,21**	**88,89**
Proteção ao Vôo e Segurança do Tráfego Aéreo	4.462	1.593	**0,01**	**35,69**
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	24.888	23.376	**0,09**	**93,92**
Produção de Material Bélico	660	660	**0,00**	**100,00**
Produção de Moeda e Documentos de Segurança	27.000	26.910	**0,11**	**99,67**
Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais	1.540.709	796.711	**3,22**	**51,71**
Investimento das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio	3.136.612	1.745.755	**7,05**	**55,66**
Energia nos Sistemas Isolados	299.647	162.978	**0,66**	**54,39**
Energia Alternativa Renovável	16.563	5.743	**0,02**	**34,67**
Brasil com Todo Gás	702.818	431.016	**1,74**	**61,33**
Eficiência Energética	68.366	48.063	**0,19**	**70,30**
TOTAL	**30.807.099**	**24.761.532**	**100,00**	**80,38**

Fonte: Balanço Geral da União – volume IV

Das informações constantes desse quadro, destaca-se a baixa execução dos programas Corredor São Francisco e Corredor Leste, correspondente a 13% e 2% da dotação aprovada, respectivamente. Ambos os programas estão vinculados à política de infra-estrutura de transportes.

Projetos e Atividades sem Cobertura Orçamentária

Foram identificadas infrações ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao art. 40 da Lei nº 10.707/2003 – Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou seja, execução de despesa sem suficiente disponibilidade orçamentária. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou que sempre alertou tempestivamente a direção das empresas e os respectivos ministérios supervisores a respeito da necessidade da observância estrita do teto orçamentário aprovado em nível de subtítulo.

Não obstante as determinações legais e as recomendações do MPOG, verifica-se que onze empresas apresentaram subtítulos com nível de realização superior à dotação aprovada, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Projetos/Atividades sem Cobertura Orçamentária

(em R$ milhares)

Empresa Ação Discriminação		Dotação Final (a)	Realizado no ano (b)	Excesso % (b/a-1)
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – Casemg				
4103 0031	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - No Estado de Minas Gerais	170	174	**2,2**
Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro				
4102 0001	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos - Nacional	1.871	2.103	**12,4**
Casa da Moeda do Brasil – CMB				
4105 0033	Manutenção e Adequação da Infra-Estrutura Operacional - No Estado do Rio de Janeiro	6.000	6.120	**2,0**
Banco do Estado do Piauí S.A. – BEP				
4103 0022	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - No Estado do Piauí	373	380	**1,8**
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras				
1119 0033	Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural no Campo Petrolífero de Roncador (RJ) - No Estado do Rio de Janeiro	714.000	752.689	**5,4**
2751 0010	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Norte - Na Região Norte	117.500	121.463	**3,4**
2767 0001	Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Ativ. de Refino - Nacional	241.100	252.857	**4,9**
3117 0020	Implantação de Usinas Eólicas para Geração de Energia Elétrica - Na Região Nordeste	1.200	5.230	**335,8**
4109 0001	Manutenção da Infra-Estrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural - Nacional	682.616	814.231	**19,3**
4393 0001	Exploração de Petróleo e Gás Natural - Nacional	2.772.140	2.911.791	**5,0**
4863 0001	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Desenvolvimento Sustentável para a Área de Petróleo e Gás Natural - Nacional	54.441	64.699	**18,8**
7048 0001	Implantação do Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste (de Cabiúnas-RJ a Catu-BA) - Nacional	6.500	8.638	**32,9**
Braspetro Oil Services Company				
12BF 0002	Adaptação de Plataformas de Produção - No Exterior	25.370	31.570	**24,4**
Companhia Energética de Alagoas				
1329 0027	Ampliação de Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica de Alagoas - No Estado de Alagoas	2.000	4.773	**138,6**
3409 0027	Ampliação de Rede Urbana de Distribuição de Energia Elétrica Estado de Alagoas	13.867	17.192	**24,0**
Centrais Elétricas de Rondônia S.A. – Ceron				
3404 0011	Ampliação de Rede Urbana de Distribuição de Energia Elétrica em Rondônia - No Estado de Rondônia	3.000	3.959	**32,0**
Petrobras International Finance Company				
4102 0002	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos - No Exterior	1.000	1.486	**48,6**
Petrobras Netherlands B.V.				
1924 0002	Conversão de Navios e Plataformas em Unidades de Produção - No Exterior	2.419.960	2.545.536	**5,2**
Petrobras International Braspetro B.V.				
4868 0002	Adequação da Infra-Estrutura de Distribuição no Exterior - No Exterior	20.689	25.728	**24,4**

Empresa Ação Discriminação	Dotação Final (a)	Realizado no ano (b)	Excesso % (b/a-1)
TOTAL	**7.083.797**	**7.570.619**	**741,1**

Fonte: Balanço Geral da União – Volume IV

A despesa realizada superior à dotação final é uma ocorrência que, além de não encontrar respaldo legal, constitui prática reiterada por parte de algumas empresas estatais na execução dos seus respectivos orçamentos, dado que a situação também ocorreu nos últimos exercícios.

Registre-se, contudo, que as maiores diferenças ocorreram nas despesas menos expressivas. Esse fato, embora não afaste a irregularidade, ao menos a atenua.

Distribuição Geográfica dos Investimentos

A Constituição Federal determina expressamente, no § 7º do art. 165, que o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

A tabela abaixo evidencia a distribuição geográfica dos investimentos. Os dispêndios de capital classificados como sendo de caráter nacional são, segundo o BGU, as ações que incorporam investimentos em mais de uma macro-região, algumas delas presentes em quase todas as unidades da Federação. Nessa condição, encontram-se exploração de petróleo e gás natural, manutenção dos sistemas de controle ambiental, dentre outras. Assim, não é possível apropriar esses dispêndios por região, razão pela qual são tratados em item específico, como despesa em nível nacional. Da mesma forma, os investimentos realizados em mais de um estado da região são classificados à parte, como sendo da própria região.

Distribuição Geográfica dos Investimentos – 2004

(em R$ milhares)

Macro-Região Região / Estado	Dotação Inicial (a)	Crédito Adicional (b)	Dotação Final (c = a + b)	Compos. % (c / Tc)	Realizado Anual (d)	Compos. % (d / Td)	Desemp. % (d / c)
Nacional	**9.737.312**	**1.529.707**	**11.267.019**	**36,6**	**8.914.006**	**36,0**	**79,1**
Exterior	**8.173.378**	**(2.182.178)**	**5.991.200**	**19,4**	**5.066.877**	**20,5**	**84,6**
Região Norte	**1.643.287**	**(128.809)**	**1.514.478**	**4,9**	**1.053.541**	**4,3**	**69,6**
Região Norte	398.000	(105.277)	292.723	1,0	194.951	0,8	66,6
Acre	26.986	23.043	50.029	0,2	19.062	0,1	38,1
Amapá	100.070	(24.740)	75.329	0,2	35.781	0,1	47,5
Amazonas	276.890	(22.279)	254.611	0,8	108.765	0,4	42,7
Pará	755.155	(34.628)	720.527	2,3	654.409	2,6	90,8
Rondônia	37.062	32.320	69.381	0,2	23.623	0,1	34,0
Roraima	27.595	5.354	32.949	0,1	12.795	0,1	38,8
Tocantins	21.529	(2.602)	18.928	0,1	4.155	0,0	21,9
Região Nordeste	**2.616.118**	**(148.311)**	**2.467.807**	**8,0**	**1.899.594**	**7,7**	**77,0**
Região Nordeste	1.902.723	(229.062)	1.673.661	5,4	1.456.585	5,9	87,0
Alagoas	40.461	19.327	59.789	0,2	31.861	0,1	53,3
Bahia	376.976	16.529	393.505	1,3	294.050	1,2	74,7
Ceará	77.351	546	77.897	0,3	28.160	0,1	36,2
Maranhão	110.847	(1.507)	109.340	0,4	31.432	0,1	28,7
Paraíba	7.491	1.757	9.247	0,0	4.023	0,0	43,5
Pernambuco	27.583	(2.417)	25.166	0,1	10.494	0,0	41,7
Piauí	40.309	40.283	80.591	0,3	30.154	0,1	37,4
Rio Grande do Norte	23.458	6.017	29.475	0,1	10.103	0,0	34,3
Sergipe	8.920	216	9.136	0,0	2.733	0,0	29,9

Macro-Região Região / Estado	Dotação Inicial (a)	Crédito Adicional (b)	Dotação Final (c = a + b)	Compos. % (c / Tc)	Realizado Anual (d)	Compos. % (d / Td)	Desemp. % (d / c)
Região Sudeste	**8.942.848**	**(1.384.049)**	**7.558.799**	**24,5**	**6.348.873**	**25,6**	**84,0**
Região Sudeste	3.451.565	(148.970)	3.302.595	10,7	2.913.740	11,8	88,2
Espírito Santo	242.781	(48.229)	194.552	0,6	123.844	0,5	63,7
Minas Gerais	316.435	(37.552)	278.883	0,9	240.466	1,0	86,2
Rio de Janeiro	3.674.962	(716.207)	2.958.755	9,6	2.415.796	9,8	81,6
São Paulo	1.257.104	(433.090)	824.014	2,7	655.026	2,6	79,5
Região Sul	**1.705.157**	**50.475**	**1.755.631**	**5,7**	**1.386.755**	**5,6**	**79,0**
Região Sul	416.900	(101.696)	315.204	1,0	221.764	0,9	70,4
Paraná	230.707	(75.278)	155.429	0,5	129.441	0,5	83,3
Rio Grande do Sul	1.043.088	226.534	1.269.623	4,1	1.028.994	4,2	81,0
Santa Catarina	14.461	914	15.376	0,0	6.556	0,0	42,6
Região Centro-Oeste	**223.507**	**28.659**	**252.166**	**0,8**	**91.888**	**0,4**	**36,4**
Região Centro-Oeste	29.710	(3.971)	25.739	0,1	20.352	0,1	79,1
Distrito Federal	67.386	(3.618)	63.768	0,2	9.165	0,0	14,4
Goiás	19.910	(2.153)	17.757	0,1	8.080	0,0	45,5
Mato Grosso	95.191	(1.263)	93.928	0,3	41.718	0,2	44,4
Mato Grosso do Sul	11.309	39.664	50.974	0,2	12.572	0,1	24,7
TOTAL GERAL	**33.041.606**	**(2.234.507)**	**30.807.099**	**100,0**	**24.761.532**	**100,0**	**80,4**

Fonte: Balanço Geral da União – Volume IV

Importa destacar, do quadro anterior, que os investimentos das empresas estatais concentram-se na região Sudeste, onde foram aplicados 24% dos gastos efetivados no âmbito do orçamento de investimento, ou o equivalente a 47% dos dispêndios regionalizados no País.

A despeito desses dados, não há elementos que permitam concluir definitivamente que as empresas estatais não estão observando o mandamento insculpido no § 7º do art. 165. Em primeiro lugar, porque não é possível apropriar, por região, parte significativa dos investimentos. Em segundo lugar, porque a região Sudeste é a mais populosa do País, razão pela qual é esperado que concentre a maior parte desses dispêndios.

Portanto, somente análise pontual e criteriosa dos programas desenvolvidos pelas empresas seria capaz de fornecer maiores elementos de convicção.

3.3.10 Dívida Pública Federal

Nos termos dos arts. 92 e 98 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e das alterações feitas pelo inciso I e pelo § 3º do inciso V, do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a dívida pública federal (DPF) compreende a dívida fundada ou consolidada e a flutuante. De acordo com o Balanço Geral da União, em 2004, esses dois grupos atingiram, respectivamente, o valor de R$ 1.326,7 bilhões e de R$ 32,0 bilhões, perfazendo um estoque total de R$ 1.358,7 bilhões, o que representa um crescimento nominal de R$ 81,5 bilhões, ou seja, de 9,4% em relação ao exercício anterior, quando o estoque era de R$ 1.277,2 bilhões. A DPF representa, portanto, 73,3% do Produto Interno Bruto.

A dívida contratual, que não será detalhada neste Relatório, caiu de R$ 54.439,0 milhões para R$ 43.574,0 milhões de 2003 para 2004, ou 19,96%. Observe-se que, embora essa dívida esteja distribuída nos diversos órgãos/entidades da Administração, essas informações não estão disponíveis no BGU. A dívida flutuante será apreciada em tópico específico desse relatório prévio sobre as contas da República. Esses conceitos de dívida não devem ser confundidos com a dívida pública mobiliária federal interna, que será também comentada em item específico do relatório que trata do cumprimento das metas fiscais.

A importância do tema reside no impacto do custo da dívida nas finanças públicas. A conta dos juros e encargos pagos ou apropriados no exercício de 2004 referentes à DPF foi de R$ 128 bilhões ou 6,9% do PIB. Apesar do elevado montante, é de registrar a ocorrência de significativa diminuição desses gastos em relação a 2003, quando a União despendeu R$ 145 bilhões relacionadas com dívida. É necessário registrar que o valor aqui utilizado para denominador na relação dívida/PIB é o PIB valorizado pelo Índice Geral de Preços – Centrado (IGP-C), definido como a média geométrica do IGP-DI dos meses t e t+1. A soma desses fluxos corrigidos corresponde ao PIB valorizado, como segue:

$$PIBV_t = IGPC_t \sum_{t=0}^{11} \frac{PIBM_{t-i}}{IGP_{t-i}} \ ,$$

onde PIBV é o PIB valorizado; IGPC, Índice Geral de Preços centrado; PIBM, PIB mensal estimado; IGP, Índice Geral de Preços – disponibilidade interna (vide Relatório de Inflação, págs. 61/3 – PIB Valorizado e Dívida Líquida do Setor Público).

O exame da matéria deve levar em consideração, ainda, diversos aspectos, a saber: o impacto macroeconômico de emissões médias diárias de R$ 1 bilhão sobre a poupança privada, a taxa básica de juros e o próprio crescimento econômico; a baixa visibilidade dos fluxos de entrada e saída de ativos e passivos que compõem o estoque; o descasamento de taxas de juros, prazos e moedas entre os ativos e passivos da União; a recorrente aparição de "esqueletos" – passivos até então ignorados - e a baixíssima realização dos créditos da dívida ativa da União. Todos esses fatores tornam essencial o acompanhamento do endividamento da União.

Há uma diferença fundamental relativamente aos encargos ou serviços da dívida entre países desenvolvidos e aqueles chamados emergentes. No primeiro caso, estoques elevados de dívida podem ser mantidos com taxas reais de juros relativamente baixas, uma vez que o risco de inadimplência é considerado baixo ou inexistente. No caso dos países emergentes, com histórico de inadimplência relativamente recente ou estratégias de desvalorização do valor real de ativos obtidos a partir de operações de crédito, o custo dos juros se constitui numa pesada carga para o Estado e a sociedade.

Cabe destacar ainda o ciclo vicioso entre a dívida, as taxa de juros e a confiança dos investidores. De um lado, a pressão exercida pelo setor público sobre a poupança doméstica dificulta a queda da taxa de juros reais da economia. De outro lado, a acumulação de ativos embute um risco de crédito que não é propriamente estimado, o que erode ainda mais a confiança dos investidores em momentos de crise, submetendo a União ao pagamento de taxas de juros reais superiores à sua capacidade de pagamento no curto prazo. Isso, por sua vez, contribui para uma maior expansão da dívida. Para romper esse ciclo, é necessário que o Estado gere sucessivos *superavits* primários para impedir a tendência de crescimento explosivo.

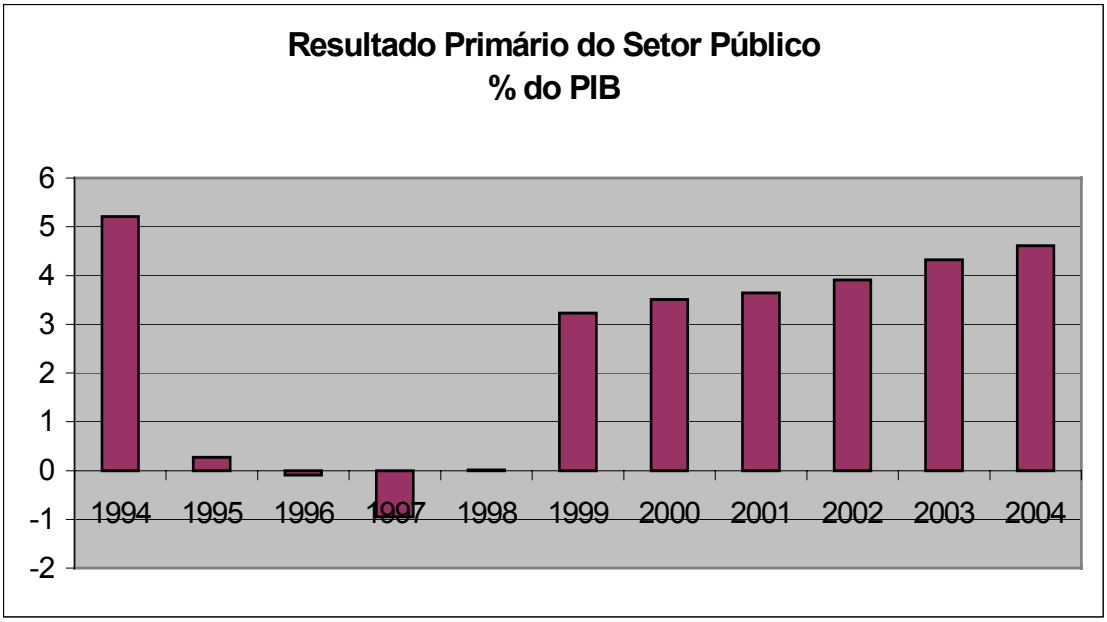
Para melhor compreensão do tema, este tópico está dividido em cinco partes, quais sejam:

1. cenário provável para o indicador dívida líquida/PIB, representado pelo *superavit* primário necessário para manutenção da dívida líquida em relação ao PIB em mesmo nível ou inferior ao alcançado no exercício de 2004. Utiliza-se o estoque inicial da dívida líquida como percentual do PIB no ano de 2005 e números previstos para taxa de crescimento do PIB e taxa de juros real;
2. análise da aderência entre a programação da despesa com a dívida e sua execução;
3. análise do demonstrativo de dívida consolidada determinado na Lei Complementar nº 101/2000, examinando-se as diferenças de valores entre o Balanço Geral da União e o referido quadro, as dificuldades conceituais introduzidas pela LRF e a demarcação da abrangência do conceito de dívida nela estabelecido;

4. análise do custo médio da dívida, de acordo com a metodologia de cálculo adotada pela Coordenação-Geral de Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional – CODIV/STN;
5. análise do relatório referente ao Plano Anual de Financiamento para 2004, com ênfase na comparação entre o previsto e o alcançado nos indicadores clássicos e na exposição da dívida pública às taxas de câmbio e juros;
6. conclusão sobre os diversos aspectos abordados.

Cenário provável para o final do exercício de 2005

O gráfico seguinte expressa a persistente disciplina fiscal dos últimos seis anos que, secundada pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), permite entrever uma trajetória de estabilidade ou declínio continuado da razão dívida líquida/PIB. Para uma taxa real de juros (r) e taxa real de crescimento (g) do PIB mantidas constantes e taxa de juros maior que a taxa de crescimento do PIB, uma dinâmica particular de sustentabilidade, representada pelo *superavit* primário (s) necessário para a solvência, é dada pela expressão $s \geq (r - g)*(\text{dívida líquida})/(1 + g)$. Portanto, num caso hipotético de taxa de juros reais de 11% a.a., de crescimento do PIB de 3,5% a.a. e de um estoque de dívida líquida de 51,6% do PIB, o *superavit* primário requerido seria de 3,74% a.a. do PIB, compatível com o esforço fiscal realizado no período recente, considerando-se uma conjuntura internacional sem sobressaltos e a manutenção do padrão de assunção de passivos ocorrida nos exercícios anteriores.



Fonte: Banco Central

Demonstrativos orçamentários das despesas com dívida pública federal em 2004

O risco de não existir dotação orçamentária suficiente para fazer frente às despesas com a dívida tem sido eliminado ou minorado nos últimos exercícios com a inclusão de permissivo de remanejamento de crédito orçamentário, conforme se depreende dos incisos IV e V do art. 4º da Lei nº 10.837, de 16.1.2004, que repete dispositivos de edições anteriores da Lei Orçamentária Anual (LOA), nos seguintes termos:

> *"Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 64 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004, desde que demonstrada, em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do citado dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a compatibilidade das alterações promovidas na programação*

orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:

(...)

IV - para o atendimento de despesas com juros e encargos da dívida, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a essa finalidade ou à amortização da dívida, na mesma ou em outra unidade orçamentária;

V - para o atendimento de despesas com a amortização da dívida pública federal, mediante a utilização de recursos provenientes:

a) da anulação de dotações consignadas a essa finalidade ou ao pagamento de juros e encargos da dívida, na mesma ou em outra unidade orçamentária;

b) do excesso de arrecadação decorrente dos pagamentos de participações e dividendos pelas entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores;

c) do superavit financeiro da União, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2003, nos termos do art. 43, § 2º, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964; e

d) do resultado positivo do Banco Central do Brasil, observado o disposto no art. 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

(...)"

Essa flexibilidade concedida pelo legislador decorre do histórico de grande variação de preços e de prazos médios da dívida, bem assim da alta volatilidade das taxas de juros, que dificultam consideravelmente a previsão do gasto.

Contudo, em razão da autorização legal, verifica-se que os órgãos e entidades estão deixando de utilizar a LOA como instrumento efetivo de planejamento da despesa. A baixíssima aderência entre a posição da lei e a execução demonstrada no quadro seguinte reflete essas limitações no planejamento orçamentário:

Demonstrativo de despesas com pagamento da dívida - 2003/2004

Grupo / Ação	2003 - Execução			2004 - Lei			2004 - Execução		
	Amortiz	Juros	Subtot Dív	Amortiz	Juros	Subtotal Dív	Amortiz	Juros	Subtot Dív
EXTERNA	**22.707.963**	**18.699.650**	**41.407.613**	**59.422.709**	**29.234.985**	**88.657.695**	**27.911.825**	**17.857.245**	**45.769.070**
Dív Contratual:Div órgãos	**2.309.839**	**1.291.630**	**3.601.469**	**3.253.523**	**2.612.710**	**5.866.233**	**2.317.453**	**1.087.153**	**3.404.607**
Dív Contr:Op específicas	**9.239.930**	**1.644.485**	**10.884.415**	**8.805.538**	**2.459.778**	**11.265.316**	**9.799.704**	**1.215.079**	**11.014.782**
Honra de Avais Externos	*13.584*	*3.602*	17.185	*670.453*	*457.234*	1.127.687	*7.136*	*1.295*	8.431
Oper Oficiais de Crédito	*229.102*	*23.513*	252.615	*83.083*	*14.862*	97.944	*60.014*	*10.842*	70.856
Extintas Autarq, Fund, Empr	*232.384*	*23.805*	256.189	*195.091*	*24.981*	220.071	*139.076*	*14.273*	153.349
Acordos de Reestruturação	*3.482.998*	*734.461*	4.217.459	*511.287*	*982.406*	1.493.693	*4.415.804*	*683.360*	5.099.164
Empr e Financiamentos	*5.281.863*	*859.104*	6.140.967	*7.345.624*	*980.296*	8.325.920	*5.177.674*	*505.309*	5.682.983
Dívida Mobiliária	**11.158.193**	**15.763.535**	**26.921.728**	**47.363.648**	**24.162.498**	**71.526.146**	**15.794.668**	**15.555.013**	**31.349.681**
Acordos de Reestruturação	*1.881.877*	*2.681.783*	4.563.660	*7.675.180*	*3.814.632*	11.489.812	*4.019.571*	*2.234.028*	6.253.600
Amortiz e Encargos - Geral	*1.468.500*	*13.081.752*	14.550.252	*3.717.180*	*20.347.866*	24.065.046	*2.491.982*	*13.320.985*	15.812.966
Refinanciamento - Geral	7.807.816	0	7.807.816	35.971.288	0	35.971.288	9.283.115		9.283.115
INTERNA	**439.936.682**	**47.007.184**	**486.943.866**	**866.567.169**	**88.534.769**	**955.101.938**	**408.108.496**	**56.516.142**	**464.624.638**
Dív Contratual:Div órgãos	**82.696**	**37.050**	**119.746**	**154.815**	**57.610**	**212.424**	**108.258**	**31.694**	**139.953**
Dív Contr:Op específicas	**13.103.963**	**3.352.697**	**16.456.661**	**11.095.535**	**2.949.303**	**14.044.838**	**8.441.730**	**2.393.127**	**10.834.857**
Form Est CONAB/outras	*777.899*	*0*	777.899	*2.317.591*	*0*	2.317.591	*0*	*0*	0
BNDESPAR - Siderbrás	*94.397*	*6.877*	101.274	*55.821*	*1.140*	56.961	*54.495*	*1.117*	55.612
Honra Avais	*0*	*116.400*	116.400	*334.857*	*228.617*	563.474	*0*	*27.702*	27.702
Admin Dir e Ind de Estados	*1.326.234*	*1.455.411*	2.781.645	*2.106.957*	*1.466.994*	3.573.951	*2.106.957*	*1.466.994*	3.573.951
Resultado Negat BACEN	*10.904.618*	*1.773.936*	12.678.554	*6.279.429*	*1.252.488*	7.531.917	*6.279.429*	*897.252*	7.176.681
Criação de Estados	*816*	*73*	889	*880*	*65*	945	*850*	*62*	912
Dívida Mobiliária	**426.750.023**	**43.617.437**	**470.367.460**	**855.316.820**	**85.527.856**	**940.844.676**	**399.558.507**	**54.091.322**	**453.649.828**
Extintas Aut, Fund ou Empr	*749.253*	*118.334*	867.587	*2.049.842*	*250.539*	2.300.381	*1.778.995*	*121.874*	1.900.869
Apoio ao Setor Agrícola	*2.107.262*	*633.153*	2.740.415	*1.929.167*	*1.005.937*	2.935.103	*972.703*	*568.239*	1.540.942

Grupo / Ação	2003 - Execução			2004 - Lei			2004 - Execução		
	Amortiz	Juros	Subtot Dív	Amortiz	Juros	Subtotal Dív	Amortiz	Juros	Subtot Dív
Acordos ou Sent Judiciais	*77.017*	*11.042*	88.059	*168.024*	*131.140*	299.164	*136.643*	*63.587*	200.230
Ajuste Fiscal nos Estados	*161.843*	*86.780*	248.623	*182.497*	*92.982*	275.479	*177.989*	*73.942*	251.931
Amort e Encargos - Geral	*57.057.332*	*42.768.127*	99.825.459	*35.137.912*	*84.047.259*	119.185.171	*48.924.152*	*53.263.680*	102.187.832
Refinanciamento - Geral	*366.597.317*	*0*	366.597.317	*815.849.378*	*0*	815.849.378	*347.568.025*	*0*	347.568.025
TOTAL GERAL	**462.644.645**	**65.706.834**	**528.351.479**	**925.989.878**	**117.769.754**	**1.043.759.632**	**436.020.320**	**74.373.387**	**510.393.707**
RESUMO AMORTIZ									
AMORTIZAÇÃO EFETIVA	**65.958.420**			**53.079.278**			**62.392.099**		
REFINANCIAMENTO	**396.686.225**			**872.910.600**			**373.628.222**		
Resultado BACEN (Fte. 44)	*10.904.618*			*6.279.429*			*6.279.429*		
Emenda do Congr:Fte 44	*0*			*188.498*			*0*		
Oper de Créd Ext:Fte 48	*2.820.755*			*6.401.260*			*3.006.043*		
Aç específ/Dív.Contr(Fte 43)	*8.555.719*			*8.220.748*			*7.491.610*		
Geral (Fte. 43)	*374.405.133*			*851.820.666*			*356.851.140*		
RESUMO JUROS E ENC									
Emissão de títulos		**52.658.623**			**92.872.356**			**54.744.046**	
Outras fontes		**13.048.211**			**24.897.398**			**19.629.341**	

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

Demonstrativo e análise da dívida consolidada

O detalhamento do demonstrativo da dívida consolidada líquida é publicado pela STN em atendimento ao Capítulo VII da Lei Complementar nº 101/2000, a cujos conceitos se atém.

De acordo com o art. 2º da proposição encaminhada pelo Poder Executivo ao Senado Federal, com vistas ao estabelecimento dos limites de endividamento pela União, "*a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vírgula cinco vezes a receita corrente líquida,* ***a partir do encerramento do ano de publicação da resolução do Senado Federal"***. (grifo não existente no original)

O art. 3º da proposição, por sua vez, prevê que o cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital, conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da LRF. Por fim, o artigo 3º da proposição ainda não apreciada estabelece que "*o montante das garantias concedidas pela União não poderá exceder a sessenta por cento da receita corrente líquida*".

Existem três aspectos atinentes a esse mecanismo de controle do endividamento da LRF que merecem comentário. O primeiro é que a abrangência do demonstrativo da dívida consolidada líquida restringe-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social. O segundo é que o limite de endividamento ainda não mereceu a apreciação do Senado, a despeito do seu encaminhamento pelo Poder Executivo. O terceiro é que, a despeito de o Senado ainda não haver fixado os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na forma preconizada pelo inciso VI do art. 52 da Constituição Federal, o Poder Executivo Federal já aderiu voluntariamente aos limites de sua proposta encaminhada ao Senado Federal.

Registre-se que, segundo a proposta submetida ao Senado Federal, as empresas estatais não-dependentes (aquelas que não dependem de transferências da União para pagamento de despesas de custeio e/ou pessoal) não se sujeitam aos limites para operações de crédito ou concessão de garantia.

A tabela seguinte detalha o demonstrativo da dívida consolidada líquida, publicada no Diário Oficial da União de 28 de janeiro de 2005, em atendimento ao dispositivo da LRF supra citado.

Detalhamento do demonstrativo da dívida consolidada líquida

(em R$ milhões)

Especificação	Saldo Ex 2001	Saldo Ex 2002	Var Perc.	Saldo Ex 2003	Var Perc.	Saldo Ex 2004	Var Perc.
DÍVIDA CONSOLIDADA (DC)	**998.231,3**	**1.183.356,9**	18,55	**1.241.578,2**	4,92	**1.326.703,0**	6,86
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	801.502,2	1.026.938,1	28,13	1.132.857,3	10,31	1.241.620,5	9,60
Dívida Mobil do TN Interna (em mercado) (*)	477.866,0	532.893,3	11,52	679.266,9	27,47	768.820,8	13,18
(-) Aplicações em Títulos Públicos (1)	(10.635,5)	(11.271,2)	5,98	(16.821,2)	49,24	(18.244,1)	8,46
Dívida Mobil do TN Interna (em cart BC)	189.441,9	282.730,1	49,24	276.905,1	(2,06)	302.854,6	9,37
Dívida Securitizada	20.058,5	23.179,8	15,56	21.941,2	(5,34)	27.869,2	27,02
Dívida Mobiliária Externa	124.771,3	199.406,1	59,82	171.565,2	(13,96)	160.319,9	(6,55)
Títulos do Banco Central (em mercado)	126.197,6	67.125,1	(46,81)	30.659,0	(54,33)	13.583,9	(55,69)
Dívida Assumida pela União (Lei 8.727/93) (*)	24.878,5	24.649,5	(0,92)	25.079,8	1,75	24.677,5	(1,60)
Dívida Externa (Contratual)	43.631,7	63.609,7	45,79	50.853,2	(20,05)	41.560,7	(18,27)
Precatórios a Pagar (LRF, art. 30, § 7º) (2)	528,7	0,7	(99,87)	0,0	(94,87)	0,1	63,89
Outras (*)	1.492,7	1.033,8	(30,74)	2.129,1	105,94	5.260,3	147,07
ATIVO FINANCEIRO (AF)	**(452.485,6)**	**(549.496,7)**	21,44	**(626.375,4)**	13,99	**(703.044,0)**	12,24
Disponibilidade	(84.852,9)	(89.869,8)	5,91	(121.898,1)	35,64	(158.837,2)	30,30
Depósitos do TN no BCB	(82.205,9)	(88.526,8)	7,69	(120.189,6)	35,77	(158.231,7)	31,65
Depósitos à vista	(1.880,0)	(567,0)	(69,84)	(493,1)	(13,03)	(429,5)	(12,90)
Arrecadação a Recolher (*)	(767,1)	(776,0)	1,17	(1.215,4)	56,62	(176,0)	(85,52)
Aplicações Financeiras	(88.098,5)	(118.123,2)	34,08	(145.410,5)	23,10	(152.393,2)	4,80
Disponibil do FAT no BNDES e Sist Banc	(52.510,9)	(67.133,5)	27,85	(74.222,6)	10,56	(87.017,9)	17,24
Aplic de Fundos Divs Junto ao Setor Priv	(30.330,5)	(44.900,4)	48,04	(71.225,5)	58,63	(65.292,8)	(8,33)
Recursos da Reserva Monetária	(5.257,1)	(6.089,3)	15,83	37,6	(100,62)	(82,4)	(319,47)
Renegoc de Dívidas de Entes da Federação	(260.983,0)	(323.397,8)	23,92	(344.062,7)	6,39	(375.112,1)	9,02
Dív Ren Est/Mun (Lei 9.496/97 e MP Mun)	(174.501,6)	(217.439,5)	24,61	(242.509,5)	11,53	(278.398,8)	14,80
Créditos da Lei 8.727/93 (*)	(44.124,5)	(44.760,4)	1,44	(46.111,3)	3,02	(46.294,8)	0,40
Dív Ext Ren (Aviso MF nº 30 e outros)	(26.640,3)	(36.723,9)	37,85	(28.523,0)	(22,33)	(22.606,0)	(20,74)
Demais (Royalties, créds CEF ced à União/outs)	(15.716,6)	(24.474,1)	55,72	(26.918,9)	9,99	(27.812,5)	3,32
Demais Ativos Financeiros	(18.551,1)	(18.105,9)	(2,40)	(15.004,1)	(17,13)	(16.701,5)	11,31
Haveres Externos (DRME e Garantias)	(3.780,9)	(6.284,3)	66,21	(3.650,9)	(41,90)	(3.683,2)	0,88
Outros Créditos Bancários (*)	(14.770,2)	(11.821,6)	(19,96)	(11.353,1)	(3,96)	(13.018,3)	14,67
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)=(DC - AF)	**545.745,8**	**633.860,2**	16,15	**615.202,8**	(2,94)	**623.659,0**	1,37
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	**167.739,1**	**201.927,3**	20,38	**224.920,2**	11,39	264.353,0	17,53
% da DC sobre a RCL	**595,11%**	**586,03%**	(1,53)	**552,01%**	(5,81)	501,87%	(9,08)
% da DCL sobre a RCL	**325,35%**	**313,91%**	(3,52)	**273,52%**	(12,87)	235,92%	(13,75)

Fonte: Banco Central do Brasil.
Inclui aplicações do INSS, FAT e fundos diversos em títulos públicos federais.
Limite em regulamentação. O Poder Executivo encaminhou proposta de limite de endividamento da União para regulamentação pelo Senado.
(*) Valores provisórios

Quanto à evolução dos valores, verifica-se a diminuição do ritmo de crescimento dos ativos e passivos, o que demonstra o persistente e continuado esforço fiscal do Governo Federal. De fato, o aumento dos ativos e da dívida consolidada, que havia sido, respectivamente, de 13,99% e 4,92% entre 2002 e 2003 restringiu-se a 12,24% e 6,86% no biênio 2003/2004. A dívida consolidada líquida passou de 2,74 vezes a receita corrente líquida em 2003 para 2,36 em 2004. Também chama a atenção o crescimento de 31,6% dos depósitos do TN no BACEN, que passou de R$ 120,2 bilhões em 2003 para R$ 158,2 bilhões em 2004, e a queda de 55,6% dos títulos do BACEN em mercado, de R$ 30,7 bilhões para R$ 13,6 bilhões.

Analisando as informações prestadas no Balanço Geral da União em cotejo com os mesmos itens do Relatório de Gestão Fiscal, verificam-se divergências nos três últimos exercícios, no estoque da dívida mobiliária do Tesouro Nacional em mercado e na carteira do Bacen, na dívida securitizada, na dívida mobiliária externa e na dívida externa contratual, conforme quadro abaixo:

Detalhamento dos principais itens componentes da Dívida Pública - dez/02 a dez/04

(em R$ milhões)

	Relatório de Gestão Fiscal			Balanço Geral da União			Diferença (BGU - RGF)		
	dez/02	dez/03	dez/04	dez/02	dez/03	dez/04	dez/02	dez/03	dez/04
Dívida mobiliária do TN									
Dív Mobil do TN interna (em mercado)	532.893	679.267	768.821	534.077	681.498	771.349	1.184	2.231	2.528
Dív Mobil do TN interna (em cart BC) (1)	282.730	276.905	302.855	283.766	277.047	303.024	1.036	142	169
Dívida Securitizada (2)	23.180	21.941	27.869	23.129	21.822	27.868	(51)	(119)	(1)
Dívida Mobiliária Externa	199.406	171.565	160.320	200.668	171.614	160.369	1.262	49	49
Dívida Externa (Contratual)	63.610	50.853	41.561	69.479	54.439	43.574	5.869	3.586	2.013

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

(1) Inclui dívida securitizada na carteira do Bacen

(2) Inclui dívida agrícola, Certificados de Privatização - CP, Certificados da Dívida Pública - CDP, Títulos da Dívida Agrária - TDA em mercado

Obs.: Os valores de "Dívida mobiliária do TN interna (em mercado)", "Dívida mobiliária do TN interna (em carteira BC)", "Dívida Securitizada", '"Dívida Mobiliária Externa", "Dívida Externa (contratual)"
constantes no Relatório de Gestão Fiscal são calculados pelo Banco Central, enquanto no Balanço Geral da União estes são calculados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Segundo a STN, tais divergências são oriundas da utilização de metodologias de cálculo distintas, bem como da desatualização das bases de dados utilizadas pela STN e pelo Bacen, cabendo acrescentar que, desde maio/2003, essas duas instituições constituíram grupo de trabalho informal para correção das informações apontadas. A diminuição consistente da disparidade de valores no triênio não elide, contudo, a necessidade de correção definitiva dos valores.

Custo da Dívida Pública

A Secretaria do Tesouro Nacional publica, mensalmente, o documento denominado Resultado do Tesouro Nacional, do qual constam, dentre outras informações relacionadas à Dívida Pública, os custos médios da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) e da Dívida Pública Mobiliária Federal Externa (DPMFe).

A metodologia para cálculo do custo médio da Dívida Pública manteve-se inalterada ao longo de 2004, consistindo na ponderação do Custo Médio de cada título pelo Valor Financeiro (estoque inicial) de cada título, considerando o Valor Financeiro total dos títulos.

$$CM_{Total} = (CM_1*VF_1 + CM_2*VF_2 + ... + CM_n*VF_n)^{(252/\text{dia útil})} / (VF_1 + VF_2 + ... + VF_n)^{(252/\text{ dia útil})}$$

O Custo Médio de cada título é calculado com base na Taxa Interna de Retorno (TIR) do título e da variação do Indexador observada no mês, para posterior transformação em valores anuais.

$$CM_{título} = [(1+TIR_{título})*(1+Indexador_{título})] - 1$$

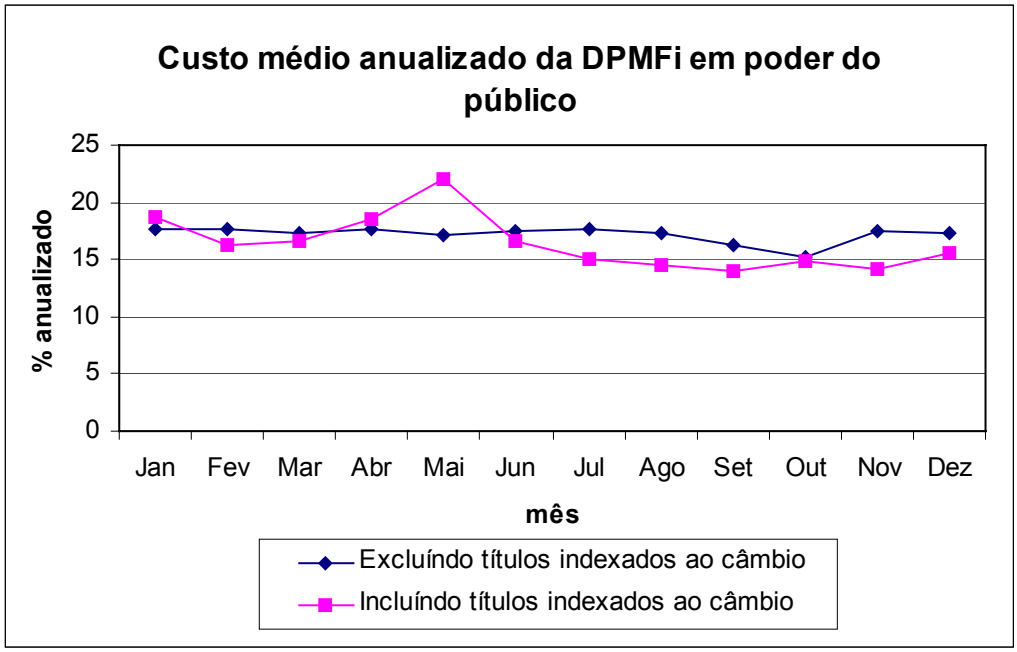
Essa metodologia de cálculo tem por objetivo reduzir as distorções que surgem em momentos de grande volatilidade das taxas, tornando o cálculo do custo médio mais consistente.

O ano 2004, em relação a 2003, apresentou redução do custo da dívida pública mobiliária federal interna de 18,41% a.a. ano para 16,39% a.a. Entretanto, observa-se crescimento do custo nos meses de abril e maio de 2004, que atingiu 21,97% ao ano, bem como redução no segundo semestre, quando o custo atingiu seu menor valor: 13,96% ao ano.

O aumento do custo nos meses de abril e maio foi influenciado pela depreciação cambial ocorrida no período. A partir de junho, o fortalecimento do real contribuiu para a progressiva redução do custo da dívida indexada ao dólar.

O custo da dívida também é influenciado pela variação de outros indexadores, como o IGP-M, que também é afetado pela variação cambial. No mês de abril, o custo da NTN-C subiu 3,57 pontos percentuais. Assim, o custo médio da DPMFi, neste caso, excluídos os títulos cambiais, aumentou de 17,36% a.a., em março, para 17,61% a.a., em abril.

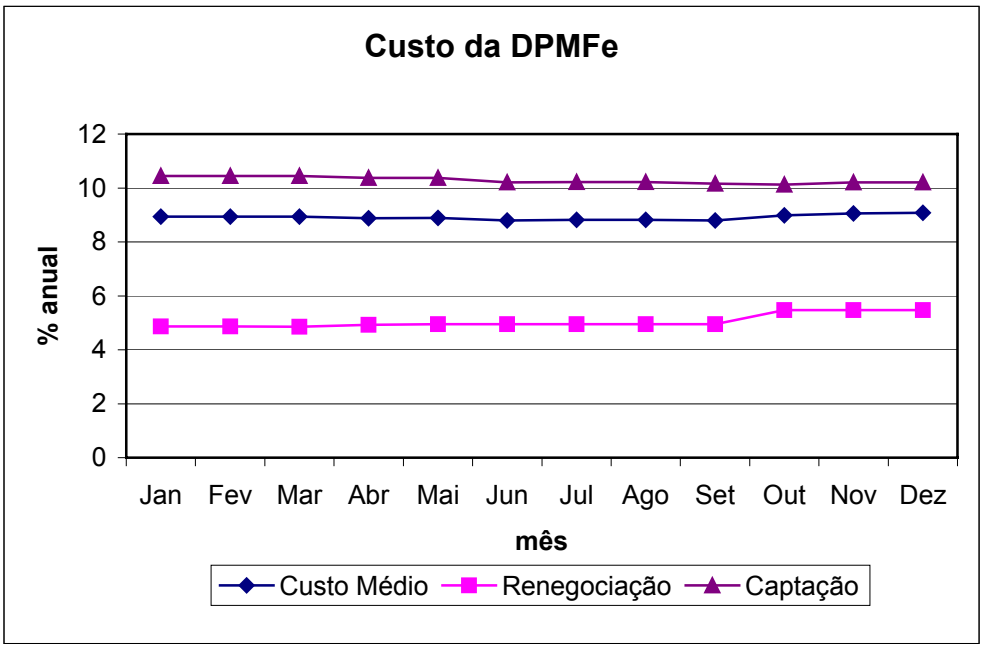
Ressalte-se que as grandes oscilações cambiais, frente à relativa estabilidade dos demais indexadores da DPMFi, são as maiores responsáveis pela variação do custo médio. Com a redução da participação de títulos cambiais, conforme anuncia o Tesouro no Relatório Anual da Dívida Pública de 2004, a variação dos demais indexadores passará a ser mais significativa.



Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2004 - STN

O custo da dívida pública mobiliária federal externa (DPMFe), em dólar, foi de 9,08% em 2004, contra 8,96% a.a. em 2003.

Esses custos englobam os custos dos bônus de renegociação e de captação. Os bônus de renegociação apresentaram custo de 5,47%, bem inferior aos 10,21% do relacionado aos de captação. O custo da DPMFe não apresenta grandes variações em dólar. Mas, se considerada em moeda nacional, a DPMFe sujeita-se, por evidente, às flutuações cambiais.



Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2004 - STN

Relatório Anual da Dívida Pública: Demonstrativos e Análise

O Plano Anual de Financiamento (PAF) estabelece as diretrizes, para o ano em curso, a serem seguidas pela Secretaria do Tesouro Nacional no gerenciamento da dívida pública federal, bem como apresenta os resultados do gerenciamento do ano anterior.

Na execução do gerenciamento, o PAF estabelece, como diretrizes gerais, o alongamento do prazo médio da DPF, em especial o dos títulos emitidos em oferta pública; a redução do percentual da DPF a vencer em 12 meses; a 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; o incentivo ao desenvolvimento das estruturas a termo de taxas de juros para títulos públicos federais.

O PAF de 2004, em suas estimativas relacionadas ao gerenciamento da DPF, tomou por base o cenário externo favorável, a recuperação econômica interna, com inflação convergindo para a meta do Banco Central, estabilidade da taxa de câmbio e redução gradual das taxas de juros.

Em relação às necessidades de financiamento, considerado o principal fator na definição das estratégias de gerenciamento, o PAF 2004 estimou que R$ 310,2 bilhões da dívida doméstica e externa, sob responsabilidade do Tesouro Nacional, venceriam em 2004, dos quais R$ 262 bilhões referentes à dívida interna e R$ 48,2 bilhões, à externa. Estes valores, adicionados aos vencimentos do Banco Central, atingiriam R$ 326,4 bilhões. Deduzindo-se, deste valor, R$ 73,5 bilhões, relacionados aos recursos orçamentários, a necessidade líquida de financiamento do Governo Federal seria de R$ 252,9 bilhões.

A estratégia de financiamento de 2004, para a DPMFi, foi definida com ênfase nos títulos de renda fixa, em especial as NTN-F em atuação complementar às LTN, buscando o gradual alongamento da maturidade das emissões. Além da utilização dos títulos de renda fixa, o PAF 2004 estabeleceu o aumento gradual da participação das NTN-B e NTN-C, indexados em preços, no total da dívida, o alongamento da maturação dos títulos indexados em taxas de juros e a não emissão de NTN-D, indexadas ao câmbio.

No caso da DPMFe, estava prevista uma emissão total de US$ 5,5 bilhões em bônus, dos quais US$ 1,5 bilhão já havia sido emitido em 2003, o que somado ao Global 2034, emitido em janeiro de

2004, resultaria numa necessidade de emissão de US$ 2,5 bilhões. Ao final de 2004, a programação de captação alcançou US$ 5,7 bilhões nas seguintes condições.

Emissões realizadas relacionadas à programação de 2004

Títulos	Emissão	US$ milhões	Prazo	*Yield*	*Spread* (1)
Global 2010	22/10/2003	1.500	7 anos	9,45%	561
Global 2034	12/01/2004	1.500	30 anos	8,75%	376
Global 2009	22/06/2004	750	5 anos	5,93%(2)	593 (3)
Global 2014	07/07/2004	750	10 anos	10,80%	632
Euro 2012	08/09/2004	913	8 anos	8,75%	477 (4)
Euro 2012	24/09/2004	306	8 anos	8,17%	439 (4)

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2004 – STN
(1) Em pontos-base (moeda local), apurados na data do lançamento
(2) Com Libor de 3 meses
(3) *Spread*/Libor
(4) *Spread* sobre *Deutsche Premier Bond* 2012

Como resultados esperados, o PAF de 2004 estabeleceu que a maturidade média do estoque da DPF iria crescer de 39 meses para algo entre 40 e 45 meses, em especial, no caso da dívida interna, passando de 31,3 meses para algo entre 34 e 38 meses, ao final de 2004. Entretanto, o PAF 2005, que traz os resultados alcançados ao longo de 2004, mostra que a maturidade média do estoque da DPF ficou em 35,3 meses, o mesmo ocorrendo no caso específico da DPMFi, cujo prazo médio ficou em 28,1 meses. Ou seja, não só as metas não foram alcançadas como também houve redução da maturidade média da dívida, em todas as suas formas.

Segundo o PAF 2004, a parcela de dívidas com vencimento em 12 meses deveria declinar de 30,7%, no final de 2003, para o intervalo entre 26% e 32% do estoque total, no final de 2004. No caso específico da DPMFi, este valor ficaria entre 30% e 35%, inferior aos 35,3% constatados ao final de 2003. Observou-se, porém, que, no ano de 2004, a parcela vincenda em 12 meses alcançou 39,3% para a DPF como um todo e 46,1% para a DPMFi, participações muito superiores às programadas.

A parcela da dívida em renda fixa, no final de 2003, era de 9,5% e deveria situar-se, ao final de 2004, entre 9% e 19%. Essa meta foi atingida, visto que a parcela da dívida sob a forma de renda fixa encerrou o ano representando 16,1% do estoque da dívida. No caso da dívida interna, o percentual foi elevado de 12,5% em 2003 para 20,1%, dentro da meta de 13% a 23%.

A parcela de títulos indexados em preços, que na dívida total deveria subir de 10,3% para algo entre 12% e 17%, encerrou o ano em 11,9%, muito próximo do limite inferior da meta. A DPMFi deveria subir de 13,6% para algo entre 14% e 21% e encerrou o ano em 14,9%, dentro da meta.

A parcela da dívida em taxa flutuante (Selic) deveria fixar-se entre 39% e 47%, considerado o total da DPF, e entre 50% e 61%, no caso específico da dívida interna. Essas metas foram atingidas, já que essas participações representaram, ao final de 2004, 45,7% e 57,1%, respectivamente.

Em relação à parcela da dívida indexada ao câmbio, a meta proposta pelo PAF 2004 situou-se entre 24% e 30% da DPF (contra 32,4% verificado ao final de 2003) e entre 5% e 7% da DPMFi (contra 10,8% verificado no final de 2003). Nas duas hipóteses, as metas foram alcançadas, pois a participação da dívida indexada ao câmbio foi reduzida para 24,2% da DPF e 5,2%, da DPMFi. Aliada a esta redução, a exposição da DPMFi, incluindo *swaps*, caiu de 22,1%, ao final de 2003, para 9,9%, ao final de 2004.

Deve-se considerar que a grande participação da indexação cambial na dívida total decorre da dívida externa. Assim, com a apreciação do real, houve significativa redução dessa parcela da dívida no ano de 2004.

Dívida Pública Federal

Indicadores	Dezembro de 2003	Dezembro de 2004	Evolução
Estoque em mercado (R$ bi)	965,8	1.013,9	5,0%
Estoque em mercado DPFe (R$ bi)	234,4	203,6	-13,1%
Prazo médio (meses)	39,0	35,3	-9,5%
% vincendo em 12 meses	30,7	39,3	28,0%
Prefixado (%)	9,5	16,1	69,5%
SELIC (%)	46,5	45,7	-1,7%
Câmbio (%)	32,4	24,2	-25,3%
Índice de preços (%)	10,3	11,9	15,5%
TR e outros (%)	1,4	2,1	50,0%

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2004 – STN

Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

Indicadores	Dezembro de 2003	Dezembro de 2004	Evolução
Estoque em mercado (R$ bi)	731,4	810,3	10,8%
Prazo médio (meses)	31,3	28,1	-10,2%
% vincendo em 12 meses	35,3	46,1	30,6%
Prefixado (%)	12,5	20,1	60,8%
SELIC (%)	61,4	57,1	-7,0%
Câmbio (%)	10,8	5,2	-51,9%
Índice de preços (%)	13,6	14,9	9,6%
TR e outros (%)	1,8	2,7	50,0%

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2004 - STN

Com base nos dados apurados entre os finais de 2003 e 2004, verifica-se que o aumento do estoque da DPMFi a vencer no curto prazo (12 meses) deveu-se à troca de posições entre títulos indexados ao câmbio, que diminuíram consideravelmente, e prefixados, que aumentaram em quantidade compatível. Foram emitidos R$ 143,7 bilhões em prefixados, contra resgates de R$ 92 bilhões, resultando em emissão líquida de R$ 51,7 bilhões.

Os prazos dos títulos prefixados são em muito inferiores aos prazos dos títulos cambiais, devido aos riscos envolvidos na aquisição dos prefixados. Riscos que decorrem, basicamente, das incertezas quanto às taxas inflacionárias e da variação dos juros.

As emissões de títulos cambiais, devido ao fato de o câmbio conseguir incorporar, em parte, os movimentos inflacionários, possuem risco inferior e, portanto, possibilidade de prazo mais longo na emissão. Convém ressaltar que, em cenários de *superavit* em contas externas, o risco inverte-se, diante da possibilidade de valorização da moeda nacional, na hipótese de não haver intervenção da autoridade monetário no mercado cambial.

As emissões de títulos cambiais, devido ao fato de o câmbio conseguir incorporar, em parte, os movimentos inflacionários, possuem risco inferior e, portanto, possibilidade de prazo mais longo na emissão. Convém ressaltar que, em cenários de *superavit* em contas externas, não ocorrendo intervenção da autoridade monetária no mercado de câmbio, a influência da inflação no câmbio deixa de apresentar relevância, pouco interferindo na redução de risco e, conseqüentemente, na redução de prazos.

Verifica-se, também, que os títulos indexados pela taxa Selic vêm, gradualmente, diminuindo sua participação no total dos estoques da DPMFi. Essa redução favorece a política monetária, visto que o efeito de aumentos e reduções da Selic sobre os títulos indexados a essa taxa é menor que aqueles exercidos sobre os prefixados e indexados a preços. É que estes últimos sofrem variação direta no

valor de mercado, enquanto os primeiros, por já remunerarem parte do investimento à Selic, não têm seus preços de mercado significativamente alterados.

No ano de 2004, foram emitidos R$ 110,5 bilhões em títulos remunerados pela Selic, contra resgates de R$ 163,7 bilhões, o que resultou em resgate líquido de R$ 53,2 bilhões.

A melhora no perfil de composição da DPMFi pode ser avaliada pela realização do chamado "teste de *stress*", conforme demonstrado no PAF 2005. Neste teste, é avaliado o comportamento do estoque da dívida, quando da ocorrência de alterações macroeconômicas extremas nas taxas de juros reais e no câmbio.

Para avaliação destas alterações extremas, simulam-se um choque na taxa Selic real acumulada em 12 meses e uma desvalorização cambial real acumulada em 12 meses, ambas como sendo iguais às suas médias mais 3 desvios-padrões (observados entre janeiro de 2000 e dezembro de 2004, nas séries históricas de juros e câmbio), utilizando-se como referência o estoque da DPMFi em dezembro de 2004.

Impacto do Teste de *Stress* na DPMFi

Indexador	Participação no total da DPMFi (%)			Impacto stress (R$ bilhões)			Participação do stress no total da DPMFi (%) em 2004
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	
SELIC	60,8	61,4	57,2	33,59	33,91	31,62	3,90%
Câmbio	22,4	10,8	5,1	98,37	47,25	22,57	2,79%
TOTAL	**83,2**	**72,2**	**62,4**	**131,96**	**81,17**	**54,19**	**6,69%**

Fonte: PAF 2005 – STN

Observa-se que o impacto do *stress* vem-se reduzindo gradualmente, demonstrando menor vulnerabilidade da dívida pública às turbulências dos mercados interno e externo. Entretanto, o impacto do câmbio, proporcionalmente à participação dos títulos indexados ao câmbio no total da dívida, é extremamente elevado, visto que com 5,1% de participação, o impacto é de 2,79%, enquanto que, no caso dos títulos sujeitos à correção pela Selic, com 57,2% de participação, o impacto é de 3,9%. Dessa forma, verifica-se que a dívida interna indexada ao câmbio apresenta, proporcionalmente, maior suscetibilidade a choques do que a indexada à Selic, ainda que o impacto líquido desta última seja superior.

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

4.1 AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

4.1.1 Análise dos Programas do PPA 2004/2007

A obrigação de o Tribunal classificar, em seu parecer prévio sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2004, os resultados dos programas governamentais em *satisfatórios* ou *insatisfatórios* deriva do art. 20, § 1º, da Lei nº 10.707, de 30.7.2003 (LDO 2004), *verbis*:

> *"Art. 20. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, bem como a respectiva execução, serão feitas de forma a propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.*
>
> *§ 1º O Tribunal de Contas da União, em seu parecer prévio acerca das contas de que trata o art. 95 desta Lei, classificará os resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios,* ***considerando os objetivos e as metas e prioridades estabelecidos para o exercício****, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas por créditos adicionais e decretos de limitação de empenho".(grifo não existente no original)*

A complexa tarefa de classificar os programas de governo deve-se guiar pelos diversos normativos que tratam do tema. Nessa seara, cabe mencionar que a norma contida na alínea "e" do inciso I do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, determina que a lei de diretrizes orçamentárias disporá sobre normas relativas ao controle de custo e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. O § 1º do art. 59 dessa lei complementar, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece que os tribunais de contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. O § 3º do art. 50 da LRF prevê a existência de sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração. Por fim, o § 2º do art. 20 da LDO 2004 estipulou que o Poder Executivo deveria encaminhar ao Congresso Nacional, até 30.10.2004, relatório sobre as medidas adotadas relativas ao desenvolvimento do mencionado sistema de custos, o que, até o presente, não se efetivou.

Além do arcabouço legal que o direciona, o trabalho de classificação dos resultados dos programas de governo pressupõe algumas condições básicas. A primeira delas é a existência de metas e prioridades para determinado exercício, de forma que possam ser confrontados os objetivos mais amplos da Administração, para determinado exercício, com os objetivos de cada um dos programas, bem assim com os resultados alcançados.

Porém, a LDO 2004 não estabeleceu as metas e prioridades do governo federal para 2004, mas remeteu a matéria para o projeto de lei do PPA 2004/2007, que só viria a ser aprovado pela Lei n.º 10.933, de 11.8.2004. Assim, para assegurar o cumprimento tempestivo de suas competências legais, esta Corte inicialmente realizou Levantamento de Auditoria (TC nº 015.271/2003-4) na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG), ainda em 2003. Aquele trabalho tinha por objetivo verificar os atributos do projeto de lei do Plano Plurianual 2004/2007, a fim de obter subsídios que possibilitassem desenvolver metodologia para a classificação dos programas de governo. Isso porque, na forma do art. 2º da LDO para 2004, as metas e prioridades para a Administração Pública Federal seriam definidas no projeto de lei do PPA 2004/2007.

Como resultado, foram apontadas diversas impropriedades nos programas constantes do projeto de lei do PPA 2004/2007, tais como definição genérica de objetivos dos programas, utilização de indicadores inadequados e metas físicas incompatíveis com os objetivos dos programas. No universo de

322 programas governamentais finalísticos e de serviços ao Estado, observou-se a existência de 40 programas sem indicadores de resultados e 148 produtos sem atributos de indicadores.

Conforme mencionado anteriormente, o PPA 2004/2007 veio a ser aprovado pela Lei n.º 10.933, de 11.8.2004, que estabeleceu:

> ***"Art**. 13. As metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2004, correspondem aos projetos de grande vulto que, em 31 de dezembro de 2003, apresentaram execução orçamentária superior a 50% (cinqüenta por cento) do seu valor total estimado e às atividades e operações especiais dos programas sociais constantes da lei orçamentária para 2004.*
>
> *Parágrafo único. O Poder Executivo publicará, no prazo de até 60 dias após a aprovação desta Lei, as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2004."*
>
> *Por fim, foi editado o Decreto nº 5.248, de 20.10.2004, cujo anexo definiu as metas e prioridades dos diversos programas.*

Considerando todas essas condicionantes, o Tribunal de Contas da União realizou novo trabalho o objetivo de desenvolver metodologia própria, de forma que pudesse dar cumprimento à ambiciosa tarefa de classificar todos os programas de governo no exercício de 2004. Esse trabalho originou o TC nº 003.183/2005-3, que originou o Acórdão n.º 612/2005 - Plenário, e fundou-se nos seguintes aspectos:

a) análise quantitativa e qualitativa dos atributos dos programas do PPA 2004/2007;

b) interação entre os instrumentos de planejamento e orçamento;

c) classificação dos resultados dos programas do PPA 2004/2007, em satisfatórios ou insatisfatórios.

Para melhor compreensão da matéria, devem ser feitas algumas considerações de ordem metodológica.

Limitações à Análise dos Programas do PPA 2004/2007

A par das limitações já expostas, convém mencionar que o referencial para a classificação dos programas de governo em satisfatórios ou insatisfatórios não foi explicitado no art. 20 da LDO 2004. Restou ao Tribunal, portanto, o papel de definir conceitos, indicadores e parâmetros que dessem suporte à referida classificação.

Cumpre registrar a inexistência e/ou insuficiência de dados pertinentes a programas contidos no Plano Plurianual, o que obrigou a adoção de alguns pressupostos metodológicos que resultaram na redução do universo de programas contemplados na presente análise.

O Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004/2007, que deveria conter as informações relativas à execução física e orçamentária e os indicadores dos programas para o exercício de 2004, entre outros aspectos, não pôde ser utilizado pelo TCU. Esse relatório, remetido ao Congresso em 15.9.2004, limitou-se a apresentar informações sobre o comportamento das variáveis macroeconômicas, justificativas da não-inclusão de projetos já iniciados na proposta de lei orçamentária para o ano de 2005, previsões dos valores orçamentários envolvidos e estimativas das metas físicas.

Para cumprir seu dever legal, o Tribunal fez uso das informações relativas à execução física e orçamentária das ações integrantes dos programas selecionados constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan). Algumas considerações devem ser feitas quanto a essas informações. Em primeiro lugar, os dados necessários somente foram tornados disponíveis no corrente exercício.

Em segundo lugar, não consta do Sigplan a totalidade das informações concernentes à execução física e orçamentária dos programas e suas ações. Do total de 4.057 ações de programas governamentais existentes nos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, constam, no referido Anexo, apenas 1.216, cerca de 32%.

A necessidade de estabelecer metodologia única para classificação de resultados dos diversos programas de governo, com suas respectivas ações, foi outra dificuldade encontrada pelo Tribunal de Contas da União. Mencione-se, por exemplo, a existência de 88 programas multissetoriais, dentre os 379 programas existentes na LOA 2004. Integram esses programas 3.860 ações, 1.675 projetos, 1.602 atividades e 583 operações especiais. Além disso, 1.464 ações são implementadas em estados e municípios.

Por fim, há que se destacar a indisponibilidade de dados de contingenciamento, por programas governamentais, informação que deve ser ponderada quando da análise da execução orçamentária.

Análise Quantitativa e Qualitativa dos Atributos dos Programas do PPA 2004/2007

As análises quantitativa e qualitativa dos atributos dos programas do PPA 2004/2007 ensejaram informações suficientes e de qualidade, capazes de permitir uma classificação dos resultados dos programas, conforme determinado pelo § 1º do art. 20 da LDO 2004. Além disso, serviram como método de análise de dados, a fim de se adotar os pressupostos de extensão e de validade necessários para o desenvolvimento da metodologia para classificação dos resultados dos programas do PPA 2004/2007.

Os pressupostos de extensão delimitam o conjunto de programas sujeitos à análise e à classificação de seus resultados. Foram propostos mediante a análise quantitativa dos atributos dos programas, de forma a permitir uma visão geral do PPA. Os pressupostos de validade, por sua vez, foram adotados a partir de uma análise qualitativa dos atributos dos programas, com vistas a verificar se os programas sujeitos à análise e à classificação atendiam aos conceitos e procedimentos estabelecidos pelo Manual de Elaboração de Programas, parte integrante da Coletânea de Normas e Manuais do Planejamento Federal elaborado pela SPI/MPOG.

Levando em consideração que o § 1º do art. 20 da LDO 2004 determinou que a classificação dos programas considerasse os objetivos, as metas, as prioridades e os recursos orçamentários, a análise procedida pelo Tribunal restringiu-se aos programas governamentais que apresentassem essas informações. Nesse sentido, procedeu-se à adoção dos pressupostos de extensão, discriminados a seguir:

a) Prioridade: programas constantes do Decreto nº 5.248/2004, cujas ações fossem consideradas prioritárias.

b) Suficiência: programas, inclusive os não prioritários, que apresentassem todos os atributos selecionados e considerados suficientes para análise, conforme metodologia adotada no TC nº 003.183/2005-3. É o principal pressuposto considerado na seleção dos programas e inclui os seguintes elementos: objetivo, público-alvo, atributo dos indicadores (relação ou taxa entre variáveis relevantes que permite a mensuração dos resultados alcançados com a execução do programa, *vis a vis* os objetivos propostos), a saber, denominação, valor de referência, data de apuração e meta para 2004; atributos das ações, a saber, título, produto, unidade de medida, meta física e dado financeiro.

c) Origem dos recursos: programas financiados com recursos orçamentários, inclusive o do orçamento de investimento das empresas estatais. Foram excluídos da análise os programas financiados com recursos não-orçamentários, oriundos de parcerias (estados, municípios), agências oficiais de crédito, renúncia fiscal, fundos setoriais de

desenvolvimento e constantes das "Operações Especiais", relacionados ao refinanciamento e à amortização de dívida.

Aplicada a metodologia descrita, chegou-se aos seguintes resultados para o projeto de lei do PPA 2004/2007 e para a lei aprovada:

Situação dos Indicadores dos Programas - PPA 2004/2007 versus PLPPA 2004/2007

Situação dos indicadores	Proj. Lei do PPA 2004/2007				PPA 2004/2007			
	Programas	% no total de programas	Indicadores	% no total de indicadores	Programas	% no total de programas	Indicadores	% no total de programas
Completos	146	39,04%	269	42,77%	186	49,08%	352	52,38%
Incompletos	137	36,63%	360	57,23%	139	36,68%	320	47,62%
Inexistentes	91	24,33%	0	0,00%	54	14,25%	0	0,00%
TOTAL	**374**	**100,00%**	**629**	**100,00%**	**379**	**100,00%**	**672**	**100,00%**

De início, observa-se que, de maneira geral, o PPA 2004/2007 apresentou significativa melhora na definição dos indicadores, se comparado com o projeto de lei do PPA 2004/2007, que possuía apenas 39,04% dos programas com indicadores acompanhados de seus respectivos atributos.

Ainda assim, apenas 186 programas (49%) dos programas da lei aprovada apresentaram os atributos dos indicadores completos, razão pela qual foram selecionados. Desse total, 171 programas são oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e 15, do orçamento de investimentos das empresas estatais. Em termos absolutos, representam, conforme a origem orçamentária, R$ 204 bilhões e R$ 24 bilhões, respectivamente. Ou seja, 64% da despesa prevista na Lei Orçamentária Anual para 2004 (LOA 2004), conforme a tabela seguinte:

Dotação Autorizada dos Programas Sujeitos à Análise – TCU e LOA 2004

(em R$ 1,00)

Dotação Autorizada	Total TCU	%	Total LOA*	%	TCU/LOA
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	204.206.570.937	89%	321.231.475.026	91%	64%
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	24.215.148.518	11%	33.041.605.959	9%	73%
TOTAL	**228.421.719.455**	**100%**	**354.273.080.985**	**100%**	**64%**

Fonte: Siafi

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

Procedeu-se, ainda, à análise qualitativa dos atributos dos 102 programas ditos prioritários, cerca de 27% dos programas do PPA 2004/2007, em relação ao objetivo, público-alvo, indicador, justificativa, produto, meta física, e unidade de medida. O pressuposto de validade adotado para os atributos dos programas foi formulado nos moldes anteriormente mencionados e de acordo com a metodologia tratada nos processos TC-015.271/2003 e 003.183/2005-3.

Nesse ponto, há que se destacar que diversos programas do PPA 2004/2007 apresentam objetivos imprecisos, definição genérica do público-alvo, justificativas abrangentes e indicadores de baixa confiabilidade.

Procedeu-se, também, à análise qualitativa das 1.118 ações que integram os 102 programas prioritários. Essas ações devem, necessariamente, concorrer para o alcance dos objetivos dos programas. O primeiro tipo de impropriedade refere-se à existência, em 13% dos programas, de ações tipicamente meio, isto é, aquelas que geram apenas produtos intermediários. Citem-se, como exemplo, as ações "Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Empregados e seus Dependentes", "Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados", "Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados", "Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados" e "Contribuição à Previdência Privada". Tais ações, conforme orientação do Manual Técnico do Orçamento, devem compor os

programas padronizados "Valorização do Servidor Público" e "Apoio Administrativo", respectivamente, e não programas voltados ao fornecimento de produtos à população em geral.

Em 15% dos programas prioritários, o produto selecionado não configura a execução de ação, pois ocorre confusão entre o bem/serviço proposto e o público-alvo do programa. A título ilustrativo, tem-se a ação "Atenção à Saúde da Mulher", cujo produto é "Mulher beneficiada", constante no programa "Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos".

Interação entre Planejamento e Orçamento

O trabalho realizado procurou verificar se a LOA 2004 contemplou as prioridades da LDO 2004, que foram definidas apenas posteriormente pelo Decreto nº 5.248/2004, e os programas constantes no PPA 2004/2007. Essa análise é denominada análise da consistência externa dos programas.

Quanto ao primeiro aspecto, observou-se que todos os programas prioritários listados no Decreto nº 5.248/2004 foram contemplados na LOA 2004 e também no PPA 2004/2007, no entanto, há ações de programas ditos prioritários que constam apenas da LOA. Citem-se nessa situação as ações "Implantação da Universidade Federal da Grande Dourados" e "Ações de Geração de Renda para Populações Carentes" associadas, respectivamente, aos programas "Escola Moderna" e "Atendimento Integral à Família".

Quanto à integração entre a Lei Orçamentária Anual para 2004 e o PPA 2004/2007, ressalte-se que existem programas, financiados com recursos de investimentos das empresas estatais, que não foram incluídos na LOA 2004, quais sejam:

Programas do PPA 2004/2007 que não constam na LOA 2004

Cód	Programa
0285	Indústria Petroquímica
1209	Banco para Todos
1321	Financiamento Imobiliário Habitacional

Fonte: LOA 2004 - Lei nº 10.837/2004 e PPA 2004/2007 - Lei nº 10.933/2004.

Acrescente-se que o programa "Desenvolvimento da Educação Profissional" não consta no PPA 2004/2007, já os programas referentes às "Operações Especiais", por natureza, não devem estar incluídos no Pano Plurianual:

Programas da LOA 2004 que não constam do PPA 2004/2007

Código	Programa
0044	Desenvolvimento da Educação Profissional
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno
0903	Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica
0904	Operações Especiais: Outras Transferências
0905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (juros e Amortizações)
0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)
0907	Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Interna
0908	Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Externa
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais
0999	Reserva de Contingência

Fonte: LOA 2004 - Lei nº 10.837/2004 e PPA 2004/2007 - Lei nº 10.933/2004.

A par dessa análise de consistência entre a LOA 2004 e a LDO 2004 (na verdade, Decreto n.º 5.248/2004) e entre a LOA 2004 e o PPA 2004/2007, verificou-se, outrossim, que 16 programas prioritários constaram da LOA 2004 com mais de um produto, em contradição com as disposições do Manual de Elaboração de Programas. No entanto, foi constatado junto à SPI/MPOG que essa impropriedade é decorrente de emendas parlamentares durante a tramitação do projeto de lei orçamentária. Esses programas são relacionados no quadro seguinte:

Programas Prioritários com Mais de um Produto na LOA 2004

Cod	Programa	Cod	Ação	Produto LOA 2004
1049	Acesso à Alimentação	001x	Apoio a melhoria das condições socioeconômicas das famílias	Município apoiado, projeto apoiado
0351	Agricultura familiar - Pronaf	0620	Apoio a projetos municipais de infra-estrutura e serviços em agricultura familiar	Município apoiado, agricultor capacitado
0135	Assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais	4296	Implantação de projetos de assentamento rural	Projeto apoiado, família assentada
1293	Assistência farmacêutica e insumos estratégicos	2522	Produção de fármacos, medicamentos e fitoterápicos	Unidade farmacêutica produzida, produção de imunobiológico apoiada
1312	Atenção a saúde de populações estratégicas e em situações especiais de agravos	0838	Apoio a unidades e serviços de reabilitação	Unidade de serviço implantada, unidade apoiada
0152	Atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei	0880	Apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos	Pessoa atendida, adolescente assistido
1061	Brasil escolarizado	6325	Distribuição de uniformes escolares para alunos do ensino fundamental	Aluno beneficiado, aluno assistido
0662	Combate a criminalidade	1245	Construção do edifício sede da superintendência regional da Polícia federal do espírito santo	Sede construída com xm2, sede construída com 8.750m2
0156	Combate a violência contra as mulheres	0790	Apoio a abrigos para mulheres em situação de risco	Abrigo construído, mulher atendida, mulher apoiada
		0911	Apoio a serviços especializados no atendimento as mulheres em situação de violência	Programa apoiado, mulher atendida
0154	Direitos humanos, direitos de todos	0895	Apoio a capacitação de profissionais e representantes do movimento social em direitos humanos	Pessoa capacitada, jovem atendido
1138	Drenagem urbana sustentável	1662	Obras de drenagem	Projeto apoiado, obra executada
1075	Escola moderna	10bj	Interiorização de universidades federais	Estudo realizado, unidade implantada, unidade construída
1250	Esporte e lazer na cidade	5450	Implantação de núcleos de esporte recreativo e lazer	Espaço esportivo implantado, espaço esportivo modernizado, espaço cultural modernizado
		6224	Promoção de eventos de esporte recreativo e lazer	Evento realizado, Evento promovido
1086	Promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência	6246	Capacitação de recursos humanos para defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência	Pessoa beneficiada, pessoa capacitada, delegação apoiada
1282	Proteção social a pessoa idosa	1394	Construção, ampliação e modernização de centros públicos de atendimento a pessoa idosa	Pessoa atendida, a definir
1101	Ver cinema, ver Brasil	4533	Fomento a distribuição e comercialização de obras cinematográficas e videofonográfica no país e no exterior	Produto comercializado, projeto apoiado

Fonte: LOA 2004 e Decreto nº 5.248/2004.

Critérios para Classificação dos Resultados dos Programas

Conforme mencionado anteriormente, a LDO 2004 determinou que o Tribunal procedesse à classificação dos programas de governo constantes da LOA 2004 em satisfatórios ou insatisfatórios. Contudo, a norma não estipulou os critérios para essas classificações. Portanto, coube a este Tribunal estabelecer tais critérios.

Num primeiro momento, pretendeu-se considerar como satisfatório o resultado do programa cuja execução atendesse às metas estabelecidas para as ações, com eficácia e eficiência, e alcançasse o índice relacionado ao indicador do programa. A eficácia seria definida como o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra. A eficiência, por sua vez, seria a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos em sua execução (R. C. Garcia *in* "A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA-2000/2003". Ipea, texto para discussão n.º 726, maio de 2000, Brasília).

A análise da eficácia das ações governamentais poderia ser alcançada, portanto, mediante o uso da relação descrita abaixo:

Eficácia = $(Mr/Tr)/(Mp/Tp) \Rightarrow (Mr \times Tp)/(Mp \times Tr)$

Onde:

Mr = Unidades realizadas da meta programada
Mp = Meta programada
Tr = Tempo real gasto para a realização das unidades da meta obtidas
Tp = Tempo planejado para realizar a meta total

Assim, a ação seria considerada mais do que eficaz se o índice apurado fosse superior a 1, eficaz, se igual a 1 e ineficaz, se menor que 1.

Para a medida do grau de eficiência, seria aplicada a seguinte fórmula:

Eficiência = $[Mr/(Tr \times Cr)]/[Mp/(Tp \times Cp)]$

Onde:

Cr: Custo real da ação
Cp: Custo programado da ação

Tal como no item anterior, a ação seria considerada mais que eficiente se o índice encontrado fosse superior a 1, eficiente, se igual a 1 e ineficiente, se menor que 1.

A metodologia sugerida pelo citado autor, contudo, mereceu adaptações, tendo em vista a necessidade de classificação dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, além de outras restrições de ordem técnica encontradas. A variável "tempo", por exemplo, foi considerada como sendo o exercício financeiro e a análise da eficiência restou prejudicada, em razão da inexistência de um sistema de custo para a Administração.

Assim sendo, chegou-se à seguinte equação:

Eficácia = meta física realizada/meta física prevista

Segundo esse modelo, uma ação é eficaz e/ou eficiente, quanto às metas estabelecidas, quando apresenta um índice igual ou superior a 1, e ineficaz e/ou ineficiente caso o valor apurado é inferior a 1.

A classificação dos programas quanto aos objetivos – um de seus principais atributos - restou prejudicada em razão de limitações observadas nos indicadores. Esse fato já foi abordado quando da realização do Levantamento de Auditoria nos programas constantes do projeto de lei do PPA 2004/2007 (TC nº 015.271/2003-4 – Acórdão n.º 102/2004-Plenário). Naquela ocasião, foi observado que 42% dos programas prioritários não possuíam indicadores capazes de medir o resultado constante do objetivo e 27% dos indicadores propostos não eram capazes de medir o objetivo em si. Já a análise qualitativa realizada nos 102 programas prioritários do PPA 2004/2007, em relação à justificativa do programa (atributo gerencial criado para permitir a identificação do problema) permitiu apurar que há 51 justificativas (50%) que descrevem os problemas a serem enfrentados pelas ações de forma abrangente, o que decorre da falta de estatísticas ou de fatos precisos que delimitem a existência do problema.

O próprio Poder Executivo reconhece as limitações relacionadas aos indicadores. O Relatório intitulado "Análise dos Quatro Anos de Implementação do Plano Plurianual 2000/2003", elaborado pela SPI/MPOG, considera que, em relação aos indicadores, os maiores desafios referem-se à qualidade, à apuração e à capacidade de aferir resultados.

Para o exercício de 2004, portanto, a classificação dos resultados dos programas abrange uma análise do desempenho das respectivas ações, restrita à *análise da execução físico-financeira dessas ações,* em relação às metas físicas e aos recursos orçamentários, incluídos os créditos adicionais e as alterações promovidas pelos decretos de limitação de empenho*,* ainda que existam limitações no que tange às informações dos programas do PPA 2004/2007 e da execução oriunda de dados do Sigplan.

Com relação aos parâmetros sujeitos à classificação, importa acentuar que, para as metas físicas, definidas como a quantidade do bem ou o serviço ofertado ao público-alvo do programa, interessou analisar se houve o efetivo recebimento do produto, a partir do referencial previsto na LOA. Para os recursos orçamentários, a análise centrou-se na observância dos valores previstos na Lei Orçamentária Anual, haja vista as limitações sobejamente mencionadas.

Criou-se, ainda, um segundo critério para a classificação de programas, segundo o qual são considerados satisfatórios os programas que cumpriram o requisito mínimo de execução física, mas não observaram o critério de execução orçamentária. Entende-se, neste caso, ter havido "economia de recursos orçamentários".

Foram então acolhidos pela metodologia de análise 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.

As fórmulas utilizadas foram as seguintes:

IMF = meta física realizada/meta física prevista

IRO = despesa liquidada/despesa autorizada

Verificou-se também a necessidade de se observar as especificidades, que compreendem os elementos que restringem a execução das metas físicas e dos recursos orçamentários, conforme as previsões contidas na LOA, a exemplo do contingenciamento orçamentário. Tal procedimento encontra respaldo no comando contido no art. 20 da LDO 2004.

Nesse ponto, deve-se mencionar a indisponibilidade de dados de contingenciamento por programas governamentais, uma vez que os decretos de limitação e empenho são editados em vista dos órgãos/entidades, que escolhem os programas que serão objeto de contingenciamento. Diante da inexistência de informações sobre o contingenciamento por programa, utilizou-se fator de ajuste baseado no contingenciamento aplicado ao órgão. Em algumas situações específicas, obtém-se média de execução

orçamentária ajustada superior a 100%. Embora isso não reflita a realidade – pois não é dado a nenhum órgão ou entidade executar mais que o estipulado no orçamento (incluindo os créditos adicionais) -, não implica nenhum problema de ordem técnica, uma vez que, para que um programa seja considerado satisfatório, sob o prisma exclusivo da execução orçamentária, é suficiente apresentar média de execução de 75%, como se verá mais adiante.

Adotou-se, um índice de ajuste (Ia) com objetivo de amenizar os efeitos do contingenciamento sofrido pelo órgão sobre a execução dos programas. Esse índice é calculado a partir do percentual de limite para movimentação e empenho, aplicado a cada órgão da Administração Pública e distribuído sobre o indicador de recursos orçamentários relativos às despesas discricionárias e não-prioritárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O quadro seguinte demonstra o índice de ajuste aplicado aos programas executados pelos órgãos e entidades da Administração:

Índices de Ajuste (Ia)

Cód	Órgão	Ia
01000	Tribunal de Contas da União	1,04
10000	Supremo Tribunal Federal	1,04
12000	Justiça Federal	1,04
13000	Justiça Militar da União	1,04
20121	Secretaria Especial de Direitos Humanos	1,19
20122	Secretaria Especial de Política para as Mulheres	1,19
20124	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca	1,19
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1,22
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	1,02
25000	Ministério da Fazenda	1,16
26000	Ministério da Educação	1,10
28000	Ministério do Desenvolv., Indústria e Comércio Exterior	1,34
30000	Ministério da Justiça	1,14
32000	Ministério de Minas e Energia	1,40
33000	Ministério da Previdência Social	1,21
35000	Ministério das Relações Exteriores	1,26
36000	Ministério da Saúde	1,05
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1,31
39000	Ministério dos Transportes	1,36
41000	Ministério das Comunicações	1,27
42000	Ministério da Cultura	1,31
44000	Ministério do Meio Ambiente	1,27
47000	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1,21
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	1,13
52000	Ministério da Defesa	1,05
53000	Ministério da Integração Nacional	1,38
54000	Ministério do Turismo	1,24
56000	Ministério das Cidades	1,31

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Portaria nº 380, de 31.12.2004.

Aos programas multissetoriais, entendidos como aqueles que apresentam ações alocadas a mais de uma unidade orçamentária de mais de um órgão (Ministério), foram conferidos os índices de ajuste referentes ao órgão que detinha a responsabilidade pelo programa.

Aplicados os índices propostos no conjunto de indicadores de recursos orçamentários (IRO), obteve-se o indicador de recursos orçamentários ajustado (IROa = IRO x Ia) e o indicador de metas físicas (IMF), aplicado às ações constantes nos 186 programas submetidos à análise pelo Tribunal de Contas da União.

Além da definição de indicadores de desempenho, também foi necessário estabelecer parâmetros que possibilitassem a classificação dos resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, conforme determinado pelo § 1º do art. 20 da LDO 2004.

Com esse objetivo, calculou-se a média aritmética simples das ações executadas em cada programa, bem como a média aritmética ponderada da execução das despesas orçamentárias. A utilização de média simples no tocante às metas decorreu do número diversificado de metas físicas por programa, da impossibilidade de se proceder à soma das metas físicas das ações e da dificuldade de definir a contribuição de cada ação para o alcance do objetivo do programa. Quanto aos recursos orçamentários, foi possível calcular a média ponderada, mais representativa, com base na relação "despesa autorizada por ação (lei mais créditos)"/"despesa total prevista" para o respectivo programa.

A partir daí, estabeleceu-se um patamar mínimo de percentual de atingimento de meta e de execução orçamentária que um programa deveria atingir para que pudesse ser considerado satisfatório. O percentual arbitrado pautou-se nas médias observadas em 2003. Para aquele ano, apurou-se a média de execução física de 58% e de execução orçamentária de 76%. Esses números não passaram, posteriormente, por nenhum processo de depuração, pois prestaram-se apenas como **inspiração** para o **arbitramento** de percentuais considerados mínimos para execução de metas físicas e orçamentárias. Assim, estabeleceram-se os patamares considerados mínimos de 60% para a média simples do indicador de metas físicas (MIMF) e de 75% para a média ponderada do indicador de recursos orçamentários ajustados (MIROa), como resumido em seguida:

Classificação dos Resultados dos Programas em Função do Planejamento Governamental

Classificação LDO 2004	MIROa	MIMF
Satisfatório	MIROa ≥ 75%	MIMF ≥ 60%
Insatisfatório	MIROa < 75%	MIMF < 60%

Fonte: TC nº 003.183/2005-3

O alcance das metas físicas, conforme mencionado, pode ser efetuado mediante economia de recursos orçamentários, hipótese na qual a MIROa é inferior a 75% e a MIMF é igual ou superior a 60%. Os intervalos de classificação, portanto, são os seguintes:

Classificação dos Resultados dos Programas em Função da Economia dos Recursos

Classificação LDO 2004	MIROa	MIMF
Satisfatório	MIROa < 75%	MIMF ≥ 60%
Insatisfatório	MIROa ≥ 75%	MIMF < 60%

Fonte: TC nº 003.183/2005-3

Na prática, há um único indicador determinante, a saber, o de meta física. Contudo, manteve-se o indicador de execução orçamentária para cumprir a determinação contida no § 1º do art. 20 da LDO 2004, que faz expressa menção aos recursos orçamentários. Além disso, o confronto entre os indicadores de meta física e orçamentária possibilita a crítica dos resultados obtidos pelo Tribunal. Citem-se, por exemplo, as hipóteses de haver execução orçamentária em níveis elevados e nenhuma execução física ou de haver execução física sem a respectiva execução orçamentária.

Classificação dos Programas da LOA 2004

As informações aqui tratadas tiveram como suporte o Relatório de Avaliação do PPA 2004/2007, o Sigplan e o Balanço Geral da União (BGU). No que tange aos programas "Prestação Jurisdicional Militar", "Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal" e "Prestação Jurisdicional na Justiça Federal", todos do Poder Judiciário, há de se ressalvar que o registro da execução das metas físicas no Sigplan não é obrigatório. A LDO 2004, no seu art. 14, § 1º, inciso I, alínea "e", estabelece apenas para o Poder Executivo a obrigatoriedade de divulgar na Internet os dados gerenciais referentes à

execução do Plano Plurianual. Para suprir essa lacuna, foram utilizados os dados constantes nas Prestações de Contas da Justiça Militar, do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Federal.

Para fins da análise ora efetuada, foram equiparados projetos, atividades e operações especiais. Ademais, foi considerada igual a "zero" a execução física de ações que não apresentaram produtos e metas físicas correspondentes, mas apenas execução orçamentária.

A apuração do indicador selecionado para mensurar os recursos orçamentários MIROa demonstrou que 70% dos 186 programas oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e do orçamento de investimento das estatais apresentaram média de execução superior a 75% da despesa prevista (lei mais créditos), com as alterações promovidas pelos decretos de limitação de empenho.

A mensuração do alcance das metas físicas dos 186 programas dos Orçamentos da União, com base na MIMF, revelou que 62% dos programas analisados apresentaram média de execução superior a 60% da meta física autorizada na LOA 2004. conforme gráfico abaixo:

Crítica preliminar dos dados obtidos revelou a necessidade de depurar essa base, de forma a excluir os programas com percentual de execução física superior a 100%, os programas com execução física e sem execução orçamentária e os programas que apresentavam execução orçamentária elevada sem a correspondente execução física. Porém, foi mantido o programa "Arrecadação de Receitas Previdenciárias" com MIMF de 172%, pois a superação de meta física, traduzida em aumento de arrecadação superior às previsões, não pode ser considerado fato atípico. Feitas essas depurações, chegou-se ao rol de 118 programas listados a seguir:

Tabela Depurada – Classificação dos Resultados dos Programas de Governo em 2004.

Programa	MIROa	MIMF	S/I	OFS/OI
Abastecimento Agroalimentar	32%	42%	I	OFS
Abastecimento de Energia Elétrica	3%	28%	I	OFS
Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível	140%	98%	S	OFS
Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica	104%	76%	S	OFS
Adestramento e Operações Militares da Marinha	100%	66%	S	OFS
Adestramento e Operações Militares do Exercito	102%	79%	S	OFS
Administração Tributaria e Aduaneira	100%	76%	S	OFS
Agricultura Familiar – Pronaf*	95%	74%	S	OFS
Alimentação Saudável*	93%	70%	S	OFS
Aprimoramento dos Serviços Postais*	31%	44%	I	OI
Aqüicultura e Pesca do Brasil	79%	40%	I	OFS
Áreas Protegidas do Brasil	83%	74%	S	OFS
Arrecadação de Receitas Previdenciárias	59%	172%	S	OFS
Artesanato Brasileiro	21%	41%	I	OFS
Assistência e Cooperação do Exercito a Sociedade Civil	61%	61%	S	OFS
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos*	90%	64%	S	OFS
Assistência Jurídica Integral e Gratuita	107%	74%	S	OFS
Assistência Suplementar a Saúde*	95%	33%	I	OFS
Atenção a Saúde da População em Situaç. De Violências e Outras Causas Externas*	76%	80%	S	OFS
Atenção a Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos *	68%	70%	S	OFS
Atenção Básica em Saúde*	97%	74%	S	OFS
Atenção Especializada em Saúde*	78%	51%	I	OFS
Brasil com todo Gás	25%	1%	I	OI
Calha Norte	68%	42%	I	OFS
Cinema, Som e Vídeo*	92%	62%	S	OFS
Combate a Criminalidade*	98%	84%	S	OFS
Combate a Violência contra as Mulheres*	58%	22%	I	OFS
Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*	96%	30%	I	OFS
Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase*	89%	60%	S	OFS
Controle Externo	98%	71%	S	OFS
Cooperação Cientifica, Técnica e Tecnológica Internacional	119%	17%	I	OFS
Defesa dos Direitos Difusos	98%	81%	S	OFS

Programa	MIROa	MIMF	S/I	OFS/OI
Democratização do Acesso a Informação Legislativa	0%	0%	I	OFS
Democratizando o Acesso a Educação Profissional, Tecnológica e Universitária*	88%	62%	S	OFS
Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	108%	35%	I	OFS
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	98%	22%	I	OFS
Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	84%	46%	I	OFS
Desenvolvimento da Avicultura	92%	41%	I	OFS
Desenvolvimento da Caprinocultura, da Eqüideocultura e da Ovinocultura	50%	62%	S	OFS
Desenvolvimento da Economia Cafeeira	84%	38%	I	OFS
Desenvolvimento da Horticultura	103%	50%	I	OFS
Desenvolvimento da Nanociência e da Nanotecnologia	100%	90%	S	OFS
Desenvolvimento da Suideocultura	90%	68%	S	OFS
Desenvolvimento do Comercio Exterior	72%	80%	S	OFS
Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro	92%	17%	I	OFS
Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	80%	49%	I	OFS
Difusão e Popularização da Ciência	88%	80%	S	OFS
Direitos Humanos, Direitos de Todos*	86%	41%	I	OFS
Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Outros Combustíveis	68%	20%	I	OI
Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos*	86%	63%	S	OFS
Educação Fiscal	97%	58%	I	OFS
Educação na Primeira Infância*	29%	26%	I	OFS
Eficiência Energética	0%	0%	I	OFS e OI
Energia Cidadã	7%	80%	S	OFS e OI
Energia na Região Nordeste*	39%	32%	I	OI
Energia na Região Norte	22%	6%	I	OI
Energia na Região Sul*	8%	6%	I	OI
Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste*	23%	8%	I	OFS e OI
Energia nos Sistemas Isolados	54%	35%	I	OI
Ensino Profissional Diplomático	117%	84%	S	OFS
Ensino Profissional do Exercito	102%	78%	S	OFS
Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa	102%	71%	S	OFS
Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	76%	22%	I	OFS
Geologia do Brasil	91%	71%	S	OFS
Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho*	49%	60%	S	OFS
Indústria Petroquímica	40%	3%	I	OI
Informações Estatísticas e Geocientíficas	105%	83%	S	OFS
Inovação e Competitividade	101%	87%	S	OFS
Integração das Políticas Publicas de Emprego, Trabalho e Renda*	97%	75%	S	OFS
Integração de Bacias Hidrográficas	82%	22%	I	OFS
Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso a Atenção à Saúde*	64%	46%	I	OFS
Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	72%	31%	I	OFS
Manutenção da Malha Rodoviária Federal	89%	33%	I	OFS
Minimização de Riscos no Agronegócio	85%	69%	S	OFS
Mobilidade Urbana	105%	3%	I	OFS
Mobilização Para Defesa Nacional	105%	70%	S	OFS
Mudanças Climáticas Globais	45%	51%	I	OFS
Nacional de Acessibilidade*	74%	34%	I	OFS
Nacional de Ecoturismo	108%	4%	I	OFS
Oferta de Petróleo e Gás Natural*	93%	34%	I	OI
Pesquisa e Desenv. para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	113%	77%	S	OFS
Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	90%	68%	S	OFS
Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	89%	62%	S	OI
Pólo Industrial de Manaus	124%	38%	I	OFS
Prestação Jurisdicional Militar	99%	90%	S	OFS
Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal*	99%	98%	S	OFS
Prevenção de Riscos e Combate as Emergências Ambientais	101%	79%	S	OFS
Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis*	99%	43%	I	OFS
Previdência Complementar	47%	66%	S	OFS
Proágua Infra-Estrutura*	71%	6%	I	OFS
Promoção da Ética Publica	48%	24%	I	OFS
Promoção das Exportações	115%	80%	S	OFS
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente*	62%	54%	I	OFS

Programa	MIROa	MIMF	S/I	OFS/OI
Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência*	66%	55%	I	OFS
Proteção Previdenciária*	95%	56%	I	OFS
Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	97%	52%	I	OFS
Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural E Álcool Combustível	131%	43%	I	OFS
Qualidade dos Serviços Previdenciários*	72%	68%	S	OFS
Reaparelhamento e Adequação da Forca Aérea Brasileira	119%	84%	S	OFS
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	96%	81%	S	OFS
Reaparelhamento e Adequação do Exercito Brasileiro*	90%	62%	S	OFS
Recursos do Mar	102%	50%	I	OFS
Regimes de Previdência dos Serv. Públicos da União, Estados e Municípios e DF	56%	53%	I	OFS
Relações do Brasil com Estados Estrangeiros	100%	91%	S	OFS
Resíduos Sólidos Urbanos*	77%	29%	I	OFS
Saneamento Ambiental Urbano*	73%	30%	I	OFS
Saneamento Rural	77%	1%	I	OFS
Segurança e Educação de Transito: Direito e Responsabilidade de Todos	82%	68%	S	OFS
Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue*	96%	58%	I	OFS
Sociedade da Informação	100%	95%	S	OFS
Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados	36%	32%	I	OI
Trilhos Urbanos	0%	0%	I	OFS
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários*	66%	5%	I	OFS
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação*	78%	41%	I	OFS
Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde*	95%	68%	S	OFS
Vigilância, Prev. e Atenção em Hiv/Aids e Doenças Sexualmente Transmissíveis*	98%	63%	S	OFS
Vigilância, Prev. e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses*	88%	48%	I	OFS
Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue*	91%	50%	I	OFS

Fonte: Siafi, Sigplan e TC nº 003.183/2005-3
Legenda:
MIROa: Média Aritmética Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários Ajustado
MIMF: Média Aritmética Simples do Indicador de Metas Físicas
S: Satisfatório
I: Insatisfatório
OFS: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
OI: Orçamento de Investimento das Empresas Estatais
* = programas que contêm ações prioritárias no exercício

Dos 118 programas considerados, 55 foram classificados como satisfatórios (47%) e 63 (53%) como insatisfatórios. Ou seja, apenas 47% dos programas apresentaram execução de metas físicas igual ou superior a 60% daquilo que havia sido previsto.

Destaque-se que, do grupo analisado, 43 programas continham ações consideradas prioritárias, conforme estabelecido no Decreto n.º 5.248/2004. Os restantes 59 programas prioritários, ressalte-se, não foram examinados por não atenderem aos pressupostos estipulados ou por terem sido depurados da base, conforme os critérios já mencionados. Assim, dos programas prioritários examinados, 18 (42%) foram considerados satisfatórios e 25 insatisfatórios (58%), pela metodologia utilizada. Note-se que a análise não se refere às ações, mas sim aos programas como um todo, na forma determinada no § 1º do art. 20 da LDO 2004.

Dos 55 programas classificados como satisfatórios, 9 (16%) foram executados com "economia de recursos orçamentários", definida como o atingimento do percentual mínimo de execução física por meio da utilização de percentual de execução orçamentária inferior ao mínimo estabelecido.

Deve-se registrar que essa "economia" é meramente um referencial em relação à média dos programas. Não pode se prestar, por evidente, para a análise de custos ou de superfaturamento.

Dos 63 programas considerados insatisfatórios, em 33 deles (52% do grupo) houve, pelo critério adotado, "deseconomia de recursos orçamentários". Isso porque, além de não terem atingido o percentual de 60% de meta física, apresentaram execução orçamentária superior a 75%.

Considerações Finais

Os resultados não devem ser considerados isoladamente, em razão da fragilidade da análise efetuada em cumprimento à determinação contida na LDO 2004. Fragilidade essa que decorre, principalmente, da baixa confiabilidade dos dados nos quais se baseou.

De início, há que se registrar a inexistência de sistema de custos na Administração Pública, razão pela qual a análise teve que tomar por base a execução orçamentária.

No processo de avaliação, foram excluídos 193 programas por deficiências dos indicadores, o que resultou na seleção de 186 programas. Posteriormente, fez-se necessário extrapolar o percentual de contingenciamento de cada órgão para todos os seus programas, indistintamente, por falta de dados mais específicos. Isso resultou, em alguns casos, em valores para o indicador MIROa superiores a 100%. Optou-se por não fazer nenhuma retificação nesses indicadores, para trazê-los para o valor máximo de 100%, por dois motivos. O primeiro, para assegurar a transparência dos cálculos. O segundo, porque se verificou que algumas empresas estatais executaram despesas de investimento em valores superiores à dotação consignada no orçamento, por dispor de recursos próprios para tanto.

Após a análise, verificaram-se inconsistências internas, como incompatibilidades entre os valores obtidos nos indicadores MIROa e MIMF. Nesse ponto, a análise dos resultados revelou programas com MIMF extremamente acentuado. Cite-se, por exemplo, o programa "Brasil Escolarizado", com MIMF de 1.594% ou o programa "Relações e Negociações do Brasil no âmbito dos Organismos Internacionais", com 1.107.303%. Nessas situações, é razoável supor a existência de erro: ou na definição de metas físicas ou nas informações sobre as metas alcançadas, constantes do Sigplan. De outro lado, havia programas com significativa execução orçamentária mas sem atingimento de meta física, como no caso do programa "Atuação Internacional na Área do Petróleo", com MIROa de 69% e MIMF de 0%. No programa "Análise e Difusão da Política Externa Brasileira", obteve-se MIROa de 95% e MIMF de 0%. Nesses casos, é possível supor ter havido erro na alimentação do sistema de informações no qual se baseia a presente análise. Por fim, o programa "Universalização do Acesso aos Serviços de comunicação eletrônica" apresenta MIROa de 0% e MIMF de 35%, o que não parece exeqüível.

Por esses motivos, optou-se por depurar a base de 186 programas analisados, de forma a excluir os 68 que apresentavam meta física executada superior a 100%, execução de meta física sem execução orçamentária e execução orçamentária elevada sem a correspondente execução física. Como conseqüência, a análise determinada pela LDO 2004 restringiu-se a 118 programas, dos quais 55 foram considerados satisfatórios e 63, insatisfatórios.

A análise desenvolvida pelo TCU evidenciou a oportunidade de melhoria do processo de planejamento. Para tanto, necessária a correta definição de indicadores e produtos esperados; desenvolvimento de sistema de custos; manutenção de base de dados atualizada, que contenha as informações pertinentes à análise, como nível de execução de meta física e contingenciamento aplicado especificamente aos programas.

Necessário, ainda, tornar compatíveis os programas constantes da LOA com aqueles do PPA e definir metas e prioridades para o exercício antes da elaboração da lei orçamentária e não ao fim do exercício, como ocorreu em 2004.

Nesse contexto, deve-se ressaltar que a classificação ora empreendida por dever legal não constitui instrumento de orientação de políticas públicas, diversamente do que ocorre com as avaliações de programa propriamente ditas.

Ao Poder Executivo devem ser ressalvadas as ocorrências mencionadas ao longo do Relatório, em particular:

a) falta de apuração de 58% dos índices dos indicadores dos programas no exercício de 2004;

b) inexistência de indicadores em 14% dos programas, e informações insuficientes em 37% programas;

c) inexistência de registro no Sigplan da execução física em 25% das ações dos orçamentos da União;

d) inexistência de produto e unidade de medida em 8% ações do PPA 2004/2007;

e) presença de ações com mais de um produto em 16% dos programas prioritários;

f) execução orçamentária de programas do orçamento de investimento das estatais acima da dotação autorizada na LOA 2004;

g) subestimação ou superestimação de metas físicas, tanto previstas quanto executadas, e inadequação de produtos dos programas;

h) divergência entre as informações prestadas pelos Ministérios e o Anexo do Sigplan, no BGU 2004;

i) não-indicação da totalidade dos programas do PPA 2004/2007 no BGU 2004;

j) inexistência de um sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

4.1.2 Avaliações de Programas Realizadas pelo Tribunal de Contas da União em 2004

Entre as Unidades Técnicas do Tribunal de Contas da União, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), tem como competência realizar auditorias de natureza operacional no intuito de avaliar o cumprimento dos programas de governo e o desempenho das unidades e entidades jurisdicionadas ao Tribunal, no tocante aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos disponíveis, inclusive os provenientes de financiamento externo.

Assim sendo, em complementação à análise físico-financeira dos programas de governo efetuada no título anterior, destacam-se a seguir, dentre os trabalhos realizados por essa Unidade Técnica, aqueles referentes à execução orçamentária do exercício de 2004:

Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

O trabalho teve como a escopo realização de auditoria operacional na ação Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual – Programa Sentinela, cuja responsabilidade está a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os valores alocados no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 para essa ação somam R$ 108 milhões.

Essa ação visa à implantação de Centros de Referência nos quais devem ser prestados atendimento, apoio psicossocial, e proteção imediata em casos de violência e abuso sexual sofridos por crianças e adolescentes. O Programa Sentinela prevê também, a garantia de acesso das crianças e adolescentes, bem como de suas famílias, aos serviços de saúde, educação, justiça, segurança, esporte, lazer e cultura desenvolvidos nas comunidades.

O principal objetivo deste trabalho foi verificar se a ação em comento efetivamente assegura a prestação de serviços, integrados com outras políticas públicas e a inserção dos beneficiários na rede de serviços, promovendo a proteção das vítimas e o fortalecimento da auto-estima e a convivência familiar.

A avaliação permitiu concluir que o programa Sentinela tem alcançado resultados satisfatórios no tocante à efetividade, pois houve sensível aumento do número de denúncias de abuso sexual, bem como o fortalecimento social e emocional dos beneficiários. No entanto, foram identificadas deficiências na avaliação dos resultados alcançados, insuficiência de recursos orçamentários e recursos humanos, falta de infra-estrutura nos centros de atendimento, e a não priorização dos beneficiários do Sentinela para a inclusão em programas na rede de serviços.

Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, foram propostas recomendações à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entre as quais destacam-se: adoção de critérios eqüitativos para a definição do tamanho das equipes de atendimento; elaboração de plano de capacitação para os técnicos e educadores do programa Sentinela; elaboração e divulgação para estados e municípios de documento que contenha a definição clara das atribuições do programa e dos técnicos e educadores; instituição, nos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de percentual de quotas para a inclusão dos beneficiários do Programa Sentinela; e estabelecimento dos padrões mínimos dos centros e serviços de referência para a realização do atendimento.

Programa Sistema Único de Segurança Pública

Foi realizada auditoria de natureza operacional no programa Sistema Único de Segurança Pública (Susp), gerenciado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. O Programa tem por objetivo reduzir a criminalidade e a violência mediante a implantação do mencionado sistema. Os valores alocados no PPA 2004/2007 para essa ação somam, aproximadamente, R$ 1.930 milhões.

O principal objetivo da auditoria foi avaliar se os mecanismos propostos pelo Susp, no exercício das atividades de combate ao crime, contribuem efetivamente para garantir o respeito aos direitos humanos referentes à vida, integridade física e liberdade.

Os resultados da auditoria demonstraram que há insuficiência de recursos orçamentários, financeiros, materiais, humanos e de informações, na área de segurança pública, tanto no nível federal como nos níveis estaduais, e que é necessário aumentar a quantidade de ações de capacitação oferecidas pelos estados aos seus policiais.

Segundo o relatório de auditoria, ainda é preciso melhorar a efetividade dessas ações, no que se refere ao desempenho profissional das pessoas capacitadas. Além disso, não existe avaliação de impacto das ações de capacitação oferecidas. As informações obtidas durante a execução dos trabalhos também demonstraram que as condições de operação das ouvidorias e corregedorias são deficientes.

Dentre as recomendações efetuadas à Secretaria Nacional de Segurança Pública, em conjunto com os estados, quando necessário, destacam-se: revisar os critérios adotados para alocação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); firmar convênios para o recebimento de doações de materiais e equipamentos; otimizar a distribuição de recursos humanos, inclusive mantendo em atividade policiais que sofreram acidentes de trabalho; verificar as dificuldades enfrentadas pelos estados na utilização dos sistemas informatizados federais; desenvolver programas que propiciem aumento da auto-estima dos policiais; incrementar ações que aproximem a polícia da comunidade; promover levantamento acerca das necessidades e desenvolver planos de capacitação de policiais e cursos voltados para direitos humanos; buscar integração com entidades nacionais e internacionais que atuem em formação e capacitação na área de direitos humanos; desenvolver critérios mínimos de avaliação de impacto das ações de capacitação; elaborar e propor instrumentos com vistas ao aperfeiçoamento da atuação das ouvidorias e corregedorias das polícias estaduais; estimular a criação de banco de dados em

unidades que não possuam dados estatísticos; intensificar as atividades de integração entre as polícias civil e militar; estimular a adoção de ações visando reduzir a violência contra policiais.

Programa Bolsa-Família

O programa Bolsa-Família foi criado pela Lei n° 10.836/2004, e unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal. O programa tem por objetivos: combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local. Deve-se destacar a forte conexão existente entre os objetivos do programa e a redução da pobreza. No PPA 2004/2007, estão previstos recursos para esse programa no montante de R$ 31.937 milhões.

A auditoria foi realizada com o intuito de verificar o cumprimento e o monitoramento das condicionalidades do programa, entendidas essas como sendo os compromissos assumidos pelos beneficiários que condicionam o recebimento do auxílio, bem como a atuação do controle social e a adequação do processo de distribuição e uso de cartões e senhas aos beneficiários.

Os trabalhos demonstraram que, com a implantação do Bolsa-Família, houve desestruturação do sistema de monitoramento anteriormente existente, no tocante às condicionalidades da área de educação, sem que novo sistema tenha sido implantado no lugar. Existem deficiências também no controle social do programa, além de dificuldades operacionais por parte da Caixa Econômica Federal, agente operador do programa, dos estados e dos municípios, executores do programa.

Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do Bolsa-Família, foram propostas recomendações à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SRC/MDS) e ao titular daquela Pasta, entre as quais destacam-se: regulamentação dos sistemas de controle das condicionalidades e de controle social; envio aos municípios das listagens necessárias ao acompanhamento das condicionalidades; divulgação dos critérios de acesso aos benefícios; articulação com os programas de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Saúde da Família (PSF); capacitação dos agentes envolvidos no controle social; instituição de indicadores de desempenho.

Formularam-se determinações à Caixa para que reveja o procedimento de cadastramento das senhas e disponibilize aos municípios relação mensal, com endereços, de beneficiários que não retiraram seus cartões ou que não sacaram os benefícios. Além das recomendações, foi proposta determinação para que a SRC/MDS informe ao Tribunal de Contas da União as providências tomadas no caso da fraude ocorrida em Rio Formoso/PE, inclusive aquelas adotadas pela Caixa para corrigir os desvios no procedimento de entrega de cartões aos beneficiários.

Programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos

O programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos, especificamente as ações voltadas para a saúde mental, tem como objetivos a inserção social dos pacientes longamente internados, expansão e melhoria da qualidade da atenção em saúde mental e reversão do atual modelo hospitalocêntrico para o de intensificação da atenção extra-hospitalar ao portador de transtorno mental e aos dependentes de álcool e outras drogas.

O programa é constituído pelas seguintes ações: Atenção à Saúde Mental, Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta para Casa), e Apoio a Serviços Extra-hospitalares para Transtornos de Saúde Mental e

Decorrentes do Uso de Álcool e outras Drogas. Os valores alocados no PPA 2004/2007 para essas ações somam aproximadamente R$ 87 milhões.

Foi realizada auditoria de natureza operacional nessas ações com o intuito de: i) verificar em que medida as ações da política de desospitalização garantem, em ritmo adequado, a implementação da reforma psiquiátrica; ii) identificar como os mecanismos de capacitação em atenção à saúde mental têm contribuído para o alcance dos resultados quanto à qualidade do atendimento às pessoas portadoras de transtornos mentais; iii) avaliar em que medida o programa promove a reinserção social da pessoa com transtornos mentais e contribui para o seu bem-estar e de sua família; iv) construir indicadores de desempenho para o monitoramento e avaliação dos resultados das ações em análise; e v) identificar boas práticas de gestão.

Os trabalhos demonstraram que há problemas no processo de desospitalização, a saber: insuficiência da rede extra-hospitalar; alto número de pacientes asilares; deficiências na desinstitucionalização das pessoas portadoras de transtorno mental; falta de garantia da aplicação dos recursos gerados pela diminuição de leitos na saúde mental no financiamento dos serviços da rede extra-hospitalar; conselhos de saúde pouco atuantes nas ações de saúde mental; distribuição descontínua de medicamentos essenciais; distribuição intempestiva de medicamentos de alto custo; e ausência de articulação da maioria das coordenações de saúde mental com o Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar.

Além disso, há insuficiência na quantidade e na adequabilidade da formação acadêmica (não voltada para o novo modelo de tratamento em saúde mental) de profissionais de saúde que atuam no programa, existindo também dificuldades na reinserção social das pessoas portadoras de transtornos mentais.

Considerando as constatações da equipe de auditoria e visando contribuir para melhorar o desempenho das ações de saúde mental, foram recomendados, entre outros: ações para aumentar a implantação dos serviços substitutivos e para melhorar a eficiência e a efetividade da rede extra-hospitalar existente; expansão dos núcleos e pólos de capacitação e produção de conhecimento; articulação com o Ministério da Educação e as Instituições de Ensino Superior para promover alteração/atualização de currículo dos cursos na área de saúde; desenvolvimento de mecanismos de estímulo à criação das cooperativas sociais; implementação de políticas de incentivo à implantação de centros de convivência; criação de diretrizes sobre a supervisão técnico-institucional dos gestores do Sus nas ações de atenção à saúde mental; instituição de canal permanente de comunicação entre o Ministério da Saúde e os demais gestores das ações de saúde mental para disseminação de boas práticas.

Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

O programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, conforme disposto no art. 1º da Lei n.º 9.807/1999, tem como objetivo proteger pessoas que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal, contando, para tal, com o apoio de organizações não-governamentais (ONG). Os valores alocados no PPA 2004/2007 para o programa somam aproximadamente R$ 48 milhões.

A auditoria de natureza operacional teve como intuito verificar se a concentração de atribuições na sociedade civil estaria comprometendo o alcance dos resultados esperados pelo programa.

Os trabalhos indicaram que os procedimentos de segurança do programa necessitam ser aprimorados em vários aspectos, especialmente na relação com as forças policiais. Por sua vez, a sua divulgação não vem sendo feita de forma sistemática e contínua, dificultando o acesso de novos beneficiários. As secretarias estaduais não têm feito os repasses de recursos financeiros para as ONG de forma regular, enquanto que o Poder Judiciário dos estados não prioriza os processos criminais que

contêm testemunhas protegidas pelo programa. Também não há uma sistemática de prestações das contas do programa que permita verificar a efetiva aplicação dos recursos públicos e preservar o sigilo necessário das informações.

Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do programa em comento, foram propostas recomendações à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, entre as quais destacam-se: discutir com a Secretaria Nacional de Segurança pública (Senasp), a inclusão de aspectos do programa como critérios para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelos estados; reforçar a estrutura da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas; promover articulações com os Ministérios das Cidades e da Reforma Agrária.

Por sua vez, à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas foi proposto, dentre outras recomendações: estabelecer, em conjunto com a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, procedimentos específicos para a prestação de contas do programa; instituir ouvidoria à disposição dos beneficiários; definir uma política institucional de divulgação; identificar as necessidades de treinamento das equipes técnicas e promover cursos de capacitação para seu atendimento; estabelecer rede de comunicação entre os programas estaduais; rever a sistemática de monitoramento.

Programa Banco de Alimentos

O programa Banco de Alimentos visa combater a fome por meio da recuperação de alimentos desperdiçados ao longo da cadeia produtiva, mas ainda adequados ao consumo humano. O Programa é gerido pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O programa possui ações voltadas para o apoio à instalação de bancos de alimentos; capacitação para operacionalização e gestão de bancos de alimentos e colheita urbana; e ainda, para fomento ao desenvolvimento de tecnologias para a redução do desperdício de alimentos no mercado atacadista, varejista e no consumo. Os valores alocados no PPA 2004/2007 para o programa somam aproximadamente R$ 11 milhões.

O Tribunal realizou, no primeiro semestre de 2004, estudo com o objetivo de verificar a viabilidade de realização de auditoria de natureza operacional no programa Banco de Alimentos. O programa foi selecionado em razão de sua conexão com a principal política de governo na área social, o combate à fome, e das oportunidades de melhoria identificadas.

As principais conclusões da auditoria referem-se a: falta de uniformidade na atuação dos bancos instalados pelo programa; falta de alcance da meta de instalação de bancos; deficiência nos critérios para atendimento à população em maior risco de insegurança alimentar; concentração de convênios nas regiões Sul e Sudeste do País; falta de divulgação do programa; impactos decorrentes da ausência de legislação que proteja o doador; frágil sustentabilidade dos bancos; falta de capacitação das equipes técnicas dos bancos, ensejando problemas na implantação, operacionalização e gestão; desvirtuamento do objetivo de combate ao desperdício por parte de alguns bancos; deficiência na avaliação das entidades que recebem alimentos dos bancos, sob o ponto de vista da correta manipulação dos alimentos doados; ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação dos bancos; e ausência de mecanismos de divulgação de boas práticas.

Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do programa em comento, formularam-se recomendações à Secretaria de Segurança Alimentar, à Secretaria de Assistência Social e ao Ministério do Desenvolvimento Social, dentre as quais destacam-se: previsão de existência de conselho gestor paritário na estrutura administrativa dos bancos; envio aos conselhos gestores de material informativo sobre os objetivos, modo de atuação e boas práticas verificadas em bancos de alimentos; construção de um sistema informatizado de gerenciamento para os bancos públicos de alimentos que

possibilite a uniformização de informações sobre doadores, doações e instituições assistidas, contribuindo para a avaliação nacional do programa e da qualidade do gasto público federal em termos de eficácia e efetividade dos bancos apoiados; estabelecimento como item dos planos de trabalho dos convênios celebrados, a elaboração de regimento interno com procedimentos mínimos de operação padronizados, com previsão de critérios para seleção de entidades, que levem em consideração a carência de material das entidades e a incorporação de discussão sobre superação de desigualdades de gênero e cor/etnia do público por elas atendido; elaboração de um plano de implantação de bancos de alimentos em municípios prioritários; promoção de cursos e eventos voltados para capacitação das equipes técnicas dos municípios considerados prioritários a partir do plano de implantação a ser elaborado pelo Ministério, bem como a capacitação das equipes técnicas dos bancos de alimentos já instalados.

Programa Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

O programa Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, especificamente quanto à ação de Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional, gerenciada pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, tem por finalidade assegurar o fornecimento de medicamentos de elevado valor unitário, ou que, pela cronicidade do tratamento, se tornam excessivamente caros para serem suportados pela população em geral. Os valores alocados no PPA 2004/2007 para a ação somam aproximadamente R$ 2.677 milhões.

Os objetivos do trabalho de auditoria foram: i) verificar em que medida a operacionalização da ação de fornecimento de medicamentos de dispensação em caráter excepcional vem promovendo eqüidade de acesso dos portadores de doenças que demandam esses medicamentos do Sistema Único de Saúde; ii) identificar oportunidades de melhoria na economicidade da ação em razão das variações significativas de preços na aquisição desses medicamentos pelos estados; iii) avaliar a contribuição dos laboratórios oficiais no suprimento da demanda dos estados e na redução dos custos de aquisição dos medicamentos; iv) verificar quais instrumentos são usados pelos gestores para tornar eficazes os processos de programação, prescrição e dispensação desses medicamentos, assim como o seu uso racional; iv) construir indicadores de desempenho para o monitoramento e avaliação dos resultados da ação; e v) identificar boas práticas de gestão.

Os trabalhos demonstraram que há necessidade de aprimorar os sistemas de gerenciamento, controle e avaliação da ação, que, atualmente, não propiciam aos gestores federais e estaduais informações com tempestividade e fidedignidade compatíveis com o desenvolvimento tecnológico contemporâneo. Constatou-se também dificuldade dos estados em atender integralmente a demanda, ocasionando atraso para o ingresso de novos beneficiários e descontinuidade no fornecimento de medicamentos a pacientes que se encontram em tratamento.

Observou-se, também, desequilíbrio do co-financiamento da ação de fornecimento de medicamentos excepcionais, haja vista a variação de 356% entre o menor e o maior percentual de contrapartida alocado pelos estados.

Outra situação que merece destaque diz respeito às diferenças significativas de preços na compra de quatro medicamentos pesquisados. Em um dos casos, apurou-se variação dos custos unitários de até 531%, praticados em 2003. Uma das possíveis soluções é a compra dos medicamentos produzidos por laboratórios oficiais, quando disponível, que reduz significativamente o custo de aquisição.

Verificou-se, ainda, que os efeitos negativos das ações judiciais sobre a administração do programa podem ser minimizados caso os gestores, nas três esferas de governo, informem melhor o Ministério Público, Poder Judiciário e associações de pacientes sobre os procedimentos e os fundamentos técnicos da ação de fornecimento de medicamentos excepcionais.

A partir das conclusões da auditoria, foi possível propor recomendações ao Ministério da Saúde, no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e operacionalização da ação, sobretudo no que diz respeito à melhoria da eqüidade de acesso dos portadores de doenças que demandam o uso de medicamentos de dispensação em caráter excepcional junto ao SUS; melhoria de economicidade na aquisição desses medicamentos; maior eficácia nos processos de programação, prescrição e dispensação desses medicamentos, assim como no seu uso racional; fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados da ação; além da disseminação de boas práticas de gestão.

Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita

Pretendeu-se verificar o cumprimento, por parte do Estado, do disposto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Carta Magna, de forma a assegurar, aos necessitados, acesso integral e gratuito à Justiça, que é o objetivo desse programa. Os valores alocados no PPA 2004/2007 para o programa somaram aproximadamente R$ 62 milhões.

O principal objetivo da auditoria foi avaliar se os mecanismos existentes realmente asseguram o fiel cumprimento do mandamento constitucional, de forma a democratizar o acesso à Justiça.

Ficou demonstrada a insuficiência de recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros para condução do programa. Além disso, não existem sistemas de avaliação e acompanhamento dos resultados do programa. Da mesma forma, os indicadores de desempenho e dados estatísticos são inadequados. Existe baixa implementação da ação Defensoria Pública Itinerante. Não há articulação da Defensoria Pública da União com outras entidades que prestam atendimento jurídico e social gratuito às pessoas necessitadas. Verificou-se a necessidade de orientação psicossocial aos assistidos que, em muitos casos, procuram a Defensoria em situação de desespero.

Dessa maneira, visando contribuir com o desenvolvimento das atividades da Defensoria Pública da União, formularam-se recomendações a esse órgão conjuntamente com a Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, entre as quais destacam-se: tornar mais ágil a tramitação para os órgãos competentes do anteprojeto de lei que cria o quadro de apoio da Defensoria Pública da União, em conformidade com o art. 144, da Lei Complementar nº 80/1994; e realização de estudo de viabilidade de criação de fundo a ser constituído com recursos provenientes de custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais, com vistas a financiar às atividades específicas da Justiça, nos termos do § 2º do art. 98 da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Além disso, ressaltam-se as recomendações feitas especificamente à Defensoria Pública da União para que: estabeleça parcerias com entidades governamentais e não-governamentais, como forma de aprimorar processos e métodos de atendimento; assegure a lotação mínima de defensores nos núcleos já instalados, com vistas a que haja a atuação permanente de defensor público em todos os núcleos; promova a instalação de núcleos e a alocação de defensores, considerando critérios objetivos e eqüitativos preestabelecidos, levando em conta as diretrizes adotadas pela Justiça Federal para criação de novas varas e juizados especiais federais; intensifique a ação de capacitação, buscando, se necessário, parcerias com outras instituições, a exemplo do Conselho da Justiça Federal e Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal; implemente a ação "Defensoria Pública Itinerante" levando em conta as áreas prioritárias onde não for possível a instalação de seus núcleos e considerando a integração com órgãos governamentais e não-governamentais.

4.2 AÇÕES SETORIAIS EM DESTAQUE

4.2.1 Poder Legislativo

Senado Federal

Foi consignada ao Senado Federal, no exercício de 2004, dotação orçamentária no valor de R$ 2.034 milhões, contemplando as unidades orçamentárias: "Senado Federal", "Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen)", "Secretaria Especial de Editoração e Publicação (Seep)", "Fundo Especial do Senado Federal (Funsen)", "Fundo de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal" e "Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicação (Funseep)". O quadro a seguir registra, por unidade orçamentária e programa, as dotações alocadas e a execução financeira correspondente:

Execução Orçamentária do Senado Federal –2004

(em R$ 1,00)

Unidade Orçamentária / Programa		Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	Realiza-ção (B/A)
02101	**Senado Federal**	**1.758.529.300**	**1.732.058.386**	**98,49%**
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	532.193.877	532.193.877	100,00%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	1.225.310.423	1.199.843.169	97,92%
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	25.000	21.340	85,36%
1032	Democratização do Acesso à Inf. Jornal., Educação e Cultural	1.000.000	0	0,00%
02103	**Secretaria Esp. de Informática do Senado Federal**	**222.154.930**	**211.841.237**	**95,36%**
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	32.495.608	32.495.608	100,00%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	184.109.322	175.354.558	95,24%
0906	Operações Especiais: Ser. da Dív. Ext. (juros e Amortização)	5.550.000	3.991.071	71,91%
02104	**Secretaria Editoração Publicação**	**29.478.767**	**27.723.456**	**94,05%**
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	29.478.767	27.723.456	94,05%
02901	**Fundo Especial Senado Federal**	**679.998**	**0**	**0,00%**
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	679.998	0	0,00%
02903	**Fundo do Prodasen**	**528.983**	**0**	**0,00%**
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	528.983	0	0,00%
02904	**Fundo Editoração e Publicação – Funseep**	**23.492.692**	**13.080.381**	**55,68%**
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	23.492.692	13.080.381	55,68%
TOTAL		**2.034.864.670**	**1.984.703.460**	**97,53%**

Fonte: Siafi Gerencial e Relatório do Senado Federal

A Lei Orçamentária do exercício em análise fixou inicialmente para o Senado Federal a despesa no montante de R$ 1.817 milhões, a qual, no decorrer do exercício, foi ampliada em R$ 218 milhões, em virtude da abertura de créditos adicionais. Registra-se que, do montante global, foram bloqueados R$ 2,5 milhões para movimentação e empenho em razão do disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

A unidade orçamentária "Senado Federal" congrega o maior volume de recursos orçamentários, sendo responsável por 87% da execução da despesa do órgão no exercício em análise. Das atividades realizadas pelo órgão, cabe ressaltar a referente à ação "Processo Legislativo", cuja dotação orçamentária atualizada para o exercício alcançou R$ 1.145 milhões, tendo sido realizadas despesas no mesmo montante.

Um dos possíveis referenciais para medição dos resultados alcançados com os recursos consignados a essa ação pode ser obtido pelo número de proposições apresentadas. Segundo o Senado Federal, no exercício de 2004, houve 4.792 proposições, assim detalhadas: 63 propostas de emenda à Constituição – PEC; 371 projetos de lei do Senado Federal; 96 projetos de lei da Câmara dos Deputados;

87 medidas provisórias ou projetos de conversão; 1.494 projetos de decreto legislativo; 44 projetos de resolução do Senado Federal; 399 requerimentos de informação ou auditoria; 225 mensagens do Presidente da República ao Senado Federal e 2.013 Pareceres.

Dentre as matérias apreciadas, o Senado Federal destaca as seguintes, em face da grande repercussão na mídia e nos meios políticos e econômicos: a) PEC da Reforma do Poder Judiciário, que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004; b) PEC do Sistema Tributário Nacional, originária da Emenda Constitucional nº 44/2004; c) projeto de lei que institui normas gerais para licitações e contratação de parceria público-privada na administração pública, que resultou na Lei nº 11.079/2004; d) projeto de lei que dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança, que originou a Lei nº 11.105, de 24.3.2005; e) projeto de lei de falência, o qual resultou na Lei nº 11.101, de 9.2.2005; f) projeto de lei complementar de alteração do Código Tributário Nacional, originário da Lei Complementar nº 118, de 9.2.2005; g) projeto de lei que instituiu o Programa Universidade para Todos, dando origem à Lei nº 11.096, de 13.1.2005; h) projeto de lei que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, que originou a Lei nº 11.097, de 13.1.2005.

Das ações conjuntas com a Câmara dos Deputados, o Relatório do Senado Federal destaca 21 sessões realizadas no Plenário do Congresso Nacional e 41 sessões na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com a apreciação de 137 matérias.

No relatório de gestão constante da Prestação de Contas, merecem destaque as ações voltadas para fortalecer a comunicação com a sociedade. Segundo o órgão, em 2004 foram lançadas as bases para que a TV Senado fosse transmitida em sinal aberto, tendo sido, também, criadas as condições para a instalação do canal internacional público brasileiro – a TV Brasil Internacional – numa parceria que envolve os três Poderes da República. Entretanto, não foram verificadas despesas visando ao implemento dessas ações no exercício de 2004.

Dentre outras ações registradas no relatório apresentado pelo Senado, convém ressaltar a criação da Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública – operadora do serviço "Alô Senado"; o seminário, ministrado por meio de videoconferência do Interlegis, destinado a jovens jornalistas e alunos dos cursos de Comunicação, Ciência Política e Histórica sobre o Parlamento Brasileiro; assim como o lançamento do Sistema de Informações Gerenciais Avançadas (Siga), o qual possibilita que o cidadão acesse, pela Internet, informações diariamente atualizadas sobre as contas públicas do Governo Federal.

Também merece destaque a atuação da unidade orçamentária Prodasen, à qual foram alocados, no exercício de 2004, R$ 222 milhões, dos quais R$ 212 milhões foram executados. Registre-se o projeto referente à ampliação e reforma do edifício-sede da Secretaria, ao qual foram alocados recursos no montante R$ 8,5 milhões. Desse valor, R$ 6,5 milhões foram cancelados e utilizados como fonte para abertura de crédito suplementar. Do restante, R$ 0,4 milhão foi objeto de contingenciamento, sendo a diferença – da ordem de R$ 1,6 milhão – registrada como economia orçamentária. O órgão ressalta não ter realizado qualquer despesa na referida dotação visto que tanto o procedimento licitatório quanto o início da execução das obras foram adiados para o exercício financeiro de 2005.

Outra ação do Prodasen que deve ser comentada diz respeito ao projeto referente à implantação do Interlegis – Rede de Integração e Participação Legislativa, concebido por essa unidade e que vem sendo implementado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid), com a finalidade de promover a modernização e integração do Legislativo Brasileiro em escala nacional, assim como conferir maior transparência e integração dos Poderes Legislativos com a sociedade civil. A dotação orçamentária do projeto foi prevista em R$ 16 milhões, dos quais a quantia de R$ 1 milhão sofreu contingencimento. O restante foi executado integralmente sob a forma de transferência ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) por intermédio de convênio.

Em nível de programa, verifica-se que o "Atuação Legislativa do Senado Federal" – comum a todas as suas unidades orçamentárias – agrega o maior volume de recursos alocados no orçamento, R$ 1.464 milhões, tendo sido executadas despesas no total de R$ 1.416 milhões, cerca de 97% da dotação autorizada.

Câmara dos Deputados

No exercício de 2004, foi consignada à Câmara dos Deputados dotação de R$ 2.286 milhões, distribuída nas unidades orçamentárias "Câmara dos Deputados" e "Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados". Na primeira unidade, são alocadas as dotações dependentes de liberações financeiras do Tesouro Nacional; na segunda, as dotações vinculadas à arrecadação própria. O quadro a seguir indica, por unidade orçamentária e programa, as dotações alocadas e a correspondente execução financeira:

Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados – 2004

(em R$ 1,00)

Unidade Orçamentária/ Programa		Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	Realização (B/A)
01101	**Câmara dos Deputados**	**2.283.748.118**	**2.252.596.420**	**98,64%**
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	535.139.048	535.132.733	100,00%
0553	Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	1.747.438.070	1.717.450.687	98,28%
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	13.000	13.000	100,00%
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	158.000	0	0,00%
1032	Democratização do Acesso à Inform Jornalística, Educação	1.000.000	0	0,00%
01901	**Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados**	**2.024.295**	**1.099.257**	**54,30%**
0553	Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	2.024.295	1.099.257	54,30%
TOTAL		**2.285.772.413**	**2.253.695.677**	**98,60%**

Fonte: Siafi Gerencial e Relatório da Câmara dos Deputados

Como se pode verificar, a execução da unidade orçamentária "Câmara dos Deputados" atingiu cerca de 99% da dotação atualizada, enquanto que a execução da unidade orçamentária "Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados", por sua vez, atingiu 54% do valor autorizado. A arrecadação de receitas para o fundo atingiu o montante de R$ 3,5 milhões, cerca de 174% da dotação atualizada.

É de se registrar que, em razão do disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, R$ 1,3 milhão restou indisponível para movimentação financeira e empenho de ambas as unidades orçamentárias que integram a Câmara dos Deputados.

Relativamente à atividade-fim do órgão, merece destaque o programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", que, em 2004, representou 76% das despesas autorizadas, seguido do programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União", que representou quase 23% do total das referidas despesas.

Do rol das ações que compõem o programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", é relevante comentar a referente ao "Processo Legislativo", que, em 2004, alcançou o montante de R$ 1.574 milhões, correspondente a 71% do montante global das despesas executadas.

A atividade em evidência tem por objetivo viabilizar os gastos com pessoal ativo da Casa (membros e servidores), bem como com serviços terceirizados, caracterizados como substituição de servidores. Outro propósito é garantir o trabalho intelectual necessário à apreciação das proposições, à fiscalização e ao controle da atuação estatal, à apuração de fatos determinados, à defesa das minorias, aos debates sobre assuntos de interesse nacional, regional e setorial e ao desempenho de outras tarefas legislativas e administrativas.

Um dos possíveis referenciais para medição quantitativa dos resultados alcançados com os recursos consignados a essa atividade refere-se ao número de proposições apresentadas. Segundo a Câmara dos Deputados, no exercício de 2004, foram apresentadas 7.955 proposições à Secretaria-Geral da Mesa, das quais 5.684 podem ser assim detalhadas: 1.051 requerimentos, 219 pedidos de renovação/prorrogação/concessão de rádio e televisão, 1.887 projetos de lei ordinária, 440 decretos legislativo e 2.807 indicações. Deste total de 5.684 proposições, 689 foram apreciadas, o que corresponde a cerca de 12%.

No âmbito das comissões permanentes, em número de vinte, o órgão registra que, das 12.289 proposições pendentes do exercício anterior, acrescidas de outras 5.798 apresentadas em 2004, 3.876 foram apreciadas, tendo sido aprovadas 3.032, quase 17% do total acumulado.

Cumpre ainda ressaltar a atuação da Casa em duas comissões parlamentares mistas: a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM) e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), esta conhecida como uma das mais relevantes do Congresso Nacional em virtude das matérias sobre as quais se pronuncia.

Conforme registrado no Relatório elaborado pelo órgão, as principais proposições aprovadas na CMO foram o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o de lei orçamentária para 2005, em face dos quais foram apresentadas 10.844 emendas, todas apreciadas individualmente.

Outra ação que merece ser comentada é a de "Prevenção e Controle de Doenças Crônico-Degenerativas", a qual tem por objeto a instalação do Posto Avançado do Instituto do Coração (Incor), resultante de convênio firmado entre a Câmara dos Deputados e a Fundação Zerbini, com vistas à instalação dos serviços de cardiologia preventiva e curativa, emergência e reabilitação cardíaca, hemodinâmica, diagnósticos, internações clínica e cirúrgica, terapia intensiva, centro cirúrgico para operações cardiovasculares, ensino e pesquisa, inclusive em nível de pós-graduação.

No exercício de 2004, a despesa executada com essa ação atingiu o montante de R$ 8 milhões, com destaque para as seguintes realizações: conclusão da primeira fase do Centro Cirúrgico, da Unidade de Tratamento Intensivo, da Unidade de Radiologia e Hemodinâmica, da Central de Água Gelada e da Subestação da referida Central, da Central de Material Esterilizado e das Centrais de Gases Medicinais e de Transformação de Energia.

O órgão registra que a segunda fase, visando à conclusão do Centro Cirúrgico, ainda não foi iniciada porque as obras envolvem, indiretamente, estruturas do Hospital das Forças Armadas (HFA). Desta forma, por decisão da direção daquele Hospital, somente poderá ser iniciada a segunda fase após estabelecimento do Plano Diretor, o qual se encontra em fase de elaboração.

Importa ressaltar, na mesma linha de entendimento daquele órgão, que o quantitativo de proposições apontados no seu Relatório não constitui o melhor indicador para avaliação qualitativa da tarefa legislativa, já que esta pode ser desempenhada sobre poucas proposições, mas com grau de debate e discussão mais elevados. Além disso, a conjuntura sócio-política poderá exigir exatamente que não se aprovem regras novas.

Ademais, como dito em seus esclarecimentos, a atividade do Legislativo não se resume à apresentação de projetos de lei ou de emenda constitucionais. Compete à Câmara dos Deputados, por exemplo, propor a sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem da autorização legislativa, examinar as contas de governo, exercer o controle externo, realizar audiências públicas, discutir as questões de relevante interesse social, nacional ou internacional.

4.2.2 Poder Judiciário

Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal (STF) é a instância máxima do Poder Judiciário brasileiro. Dentre as diversas competências estabelecidas no art. 102 da Constituição Federal, destacam-se o controle concentrado de constitucionalidade; o julgamento do Presidente e do vice-Presidente da República, dos membros do Congresso Nacional, de seus próprios Ministros e do Procurador-Geral da República, nas infrações penais comuns; a apreciação de recursos extraordinários e de mandado de injunção.

Como órgão da Administração, vinculado ao Poder Judiciário, goza o STF de autonomia funcional, administrativa e financeira, mas submete-se ao dever de prestar contas, pilar do regime republicano.

Nessa seara, é atribuição do STF elaborar e encaminhar sua proposta orçamentária, bem assim realizar sua execução orçamentária, observadas as normas de contabilidade pública.

Considerando que a atividade-fim do órgão é o julgamento dos diversos tipos de processos inseridos em sua competência, relevante se faz demonstrar o desempenho do órgão nesse quesito. Assim, o quadro subseqüente demonstra a quantidade de processos julgados em cada classe processual, no exercício de 2004, evidenciando a relevância e abrangência das atribuições da Corte Magna.

No que concerne ao orçamento, no exercício de 2004, foram consignados ao órgão R$ 234 milhões. O demonstrativo a seguir indica, por programa, e suas respectivas ações, a execução orçamentária do Supremo Tribunal Federal:

Demonstrativo da Execução dos Programas – Supremo Tribunal Federal –2004

(em R$ 1,00)

Programa / Ação		Orçamento			Meta Física		
		Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Executada (D)	(D/C) %
0089	**Previdência de Inativos e Pensionistas da União**	**64.633.087**	**64.633.087**	**100,00**	**520**	**520**	**100,00**
0565	**Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal**	**169.006.867**	**166.549.120**	**98,55**	**-**	**-**	**-**
	Apreciação e Julgamento de Causas	135.689.227	134.675.423	99,25	85.000	85.000	100,00
	Interligação Informatizada no Poder Judiciário	10.801.000	9.715.263	89,95	16%	14%	87,50
	Capacitação de Recursos Humanos	500.000	406.725	81,35	850	850	100,00
	Outros Projetos/Atividades	22.016.640	21.751.710	98,80	-	-	-
0909	**Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais**	**7.664**	**7.664**	**100,00**	**2**	**2**	**100,00**
1032	**Democratização do Acesso à Informação**	**151.000**	**150.000**	**99,34**	**1**	**1**	**100,00**
TOTAL		**233.798.618**	**231.339.872**	**98,95**	-	**-**	**-**

Fonte: Siafi Gerencial e Relatório do STF

Como se pode constatar, a execução orçamentária atingiu quase a totalidade da dotação consignada ao órgão, cumprindo ressaltar, entretanto, que, em razão do disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, R$ 501 mil da dotação disponível foram objeto de bloqueio para movimentação e empenho.

O Relatório elaborado pelo STF registra que, em 2004, a atividade processual do órgão alcançou 103.407 decisões, contra 109.089 em 2003, assim tipificadas: 92.273 foram monocráticas, contra 11.134 colegiadas; 1.717 foram liminares, contra 101.690 de mérito; 95.602 referiram-se a recursos, contra 7.805 relativas à competência originária do STF; 103.056 disseram respeito ao controle difuso, contra 351 correlatas ao controle concentrado. O Relatório ressalta, em nota, que as decisões

monocráticas computadas não incluem os despachos do Presidente que, no exercício objeto desta análise, alcançaram 5.931.

Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem a função precípua de zelar pela autoridade da lei federal e uniformizar sua interpretação. Por ser a última instância das causas infraconstitucionais, aprecia demandas oriundas de todo o território nacional, o que determina o trâmite de grande volume de processos.

O STJ julgou 11% a mais de processos em 2004 em relação ao exercício anterior, sendo que os julgados dos dois exercícios foram respectivamente da ordem de 241.309 e 216.999. Conforme informação desse Tribunal, essa variação positiva foi viabilizada por meio da especialização das unidades e dos servidores, o que resultou na otimização dos processos de trabalho.

Para especialização das unidades e dos servidores, o órgão informa que, na Secretaria Judiciária, houve reestruturação orgânica, objetivando reagrupar as atividades de autuação, classificação e distribuição por tipo de processo, e não de tarefa.

No exercício sob análise, foi consignado ao Superior Tribunal de Justiça dotação no valor de R$ 462 milhões. O quadro a seguir registra os valores por programa e ação, bem como a execução concernente:

Demonstrativo da Execução dos Programas – Superior Tribunal de Justiça – 2004

(em R$ 1,00)

Programa / Ação		Orçamento			Meta Física		
		Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Executada (D)	(D/C) %
0089	**Previdência de Inativos e Pensionistas da União**	**115.704.984**	**115.704.984**	**100,00**	**762**	**776**	**101,84**
0568	**Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça – STJ**	**342.918.245**	**341.374.509**	**99,55**	**-**	**-**	**-**
	Apreciação e Julgamento de Causas	296.941.245	296.758.294	99,94	163.200	241.309	147,86
	Implantação de Sistema Integrado de Gestão de Informação	10.335.000	10.220.547	98,89	6%	6%	100,00
	Implantação de Rede de Certificação Digital	100.000	0	0,00	1%	0%	0,00
	Capacitação de Recursos Humanos	800.000	733.157	91,64	2.083	3.838	184,25
	Construção, Ampliação e Reforma de Unidades do STJ	1.080.000	634.287	58,73	-	-	-
	Outros Projetos/Atividades	33.662.000	33.028.224	98,12	-	-	-
0909	**Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais**	**3.029.779**	**3.029.779**	**100,00**	**-**	**-**	**-**
TOTAL		**461.653.008**	**460.109.272**	**99,67**	**-**	**-**	**-**

Fontes: Siafi Gerencial, Relatório do STJ e Sigplan

Da análise do quadro anterior, verifica-se que a execução orçamentária do STJ atingiu o percentual de praticamente 100% da dotação alocada. De fato, apenas uma ação apresentou baixa execução orçamentária, qual seja a "Implantação de Rede de Certificação Digital". Segundo o órgão, não houve execução da dotação autorizada para a implantação dessa rede devido à decisão da administração de utilizar a infra-estrutura de certificação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) a partir do exercício de 2005.

Justiça Federal

A Justiça Federal é composta por cinco Tribunais Regionais Federais, vinte e sete Seções Judiciárias e pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), como Órgão Central do Sistema, que, nos termos do

art. 1º da Lei n.º 8.472/1992 e do art. 105, parágrafo único, da Constituição Federal, exerce "a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus".

Em termos de legislação, o Relatório do CJF ressalta que, no exercício de 2004, destacaram-se as inovações advindas da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, entre elas a inclusão do § 2º do art. 107 e inciso V-A do art. 109, os quais tratam, respectivamente, da instalação dos juizados itinerantes pelos Tribunais Regionais Federais e do julgamento das causas relativas a graves violações de direitos humanos.

No que diz respeito aos resultados operacionais, destacam-se os números alcançados pela Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, em especial o aumento significativo de processos julgados em relação ao exercício de 2003. O relatório do CJF registra, sem informar os números absolutos, aumentos da ordem de 54% na Justiça Federal de Primeiro Grau, 9% na Justiça Federal de Segundo Grau e de 124% nos Juizados Especiais Federais.

O Relatório do CJF destaca, ainda, a elevação do número médio de processos julgados por Juiz que, enquanto em 2003 era da ordem de 2.288, em 2004 passou a ser de 2.497 processos para cada magistrado da Justiça Federal.

Quanto à análise orçamentária, a Justiça Federal foi contemplada, no exercício de 2004, com dotação no montante de R$ 4.297 milhões, distribuída nos programas "Previdência de Inativos e Pensionistas da União", "Prestação Jurisdicional na Justiça Federal" e "Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais", acrescida dos destaques recebidos na ordem de R$ 3.500 milhões, destinados a pagamento de sentenças judiciais de outros poderes e órgãos federais, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição da República. O demonstrativo a seguir exibe as despesas por programa e principais projetos/atividades:

Demonstrativo da Execução dos Programas- Justiça Federal – 2004

(em R$ 1,00)

Programa / Ação		Orçamento			Meta Física		
		Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Executada (D)	(D/C) %
0089	**Previdência de Inativos e Pensionistas da União**	**381.046.000**	**380.222.923**	99,78	**2.846**	**3.149**	110,65
0569	**Prestação Jurisdicional na Justiça Federal**	**2.746.112.700**	**2.728.774.062**	99,37	**-**	**-**	-
	Julgamento de Causas na Justiça Federal	2.411.253.482	2.402.928.565	99,65	1.480.176	2.130.433	143,93
	Capacitação de Recursos Humanos	9.245.754	7.349.952	79,50	33.265	15.415	46,34
	Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação	27.010.447	26.535.175	98,24	5%	2,88%	57,60
	Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	14.736.453	14.281.625	96,91	43.383	73.534	169,50
	Implantação de Varas Federais	15.544.857	15.008.076	96,55	21	37	176,19
	Implantação de Juizados Cíveis e Criminais na Justiça Federal	5.475.875	5.418.190	98,95	32	24	75,00
	Investimentos	**69.318.896**	**65.598.957**	94,63	**-**	**-**	-
	Investimentos com Execução Parcial da Meta Física e Inscrição da Despesa em Restos a Pagar Não Processado	**45.833.799**	**43.142.518**	94,13	**-**	**-**	-
	Construção Edifício-Sede da Justiça Federal em Mossoró - RN	250.000	250.000	100,00	50%	6,21%	12,42
	Construção Edifício-Sede da Justiça Federal em Souza - PB	250.000	250.000	100,00	50%	1,64%	3,28
	Construção Edifício-Sede da Justiça Federal em Imperatriz - MA	2.157.580	2.150.580	99,68	47%	0,26%	0,55
	Construção Edifício-Sede da Justiça Federal em São José dos Campos - SP	230.000	92.689	40,30	7,68%	2,02%	26,30
	Construção Edifício-Sede da Justiça Federal em São Pedro d' Aldeia - RJ	93.500	68.479	73,24	12%	4,97%	41,42
	Construção Edifício-Sede da Justiça Federal em Vitória - ES	1.155.000	1.155.000	100,00	6%	0,03%	0,50
	Construção Edifício-Sede da Justiça Federal em Cuiabá - MT	7.587.875	7.587.875	100,00	15%	0,88%	5,87

	Programa / Ação	Orçamento			Meta Física		
		Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Executada (D)	(D/C) %
	Construção Edifício-Anexo da Seção Judiciária em Natal - RN	600.000	600.000	100,00	20%	19,30%	96,50
	Construção Edifício-Anexo II da Seção Judiciária em Recife - PE	3.091.102	3.091.102	100,00	33%	**48,69%**	147,55
	Construção Edifício-Sede da Seção Judiciária em Teresina - PI	6.208.679	6.208.679	100,00	19%	14,53%	76,47
	Construção do Edifício II para a Justiça Federal em Salvador - BA	4.780.000	4.779.947	100,00	7%	5,51%	78,71
	Construção do Centro de Treinamento da 1ª Região em Brasília – DF - CENTREJUFE	290.000	290.000	100,00	1%	1,04%	104,00
	Reforma do Edifício-Anexo do TRF da 1ª Região em Brasília - DF	800.000	800.000	100,00	5%	16,26%	325,20
	Aquisição de Imóvel Seção Judiciária em Belém - PA	150.000	148.397	98,93	1	0	0,00
	Modernização das Instalações da Justiça Federal	16.190.063	13.669.770	84,43	40	43	107,50
	Aquisição do Edifício-Sede da Seção Judiciária em Fortaleza - CE	2.000.000	2.000.000	100,00	1	1	100,00
	Investimentos sem Execução da Meta Física e com Inscrição da Despesa em Restos a Pagar Não-Processados	**23.235.097**	**22.456.439 (1)**	**96,65**	**-**	**0%**	-
	Investimentos com Dotação Integralmente Contingenciada	**250.000 (2)**	**0**	**0,00**	**-**	**-**	-
	Outros Projetos/Atividades	193.526.936	191.653.522	99,03	-	-	-
0901	**Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (3)**	**1.169.988.364**	**1.169.928.405**	**99,99**	**2.846**	**3.149**	**110,65**
TOTAL		**4.297.147.064**	**4.278.925.390**		-	**-**	**-**

Fontes: Execução Orçamentária - Siafi Gerencial; Metas Físicas - Relatório do CJF e Sigplan

(1) Do total executado, R$ 22.415.112,00 (99,82%) foram inscritos em restos a pagar não-processados, sem que houvesse registro da meta física correspondente, conforme registrado no Relatório elaborado pelo Conselho de Justiça Federal.

(2) O Relatório elaborado pelo Conselho de Justiça Federal registra diversos valores contingenciados, cujo montante global alcançou R$ 15.839.000,00. Entretanto, das dotações declaradas como contingenciadas, o Siafi Gerencial somente registra o valor de R$ 250.000,00.

(3) Recursos alocados diretamente ao órgão na LOA/2004.

O demonstrativo antecedente indica que a execução orçamentária do órgão em 2004 atingiu praticamente a totalidade da dotação autorizada. Conforme destacado em nota do referido quadro, o Relatório elaborado pelo CJF registra diversos valores contingenciados, cujo montante global alcançou cerca de R$ 16 milhões. Entretanto, das dotações declaradas como contingenciadas, o Siafi Gerencial somente registra o valor de R$ 250 mil.

Quanto aos projetos e atividades relativos a investimentos, observou-se que a maior parte, aproximadamente 66%, apresentou execução financeira com parcial execução da meta física, tendo sido a diferença inscrita em restos a pagar não-processados.

Ainda no que se refere aos investimentos efetuados pela Justiça Federal, observou-se que, mesmo sem haver execução da meta física, 34% da referida execução financeira – ou cerca de R$ 23 milhões – resulta tão-somente da inscrição em restos a pagar não-processados, conforme ocorreu com os projetos e atividades relativos à construção de edifício-sede nas seguintes localidades: Rondonópolis-MT, Arapiraca-AL, Caruaru-PE, Juazeiro do Norte-CE, Itabaiana-SE, São Mateus-ES, Rio Grande-RS, Macaé-RJ, Três Lagoas-MS, Campo Grande-MS, Florianópolis-SC, Caxias do Sul-RS, Novo Hamburgo-RS, Rio de Janeiro-RJ, São Paulo-SP e Juiz de Fora-MG.

Justiça do Trabalho

Cabe à Justiça do Trabalho, por disposição constitucional, conciliar e julgar conflitos individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, considerados os ambientes de atuação das entidades públicas e privadas. Ademais, ainda é competência da Justiça do Trabalho decidir sobre outras controvérsias trabalhistas, além de efetivar execuções judiciais referentes às contribuições previdenciárias decorrentes de suas sentenças.

A Justiça do Trabalho estrutura-se em três graus. O primeiro é composto pelas Varas do Trabalho, cuja jurisdição é exercida por juiz singular, abrangendo um ou mais municípios, tendo por atribuição apenas os dissídios individuais. O segundo grau é formado pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) que atendem às unidades federativas, com competência para processar, conciliar e julgar, em grau ordinário ou extraordinário, demandas individuais e dissídios coletivos. Já o terceiro grau refere-se à atuação do Tribunal Superior do Trabalho (TST), com prerrogativa legal para processar, conciliar e julgar em grau originário ou recursal extraordinário as causas individuais e coletivas que excedem a jurisdição do TRT, bem como conflitos de direito sindical e outros de natureza trabalhista.

A Justiça do Trabalho foi contemplada, no exercício de 2004, com dotação no montante de R$ 6.407 milhões, distribuída nos programas "Previdência de Inativos e Pensionistas da União", "Erradicação do Trabalho Escravo", "Prestação Jurisdicional Trabalhista" e "0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais". O demonstrativo a seguir exibe as despesas por programa e, respectivamente, suas principais ações:

Demonstrativo da Execução dos Programas – Justiça do Trabalho – 2004

(em R$ 1,00)

Programa / Ação		Orçamento			Meta Física		
		Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Executada (D)	(D/C) %
0089	**Previdência de Inativos e Pensionistas da União**	**1.589.569.033**	**1.588.632.462**	**99,94**	**-**	**-**	**-**
0107	**Erradicação do Trabalho Escravo – Implantação de Varas do Trabalho Itinerantes**	**1.500.000**	**1.431.761**	**95,45**	**4**	**4**	**100**
	Implantação Vara do Trabalho Itinerante no Pará	450.000	391.233	86,94	1	1	100
	Implantação Vara do Trabalho Itinerante no Maranhão	350.000	342.858	97,96	1	1	100
	Implantação Vara do Trabalho Itinerante em Mato Grosso	350.000	350.000	100,00	1	1	100
	Implantação Vara do Trabalho Itinerante em Mato Grosso do Sul	350.000	347.670	99,33	1	1	100
0571	**Prestação Jurisdicional Trabalhista**	**4.580.429.639**	**4.571.600.418**	**99,81**	**-**	**-**	**-**
	Apreciação das Causas Trabalhistas	4.211.638.137	4.205.908.995	99,86	2.560.834	2.096.961	81,88
	Capacitação de Recursos Humanos	6.226.517	5.335.732	85,69	27.667	27.233	98,43
	Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação - INFOJUS	23.984.175	23.957.538	99,89	1	-	-
	Modernização das Instalações da Justiça do Trabalho	50.000	0	0,00	1	0	-
	Outras Ações	338.530.810	336.398.153	99,37	-	-	-
0901	**Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (1)**	**235.051.130**	**226.893.728**	**96,53**	**-**	**-**	**-**
TOTAL		**6.406.549.802**	**6.388.558.370**	**99,72**	**-**	**-**	**-**

Fontes: Siafi Gerencial, Relatório do TST e Sigplan

(1) Recursos alocados diretamente ao órgão na LOA/2004.

O demonstrativo antecedente indica que a execução orçamentária do órgão em 2004 atingiu praticamente a totalidade da dotação autorizada, valendo ressaltar que, em razão do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, R$ 4,7 milhões ficaram indisponíveis para movimentação e empenho.

Registra-se, adicionalmente, que a Justiça do Trabalho foi contemplada com uma movimentação externa de crédito da ordem de aproximadamente R$ 406 milhões, que, somados à dotação atualizada do referido órgão, resultou em um orçamento global de R$ 6.813 milhões. Conforme registrado no Relatório do TST, desse montante, 81% foram destinados a despesas com pessoal e encargos sociais e 9% – ou R$ 641 milhões – ao pagamento de precatórios e sentenças de pequeno valor devidos pela União,

na forma do § 2º do art. 100 da Constituição da República, não configurando, portanto, despesa originada da Justiça do Trabalho.

O programa "Prestação Jurisdicional Trabalhista" mobilizou o maior volume de recursos, com 72% do total da despesa executada, contemplando as ações finalísticas do órgão, cujos resultados, em termos de movimentação processual, são a seguir registrados:

Demonstrativo da Movimentação Processual por Instância – Justiça do Trabalho - 2004

Instâncias da Justiça do Trabalho	Processos			
	Recebidos	Solucionados	%	Prazo Médio em Dias
Primeira Instância – Varas do Trabalho	825.647	829.102	100,42	-
Segunda Instância – Tribunais Regionais do Trabalho	470.775	434.575	92,31	132
Terceira Instância – Tribunal Superior do Trabalho	130.712	116.728	89,30	705
TOTAL	**1.427.134**	**1.380.405**	**96,73**	**-**

Fonte: Relatório do TST

Com relação ao indicador correspondente ao prazo de julgamento, quando confrontados os números de 2003 com os de 2004, a média do Segundo Grau, no País, apresentou redução de 136 para 132 dias, enquanto que no Terceiro Grau ocorreu incremento desse prazo médio de 641 dias para 705 dias, consideradas, neste último caso, as seguintes classes: ação cautelar, ação rescisória, agravo de instrumento com recurso de revista, mandado de segurança, recurso ordinário, recurso de revista e remessa de ofício.

Quanto ao prazo médio de julgamento da Primeira Instância, o TST registra que as informações disponíveis são individualizadas por Vara – num total de 1.133 – e por constituir um elevado número de dados, não foram informadas no seu relatório.

Ainda de acordo com as informações prestadas pelo TST, os julgamentos realizados pela Justiça Trabalhista produziram os seguintes resultados:

Demonstrativo dos Resultados da Ação Justiça do Trabalho

(em R$ 1,00)

Instâncias da Justiça do Trabalho	Resultados da Ação da Justiça do Trabalho			
	Valores Pagos aos Reclamantes	Custas e Emolumentos Arrecadados	Contribuições Previdenciárias Recolhidas	Imposto de Renda Recolhido
Primeira Instância – Varas do Trabalho	2.825.525.958,24	52.179.395,12	363.260.023,42	330.595.118,37
Segunda Instância – Tribunais Regionais do Trabalho	-	6.077.005,26	-	-
Terceira Instância – Tribunal Superior do Trabalho	-	43.779,48	-	-
TOTAL	**2.825.525.958,24**	**58.300.179,86**	**363.260.023,42**	**330.595.118,37**

Fonte: Relatório do TST

Nota: Os resultados decorrentes da ação dos órgãos da Primeira Instância – Varas do Trabalho – referem-se apenas ao 1º semestre de 2004.

Justiça Eleitoral

Os órgãos da Justiça Eleitoral, além da função jurisdicional, são responsáveis pelo planejamento, organização e realização dos pleitos eleitorais, desde o alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos; pela fiscalização dos partidos políticos; pelo exame e julgamento das contas partidárias e de campanhas eleitorais; pela divisão do País em zonas eleitorais; pela manutenção do cadastro nacional de eleitores e por outras atividades correlatas.

A Justiça Eleitoral é composta de 29 unidades orçamentárias, compreendendo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os 27 Tribunais Regionais Eleitorais e o Fundo Partidário. Em 2004, a dotação da Justiça Eleitoral foi de cerca de R$ 2.519 milhões, distribuída nos programas "Previdência de Inativos

e Pensionistas da União", "Gestão do Processo Eleitoral" e "Operações Especiais: Outros Encargos Especiais". O demonstrativo a seguir exibe as despesas por programa e, respectivamente, suas principais ações:

Demonstrativo da Execução dos Programas – Justiça Eleitoral – 2004

(em R$ 1,00)

Programa /Ação		Orçamento			Meta Física		
		Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Executada (D)	(D/C) %
0089	**Previdência de Inativos e Pensionistas da União**	**413.266.553**	**412.847.753**	**99,90**	**3.951**	**3.342**	**84,59**
0570	**Gestão do Processo Eleitoral**	**1.981.227.846**	**1.898.292.782**	**95,81**	**-**	**-**	**-**
	Gestão e Administração do Programa	1.251.883.569	1.231.394.781	98,36	0	0	0
	Atualização e Manutenção do Sistema de Votação e Apuração	187.300.000	186.653.071	99,65	2	2	100,00
	Capacitação de Recursos Humanos	4.919.103	4.429.747	90,05	6.832	6.201	90,76
	Pleitos Eleitorais	407.827.715	361.938.821	88,75	2	2	100,00
	Investimentos / Infra-estrutura Física	28.316.661	21.822.995	77,07	-	-	-
	Outros Projetos/Atividades	100.980.798	92.053.365	91,16	-	-	-
0909	**Operações Especiais – Manutenção e Operação dos Partidos Políticos**	**124.761.563**	**124.761.562**	**100,00**	**0**	**0**	**-**
TOTAL		**2.519.255.962**	**2.435.902.097**	**96,69**	**-**	**-**	**-**

Fontes: Siafi Gerencial e Relatório do TSE

Como se pode notar, o percentual de execução do orçamento da Justiça Eleitoral em 2004 foi alto, atingindo quase 97% do valor consignado, cumprindo ressaltar que, em razão do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, R$ 1,4 milhão da dotação do órgão ficou indisponível para movimentação e empenho.

Ao Programa "Gestão do Processo Eleitoral" foram direcionados cerca de 79% das dotações orçamentárias do órgão. Tal programa 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 ano de 2004 foi marcado por eleições municipais, cuja operacionalização foi destacada no Relatório elaborado pelo TSE. Segundo o órgão, do montante global consignado à Justiça Eleitoral, cerca de 24% referem-se a ações típicas das eleições, tais como: aquisição de unidades de urnas eletrônicas modelo 2004, manutenção das urnas já adquiridas, treinamento do pessoal diretamente envolvido com as eleições, atualização de *softwares* e sistemas corporativos da Justiça, atualizações da base de dados dos eleitores, com vistas a garantir maior segurança e confiabilidade ao processo eleitoral, assim como a realização de ações educativas voltadas para os eleitores.

No que se refere ao trâmite de processos, o relatório do TSE registra que, ao final do exercício de 2003, o órgão apresentava um estoque de 13.278 processos remanescentes. Em 2004, ingressaram e foram distribuídos 55.184 processos, sendo julgados 47.221, cerca de 194% superior ao total julgado no exercício anterior.

Quanto à ação do TSE, o órgão informa que os dados analisados indicam que o tempo médio entre a distribuição e o julgamento dos recursos foi de 10 dias. Destaca, ainda, a celeridade no cumprimento dos atos de impulso processual, tendo sido, em alguns casos, observada a execução em poucas horas, reforçando a credibilidade da Justiça Eleitoral perante a sociedade.

O Programa "Manutenção e Operação dos Partidos Políticos" refere-se ao "Fundo Partidário", criado pela Lei nº 4.740, de 15.7.1965, hoje designado "Fundo Especial de Assistência

Financeira aos Partidos Políticos", com a finalidade de incentivar a atividade partidária, bem como prestar assistência financeira aos Partidos.

Da dotação consignada ao referido programa, R$ 112,7 milhões foram provenientes de recursos da União (Fonte 100) e R$ 12 milhões decorreram de multas do Código Eleitoral e Leis Conexas (Fonte 150), conforme registros constantes do Siafi Gerencial. Quanto à destinação, o TSE esclarece que R$ 121,5 milhões foram distribuídos aos Partidos Políticos; R$ 1,9 milhão destinados à Caixa Econômica Federal, que, em 2004, ainda era responsável pela arrecadação das multas eleitorais; e R$ 0,6 milhão foi direcionado ao reembolso de multas eleitorais anistiadas, conforme a Lei n.º 9.996, de 14.8.2000.

O programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União" é comum a vários órgãos e tem por finalidade garantir a remuneração dos servidores civis inativos da União ou pensionistas beneficiários. No âmbito da Justiça Eleitoral, foi consignada ao programa dotação no valor de R$ 413,3 milhões, a qual foi quase integralmente executada, correspondendo a 16% do orçamento de toda a Justiça Eleitoral.

Justiça Militar

A Justiça Militar tem como competência constitucional o resguardo da legislação aplicável aos militares federais das Forças Armadas do Exército, Marinha e Aeronáutica, atuando o Tribunal Militar rotineiramente em processos específicos de natureza militar. Portanto, a Justiça Militar exerce posição de fundamental importância ao tutelar a hierarquia e a disciplina militar, atributos essenciais das Forças Armadas, com reflexos positivos em termos de segurança e tranqüilidade da sociedade brasileira.

Em 2004, foi consignada dotação à Justiça Militar no valor de R$ 189 milhões. Tal montante contempla dois programas: "Previdência de Inativos e Pensionistas da União" e "Prestação Jurisdicional Militar", específico da unidade. O quadro a seguir registra, nas respectivas ações, a dotação e a execução correspondentes:

Demonstrativo da Execução dos Programas – Justiça Militar – 2004

(em R$ 1,00)

Programa / Ação		Orçamento			Meta Física		
		Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Executada (D)	(D/C) %
0089	**Previdência de Inativos e Pensionistas da União**	**90.666.269**	**90.650.353**	**99,98**	**624**	**632**	**101,28**
0566	**Prestação Jurisdicional Militar**	**98.032.379**	**96.570.122**	**98,51**	**-**	**-**	**-**
	Processamento de Causas na Justiça Militar da União	85.554.769	84.440.614	98,70	1.300	1.346	103,54
	Capacitação de Recursos Humanos	612.100	595.060	97,22	750	1.168	155,73
	Construção de Sedes da Justiça Militar	3.800.000	3.490.977	91,87	32,95%	32,40%	98,33
	Outros Projetos/Atividades	8.065.510	8.043.471	99,73	-	-	-
TOTAL		**188.698.648**	**187.220.475**	**99,22**	-	**-**	**-**

Fontes: Siafi Gerencial e Relatório da Justiça Militar

Como se pode observar, o percentual de execução do orçamento da Justiça Militar em 2004 foi alto, atingindo quase a integralidade do valor consignado. Do montante global autorizado, 48% destinaram-se ao programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União" e o restante a ações que integram o programa "Prestação Jurisdicional Militar". Registram-se também destaques no montante de R$ 226 mil, integralmente liquidados.

Segundo a Justiça Militar, no transcurso de 2004, ocorreu atendimento amplamente satisfatório da demanda processual em termos de qualidade e celeridade, tendo bem cumprido seu papel na preservação da capacidade das Forças Armadas de garantir a independência, a soberania e a integridade do território e dos poderes constitucionais.

Durante o exercício de 2004, a Justiça Militar julgou 1.346 processos, sendo que no ano de 2003 foram julgados 1.368 processos, indicando uma variação de menos de 2%. Como pode ser observado, o número de processos julgados superou a meta estabelecida em cerca de 4%.

Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

Em 2004, a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios foi contemplada com dotação orçamentária no valor de R$ 794 milhões, distribuída nas unidades orçamentárias "Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios" e "Vara da Infância e da Juventude". No quadro a seguir, são registradas a execução por programas e suas respectivas ações:

Demonstrativo da Execução dos Programas – Justiça do DF e dos Territórios – 2004

(e m R$ 1,00)

Programa / Ação		Orçamento			Meta Física		
		Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Executada (D)	(D/C) %
0089	**Previdência de Inativos e Pensionistas da União**	**169.646.659**	**169.646.659**	**100,00**	**-**	**-**	**-**
0567	**Prestação Jurisdicional no Distrito Federal**	**624.325.638**	**622.533.144**	**99,71**	**-**	**-**	**-**
	Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal	569.670.195	568.555.918	99,80	244.851	256.441	104,73
	Gestão e Administração do Programa no DF	1.632.000	1.527.734	93,61	-	-	
	Capacitação de Recursos Humanos	757.716	757.716	100,00	1.755	2.759	157,21
	Implantação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais	10.189.667	10.189.667	100,00	10	1	10
	Implantação de Sistemas para Modernização Jurisdicional	600.000	600.000	100,00	4	4	100
	Reforma e Modernização do Fórum	3.000.000	2.426.049	80,87	25%	0%	-
	Outros Projetos/Atividades	38.476.060	38.476.060	100,00	-	-	-
TOTAL		**793.972.297**	**792.179.803**	**99,77**	**-**	**-**	**-**

Fontes: Siafi Gerencial e Relatório do TJDFT

Da análise do quadro anterior, observa-se que o percentual de implementação financeira das ações foi significativamente alto, próximo à integralidade, cumprindo ressaltar que, em razão do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, R$ 574 mil da dotação do órgão ficaram indisponíveis para movimentação e empenho.

Quanto à ação "Apreciação e Julgamento de Causas", o relatório do Tribunal de Justiça do Distrito Federal registra os seguintes números:

Demonstrativo dos Resultados dos Julgamentos da Justiça do Distrito Federal e Territórios – 2004

Discriminação	Processos Sentenciados / Acordos		
	2003	2004	Variação
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	**234.053**	**256.441**	**9,57%**
Primeira Instância	**218.318**	**237.017**	**8,57%**
Juizados Especiais	**99.087**	**101.773**	**2,71%**
Cíveis	64.946	66.050	1,70%
Itinerante	604	862	42,72%
Trânsito (1)	741	642	-13,36%
Outras Ações de Natureza Cível	63.601	64.546	1,49%
Criminais	34.141	35.723	4,63%
Varas Comuns	**119.231**	**135.244**	**13,43%**
Cíveis	84.861	88.775	4,61%
Vara da Infância e Juventude	4.100	4.079	-0,51%
Outras Ações de Natureza Cível	80.761	84.696	4,87%

Discriminação	Processos Sentenciados / Acordos		
	2003	2004	Variação
Criminais	34.370	46.469	35,20%
Segunda Instância (2)	**15.735**	**19.424**	**23,44%**

Fonte: Relatório do TJDFT

(1) A ação do Juizado Especial Itinerante resulta em acordos;

(2) Os dados da Segunda Instância do TJDFT referem-se aos processos julgados.

Da análise do quadro anterior, constata-se um incremento de 43% dos processos sentenciados pelo Juizado Especial Itinerante. O órgão, em seu relatório, estima que cerca de 4.000 cidadãos buscam o Juizado Itinerante por ano, porém somente é possível constituir processos referentes a cerca de ¼ desse total. Ressalta, ainda, que as causas mais procuradas e que não estão inseridas na competência desse Juizado são, em geral, as causas trabalhistas, as cíveis e aquelas superiores a 40 salários mínimos.

Outro resultado significativo que se pode extrair do referido quadro, é o crescimento de 35% das sentenças das Varas Criminais Comuns, resultante do mutirão de análise de pedidos de benefícios realizado pela Vara de Execuções Criminais no período de março a abril de 2004.

Dentre as ações que apresentaram decréscimo, quando comparadas com os números do exercício anterior, merece destaque a redução de 13% dos acordos realizados pelos Juizados Especiais de Trânsito. Conforme registrado no relatório do TJDFT, esse Juizado Especial consiste em uma unidade móvel, instalada em um veículo, destinada especialmente ao atendimento de conflitos provenientes de acidentes de trânsito no local e no momento do fato. Ainda segundo o órgão, o decréscimo no número de acordos é resultado da diminuição de ocorrências envolvendo veículos no Distrito Federal, justificada, especialmente, pela instalação de controladores de velocidade e pelas constantes campanhas de paz no trânsito implementadas pelos órgãos de segurança pública. Contudo, diante da falta de maiores elementos, não é possível tecer nenhuma consideração sobre a justificativa apresentada.

4.2.3 Funções Essenciais à Justiça

Ministério Público da União

O Ministério Público da União foi contemplado, no exercício de 2004, com uma dotação de R$ 1.615 milhões, consignada aos programas "Previdência de Inativos e Pensionistas da União", responsável por 21% da dotação total, e "Defesa da Ordem Jurídica", para o qual foi consignada a dotação de R$ 1.271 milhões.

O orçamento do Ministério Público da União (MPU) abrange cinco unidades orçamentárias: "Ministério Público Federal (MPF)", "Ministério Público Militar (MPM)", "Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT)", "Ministério Público do Trabalho (MPT)" e "Escola Superior do Ministério Público da União". O quadro a seguir registra os valores consignados a cada unidade e a correspondente execução financeira:

Execução Orçamentária por UO – Ministério Público da União – 2004

(em R$ 1,00)

Cód.	Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada(A)	Execução da Despesa (B)	Realização % (B/A)
34101	Ministério Público Federal	897.558.201	880.081.186	98,05
34102	Ministério Público Militar	84.995.680	84.662.455	99,61
34103	Ministério Público do DF e dos Territórios	219.699.719	218.672.570	99,53
34104	Ministério Público do Trabalho	409.061.365	405.984.382	99,25
34105	Escola Superior do Ministério Público da União	4.000.000	3.983.910	99,60
TOTAL		**1.615.314.965**	**1.593.384.503**	98,64

Fonte: Siafi Gerencial

Observa-se na tabela anterior que a execução do orçamento total do órgão alcançou o montante de 99% da dotação autorizada. Ao Ministério Público Federal foi consignado o maior volume de recursos orçamentários, 56% do total. O resultado estatístico de movimentação de processos da Procuradoria-Geral da República, em 2004, apresentou o ingresso de 42.480 processos e a saída de 45.279, representando, desta forma, uma redução no estoque de processos.

O Ministério Público do Trabalho, com participação de 25% do total de recursos orçamentários, exerce atividades de órgão interveniente e de agente no âmbito da Justiça Trabalhista. Na primeira função, em que intervém nos feitos judiciais em curso, foram recebidos, em 2004, 17.486 processos do TST, dos quais, 13.175 foram restituídos.

Na segunda função, quando instaura procedimentos investigatórios e inquéritos civis para defesa de interesses coletivos, difusos ou individuais, a estatística de desempenho, em 2004, foi a seguinte: 304.491 atividades, das quais 1.706 foram inquéritos civis; 22.194 ações e 125.472 recursos.

Ao Ministério Público Militar incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no âmbito da Justiça Militar da União. Em 2004, a participação do órgão na dotação consignada ao MPU foi equivalente a 5%, tendo registrado uma movimentação de 9.147 processos no exercício.

O Ministério Público do DF e dos Territórios, com dotação autorizada equivalente a cerca de 14% do total, em 2004, foi chamado a pronunciar-se em 418.043 processos, desempenho que representa um crescimento de aproximadamente 11% de processos analisados em relação ao exercício anterior.

A Escola Superior do Ministério Público da União, vinculada ao Procurador-Geral da República, tem como objetivo o desenvolvimento da política de capacitação dos Membros e Servidores dos quatro ramos do MPU. A participação do órgão na dotação consignada ao MPU foi equivalente a 0,25%. Conforme informado, em 2004, entre diversas outras ações, a Escola promoveu cursos para 15.895 pessoas, totalizando 146 eventos nas mais diversas modalidades. É importante destacar que alguns desses eventos diretamente realizados contaram com a parceria de outras instituições.

4.2.4 Poder Executivo

Programa Fome Zero

O Fome Zero foi concebido com a finalidade precípua de implantar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no Brasil, por meio da articulação de ações dos três níveis de governo e da sociedade civil, compreendendo uma série de medidas não somente nos aspectos assistenciais, mas também nos aspectos econômicos e culturais.

No exercício de 2004, o Programa Fome Zero apresentou despesa empenhada no montante de R$ 9,9 bilhões, cujo valor liquidado atingiu aproximadamente 100,0% e o pago em relação ao liquidado 97,9%. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi responsável pela execução de 54,4% da despesa empenhada total. Destaca-se a ação, executada por este Ministério, denominada "Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza", referente ao Bolsa Família (Lei n.º 10.836/2004), a qual apresentou despesa empenhada em 2004 no valor de R$ 4,8 bilhões, correspondente a 48,5% do valor total do Programa. Outra ação com participação expressiva nas despesas realizadas a título do Programa Fome Zero foi "Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar (Pronaf)", executada pelo Ministério da Fazenda, no valor de R$ 1,9 bilhão, representando 19,4% do total. A tabela a seguir demonstra as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no âmbito do programa Fome Zero, abrangendo ações orçamentárias executadas por 10 ministérios.

Recursos Destinados ao Programa Fome Zero no Exercício de 2004

(em R$ milhares)

Cód.	Órgão Superior da UO – Projeto/Atividade	Despesa Empenhada (A)	Despesa Liquidada (B)	Despesa Paga (C)	Partici pação (A%)	(B/A)	(C/B)
22000	**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**	**561.420,5**	**561.393,1**	**545.338,1**	**5,67**	**100,00**	**97,14**
2130	Formação de Estoques Públicos	520.113,3	520.113,3	514.049,7	5,25	100,00	98,83
2133	Operacionalização da Comercialização de Produtos	2.937,9	2.937,9	2.831,7	0,03	100,00	96,38
2138	Aquisição de Produtos para Comercialização	1.930,0	1.930,0	1.930,0	0,02	100,00	100,00
2152	Promoção do Associativismo Rural e do Cooperativismo	5.360,1	5.360,1	4.232,2	0,05	100,00	78,96
2829	Administração da Rede Própria de Armazéns	6.222,8	6.222,8	4.176,4	0,06	100,00	67,11
4682	Pesquisa e Desenvolvimento para Diferenciação e Agregação de Valor à Produção Extrativista,Agropecuária e Agroindustrial de Pequena Escala	4.421,6	4.413,4	2.607,2	0,04	99,81	59,08
4684	Pesquisa e Desenvolvimento em Sistemas Integrados de Produção	3.307,2	3.302,8	2.424,9	0,03	99,86	73,42
4686	Pesquisa e Desenvolvimento para à Sustentabilidade de Comunidades	5.736,4	5.721,7	3.228,0	0,06	99,74	56,42
4710	Organização dos Micro e Pequenos Varejistas	102,5	102,5	100,1	0,00	100,00	97,66
6469	Capacitação de Técnicos e Cooperados em Autogestão	11.288,8	11.288,8	9.757,9	0,11	100,00	86,44
24000	**Ministério da Ciência e Tecnologia**	**289,2**	**289,2**	**-**	**0,00**	**100,00**	**0,00**
0752	Apoio à Pesquisa e Desenv. Aplicados à Segurança Alimentar e Nutricional	289,2	289,2	-	0,00	100,00	0,00
25000	**Ministério da Fazenda**	**1.925.130,9**	**1.925.130,9**	**1.855.822,8**	**19,43**	**100,00**	**96,40**
0281	Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar (Pronaf)	1.925.130,9	1.925.130,9	1.855.822,8	19,43	100,00	96,40
26000	**Ministério da Educação**	1.014.315,5	1.014.315,5	1.014.301,9	**10,24**	**100,00**	**100,00**
0513	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	1.014.315,5	1.014.315,5	1.014.301,9	10,24	100,00	100,00
36000	**Ministério da Saúde**	**893.450,4**	**893.450,4**	**878.766,2**	**9,02**	**100,00**	**98,36**
0806	Apoio à Estudos e Pesquisas sobre Alimentação e Nutrição, com enfoque na Recuperação Nutricional e na Alimentação Saudável	3.644,1	3.644,1	2.007,6	0,04	100,00	55,09
099A	Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade de 0 a 6, para Melhoria das Condições	818.796,0	818.796,0	818.796,0	8,27	100,00	100,00
4294	Prevenção e Controle das Carências Nutricionais por Micronutrientes	2.000,0	2.000,0	869,1	0,02	100,00	43,45
6133	Vigilância Sanitária de Produtos	65.596,9	65.596,9	54.696,2	0,66	100,00	83,38
6140	Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas	2.615,6	2.615,6	2.397,3	0,03	100,00	91,65
6449	Promoção de Hábitos de Vida e de Alimentação Saudáveis para prevenção das Obesidades e das Doenças Crônicas Não-Transmissíveis	797,8	797,8	-	0,01	100,00	0,00
38000	**Ministério do Trabalho e Emprego**	**11.634,9**	**11.634,9**	**9.989,4**	**0,12**	**100,00**	**85,86**
0863	Apoio para Organização e Desenv. de Coop. Atuantes com Resíduos Sólidos	495,0	495,0	495,0	0,00	100,00	100,00
4737	Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Ativid. de Economia Solidária	10.708,4	10.708,4	9.067,4	0,11	100,00	84,68
4744	Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias	431,4	431,4	427,0	0,00	100,00	98,97
44000	**Ministério do Meio Ambiente**	**20,0**	**20,0**	**20,0**	**0,00**	**100,00**	**100,00**
6462	Fomento à Proj. de Assistência Técnica e Extensão para Agricultura Familiar	20,0	20,0	20,0	0,00	100,00	100,00
49000	**Ministério do Desenvolvimento Agrário**	**100.618,6**	**100.618,6**	**65.665,8**	**1,02**	**100,00**	**65,26**
0359	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei n.º 10.700/2003)	28.500,0	28.500,0	27.609,2	0,29	100,00	96,87
0566	Apoio à Proj. de Inovação Tecnológica da Agricultura Familiar no Semi-árido	1.190,0	1.190,0	1.190,0	0,01	100,00	100,00
4260	Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares	42.985,6	42.985,6	25.193,5	0,43	100,00	58,61
4266	Disponibilização de Insumos para à Agricultura Familiar	507,5	507,5	350,0	0,01	100,00	68,97
4280	Fomento à Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de valor na Agricultura Familiar	11.410,9	11.410,9	4.258,5	0,12	100,00	37,32
4320	Fomento a Agroindustrialização, a Comerc. e a Ativ. Pluriativas Solidárias	5.476,9	5.476,9	4.663,7	0,06	100,00	85,15
4448	Capacitação de Agricultores Familiares	10.547,7	10.547,7	2.400,9	0,11	100,00	22,76
53000	**Ministério da Integração Nacional**	**6.594,5**	**6.594,5**	**1.836,1**	**0,07**	**100,00**	**27,84**
0692	Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos	1.498,2	1.498,2	1.490,0	0,02	100,00	99,45
4650	Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo no Semi-árido	394,2	394,2	-	0,00	100,00	0,00
4654	Organização Social e da Gestão Participativa no Semi-árido	500,0	500,0	10,0	0,01	100,00	2,00
6277	Produção de Microalgas como Alimento Alternativo para o Semi-árido	85,4	85,4	53,5	0,00	100,00	62,60
7766	Implantação de Poços Públicos	4.116,6	4.116,6	282,6	0,04	100,00	6,87
55000	**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**	**5.392.980,0**	**5.392.249,0**	**5.325.870,7**	**54,44**	**99,99**	**98,77**
001X	Apoio à Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias	153.049,4	152.389,5	139.353,5	1,54	99,57	91,45
006O	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004)	4.802.403,1	4.802.403,1	4.777.229,1	48,48	100,00	99,48
0558	Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos	4.304,1	4.233,1	2.882,8	0,04	98,35	68,10
0987	Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições	19.716,4	19.716,4	17.110,9	0,20	100,00	86,79
0989	Apoio à Produção de Alimentos para o Autoconsumo	5.350,0	5.350,0	4.389,4	0,05	100,00	82,04
2060	Atendimento à Crianca e ao Adolescente em Jornada Ampliada	188.550,8	188.550,8	178.612,4	1,90	100,00	94,73
2784	Capacitação em Educação Alimentar, Nutricional e para o Consumo	4.751,8	4.751,8	4.403,3	0,05	100,00	92,67
2792	Distribuição de Alimentos à Grupos Populacionais Específicos	8.130,7	8.130,7	7.182,3	0,08	100,00	88,34
2798	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	169.611,6	169.611,6	168.981,8	1,71	100,00	99,63
2802	Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar	9.207,9	9.207,9	8.916,2	0,09	100,00	96,83
4923	Avaliação de Políticas Sociais do Governo	3.600,0	3.600,0	3.600,0	0,04	100,00	100,00
4963	Promoção da Inclusão Produtiva	15.459,1	15.459,1	4.372,1	0,16	100,00	28,28
6414	Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas de Transferência de Renda – Cadastro Único	6.328,2	6.328,2	6.320,0	0,06	100,00	99,87
6444	Educação Cidadã e Mobilização Social	2.516,9	2.516,9	2.516,9	0,03	100,00	100,00
TOTAL GERAL		**9.906.454,5**	**9.905.696,1**	**9.697.610,9**	**100,00**	**99,99**	**97,90**

Fonte: Consulta no Siafi, com os critérios da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2005, em cumprimento à Lei n.º 10.934/04, Anexo III, inciso XXXVIII, que determinou a discriminação por órgão , atividade, projeto, operação especial e respectivos subtítulos, dos recursos destinados ao Programa Fome Zero.

O Tribunal, no decorrer de 2004, realizou nove fiscalizações de natureza operacional em programas afetos ao Fome Zero, quais sejam: Bolsa-Família, Banco de Alimentos, Incentivo às Carências Nutricionais, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Resíduos Sólidos Urbanos e, ainda, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.

Os trabalhos realizados objetivarm verificar a adequação e consistência entre a lógica de intervenção do Programa e os princípios e pressupostos norteadores de uma política de segurança alimentar e nutricional. O resultado obtido apontou, entre outras conclusões, que o programa por si só não é suficiente para promover as mudanças almejadas, haja vista depender de condições macroeconômicas não gerenciáveis por seus gestores diretos (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), mas sim por outros setores do governo, e mesmo de aspectos econômicos, dependentes não somente da atuação do Estado, mas também da sociedade civil.

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, foi determinada ainda a inclusão no relatório anual das contas do governo de análise desses indicadores, com vistas a acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor.

Os indicadores estabelecidos são apresentados no seguinte quadro:

Indicador	Título	Descrição
I	Custo Corrente/ Aluno Equivalente	Despesas correntes de todas as unidades gestoras menos as despesas com sentenças judiciais, aposentadorias, reformas e pensões, pessoal afastado ou cedido e, também, 65 % das despesas correntes dos hospitais universitários Aluno equivalente - número de alunos equivalentes da graduação, o número de alunos tempo integral de pós-graduação e de residência médica .
II	Aluno Tempo Integral/ Professor	Número de alunos tempo integral / número de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica.
III	Aluno Tempo Integral/ Funcionário	Número de alunos tempo integral / número total de funcionários de tempo integral. São considerados também os servidores e prestadores de serviço não vinculados, direta ou indiretamente, às atividades de ensino e pesquisa, bem como os servidores lotados nos hospitais universitários.
IV	Funcionário/ Professor	Número total de funcionários de tempo integral / número total de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica.
V	Grau de Participação Estudantil (GPE)	Número de alunos de graduação de tempo integral / número total de alunos ativos na graduação.
VI	Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	Número de alunos vinculados a programas de mestrado e doutorado / número total de alunos da graduação, mestrado e doutorado.
VII	Conceito CAPES	Média das notas de avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de todos os cursos de mestrado e doutorado.
VIII	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	São atribuídas as seguintes ponderações aos professores: docentes doutores (peso 5), docentes mestres (peso 3), docentes com especialização (peso 2) e docentes graduados (peso 1). Divide-se então o resultado obtido pelo número total de professores. O índice máximo alcançável é 5 (cinco).
IX	Taxa de Sucesso na Graduação	Relação entre o número de diplomados e o número total de ingressantes.

Análise dos Indicadores

A tabela a seguir demonstra a variação das medidas estatísticas *média* e *desvio-padrão* relativas aos indicadores de desempenho dos exercícios de 2003 e 2004. Para sua elaboração, foram

utilizados os dados inseridos pelas próprias Ifes em formulário específico disponibilizado pela Secretaria de Ensino Superior (Sesu) no sítio do Ministério da Educação. Contudo, para análise das informações fornecidas, algumas cautelas devem ser adotadas. Como há necessidade de depurar os indicadores informados, com descarte dos valores muito discrepantes, o conjunto de dados disponíveis nos três exercícios (2002 a 2004) ficou reduzido. Dessa forma, visando garantir maior consistência dos números examinados, optou-se por limitar o período de análise aos dois últimos anos.

Evolução dos Indicadores de Gestão das IFES 2003/2004

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2003	2004	Δ (%)	2003	2004	Δ (%)
I	7.081,45	8.298,64	**17,19**	3.002,25	4.002,40	**33,31**
II	13,32	12,70	**-4,65**	4,99	3,45	**-30,86**
III	7,99	6,82	**-14,64**	3,79	2,65	**-30,08**
IV	1,98	2,14	**8,08**	0,88	0,96	**9,09**
V	0,84	0,83	**-1,19**	0,23	0,20	**-6,52**
VI	0,13	0,12	**-7,69**	0,13	0,12	**-7,69**
VII	3,75	3,86	**2,93**	0,65	0,71	**9,23**
VIII	3,44	3,49	**1,45**	0,57	0,57	**0**
IX	0,71	0,69	**-2,82**	0,22	0,20	**-9,09**

Fonte: Sítio da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC (www.mec.gov.br/sesu/SIST_GESTAO/APPS/opcoes.asp)

No exame do comportamento dos indicadores, observam-se algumas inflexões que podem refletir tendências para o setor de ensino superior público e, portanto, merecem destaque. O valor nominal médio do indicador I, por exemplo, referente ao custo das Ifes por aluno, apresentou elevação de 17% em 2004, superior à variação dos índices inflacionários no período. Com efeito, considerando a atualização monetária com base no IPCA (7,60%), depreende-se que houve aumento real de 8,91% do custo por aluno em 2004.

Destaca-se, também, o decréscimo médio de 15% do indicador III (Aluno Tempo Integral/Funcionário), bem como o acréscimo médio de 8% do indicador IV (Funcionário/Professor), em relação aos dados de 2003. Vale dizer que em 2004 as instituições de ensino em comento apresentaram, em média, aumento da relação funcionário/aluno e funcionário/professor.

As medidas de dispersão dos indicadores continuam apontando para expressiva heterogeneidade entre as Ifes, confirmando tendência identificada no relatório das contas do governo de 2003 e refletindo as desigualdades sociais e econômicas do País. Ademais, algumas características peculiares a determinadas universidades, como a existência de infra-estrutura hospitalar, de sofisticados equipamentos ou de laboratórios modernos influenciam significativamente alguns indicadores avaliados, o que explica a disparidade das situações apresentadas pelas instituições federais de ensino superior.

O mencionado indicador referente ao custo corrente por aluno possui intervalo significativo de variação em ambos os exercícios. De fato, em 2004, o maior indicador informado pelas universidades é equivalente a dez vezes o valor do menor, sendo o desvio-padrão da distribuição (4002,40) expressivo, pois corresponde a 48% da média (8.298,64).

Os dados de 2004 indicam que a diferenciação entre as Ifes reflete-se também em outros aspectos. Verifica-se, nesse sentido, dispersão significativa da amostra nos seguintes indicadores: aluno tempo integral/professor (II), com o desvio-padrão de 3,45, que corresponde a 27% da média (12,70); aluno tempo integral/funcionário (III), com o desvio-padrão equivalente a 39% da média (6,82); funcionário/professor (IV), cujo desvio-padrão corresponde a 45% da média (2,14); e grau de envolvimento de alunos com a pós-graduação (VI), caso em que o desvio-padrão alcança 100% da média (0,12).

Quanto aos indicadores VI (grau de envolvimento com a pós-graduação), VII (conceito Capes) e VIII (índice de qualificação do corpo docente), que refletem a qualidade dos produtos de ensino oferecidos pelas Ifes, é importante ressaltar que houve pequena variação positiva nas médias nacionais, à exceção do primeiro. Assim, pode-se concluir pela melhoria da qualificação dos professores no período examinado. No que concerne à distribuição desses indicadores por região, percebe-se que as instituições mais bem posicionadas encontram-se, predominantemente, no Sudeste e Sul do Brasil.

A tabela seguinte mostra os valores médios desses indicadores consolidados por região geográfica do País. De plano, eles apontam para a significativa disparidade na situação do ensino superior entre as diferentes regiões, reforçando a conveniência de se investir em políticas públicas de promoção de eqüidade mais eficazes, de sorte a minimizar as desigualdades refletidas nos indicadores.

Média dos Indicadores das IFES por Região do País

Indicador	Sudeste		Sul		Nordeste		Centro-Oeste		Norte		Média Nacional	
	2003	**2004**	**2003**	**2004**	**2003**	**2004**	**2003**	**2004**	**2003**	**2004**	**2003**	**2004**
VI	0,23	0,16	0,14	0,14	0,14	0,09	0,08	0,08	0,03	0,09	0,13	0,12
VII	4,24	4,04	3,87	4,11	3,77	3,82	3,49	3,59	3,26	3,19	3,75	3,86
VIII	3,96	3,86	3,58	3,55	3,15	3,25	3,46	3,58	2,85	2,88	3,44	3,49

Fonte: Sítio da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC (www.mec.gov.br/sesu/SIST_GESTAO/APPS/opcoes.asp)

Conforme se depreende dos números apurados no exercício de 2004, todos os indicadores das regiões Sul e Sudeste estão acima da média nacional, o que não ocorre com as demais regiões. A tabela revela, ainda, que apesar do pequeno aumento em relação a 2003, a região Norte continua apresentando índices consideravelmente menores do que os das demais regiões. O indicador relativo à qualificação do corpo docente (VIII), por exemplo, está bastante aquém da média nacional e o conceito Capes (VII) retrocedeu de 2003 para 2004.

Já as regiões Nordeste e Centro-Oeste encontram-se em posição intermediária. Em ambas as regiões permanece baixo o número de alunos envolvidos na pós-graduação, indicador VI, sendo que o Nordeste teve um recuo nesse índice. O Centro-Oeste destaca-se quanto à qualificação do corpo docente (VIII), com nível ainda melhor que o da região Sul. A região Nordeste, por sua vez, apresenta bom desempenho no indicador VII relativo ao conceito da Capes, com o valor de 3,82 quando o máximo possível é 5.

5 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

5 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

5.1 ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE

5.1.1 Universo Contábil sob Análise

A abrangência a que se refere este tópico compreende dois aspectos: o institucional, relacionado aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal que compõem o universo de análise, e o informacional, relativo ao teor dos demonstrativos analisados.

De acordo com o art. 5º da Lei 10.707, de 30.7.2003 (LDO para 2004), os orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, salvo para aumento de capital, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

Não se incluirão no universo orçamentário supracitado os fundos de incentivos fiscais, que figurarão exclusivamente como demonstrativo anexo à Lei Orçamentária Anual (LOA), os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, constituídos como autarquias, e as empresas que recebam 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.

O quadro a seguir ilustra o universo sob análise, relacionado ao exercício de 2004:

Universo da LOA x Universo contábil do BGU

Natureza da Informação Econômico-Financeira	Modalidade de Uso do Sistema Siafi	Anexo
Órgãos e entidades pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social	Total[1]	I
Órgãos e entidades não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social	Total[1]	II
Órgãos e entidades não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social	Parcial (por integração)[2]	III
Órgãos e entidades extintos	Indefinido	IV

Notas:
(1) Entende-se por modalidade total o processamento da execução orçamentária, financeira e contábil por meio do Siafi;
(2) Entende-se por modalidade parcial a integração de saldos contábeis de balanços no sistema para fins de levantamento do BGU. Nas notas explicativas ao BGU (pág. A-14) consta a informação de que algumas entidades apenas integraram saldos contábeis até o mês de novembro de 2004, por não obedecerem aos prazos estabelecidos pela Norma de Encerramento da STN. São elas: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Central do Brasil (Bacen), a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (Fads).

Conforme se observa, o universo orçamentário da LOA (orçamentos fiscal e da seguridade social) não é coincidente com o universo contábil do BGU. Este último inclui entidades que figuram no orçamento de investimento e também outras que não estão alocadas a nenhuma das divisões administrativas da LOA. O quadro seguinte baseia-se nas informações dispostas nos anexos I a IV deste capítulo e apresenta informações gerenciais sobre o universo contábil em análise no tocante à administração indireta.

Universo Contábil do BGU para a Administração Indireta

Tipo de Administração	Total		Parcial	Extintos	Soma
	MEC	Outros			
Autarquias	102	34	2	3	141
Fundações Públicas	24	14	1	3	42
Empresas Públicas	1	11	8	1	21
Sociedades de Economia Mista	-	8	1	1	10
Fundos	1	42	1	-	44

Notas:

(1) Estão incluídas neste número e apresentavam saldos contábeis, a despeito de se encontrarem em fase de extinção, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER);

(2) O Banco Central aparece duas vezes por ter parte de seu patrimônio gerido por modalidade total e parte por integração, conforme comentário no texto seguinte.

No tocante ao universo das autarquias, o número difere da quantidade apresentada no BGU (140, conforme página A-173) pela dupla contagem do Banco Central. As entidades extintas apresentam saldos contábeis que impactam as análises.

Relativamente ao Banco Central, estão registradas no Siafi as contas movimentadas em decorrência da execução dos créditos orçamentários consignados àquela autarquia especial pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que prevê que integram as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as despesas do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, benefícios e assistência aos servidores e investimentos (art. 5º, § 6º). Nesse caso, o uso do sistema é por modalidade total.

Estão também registradas no Siafi, por integração de saldos, as demais operações extra-orçamentárias do Bacen, nesse caso, por modalidade parcial. Os valores do Banco Central, portanto, estão considerados nas demonstrações contábeis da gestão dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e também fazem parte da composição do resultado geral do Banco. No exercício de 2004, o Banco Central apresentou resultado positivo de R$ 2.795.700 mil no primeiro semestre e negativo de R$ 258.271 mil no segundo semestre, totalizando um resultado anual positivo de R$ 2.537.429 mil.

Merece destaque a situação da Caixa para Construção de Casas para o Pessoal da Marinha, autarquia federal criada pela Lei nº 188, de 15.1.1936, destinada ao financiamento imobiliário para oficiais e suboficiais da Marinha. Essa autarquia não integra nenhuma das peças da LOA (orçamentos fiscal, da seguridade ou de investimentos), não se submete ao acompanhamento do Departamento de Controle das Empresas Estatais, por não ser uma empresa estatal, e utiliza o Siafi apenas na modalidade parcial. Deve-se analisar futuramente a situação jurídica dessa autarquia frente aos dispositivos da LDO e ao princípio orçamentário da universalidade.

Em 30.12.2004, por meio da Medida Provisória nº 233, foi criada a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia de natureza especial, que atuará como entidade de fiscalização e de supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar e de execução das políticas para o regime de previdência complementar operado por estas entidades. Tal autarquia ainda não possui movimentação orçamentária, financeira ou patrimonial, por isso não consta da análise realizada nessa seção.

Com relação às fundações públicas, o número difere da quantidade apresentada no BGU (35, conforme página A-203). As três entidades extintas (Fundação Roquette Pinto, Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência e Fundação Legião Brasileira de Assistência) afetam o estoque patrimonial e os resultados gerais.

A situação da Fundação Habitacional do Exército é similar à da Caixa para Construção de Casas para o Pessoal da Marinha. Criada pela Lei nº 6.855, de 18.11.1980, e também destinada ao financiamento imobiliário, não integra nenhuma das divisões administrativas da Lei Orçamentária da União. Essa fundação também deve ser analisada sob a ótica do princípio orçamentário da universalidade e perante os dispositivos da LDO.

No tocante às empresas estatais, estão consideradas no universo sob análise empresas definidas como empresas estatais dependentes, na forma do inciso II do art. 2º da LRF, e outras que não se enquadram nessa categoria. As primeiras, de acordo com a LDO para 2004, estão abrangidas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, e sua execução orçamentário-financeira deve ser registrada na modalidade total no Siafi. Já as "estatais não-dependentes" podem integrar o Siafi na modalidade parcial.

Portanto, todas as empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes do Anexo I estão legalmente classificadas como estatais dependentes. Adicionalmente, três empresas públicas [Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e Casa da Moeda do Brasil (CMB)] vêm utilizando o Siafi na modalidade total a despeito de não serem integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, por conseguinte, não se enquadrarem como estatais dependentes. Essa condição tem-se refletido na análise das despesas e receitas orçamentárias constantes dos balanços, conforme será comentado nos itens 5.7.5 e 5.7.6.

No tocante ao universo de empresas públicas, destaca-se que a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás) está, segundo o Siafi, em processo de extinção/incorporação, mas, na verdade, encontra-se dissolvida e encerrada (anexo IV) apresentado, contudo, saldos em contas contábeis.

Também apresenta saldo nas contas de Depósitos, a despeito de não integrar os balanços da União, a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), empresa integrante do orçamento de investimento.

Em 2.12.2004, foi autorizada a criação da empresa pública denominada Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) com a função social de garantir aos pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) o fornecimento de medicamentos hemoderivados ou produzidos por biotecnologia. A empresa ainda não possui patrimônio ou execução contábil para ser objeto de análise, portanto, não faz parte do universo contábil.

O Acórdão nº 1.722/2004 – TCU – Plenário, relacionado ao TC 009.416/2003-8 - Levantamento de Auditoria realizado na Empresa Gestora de Ativos (Emgea), expediu recomendação à Secretaria de Macroavaliação Governamental para realizasse oportunamente levantamento de auditoria com objetivo, dentre outros pontos, de avaliar a regularidade da transferência dos créditos das instituições financeiras federais, nos termos da Medida Provisória nº 2.196-3/2001, para a Emgea e para a Secretaria do Tesouro Nacional, frente às disposições a LRF. A Unidade Técnica realizará Esse levantamento será Tal recomendação será tratada em processo apartado brevemente.

Quanto às sociedades de economia mista, o Relatório BGU (pág. A-244 e A-265) apresenta a entidade Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Valec) como sociedade de economia mista, a despeito de o Ministério dos Transportes apresentá-la, em seu sítio *internet*, como empresa pública e de seus estatutos assim o considerarem. Nesta análise ela será considerada como empresa pública, mas seus balanços serão analisados no consolidado das sociedades de economia mista, por ser esta a maneira como o BGU a tem classificado.

Ainda o mesmo Relatório (pág. A-265) apresenta como sociedades de economia mista a Empresa de Navegação da Amazônia e Serviço de Navegação da Bacia do Prata S.A., as quais, no entanto, não apresentam demonstrativos contábeis anexados no próprio BGU, não foram objeto de análise por parte da STN e já não mais pertencem à Administração Pública Federal (a primeira, estadualizada em

31.12.1998 para o Governo do Pará e a segunda, privatizada em 14.1.1992). Essas empresas devem ser retiradas do universo contábil de análise.

No tocante aos fundos, deve ser analisada a motivação para que o Fads não integre os orçamentos fiscal e da seguridade social e não seja usuário integral do Siafi, já que a LDO para o exercício de 2004 (art. 5º) não o excepciona diretamente.

No exercício financeiro de 2004, segundo informações do BGU (pág. A-218) alguns fundos que não eram anteriormente classificados como tipo de administração "fundo" no sistema Siafi passaram a integrá-lo. São eles: Fundo de Compensações e Variações Salariais (FCVS), Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), Fundo de Garantia à Exportação (FGE), Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGTC), Fundo da Secretaria de Direito Econômico/DF, Fundo da Marinha Mercante (FMM) e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel).

O FCVS, o FMM e o FESR, até o exercício de 2003, apenas integravam saldos contábeis no sistema Siafi. A partir de 2004, passaram a ser usuários por modalidade total.

A despeito de não estar comentado nas notas, na verdade, grande parte dos fundos contábeis da União não estava registrada com essa característica no exercício de 2003 (por exemplo, Fundo de Amparo ao Trabalhador e Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados) e outros continuam não registrados com essa característica (por exemplo o Fundo Geral do Cacau), conforme será comentado na seção seguinte.

A questão do universo sob análise contábil está intimamente relacionada com a definição de "entidade contábil" para o setor público e com o conceito de "gestão" a ser tratado a seguir.

De acordo com a Resolução nº 750, de 29.12.1993, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o princípio da entidade reconhece o patrimônio como objeto da contabilidade e afirma a autonomia patrimonial, a necessidade da diferenciação de um patrimônio particular no universo dos patrimônios existentes, independentemente de pertencer a uma pessoa, um conjunto de pessoas, uma sociedade ou instituição de qualquer natureza ou finalidade, com ou sem fins lucrativos (art. 4).

Nessa acepção, o patrimônio não se confunde com aqueles dos seus sócios ou proprietários, no caso de sociedade ou instituição. Logo, o patrimônio pertence à entidade, mas a recíproca não é verdadeira. A soma ou agregação contábil de patrimônios autônomos não resulta em nova entidade, mas numa unidade de natureza econômico-contábil (parágrafo único do art. 4º).

5.1.2 Gestão

Até o exercício financeiro de 2003, além da divisão em administração direta e indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), parte das informações apresentadas no Balanço-Geral da União (BGU) individualizava-se por "gestão".

Considerava-se "gestão", para efeito de interpretação das demonstrações contábeis, a parcela do patrimônio gerida dentro do universo público, sujeita à tomada ou prestação de contas, nos termos do Princípio Contábil da Entidade, estabelecido na Resolução nº 750, de 29.12.1993, do CFC.

A partir do exercício financeiro de 2004, as informações passaram a ser dimensionadas por entidade contábil. Essa mudança de critério, de acordo com as notas explicativas do BGU, visa dar evidenciação e transparência às informações apresentadas.

Antes, aé 2003, os órgãos consolidavam uma multiplicidade de "gestões" integrantes de diferentes tipos de administração. Em conseqüência, o órgão poderia ser visto como uma entidade contábil detentora de vários tipos de administração. Por exemplo, um órgão poderia atuar, dependendo das "gestões" que o integrava, como um fundo e autarquia ao mesmo tempo.

A existência da figura da entidade contábil denominada "gestão" era justificada pela necessidade de se individualizar um determinado patrimônio contábil constituído por recursos vinculados. Isso se aplicava, portanto, a fundos contábeis e entidades da administração indireta.

A partir das modificações implementadas durante o exercício de 2004, todos os órgãos passaram a processar sua execução contábil na denominada "Gestão 00001 – Tesouro Nacional". Portanto, o BGU está apresentando os órgãos com uma característica única, desempenhando um tipo de administração ou outro, cabendo ao denominado "órgão superior" agregar os diversos órgãos (denominados "órgãos subordinados") com suas respectivas particularidades.

As entidades da administração indireta ainda não tiveram suas "gestões" extintas, algo que deve ocorrer brevemente.

A entidade econômica "Orçamento Fiscal e da Seguridade Social" anteriormente denominada "Gestão 10.000" continua agregando todas as informações das administrações direta e indireta que integrem a Lei Orçamentária (Lei nº 10.387, de 16.1.2004) e componham aquela divisão administrativa.

Na prática, porém, não é perceptível o resultado da modificação. Se anteriormente havia um órgão com duas gestões, como, por exemplo, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com gestões "00001 - Tesouro Nacional" e "57903 - Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)", hoje, aquele órgão é denominado "órgão superior" e as duas gestões a ele anteriormente acopladas são denominadas "órgãos subordinados".

Contudo, o que torna inviável a "evidenciação" e a "transparência" é a criação de diversos órgãos subordinados. No caso do MTE, foram criados mais três órgãos subordinados ("38801 – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração", "38802 – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego" e "38803 - Delegacia Regional do Trabalho de São Paulo"), o que resultou na duplicação de órgãos existente em 2003.

Fundos como o Fundo-Geral do Cacau e o Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf) se transformaram ou foram incorporados em ou por órgãos da administração direta cadastrados nessa condição com os códigos 22805 - Fundo Geral do Cacau - e 25801 - Secretaria da Receita Federal - e, portanto, não integrantes da base destacada para análise nos Anexos I, II e III.

O enquadramento jurídico-contábil dos fundos especiais já havia sido examinado no Relatório das Contas de Governo de 2003, quando foi relatado que os fundos especiais não constituem pessoas jurídicas, sob o ponto de vista jurídico, mas são "entidades" sob o ponto de vista contábil.

De acordo com o art. 71 da Lei n° 4.320/1964, o fundo especial é constituído pelo produto de receitas específicas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Os fundos especiais apresentam sua base legal na citada lei e, ainda, no Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967, e no Decreto nº 93.872, de 23.12.1986. Nessa última norma, fica evidenciado seu caráter essencialmente contábil ou financeiro. Por conseguinte, os fundos especiais não têm a autonomia própria das pessoas jurídicas, mas, antes, são geridos por órgão ou entidade da administração direta ou indireta.

Nada obstante, o BGU segrega os fundos especiais do conjunto dos demais recursos, considerando-os como se fossem, sempre, entidades da administração indireta (BGU, pág. A-149), algo que, naturalmente, não é verdadeiro. Nessa seara, são incorretamente classificados como entidades da administração indireta o Fundo Partidário, administrado pela Justiça Eleitoral, o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados, administrado por aquela Casa Legislativa, e o Fundo de Amparo ao Trabalhador, administrado diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

A divergência de critérios fica patente quando se verifica que o Fundo-Geral do Cacau é classificado como administração direta, ao passo que o FAT passou a ser classificado como administração indireta.

Em conseqüência disso, a análise dos Balanços por Poderes e órgãos fica prejudicada, o que não chaga a comprometer a análise consolidada dos referidos demonstrativos. Entretanto, é oportuno ressaltar a importância de se proceder à reclassificação dos referidos fundos de acordo com o tipo de administração na qual estão inseridos, a fim de que se possa alcançar a correta agregação das informações contábeis por administração (direta e indireta).

Ademais, é recomendável, para fins de simplificação do processo de consulta e compreensão, por parte dos usuários, das implicações da quebra estrutural proporcionada pela forma de consolidação das informações, que o próprio sistema Siafi identifique os órgãos sucessores das gestões extintas. Isso pode ser feito por meio do cadastramento da informação junto ao módulo "gestão" (transação "CONGESTAO") do sistema Siafi.

5.2. APRESENTAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES

5.2.1 Diretrizes Contábeis

Para a contabilização da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social são utilizados os regimes de caixa para a execução das receitas e o de competência para as despesas, em conformidade com o art. 35 da Lei nº 4.320/1964, de forma integrada com os princípios contábeis estabelecidos pela Resolução nº 750, de 29.12.1993, do CFC.

Para os demonstrativos de entidades que integram o sistema Siafi, mas não integram os orçamentos supracitados, é usado o critério aposto no art. 177 da Lei nº 6.404/1976 (registro das mutações patrimoniais por competência).

Os elementos patrimoniais (ativos e passivos) podem ser incorporados/desincorporados do patrimônio contábil em virtude de fatos relacionados à execução do orçamento ou de fatos que não guardam dependência dele.

Aqueles ativos e passivos que são fruto de fatos orçamentários de receitas e despesas são inicialmente contabilizados pelo critério de reconhecimento dessas receitas e despesas orçamentárias. Logo, o critério de reconhecimento de uma despesa não é propriamente seu consumo, mas unicamente o ato de empenhar de acordo com os dispositivos legais. Por outro lado, o reconhecimento de uma receita se dá pelo efetivo ingresso. Além disso, os ativos e passivos normalmente ficam registrados por valores históricos, à exceção das possibilidades de reavaliação de bens móveis e imóveis.

Os elementos patrimoniais independentes da execução orçamentária, em geral, são contabilizados pela ocorrência do fato gerador, ou seja, em observância ao regime de competência, até mesmo porque geralmente não têm fluxo financeiro.

De acordo com as notas explicativas do BGU (pág. A-4), as demonstrações contábeis dos órgãos com unidades no exterior foram convertidas para o real, com base no valor médio das remessas

financeiras efetuadas até o último dia do mês de dezembro do exercício. Os valores orçamentários são aprovados em real e executados em real e dólar americano. Essa dualidade de moeda provoca variações monetárias, uma vez que a movimentação orçamentária e a financeira ocorrem em momentos distintos, com diferentes taxas de conversão.

Não está claro, contudo, se esse critério atende ao disposto no inciso I do art. 106 da Lei nº 4.320/1964, que determina que os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, serão convertidos, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço, já que os balanços, após o advento do sistema Siafi, têm sido levantados diariamente.

Ainda de acordo com as notas explicativas do BGU (pág. A-5), no exercício de 2004, as operações relativas aos fatos que afetaram resultados de exercícios anteriores foram transferidas para o Patrimônio ou para o Resultado Acumulado, por ocasião do encerramento do exercício.

De acordo com o art. 106 da Lei nº 4.320/1964, a avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá às normas seguintes:

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.

Ademais, no tocante aos ativos, poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis. Já os bens de domínio público, atendendo aos preceitos da doutrina contábil, não estão contabilizados pelo fato de esses bens não pertencerem exclusivamente à entidade contábil.

5.2.2 Critérios de Avaliação do Ativo

O ativo financeiro, de acordo com o que dispõe a Lei nº 4.320/1964, compreende as disponibilidades, créditos em circulação e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária. O ativo não-financeiro compreende os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa. Segundo as notas explicativas do BGU (nota 4, pág. A-2), estão assim avaliados os ativos públicos:

Elementos Patrimoniais x Critérios de Avaliação dos Ativos – BGU

Elemento Patrimonial	Critério de Avaliação
Créditos em Circulação	Foram avaliados pelo valor de realização. Entretanto, para os órgãos da administração direta, segundo as notas, não foram utilizados os critérios de exclusão de valores prescritos e de provisão para perdas prováveis. Registre-se, no entanto, que a conta "Diversos Responsáveis" apresenta valores que diferem do que seria o valor de sua realização.
Bens e Valores em Circulação e Valores Realizáveis a Longo Prazo (à exceção da Dívida Ativa da União)	Foram avaliados pelo valor de realização. Na execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social foram utilizados, parcialmente, os critérios de provisão para perdas prováveis, depreciação, exaustão e amortização somente nas demonstrações das empresas públicas e sociedades de economia mista.
Dívida Ativa da União	Está avaliada pelo valor de recebimento, corrigido pelo índice Ufir referente ao último trimestre de 2004, com base em relatório fornecido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, estando registrada no Siafi por unidade da Federação. Os valores contabilizados são registrados pelo valor corrente para a inscrição, cancelamento, recebimento e os ajustes correspondentes e seus saldos estão computados até dezembro de 2004. Segundo as notas explicativas (pág. A-2), os registros contábeis, no Siafi, guardam fidedignidade quanto às informações constantes do Relatório da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional até o mês de

Elemento Patrimonial	Critério de Avaliação
	dezembro, embora se constatem critérios diferenciados quanto ao somatório das colunas em relação ao saldo consolidado e registrado no sistema.
Investimentos (à exceção das participações societárias)	Foram avaliados pelo custo de aquisição com a valorização em 31.12.2004. Nos orçamentos fiscal e da seguridade social, foi utilizado o critério de provisão para perdas prováveis, sendo que as participações societárias foram avaliadas pela equivalência patrimonial dos respectivos investimentos.
Investimentos relacionados a participações nas empresas controladas pela União. (Em empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas relevantes foram avaliadas pelo método da equivalência patrimonial.)	As participações que apresentaram registro de responsabilidade pela equivalência patrimonial negativa estão contabilizadas como Provisão em conta do passivo, para reconhecimento de perdas. Em trabalho preliminar, foi constatado que o valor de registro da equivalência patrimonial no sistema Siafi apresenta defasagem de um ano, em virtude do fato de que os balanços das estatais apenas são aprovados pelos respectivos Conselhos de Administração nos meses de abril/maio, quando o BGU já foi enviado ao Congresso Nacional.
Imóveis da União	1) a reavaliação procedida pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) utilizou como base de cálculo a variação do índice INPC até dez/ 2004, para os imóveis registrados na Gestão orçamentos fiscal e da seguridade social, que não foram reavaliados pelas unidades gestoras pertinentes; 2) a reavaliação dos imóveis efetuada pelo sistema obedeceu aos seguintes parâmetros: a) Vtt = Att x Vg / m² x Fi, em que o valor do imóvel é igual à área total do terreno multiplicado pelo valor unitário por metro quadrado do terreno vezes a fração ideal do imóvel. b) Vb = Somatório Vbu, em que Vb é igual ao valor da benfeitoria do imóvel e Vbu é o valor da benfeitoria da utilização.

5.2.3 Critérios de Avaliação do Passivo

O passivo financeiro, de acordo com o que dispõe a Lei nº 4.320/1964, compreenderá os compromissos cujo pagamento independa de autorização orçamentária. O passivo não-financeiro compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) trouxe modificações do conceito de dívida fundada. Antes, de acordo com o art. 98 da Lei nº 4.320/1964, a dívida fundada compreendia os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

A partir da LRF, o conceito passou a considerar o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, também integrando esse conceito as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

Segundo as notas explicativas do BGU (nota 5, pág. A-4), os passivos públicos estão avaliados conforme disposto no quadro seguinte.

Elementos Patrimoniais x Critérios de Avaliação dos Passivos – BGU

Elemento Patrimonial	Critério de Avaliação
Depósitos e as Obrigações em Circulação	Pelo valor devido em 31.12.2004.
Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi	Pelo valor a pagar em 31.12.2004, incluindo os deságios, juros e encargos por competência devidos até o mês anterior, utilizando os critérios de "valor presente" para os títulos emitidos em oferta pública (85,2% do total) e de "valor de face" para as emissões realizadas sem incidência de ágio e deságio (14,8% do total).

Importa destacar que as notas explicativas do BGU são omissas em relação aos critérios de avaliação da dívida externa. Também não constavam no ano de 2003, quando havia sido objeto de recomendação.

Os restos a pagar não-processados foram inscritos com base nos saldos credores dos empenhos não-liquidados relativos ao exercício de 2004, registrados como despesas nos termos dos arts. 36 e parágrafo único do 103 da Lei n° 4.320/1964 e 42 da LRF, bem como do Decreto de n° 4.900, de 27.11.2003, com as alterações promovidas pelos Decretos n°s 4.992, de 18.2.2004, e 5.329, de 30.12.2004.

Os restos a pagar processados correspondem aos demais saldos credores das obrigações, tais como pessoal e encargos sociais, fornecedores e outros, e estão demonstrados nos Balanços Financeiro e Patrimonial dos orçamentos fiscal e da seguridade social. A análise gerencial dos restos a pagar foi realizada no capítulo 3 deste relatório.

5.3 Estruturação e Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

5.3.1 Apresentação dos Demonstrativos

No tocante à abrangência informacional, compõem o Balanço Geral da União os Balanços Orçamentário (BO), Financeiro (BF) e Patrimonial (BP) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), exigidos pela Lei nº 4.320/1964, bem como a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), elencada pela Lei nº 6.404/1976. Os demonstrativos da Lei nº 4320/1964, à exceção do Balanço Patrimonial que apresenta estoque, apuram os resultados gerais do exercício no tocante aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial.

O resultado orçamentário é fruto da comparação entre as receitas e as despesas orçamentárias previstas e/ou fixadas e as realizadas. Inclui, no caso das despesas, os valores de restos a pagar não-processados.

O resultado financeiro, por sua vez, decorre da comparação entre os fluxos de ingressos e os fluxos de dispêndios de recursos, considerados sob a ótica de caixa.

O resultado patrimonial se apresenta como a diferença entre as variações patrimoniais ativas e as passivas, estando nelas incluídas aquelas que decorrem da execução orçamentária e as que dela independem, apresentando um resultado mais abrangente que envolve indiretamente os dois anteriores (por também demonstrar receitas e despesas orçamentárias).

O Balanço Patrimonial evidencia a posição (estoque) patrimonial das entidades ao final do exercício financeiro.

Na DMPL, são analisadas as alterações ocorridas no patrimônio líquido das entidades da administração indireta.

Dessa forma, os principais fluxos que alimentam os diversos resultados são os fluxos de receitas e despesas orçamentárias que, de acordo com as estruturas das demonstrações, são apresentados tanto no Balanço Orçamentário quanto no Financeiro e na DVP.

5.3.2 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.

Para fins de esclarecimento, são apresentadas, no quadro seguinte, as descrições dos itens componentes das demonstrações contábeis que serão objeto de comentários nas subseções referentes à análise contábil.

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.

No tocante à estrutura do demonstrativo, o Balanço Financeiro vem sendo apresentado de forma distinta do que estabelece a Lei nº 4.320/1964, que, em seu anexo 13, dispõe que este demonstrativo apresentará as despesas pela classificação orçamentária denominada "função", quando o que tem sido feito é apresentá-lo pela classificação orçamentária denominada "categoria econômica". A despeito da estrutura, a apresentação que vem sendo feita pela STN parece mais consistente.

Este é, em geral, o demonstrativo menos atraente e informativo ao leitor. Isso decorre da própria natureza do demonstrativo, mas também advém dos critérios adotados pela STN. No relatório do exercício anterior, já havia sido comentado que a forma de apresentação do Balanço Financeiro não permite entender com facilidade os fluxos financeiros que se verificaram no exercício.

Apresentação das Informações sobre o Fluxo de Recursos Orçamentários

Diferentemente do que ocorre com a apresentação dos recursos extra-orçamentários e com as disponibilidades, em que é dado o somatório total desses grupos no Balanço Financeiro, os ingressos e dispêndios orçamentários são apresentados desprovidos de totalizações, o que dificulta a visualização das informações e a comparabilidade com os demais grupos de informações do demonstrativo.

Ademais, as deduções da receita, na apresentação dos ingressos orçamentários, estão retificando unicamente as receitas correntes, o que subvaloriza este grupo e supervaloriza as receitas de capital, ao desconsiderar que tais deduções podem se referir a ambos os grupos.

Na análise dos balanços gerais (anexo V), tendo por fim corrigir os valores das receitas, as deduções deixaram de ser computadas exclusivamente como receitas correntes para serem classificadas no mesmo nível das duas categorias econômicas. Já para se conhecer as efetivas deduções correntes e de

capital, faz-se necessário comparar este balanço com o Balanço Orçamentário, que apresenta as receitas líquidas das deduções.

Contudo, não estão disponíveis os valores para as deduções do balanço consolidado, porque os dados do balanço orçamentário no Siafi restringem-se aos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, ou, pelo menos, deveriam restringir-se, já que os valores do balanço consolidado e do balanço para os referidos orçamentos não são coincidentes, o que permite inferir que há algum problema na rotina de levantamento do sistema contábil.

Deduções da Receita Orçamentária

(em R$ milhões)

Receitas	Consolidado	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Deduções da Receita Corrente	...	11.830,5
Deduções da Receita de Capital	...	0,2
TOTAL	**11.830.8**	**11.830,7**

Fontes: Siafi e BGU

Por outro lado, as transferências orçamentárias e extra-orçamentárias vêm sendo apresentadas ambas do lado dos ingressos orçamentários, quando, na realidade, no caso das últimas, deveriam compor o resultado extra-orçamentário. Na análise dos balanços, nesta seção, optou-se por deslocá-las para a agregação contábil que melhor as apresenta.

Ressalte-se, ainda, que o critério de eliminação das transações intragovernamentais (cotas financeiras) não foi completamente empregado no balanço financeiro geral pelo Siafi, sendo usado parcialmente no balanço dos orçamentos fiscal e seguridade social somente para as transferências de mesma natureza e com valores iguais nos ingressos e nos dispêndios.

Não foram excluídas as transferências orçamentárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social que apresentam valores não-semelhantes nos ingressos e nos dispêndios (caso específico dos repasses no valor de R$ 151,026 mil), o que requer o estabelecimento de um controle para que se excluam todas as transações internas do balanço consolidado.

Em alguns momentos, foram eliminados valores identificados explicitamente como transações governamentais.

Apresentação das Informações sobre o Fluxo de Recursos Extra-Orçamentários

No tocante à forma como é calculado o fluxo dos recursos extra-orçamentários (anexo V), a estrutura atual, no que se refere aos ativos e passivos, apresenta saldos iniciais e finais, ou seja, os seus estoques no início e no fim do exercício, sendo que os ingressos extra-orçamentários abrigam os saldos iniciais dos ativos financeiros e saldos finais dos passivos financeiros e os dispêndios extra-orçamentários dispõem os saldos finais dos ativos e os iniciais dos passivos.

Para se chegar ao resultado extra-orçamentário, há que se confrontar os valores do lado dos ingressos com os de igual natureza do lado dos dispêndios (ativo com ativo e passivo com passivo) para que se possa inferir que: a) se o estoque do ativo aumentou no encerramento do exercício, deduz-se que teria havido saída de recursos equivalente à diferença entre o início e o fim do exercício; b) se diminuiu, teria havido ingresso. Com o passivo financeiro, o aumento do estoque no final do exercício reflete ingresso de recurso, e a diminuição, dispêndio.

Examinando criticamente esse método de cálculo do resultado extra-orçamentário, a despeito de atender ao mandamento legal, conclui-se que não há como conceber que a diferença entre os saldos final e inicial do ativo financeiro, quando o primeiro for maior, configura uma simples saída de

recursos naquele valor, pois entre os saldos inicial e final existem geralmente várias entradas e saídas de recursos durante o exercício, informação essa que deveria ser apropriada no balanço financeiro, porém não está sendo feita. Logo, conclui-se que a técnica de cálculo atual não representa com propriedade os valores que efetivamente entraram e saíram como recursos extra-orçamentários, pois a informação que interessa ao balanço financeiro é o fluxo financeiro e não o estoque, que é inerente ao balanço patrimonial.

Ademais, a apresentação dos diversos grupos de ativos e passivos extra-orçamentários, a despeito de atender à Lei nº 4.320/1964, não permite inferir imediatamente o montante de despesas efetivamente pagas no exercício. Nesse caso, o resultado é obtido ao se deduzirem da despesa executada os valores a pagar, dados pelos saldos finais das contas contábeis "292410402 – Valores Liquidados a Pagar" e "292410405 – Empenhos Inscritos em Restos a Pagar", cujos valores estão diluídos no título "Obrigações em Circulação" divulgadas como ingresso extra-orçamentário no balanço financeiro.

Despesa Efetivamente Paga

(em R$ milhões)

Fluxo da Despesa Paga	Consolidado	Orçamentos Fiscal e Seguridade Social
Despesa Executada	909.819	908.148
Despesas a Pagar (Obrigações)	- 20.027	- 19.915
Despesa Paga	**889.791**	**888.232**

Fontes: Siafi e BGU

Raciocínio análogo ocorre para a receita que, a despeito de ser reconhecida por caixa, nem sempre registra os valores que efetivamente ingressaram nos cofres públicos, pois parte ainda pode estar na situação a recolher pela rede bancária. Nesse caso, o valor é dado pelo saldo da conta contábil "Rede Bancária Arrecadação", disposta como dispêndio extra-orçamentário, que representa o saldo final quando do encerramento do exercício das receitas orçamentárias ainda não transferidas pelas instituições financeiras aos cofres da União.

Cálculo da Receita Efetivamente Recolhida

(em R$ milhões)

Fluxo da Receita Recolhida	Consolidado	Orçamentos Fiscal e Seguridade Social
Receita Orçamentária Arrecadada	934.309	931.525
Receitas a Recolher[1]	- 5.926	-5.926
Receitas Recolhidas	**928.383**	**925.599**

Fontes: Siafi e BGU

Nota: (1) conforme conta "Rede Bancária Arrecadação"

Apresentação das Informações sobre Disponibilidades Financeiras

Outro aspecto relevante refere-se ao saldo das disponibilidades financeiras (anexo V). De forma resumida, quando a unidade gestora realiza ou recebe um pagamento com recursos da conta única, esse fluxo financeiro é contabilizado em nome da STN. Nas unidades executoras, os recebimentos têm como contrapartida um aumento no direito de saque, como se fosse um acréscimo na conta bancária, e os pagamentos são contabilizados contra uma redução no limite de saque, traduzindo um resgate financeiro.

Com isso, pode-se afirmar que os direitos de saque substituem, na UG, a função da disponibilidade financeira na conta única. No encerramento do exercício, o limite de saque disponível corresponde a quanto a unidade pode sacar para eventuais pagamentos, como se fosse o saldo da conta corrente bancária.

A conseqüência disso é que, no Balanço Geral da União, os recursos em conta única correspondem basicamente ao que está registrado na STN, somado com eventuais saldos disponíveis em outras unidades. Porém, nos balanços individuais ou por tipo de administração, as disponibilidades reais correspondem a saldos que porventura existam na conta única, geralmente pouco representativos, e aos saldos de limite de saque, que estão alocados como recursos extra-orçamentários.

No balanço geral, a disponibilidade financeira no final do exercício de 2004 teve um aumento superior a R$ 4 bilhões, devidos, principalmente, ao aumento das disponibilidade do INSS e aos recursos à disposição da dívida pública. Esse aumento foi, porém, quase que compensado pela redução de mais de R$ 43,3 bilhões dos recursos da Conta Única do Tesouro Nacional, das aplicações financeiras e de outras disponibilidades.

Composição das Disponibilidades Financeiras Federais

(em R$ milhões)

Disponibilidade Financeira	Consolidado			Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social		
	Início de 2004	Final de 2004	Variação	Início de 2004	Final de 2004	Variação
Conta Única do Tesouro Nacional	101.874	90.869	(11.005)	101.871	90.868	(11.002)
INSS	2.639	4.507	1.868	2.639	4.507	1.868
Recursos à Disposição da Dívida Pública	5.984	51.560	45.575	5.984	51.560	45.575
Banco Central do Brasil	0	0	0	-	-	-
Aplicações Financeiras	103.796	94.624	(9.171)	21.384	22.638	1.254
Outras Disponibilidades	86.597	63.405	(23.192)	21.219	7.539	(13.680)
TOTAL	**300.892**	**304.967**	**4.074**	**153.098**	**177.114**	**24.015**

Fonte: Siafi e BGU

Considerando os valores restritos aos orçamentos fiscal e da seguridade social, constata-se que o saldo da disponibilidade é afetado pela redução considerável da conta única e de outras disponibilidades, pois a maior parte está fora do balanço restrito aos respectivos orçamentos, em especial as disponibilidades decorrentes de operações extra-orçamentárias realizadas pelo Banco Central. Apesar disso verifica-se um aumento mais expressivo de R$ 24 bilhões da disponibilidade financeira no encerramento do exercício.

Por meio do Ofício nº 120/2005-GS/SEMAG, esta Corte solicitou à STN que explicasse a motivação para a existência de saldos residuais na conta contábil 11112.01.02 – Conta Única do Tesouro Nacional -, bem como atestasse a existência de diferenças de conciliação desta conta junto ao Banco Central do Brasil. A STN, por intermédio do Ofício nº 2403 – CCONT/COFIN/STN de 13.5.2005 -, informou que existem diferenças de conciliação detectadas a partir da implantação do Sistema de Pagamento Brasileiros (SPB) e que estão sendo envidados esforços no sentido de identificar as diferenças, devendo tal problema ser solucionado até o final do exercício de 2005.

5.3.3 Balanço Orçamentário

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, em seu art. 102, o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Após o comando constitucional do § 8º do art. 165, a despesa deve ser vista como fixada, o que permite concluir que o demonstrativo evidenciará as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com as realizadas.

A estrutura do balanço contempla duas grandes subdivisões para a Receita e para a Despesa. Dentro de cada subdivisão, são destacadas uma coluna de previsão/fixação, uma de execução e outra de diferença porventura existente. As receitas devem ser apresentadas por categorias econômicas (correntes ou capital) e as despesas, por tipo de crédito (orçamentário inicial em conjunto com o

suplementar, especial e extraordinário separados) e por categoria econômica. As equações usadas para análise estão dispostas no quadro seguinte.

Equações Usadas na Análise dos Balanços Orçamentários

Equação	Significado
1) Receita Prevista > Receita Executada	Insuficiência de Arrecadação (ou *Deficit* de Arrecadação)
2) Receita Prevista < Receita Executada	Excesso de Arrecadação (ou *Superavit* de Arrecadação)
3) Receita Prevista = Receita Executada	Equilíbrio na Arrecadação
4) Despesa Fixada > Despesa Executada	Economia Orçamentária
5) Despesa Fixada < Despesa Executada	Excesso de Gastos
6) Despesa Fixada = Despesa Executada	Equilíbrio nos Gastos
7) Receita Executada > Despesa Executada	*Superavit* Orçamentário
8) Receita Executada < Despesa Executada	*Deficit* Orçamentário
9) Receita Executada = Despesa Executada	Resultado Nulo

Notas:

(1) Ressalte-se que a situação aposta na equação Nº 5 não pode ocorrer em virtude de determinação legal quanto à impossibilidade de realização de despesa em valor superior ao de sua fixação.

(2) As informações sobre a Receita Orçamentária são extraídas das contas de controle da receita orçamentária no Ativo e Passivo Compensados, de acordo com a seguinte regra: a) Receita Prevista: 2911100.00 – Previsão Inicial da Receita + 29112.00.00 – Previsão Adicional da Receita + 29113.00.00 – Previsão da Receita de Transferência + 29114.00.00 – Reestimativa da Receita (-) 29119.00.00 – Anulação da Previsão da Receita; b) Receita Executada: 19114.00.00 – Receita Realizada e c) Diferença: 19111.00.00 – Receita a Realizar.

(3) As informações sobre a Despesa Orçamentária são extraídas das contas de controle da despesa orçamentária no Ativo e Passivo Compensados, de acordo com a seguinte regra: a) Despesa Fixada: 19211.0100 – Crédito Inicial + 19212.00.00 – Dotação Suplementar + 19213.00.00 – Dotação Especial + 19214.00.00 – Dotação Extraordinária (-) 19219.00.00 – Dotação Cancelada; b) Despesa Executada: 29213.02.01 – Crédito Empenhado Liquidado; c) Diferença: 29211.00.00 – Crédito Disponível.

Deve-se considerar, também, que na coluna das receitas executadas encontram-se registrados 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). Na coluna das despesas executadas, encontram-se registrados 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).

Os montantes das receitas se apresentam líquidos das deduções, impossibilitando a comparabilidade das informações do balanço orçamentário com as de outros demonstrativos.

A STN vem optando por destacar os valores das movimentações de crédito entre as unidades gestoras como parte integrante do Balanço Orçamentário (BGU, pág. A-6). Esse procedimento não é contemplado pela Lei nº 4.320/1964, já que esta prevê disposições legais para os demonstrativos contábeis dos entes públicos e não para as unidades gestoras ou conjunto de unidades gestoras consolidadas.

Portanto, o balanço orçamentário consolidado que vem sendo apresentado segrega a gestão dos valores em dois grupos: o primeiro apresenta a soma dos créditos das unidades que estão consignadas diretamente do orçamento geral da União e o segundo demonstra a previsão e execução dos créditos recebidos indiretamente pelas unidades mediante descentralizações de créditos orçamentários externas ou internas (conhecidos como destaques ou provisões, respectivamente).

O fato de os créditos recebidos estarem separados dos demais, não significa que houve segregação das operações internas entre unidades. A idéia é permitir que se extraia o balanço orçamentário individual de um órgão ou unidade gestora que não tem orçamento, mas mesmo assim executa despesa orçamentária por descentralização.

Essa informação é mais útil à unidade gestora isoladamente que em nível consolidado e acaba por prejudicar a comparação de seus valores com os demais demonstrativos que utilizam a mesma informação. No caso do Balanço Orçamentário para a Gestão 10.000 (orçamentos fiscal e da seguridade social), portanto, essa segregação é completamente desnecessária, já que, por definição, as descentralizações de créditos e as transferências financeiras se processam entre os órgãos e entidades que integram esses orçamentos.

Outra questão é que o Balanço Orçamentário da Gestão 10.000 (anexo VI) apresenta uma linha para movimentação financeira que provoca dificuldades de compreensão pelo fato de, em uma primeira leitura do balanço, induzir a uma vinculação da movimentação financeira às receitas originais. Na verdade, o que se tipifica como "receitas" do ponto de vista contábil para cada órgão individualizado, não são receitas quando se faz uma análise sob o prisma orçamentário *lato sensu*.

Para a análise dos Balanços Orçamentários dos órgãos e entidades isoladamente, o demonstrativo vem apresentando resultados parciais antes de demonstrar o resultado final do exercício.

Resultados do balanço orçamentário de 2004

(em R$ milhões)

Resultado	Valor
Superavit Parcial – Subtotal (1)	632.076
Deficit Parcial – Subtotal (2)	-608.714
Superavit Total - (1+2)	23.362

Fontes: Siafi e BGU

Portanto, para se comparar os valores da receita orçamentária deste balanço com os dos demais demonstrativos, faz-se necessário restringir-se ao subtotal (1) das colunas previsão e execução da receita. No entanto, ao se considerar também o subtotal (2), chega-se a um montante de receita prevista e arrecadada incompatível com qualquer outra demonstração ou outro tipo de pesquisa no Siafi que extraia essa informação.

Já no tocante às despesas, os valores são passíveis de comparação apenas se for considerada a soma dos dois subtotais do balanço.

A conseqüência dessa falta de sincronia é que somente se chega ao real *deficit* ou *superavit* do exercício pelo confronto do total (1+2) da despesa com o subtotal (1) da receita, de acordo com a seguinte leitura:

a) o *superavit*/*deficit* parcial (1) é fruto do confronto da receita total arrecadada no exercício com a despesa parcial executada por créditos que não foram descentralizados;

b) o *superavit*/*deficit* parcial (2) é a diferença entre a movimentação financeira disposta como receita e a despesa executada com créditos oriundos da descentralização por meio de destaque ou provisão;

c) o resultado total, que corresponde à diferença entre os dois resultados parciais, refere-se na verdade à diferença entre a despesa total executada no exercício e a receita arrecadada, que se soma à cota e ao repasse recebidos, cuja função única é conferir equilíbrio ao balanço individualizado de cada órgão e entidade.

De acordo com os dados oficiais, o resultado orçamentário do exercício aproxima-se de R$ 23.362 milhões, que é a diferença entre os dois resultados parciais. Mas, ao se levar em conta os reais valores executados no exercício, tem-se o seguinte resultado:

Cálculo do resultado orçamentário para 2004

(em R$ milhões)

Conta	Fonte da Informação	Valor	Corrente	Capital
Receita Arrecadada	Subtotal (1)	931.525	450.590	480.936
Despesa Executada	Total (1+2)	- 908.148	- 439.696	- 468.453
***Superavit* do Exercício**		**23.377**	**10.894**	**12.483**

Fontes: Siafi e BGU

O *superavit* efetivo do exercício é cerca de R$ 15 milhões maior do que o valor oficial divulgado pela STN, devido à redução da receita orçamentária causada pela informação da movimentação financeira por valores negativos.

O comparativo entre os valores da previsão atualizada da receita e da dotação atualizada com os executados é evidenciado na tabela seguinte, na qual se destaca a diferença de quase 40% entre os valores previstos e os executados. Essa diferença resulta basicamente de significativa redução da receita de capital, mais especificamente daquela decorrente do refinanciamento da dívida, tendo sido R$ 860 bilhões o montante previsto, contra 364 bilhões de despesa realizada. Registra-se, adicionalmente, a ocorrência de um excesso de arrecadação da receita corrente da ordem de R$ 9 bilhões.

Cálculo das diferenças entre previsão/fixação e execução da receita e despesa de 2004

(em R$ milhões)

Receita	Valor	%	Despesa	Valor	%
Prevista	1.469.091	100,00	Fixada	1.506.803	100,00
Arrecadada	- 931.526	63,4	Executada	- 908.149	60,3
Diferença	537.565	36,9	Diferença	598.654	39,7

Fontes: Siafi e BGU

Da análise dos números da tabela anterior, constata-se que o total da coluna de previsão da receita não é igual ao total da coluna de fixação, que é cerca de 38 bilhões superior à receita prevista.

Em face dessa constatação, convém destacar que a União obteve, no exercício de 2004, um *superavit* financeiro no montante de R$ 143 bilhões, fruto da diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro apurados no Balanço Patrimonial consolidado do exercício de 2003, o que, por si só, seria suficiente para garantir a abertura dos créditos adicionais no exercício sob análise. Entretanto, não é possível precisar o montante efetivamente utilizado para abertura de tais créditos, visto que, apesar de haver previsão em atos infralegais editados pela STN, o Balanço Orçamentário que integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) da União referente ao 6º bimestre de 2004, divulgado pela da Portaria STN nº 57, de 26.1.2005, não registra essa informação.

De acordo com as notas explicativas do BGU (nota 16, pág. A-10), a previsão de receita constante dos relatórios refere-se à receita inicial ajustada pelos acréscimos e reduções correspondentes à dotação. O valor da coluna da previsão da receita apresenta-se menor do que o da dotação da despesa em decorrência de abertura de créditos adicionais com a utilização de *superavit* financeiro, apurado no Balanço Patrimonial de 2003, proveniente de receitas orçamentárias previstas e efetivamente arrecadadas em exercícios anteriores a 2004. Sob o ponto de vista da evidenciação, esse critério não possibilita a imediata leitura e compreensão das informações apresentadas no demonstrativo.

Nesse sentido, fazem-se oportunas algumas considerações a respeito: o Balanço Orçamentário que integra o BGU - elaborado nos termos do art. 102 da Lei nº 4.320/1964 -, a partir de 2003, passou a não mais contemplar, no rol das receitas orçamentárias, o valor dos recursos provenientes de *superavit* financeiro de exercícios anteriores que esteja sendo utilizado como fonte de recursos para

abertura de créditos adicionais, na forma do art. 43 da Lei em tela, demonstrando um aparente desequilíbrio orçamentário.

Por outro prisma, o Balanço Orçamentário previsto no inciso I do art. 52 da LRF, o qual integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), teve seu modelo definido por meio do Manual de Elaboração do RREO instituído pela Portaria STN nº 441, de 27.8.2003. Tal normativo não contempla a possibilidade de registro dos valores de *superavit* financeiro na coluna de receita orçamentária prevista, a despeito de dispor de uma linha específica denominada "Saldo de Exercícios Anteriores", com previsão de registro de valores apenas na coluna de receita orçamentária realizada. Entretanto, esse procedimento não é suficiente para transparecer a fonte de recursos utilizada para abertura de créditos adicionais, ficando prejudicada a evidenciação do equilíbrio entre os valores constantes das colunas de receita prevista e dotação atualizada que integram o demonstrativo contábil em questão.

Além disso, convém destacar que a LRF trouxe inovações quanto ao conceito do Balanço Orçamentário. Enquanto o art. 102 da Lei nº 4.320/1964 prevê apenas que essa peça contábil demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, a Lei nova exige, ainda, que seja evidenciada a receita prevista atualizada.

Diante das práticas e legislações mencionadas, fica transparente a existência de procedimentos distintos para elaboração do Balanço Orçamentário. Nesse sentido, torna-se necessária a adoção de medidas que visem à uniformização dos modelos do Balanço Orçamentário utilizados por ocasião da elaboração do RREO e do BGU, com vistas a promover a harmonização dos critérios previstos na legislação vigente, assim como garantir a observância do princípio do equilíbrio expresso nos incisos II e V do art. 167 da Constituição, sem prejuízo das demais disposições da legislação concernente.

Considerando que as questões aqui apontadas transcendem as contas do governo federal, uma vez que alcançam todos os Poderes e órgãos das três esferas de governo, entende-se ser necessário recomendar ao órgão central de contabilidade da União que realize novos estudos sobre os aspectos abordados nesta análise, observadas as competências e diretrizes constantes nos arts. 111 e 113 da Lei nº 4.320/1964, assim como aquelas de que tratam o § 2º do art. 50 e art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000.

Por fim, considerando que os órgãos e entidades que possuem Balanços Orçamentários são aqueles que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, os exames desse demonstrativo não foram enfatizados para não duplicarem as análises realizadas no Capítulo 3 deste Relatório.

5.3.4 Demonstração das Variações Patrimoniais

De acordo com o art. 104 da Lei nº 4.320/64, a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

A DVP apresenta uma coluna para as variações ativas e outra para as variações passivas. Para fins de esclarecimento, são apresentadas, no quadro seguinte, as descrições dos itens componentes das demonstrações contábeis que serão objeto de comentários nas subseções referentes à análise contábil.

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	Compreende as contas representativas dos recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado.
Receitas Extra-	Decorrentes da incorporação de receitas de balanços dos órgãos não participantes dos

Grupo	Conteúdo
Orçamentárias	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.

A Demonstração das Variações Patrimoniais incorre no mesmo equívoco do Balanço Financeiro ao informar as deduções da receita apenas como retificadora da receita corrente, conforme comentado nas seções anteriores.

Constatou-se ainda falta de harmonia na distribuição das contas dentro dos Acréscimos Patrimoniais e dos Decréscimos Patrimoniais, onde há rubricas de natureza semelhante diluídas entre contas com naturezas completamente diferentes entre si. Para facilitar a leitura do demonstrativo, seria interessante que os títulos Ajustes de Bens, Valores e Créditos, Ajustes de Obrigações, Valorizações Diversas e Ajustes Monetários do Balanço figurassem imediatamente um após o outro.

Nos títulos Reavaliações de Bens e Reavaliações de Títulos e Valores, sugere-se a substituição do termo "Reavaliação" por outro mais apropriado para o fato, tal como "Valorização", por exemplo, por guardar simetria com o termo "Desvalorização", disposto no lado das Variações Passivas, e para evitar confusão com o termo Reavaliação de Bens, concebido pela teoria contábil para registrar as reavaliações do ativo permanente com contrapartida no patrimônio líquido.

Um aspecto a ser destacado se refere ao confronto da receita de alienação de um bem com a baixa deste quando os valores não são iguais. Devido ao lapso temporal ou à existência de diferentes órgãos envolvidos, não há segurança de que todos os bens vendidos foram realmente baixados do patrimônio contábil, pois não há qualquer vinculação entre ambas as operações – realizadas, inclusive, em documentos diferentes -, a despeito de se referirem a um mesmo fato. Tal procedimento confere ao gestor discricionariedade plena para registrar uma operação, mas não registrar a outra.

Também durante as análises do demonstrativo em nível global, constatou-se que o roteiro contábil do evento 80.0.857 utilizava conta de variação passiva indevida, ao contabilizar um fato de características orçamentárias, como de natureza extra-orçamentária. O fato ensejou a emissão de Ofício por parte desta Corte, mas a alteração da rotina contábil do evento foi promovida apenas para o exercício de 2005.

Questões como essa dificultam a análise do total de receitas e despesas efetivas ocorridas na gestão.

5.3.5 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.

Apresenta os ativos do lado esquerdo e os passivos do lado direito. Para fins de esclarecimento, são apresentadas, no quadro seguinte, as descrições dos itens componentes das demonstrações contábeis que serão objeto de comentários nas subseções referentes à análise contábil.

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)	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 Permanente).	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.

Em decorrência da não-exclusão de operações internas entre a União e entidades da administração indireta, à semelhança do exercício anterior, os valores do ativo real e passivo real encontram-se superavaliados na gestão dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Conforme já comentado na seção 5.2.2, que trata dos critérios de avaliação dos ativos e passivos, há diversos aspectos patrimoniais que merecem exame mais detalhado. A contabilização da dívida ativa, além de aspectos relacionados à dívida passiva e restos a pagar, foi objeto de análise no capítulo 3.

Já no tocante à avaliação dos investimentos governamentais em participações societárias, foram tomadas, já no decorrer de 2003 e 2004, algumas medidas, a partir das recomendações emitidas em Relatórios de Contas do Governo anteriores e das determinações apostas no Acórdão nº 1.800/2003 - Plenário. Dentre as medidas que estão sendo adotadas pela STN, pode-se destacar a exclusão da participação societária das empresas estatais dependentes e das participações societárias negativas, e ainda as especificadas a seguir:

a) avaliar o resultado das participações societárias conforme metodologia da Lei nº 6.404/76 e Instrução CVM nº 247/1996, ou seja, utilizar o método da equivalência apenas para investimentos em controladas e para investimentos relevantes em coligadas, os demais investimentos passariam a ser avaliados pelo método de custo;

b) registrar as ações depositadas no Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal (FAD) e no Fundo Nacional de Desestatização (FND) em contas do ativo circulante e do realizável a longo prazo, conforme a existência ou não de autorização para a venda;

c) lançar toda a equivalência patrimonial em uma única conta 1.1.1.1.1.01.00 – Participação das Empresas – Método da Equivalência Patrimonial.

5.3.6 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

Duplicidades

Conforme comentado na seção sobre "gestão", houve mudança considerável no tocante aos critérios contábeis para consolidação de informações em nível de órgão. Os diversos problemas relacionados à consolidação de demonstrativos contábeis vêm sendo tratados desde as contas do governo de 2002.

O processo de consolidação, no caso do setor público federal, ocorre, regra geral, com a mera soma de cada item de bens, direitos, obrigações, patrimônio líquido e resultado, sem a eliminação das operações internas que se verificam entre a União e suas entidades. O procedimento utilizado, à semelhança da análise efetuada no relatório do exercício anterior, gera duplicidades que dificultam a compreensão correta da composição patrimonial do ente contábil.

A Lei nº 4.320/1964, que disciplina grande parte das questões contábeis do setor público, é silente sobre a consolidação contábil de balanços.

Já a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) dispõe, no art. 50, que as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente. E que no caso das demonstrações conjuntas, serão excluídas as operações intragovernamentais. Com esses mandamentos, foi mantida a integridade das transações e operações de cada "entidade contábil" alcançada pela LRF, a despeito de se excluírem as operações conjuntas quando da consolidação de balanços.

A Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações) estabelece que, ao se fazer uma consolidação, deverão ser excluídas das demonstrações financeiras consolidadas: a) as participações de uma sociedade em outra; b) os saldos de quaisquer contas entre as sociedades; c) as parcelas dos resultados do exercício, dos lucros ou prejuízos acumulados e do custo de estoques ou do ativo permanente que corresponderem a resultados, ainda não realizados, de negócios entre as sociedades.

O Balanço Financeiro e a DVP continuam apresentando os repasses e sub-repasses concedidos e recebidos, que, apesar de representarem um avanço na contabilização das transferências intragovernamentais ao eliminar duplicidades, não são excluídos do processo de consolidação geral, a despeito de o haverem sido no caso dos orçamentos fiscal e da seguridade social (Anexos V e VII).

Ademais, há o caso das receitas e despesas relativas a operações de compra e venda de bens/serviços entre entidades integrantes da gestão econômica "10.000 - orçamentos fiscal e da seguridade", que não são excluídas do processo de consolidação. Esses não são os únicos casos de situações que requerem exclusão quando da apresentação das demonstrações contábeis. Nos relatórios das contas de exercícios anteriores foi identificada a falta de eliminação, apenas nos balanços, mas não na execução contábil dos seguintes elementos:

a) rubricas de receitas e despesas decorrentes de transações realizadas entre entidades abrangidas na consolidação (órgãos e entidades);

b) rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação (órgãos e entidades);

c) rubricas de cotas, repasses e sub-repasses recebidos e concedidos no balanço-geral consolidado;

d) rubricas de limites de saque e recursos a liberar;

e) rubricas de recursos a receber para pagamento de restos a pagar e recursos a liberar para pagamento de restos a pagar;

f) rubricas de obrigações tributárias, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação;

g) encargos sociais a recolher, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação;

h) rubricas de resultado aumentativo e diminutivo, decorrentes da desincorporação de ativos e passivos de um órgão/entidade e incorporação em outro órgão/entidade, quando ambos forem considerados no processo de consolidação.

É certo que a falta desses ajustes dificulta a compreensão das demonstrações contábeis. A Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central de contabilidade da União, vem iniciando alguns trabalhos nesse sentido.

No tocante aos investimentos, de acordo com as notas explicativas do BGU (pág. A-3) os valores das duplicidades que ocorrem, em razão da consolidação das empresas públicas e das sociedades de economia mista que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, estão sendo excluídos no momento da consolidação dos balanços, com exceção dos valores referentes às empresas que receberam adiantamentos para aumento de capital e que se encontram em fase de análise junto às Setoriais Contábeis dos Ministérios. Para evidenciar adequadamente as exclusões, demonstram-se a seguir os valores:

- Participações sem exclusões R$ 107.986 milhões
- Exclusões por duplicidade R$ 1.751 milhões
- Líquido apresentado no Balanço Patrimonial (Ativo) R$ 106.235 milhões
- Provisões para Perdas Prováveis (Passivo) R$ 156 milhões

Diferenças de Consolidação

a) Balanço Orçamentário

Por definição, os valores de receitas e despesas orçamentárias constantes dos demonstrativos BO, DVP e BF devem ser iguais. Contudo, ao analisar os demonstrativos do exercício de 2004, constatou-se que os valores das despesas e receitas dos dois últimos demonstrativos não são coincidentes com os valores do primeiro para os fins da segregação de informações proposta no BGU.

Ou seja, quando se analisam as demonstrações dos órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, incluídos os fundos, constata-se que os valores das receitas e despesas do Balanço Orçamentário individualizado de cada entidade contábil não coincidem com aqueles apresentados nos dois outros demonstrativos, a despeito de se referirem ao mesmo fluxo.

Essa discrepância, também ocorrida no exercício anterior, foi motivo de nota explicativa escrita no próprio relatório do BGU (nota 16, pág. A-10) comentando que o Balanço Orçamentário da administração direta apresentou uma receita orçamentária a maior no valor de R$ 280 milhões decorrente da criação de entidades da administração indireta para o tipo de administração "fundo".

Segundo o órgão central de contabilidade da União, tal fato ocorreu porque a criação de alguns desses órgãos não foi sucedida da criação de uma Unidade Setorial Financeira própria para registro do controle da arrecadação da receita. Registre-se que a atual estrutura conceitual contábil para a execução orçamentário-financeira no sistema Siafi determina que a receita orçamentária deve ser registrada em duas frentes: a) pelas contas de controle da realização da receita no ativo compensado na

UG Setorial Orçamentária e Financeira e b) pelas contas de receitas orçamentárias na UG responsável pelo registro do fato gerador.

Dessa forma, em função da sistemática descrita, a arrecadação nesses órgãos (fundos) foi registrada, para o caso das contas de controle, na UG setorial financeira de órgão da administração direta e, para o caso da receita orçamentária, na UG representativa do fundo que, segundo a ótica utilizada, está consolidado como administração indireta.

b) Balanço Financeiro

De acordo com as notas explicativas do BGU (nota 14, pág. A-7), o BF, quando consolidado em nível de administração indireta, apresenta valor diferente daquele obtido quando são somados os tipos de administração que a compõem.

O valor dos ingressos e dos dispêndios da administração indireta importou em R$ 1.399.969 milhões, enquanto que o resultado da soma dos dispêndios referentes a cada entidade que integra a referida administração - autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivos fundos – alcançou R$ 1.418.154 milhões.

A diferença de R$ 18.185 milhões é proveniente da compensação interna nas rubricas: Ajuste do Patrimônio/Capital, no valor de R$ 18.157 milhões, e Pessoal e Encargos a Pagar, no valor de R$ 28 milhões.

O valor compensado, nos ingressos e nos dispêndios da administração indireta, na rubrica Ajustes do Patrimônio/Capital foi de R$ 18.157 milhões, compensando, totalmente, o saldo dos ingressos no valor de R$ 18.157 milhões e reduzindo o saldo dos dispêndios de R$ 68.800 milhões para R$ 50.643 milhões.

Na rubrica Pessoal e Encargos a Pagar, o valor compensado, nos ingressos e nos dispêndios da administração indireta, foi de R$ 28 milhões, compensando, parcialmente, o saldo dos ingressos no valor de R$ 2.402 milhões para R$ 2.374 e reduzindo o saldo dos dispêndios de R$ 1.461 milhões para R$ 1.433 milhões.

No consolidado das empresas públicas, o valor dos ingressos e dispêndios importa em R$ 293.794 milhões, enquanto a soma das entidades que compõem o consolidado apresentou o valor de R$ 300.750 milhões para os ingressos e dispêndios, respectivamente.

A diferença de R$ 6.956 milhões, de acordo com as notas explicativas (nota 14, pág. A-7), é proveniente da compensação interna da rubrica Ajuste Patrimônio/Capital. O valor compensado, nos ingressos e nos dispêndios, na rubrica Ajustes do Patrimônio/Capital foi de R$ 6.956 milhões, compensando, totalmente, os ingressos no valor de R$ 6.956 milhões e compensando, parcialmente, o saldo dos dispêndios no valor de R$ 8.020 milhões para R$ 1.065 milhões. Esses ajustes ocorreram na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeronáutica (Infraero), Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel), Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev), Caixa Econômica Federal (CEF), Empresa Gestora de Ativos (Emgea), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron).

Questionada sobre a motivação para as diferenças diagnosticadas, a STN apresentou justificativa fundamentalmente contábil-formal, mas não material. Observa-se que todas as diferenças ocorrem em empresas integrantes do Siafi na modalidade parcial.

c) Demonstração das Variações Patrimoniais

De acordo com as notas explicativas (nota 15, pág. A-9), a DVP também apresenta diferenças de consolidação. O valor a menor de R$ 4.656 milhões encontrado após a comparação entre o valor das variações líquidas do resultado apurado e o valor dessas mesmas variações bruta é decorrente do valor superavitário apresentado pelo consolidado estar líquido dos *deficits* apurados nas autarquias e sociedades de economia mista (*superavit* total bruto/R$ 13.880 milhões - *deficit* total bruto/R$ 4.656 milhões = resultado líquido/R$ 9.224 milhões).

5.4 ANÁLISE CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DO PODER LEGISLATIVO

Na análise dos Demonstrativos do Poder Legislativo não são contempladas as informações referentes ao Tribunal de Contas da União, nem aos Fundos pertencentes à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. O TCU, por força do § 2º do art. 56 da LRF, e os fundos das Casas Legislativas, por estarem sendo considerados na administração indireta devido à sistemática de consolidação do BGU.

Balanço Orçamentário (Anexo VII)

A receita prevista do Poder Legislativo alcançou R$ 4.293,91 bilhões e a arrecadada R$ 2.449,74 bilhões. Com isso, verifica-se um *deficit* de arrecadação de R$ 1,84 bilhão, correspondendo a uma realização de 42,95% menor que a prevista.

Esses valores referem-se apenas a movimentações de créditos, já que as receitas próprias que a Câmara e o Senado Federal administram são registradas em seus fundos contábeis, que, de acordo com a sistemática do BGU, são tratadas como se fossem administração indireta.

Confrontando-se a despesa fixada de R$ 4.293,91 bilhões com a realizada de R$ 4.224,22 bilhões, verificou-se uma economia orçamentária de R$ 69,69 milhões, equivalente a 1,62% da despesa fixada.

Sem considerar seus fundos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal executaram despesas orçamentárias no valor de R$ 2.252,6 milhões e de R$ 1.971,6 milhões, respectivamente. Em relação a 2003, a despesa orçamentária executada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal aumentaram 11,74% e 21,18%, respectivamente.

Balanço Financeiro (Anexo IX)

Do total de ingressos de R$ 5.823,45 milhões, R$ 4.935,66 milhões são orçamentários, R$ 884,60 milhões são extra-orçamentários e R$ 3,19 milhões correspondem à disponibilidade do período anterior, o que representa, respectivamente, 84,76%, 15,19% e 0,05% do total de ingressos.

Os ingressos orçamentários não apresentam receitas orçamentárias, sendo compostos unicamente de transferências recebidas.

O dispêndio total atingiu R$ 5.823,45 milhões, sendo composto por dispêndio orçamentário de R$ 4.935,87 milhões, por dispêndio extra-orçamentário de R$ 886,33 milhões e por disponibilidade para o exercício seguinte de R$ 1,25 milhões, o que representa 84,76%, 15,22% e 0,02% do total de dispêndios respectivamente.

Do total de dispêndios orçamentários, R$ 4.224,22 milhões, ou 85,58%, são despesas orçamentárias e R$ 771,65 milhões, ou 14,42%, são transferências concedidas.

Demonstração de Variações Patrimoniais (Anexo XI)

As variações ativas totalizaram R$ 5,52 bilhões, sendo compostas de variações ativas orçamentárias no montante de R$ 5,03 bilhões, ou 91,12%, e de variações extra-orçamentárias de R$ 490,14 milhões, ou 8,88%.

Já as variações passivas atingiram 5,51 bilhões, sendo compostas de variações passivas orçamentárias de R$ 4,97 bilhões, ou 90,36%, e de variações passivas extra-orçamentárias de R$ 530,90 milhões, ou 9,64%.

Com isso, o resultado patrimonial do Poder Legislativo foi um *superavit* de R$ 11,44 milhões. Esse valor é composto de um *superavit* orçamentário de R$ 52,20 milhões e um *deficit* extra-orçamentário de R$ 40,76 milhões.

Balanço Patrimonial (Anexo XIII)

O ativo total do Poder Legislativo alcançou R$ 1.836,15 milhões. O ativo real representa 61,99% e o ativo compensado 38,01%. O ativo real é composto de ativo financeiro de R$ 296,87 milhões e de ativo não-financeiro de R$ 841,30 milhões o que representa, 16,17% e 45,82% do ativo total, respectivamente.

O subgrupo ativo permanente foi o subgrupo mais significativo do ativo não-financeiro representando 90,32% desse grupo. Praticamente a totalidade do ativo financeiro é composta de Créditos em Circulação.

Do passivo total de R$ 1.836,15 milhões, o passivo financeiro totaliza R$ 154,10 milhões, o passivo não-financeiro R$ 112,88 milhões e o passivo compensado R$ 697,98 milhões. O patrimônio líquido apresentou um saldo positivo de R$ 871,20 milhões, em virtude da existência de ativo real líquido.

No passivo financeiro, as obrigações em circulação totalizam 98,31% desse grupo. No caso do passivo não-financeiro o subgrupo valores pendentes a curto prazo representou 67,51% do grupo enquanto que o subgrupo passivo exigível a longo prazo, 32,35%.

Do confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, obteve-se *superavit* financeiro de R$ 142,77 milhões.

Em relação ao Senado Federal, constatou-se que ainda existem unidades gestoras com gestões específicas nos balanços do órgão, o que possibilitou a existência de um valor de R$ 143.619,76 nas contas de lucros/prejuízos acumulados do órgão consolidado, algo inconsistente com sua natureza de administração direta.

5.5 ANÁLISE CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DO PODER JUDICIÁRIO

Na análise dos demonstrativos do Poder Judiciário são considerados os órgãos subordinados ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, às Justiças: Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar, e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal. As informações referentes ao Fundo Partidário são consolidadas na Administração Indireta - Fundos.

Balanço Orçamentário (Anexo VII)

O único fundo contábil ligado ao Poder Judiciário é o Fundo Partidário, vinculado à Justiça Eleitoral (Anexo I). As análises aqui efetuadas não levam em conta esse fundo, que será tratado juntamente com os demais fundos em tópico específico.

Ao confrontar-se a receita prevista de R$ 18.667,89 milhões e a realizada de R$ 18.058,05 milhões, obtém-se um *deficit* de arrecadação de 609,84 milhões, representando uma receita arrecadada 3,27% menor do que a prevista.

Confrontando-se a despesa fixada de R$ 19.131,08 milhões com a realizada de R$ 18.994,37 milhões, verifica-se uma economia orçamentária de R$ 136,71 milhões equivalente a 0,71% da despesa fixada.

Balanço Financeiro (Anexo IX)

Do total de ingressos de R$ 47.635,70 milhões, R$ 41.980,97 milhões correspondem a ingressos orçamentários, R$ 5.653,28 milhões, a ingressos extra-orçamentários e R$ 1,45 milhão, à disponibilidade do período anterior.

Os ingressos orçamentários são compostos basicamente de transferências recebidas, que representam 99,99%.

Do total de dispêndios, que atingiram o valor de R$ 47.635,70 milhões, os dispêndios orçamentários representam R$ 42.457,98 milhões, os dispêndios extra-orçamentários, R$ 5.176,06 milhões e a disponibilidade para o exercício seguinte, R$ 1,67 milhão.

Do total de dispêndios orçamentários, R$ 18.534,77 milhões, ou 43,65%, são despesas orçamentárias e R$ 23.923,21 milhões, ou 56,35% são transferências concedidas.

Demonstração de Variações Patrimoniais (Anexo XII)

As variações ativas totalizaram R$ 51,53 bilhões, sendo compostas de variações ativas orçamentárias no montante de R$ 43,14 bilhões, ou 83,72%, e de variações extra-orçamentárias de R$ 8,39 bilhões, ou 16,28%.

Já as variações passivas atingiram R$ 53,49 bilhões, sendo compostas de variações passivas orçamentárias de R$ 42,51 bilhões, ou 79,47%, e de variações passivas extra-orçamentárias de R$ 10,98 bilhões, ou 20,53%.

Com isso, o resultado patrimonial do Poder Judiciário foi um *deficit* de R$ 1.967,32 milhões. Esse valor é composto de um *superavit* orçamentário de R$ 628,10 milhões e um *deficit* extra-orçamentário de R$ 2.595,42 milhões.

Balanço Patrimonial (Anexo XIII)

O ativo total do Poder Judiciário alcançou R$ 7.439,91 milhões. O ativo real representou 85,17% e o ativo compensado 14,83%. O ativo real é composto de ativo financeiro de R$ 2.062,7 milhões e de ativo não-financeiro de R$ 4.273,5 milhões, o que representa 27,73% e 57,44% do ativo total, respectivamente.

O subgrupo ativo permanente foi o subgrupo de maior significância do ativo não-financeiro, representando 84,99% desse grupo. Praticamente a totalidade do ativo financeiro é composta de Créditos em Circulação.

Do passivo total de R$ 7.439,91 milhões, o passivo financeiro totalizou R$ 1.532,85 milhões, o passivo não-financeiro, R$ 6.658,97 milhões e o passivo compensado, R$ 1.103,70 milhões, enquanto que o patrimônio líquido apresentou um saldo negativo de R$ 1.855,61 milhões. Desse resultado consolidado, apenas a Justiça Federal apresentou um patrimônio líquido negativo no montante

de R$ 4.404,89 milhões, o qual decorre, em parte, do resultado negativo apurado no exercício de 2004, da ordem de R$ 2.359 milhões, correspondente a quase 54% daquele montante.

No passivo financeiro, as obrigações em circulação totalizam 97,78% desse grupo. No caso do passivo não-financeiro o subgrupo obrigações em circulação representou 51,66%, enquanto que o subgrupo passivo exigível a longo prazo, 39,21%.

Do confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, obteve-se *superavit* financeiro de R$ 529,88 milhões.

5.6. ANÁLISE CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Balanço Orçamentário (Anexo VII)

Confrontando-se a receita prevista de R$ 1.615,03 milhões com a receita realizada de R$ 1.594,98 milhões, verifica-se um *deficit* de arrecadação de R$ 20,05 milhões, que representa uma receita arrecadada apenas 1,24% menor que a prevista.

Comparando a despesa fixada de R$ 1.165,03 milhões com a despesa executada de R$ 1.593,04 milhões, obtém-se uma economia de despesa de R$ 21,99 milhões, que representa uma economia de 1,36% em relação à despesa fixada.

Balanço Financeiro (Anexo IX)

Do total de ingressos de R$ 3.359,61 milhões, R$ 3.220,41 milhões, ou 95,86%, correspondem a ingressos orçamentários, R$ 139,19 milhões, ou 4,14%, a ingressos extra-orçamentários e R$ 33.890,45 à disponibilidade do período anterior. As transferências recebidas representam 99,92% do total de ingressos orçamentários.

Do total de dispêndios no valor de R$ 3.359,64 milhões, R$ 3.218,47 milhões, ou 95,80% são dispêndios orçamentários, R$ 141,15 milhões, ou 4,20%, são dispêndios extra-orçamentários, e R$ 21,12 mil são disponibilidade para o exercício seguinte.

Do total de dispêndios orçamentários, R$ 1.593,04 milhões, ou 49,50%, são despesas orçamentárias e R$ 1.625,43 milhões, ou 50,50% são transferências concedidas.

Demonstração de Variações Patrimoniais (Anexo XII)

As variações ativas totalizaram R$ 3.390,39 milhões, sendo compostas de variações ativas orçamentárias no montante de R$ 3.344,03 milhões, ou 98,63%, e de variações extra-orçamentárias de R$ 46,36 milhões, ou 1,37%.

Já as variações passivas atingiram 3.301,10 milhões, sendo compostas de variações passivas orçamentárias de R$ 3.218,47 milhões, ou 97,50%, e de variações passivas extra-orçamentárias de R$ 82,63 milhões, ou 2,50%.

Com isso, o resultado patrimonial do Ministério Público foi um *superavit* de R$ 89.291,74 mil. Esse valor é composto de um *superavit* orçamentário de R$ 125.560,27 mil e um *deficit* extra-orçamentário de R$ 36.268,53 mil.

Balanço Patrimonial (Anexo XIII)

O ativo total do Ministério Público alcançou R$ 557,99 milhões. O ativo real representou 87,06% e o ativo compensado 12,94%. O ativo real é composto de ativo financeiro de R$ 101,84 milhões

e de ativo não-financeiro de R$ 401,38 milhões o que representa, 17,62% e 69,44% do ativo total, respectivamente.

O subgrupo ativo permanente foi o de maior significância do ativo não-financeiro, representando 79,60% desse grupo. O subgrupo Crédito em Circulação representa 99,98% do grupo ativo financeiro.

Do passivo total de R$ 577,99 milhões, o passivo financeiro totaliza R$ 68,60 milhões, o passivo não-financeiro R$ 28,51 milhões e o passivo compensado R$ 74,77 milhões, enquanto que o patrimônio líquido apresentou um saldo de R$ 406,12 milhões.

No passivo financeiro as obrigações em circulação totalizam 99,88% desse grupo. Já o passivo não-financeiro é composto inteiramente pelo subgrupo valores pendentes a curto prazo.

Do confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, obteve-se *superavit* financeiro de R$ 33,25 milhões.

5.7. ANÁLISE CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS DO PODER EXECUTIVO

5.7.1 Administração Direta

Balanço Orçamentário (Anexo VIII)

A receita prevista do Poder Executivo atingiu R$ 1.208,26 bilhões e a receita arrecadada R$ 728,79 bilhões. Do confronto desses valores, verifica-se um *deficit* de arrecadação de R$ 479,47 bilhões, correspondendo a uma realização de 39,68% menor que a prevista.

Confrontando-se a despesa fixada de R$ 1.244,96 bilhões com a realizada de R$ 670,46 bilhões, verifica-se uma economia orçamentária de R$ 574,50 bilhões, equivalente a 46,15% da despesa fixada.

Ao comparar a receita arrecadada com a despesa realizada, verifica-se um *superavit* orçamentário de R$ 58,33 bilhões, equivalente a 8,00% da receita arrecadada. Esse *superavit* orçamentário é composto de *superavit* corrente de R$ 263,47 bilhões, *superavit* de capital de R$ 473,41 bilhões e *deficit* em movimentações de R$ 678,55 bilhões.

Balanço Financeiro (Anexo X)

Do total de ingressos de R$ 3.963,65 bilhões, R$ 2.360,20 bilhões são orçamentários, R$ 1.461,61 bilhões são extra-orçamentários e R$ 141,86 bilhões correspondem à disponibilidade do período anterior, o que representam 59,55%, 36,88% e 3,58% do total de ingressos, respectivamente.

Os ingressos orçamentários compõem-se de receita orçamentária de R$ 819,77 bilhões e transferência recebida de R$ 1.540,42 bilhões, o que representa 34,73% e 65,27% do total de ingressos orçamentários, respectivamente.

O dispêndio total foi de R$ 3.963,65 bilhões, sendo composto por dispêndio orçamentário de R$ 2.304,38 bilhões, por dispêndio extra-orçamentário de R$ 1.512,11 bilhões e por disponibilidade para o exercício seguinte de R$ 147,16 bilhões, o que representa 58,14%, 38,15% e 3,71% do dispêndio total, respectivamente.

O dispêndio orçamentário compõe-se de despesas orçamentárias de R$ 670,92 bilhões e transferências concedidas de R$ 1.633,46 bilhões, o que representa, do dispêndio orçamentário, 29,11% e 70,89%, respectivamente.

Demonstração de Variações Patrimoniais (Anexo XII)

As variações ativas totalizaram R$ 4,61 trilhões, sendo compostas de variações ativas orçamentárias no montante de R$ 2,86 trilhões, ou 62,01%, e de variações extra-orçamentárias de R$ 1,75 trilhão, ou 37,99%.

Já as variações passivas atingiram R$ 4,56 trilhões, sendo compostas de variações passivas orçamentárias de R$ 2,78 trilhões, ou 60,88%, e de variações passivas extra-orçamentárias de R$ 1,78 trilhão, ou 39,12%.

Com isso, o resultado patrimonial do Poder Executivo foi um *superavit* de R$ 59.073,01 milhões. Esse valor é composto de um *superavit* orçamentário de R$ 88.328,52 milhões e um *deficit* extra-orçamentário de R$ 29.255,51 milhões.

Balanço Patrimonial (Anexo XIV)

O ativo total do Poder Executivo totalizou R$ 2.662,48 bilhões. Desse valor 10,24% é ativo financeiro, 40,47% ativo não-financeiro e 49,30% ativo compensado.

Os valores realizáveis a longo prazo representam 69,22% do ativo não-financeiro, enquanto que o ativo permanente representa 20,06% desse grupo.

Do passivo total de R$ 2.662,48 bilhões, o passivo financeiro totaliza R$ 117,94 bilhões, o passivo não-financeiro R$ 1.403,58 bilhões e o passivo compensado R$ 1.312,57 bilhões. Já o patrimônio líquido apresenta um saldo negativo de R$ 171,60 bilhões.

No passivo financeiro as obrigações em circulação totalizam R$ 110,09 bilhões, ou 93,34% desse grupo. Ainda sobre o passivo financeiro, merece destaque o subgrupo do passivo exigível a longo prazo, cujo saldo alcançou R$ 880,19 bilhões, ou 62,71% desse grupo.

Do confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, obteve-se *superavit* financeiro de R$ 154,57 bilhões. Em virtude de o passivo real superar o ativo real, o patrimônio líquido apresentou saldo devedor no valor de R$ 171,60 bilhões.

5.7.2 Autarquias

Em relação às autarquias, cabe ressaltar que a análise, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, também denominada Gestão 10.000, deve ser realizada levando-se em conta a magnitude do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em relação às demais autarquias: em 2004 as autarquias arrecadaram receitas próprias no valor de R$ 98 bilhões, deste total 98% são referentes ao INSS. Quanto à despesa realizada, dos R$ 166 bilhões empenhados, 83% o foram pelo INSS, razão pela qual serão discriminados os valores do referido Instituto.

Além disso, no consolidado das autarquias existem valores expressivos não- pertencentes à Gestão 10.000, especificamente aqueles geridos pelo Banco Central do Brasil (Bacen) como autoridade monetária. Do conjunto de ingressos especificados no Balanço Financeiro – R$ 866 bilhões –, 57% são de autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social e dos R$ 371 bilhões restantes 99,99% são do Bacen.

Balanço Orçamentário

No Balanço Orçamentário das autarquias, além de um pequeno desequilíbrio entre a previsão de receitas e a fixação de despesas, verifica-se que, da despesa fixada de R$ 173 bilhões, apenas R$ 96 bilhões foram custeados por receitas próprias, o aporte do restante dos recursos foi realizado

mediante movimentação financeira. Ou seja, foi fixado que as receitas próprias responderiam por 55% das despesas. Para o INSS a previsão foi de 68%.

Balanço Orçamentário das Autarquias: INSS e Consolidado – 2004

(em R$ milhões)

Receitas	INSS		Autarquias OFSS[1]		Despesas	INSS		Autarquias OFSS[1]	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução		Fixação	Execução	Fixação	Execução
Receitas próprias	93.640	95.706	95.807	97.833	Credito Inicial/ Suplementar	133.315	129.650	165.167	154.673
Movimentação financeira	42.382	40.035	75.150	60.525	Créditos Especiais	-	-	61	12
Repasse	42.382	40.035	75.118	60.525	Créditos Extraordinários	-	-	421	358
Sub-repasse	-	-	32	0	Movimentação de Crédito	4.592	7.616	7.090	11.145
Total	**136.022**	**135.741**	**170.956**	**158.357**	**Total**	**137.907**	**137.267**	**172.739**	**166.188**
Deficit	-	1.525	0	7.831		-	-		
TOTAL GERAL	**136.022**	**137.267**	**170.956**	**166.188**	**TOTAL GERAL**	**137.907**	**137.267**	**172.739**	**166.188**

Fonte: Siafi
Nota: (1) Inclui o próprio INSS.

Da despesa executada no montante de R$ 166 bilhões, R$ 98 bilhões foram oriundos de receitas próprias (R$ 2 bilhões superiores ao previsto) e R$ 61 bilhões resultantes de movimentação financeira, sendo que o "valor fixado" para esta movimentação foi de R$ 75 bilhões. Em conseqüência, as receitas próprias do INSS responderam por 70% das respectivas despesas, enquanto que no conjunto das autarquias esta relação foi 59% .

No conjunto, a execução das receitas e das despesas geraram um *deficit* orçamentário de R$ 7,8 bilhões; o do INSS foi de R$ 1,5 bilhão. Como as receitas próprias realizadas foram superiores às previstas e as despesas executadas inferiores às fixadas, tem-se que o *deficit* orçamentário deveu-se à frustração de entradas de movimentação financeira.

O comportamento da receita e da despesa orçamentária é detalhado no Capítulo 3 deste relatório.

Balanço Financeiro

Ao se analisar o Balanço Financeiro, verifica-se que, no consolidado das autarquias, os ingressos orçamentários corresponderam a 33% do total de ingressos, os extra-orçamentários a 57%, e as disponibilidades do período anterior a 10%. Os ingressos extra-orçamentários estão concentrados nas autarquias não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social (79%) e se constituem majoritariamente de recursos do Banco Central como autoridade monetária (R$ 307.666 milhões), principalmente depósitos e obrigações em circulação. Entre as autarquias pertencentes aos referidos orçamentos, os ingressos extra-orçamentários se reduzem a 27% do total.

Balanço Financeiro das Autarquias
INSS, Autarquias Pertencentes e Não-Pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Exercício de 2004

(em R$ milhões)

Título	INSS	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consoli-dado[3]	Título	INSS	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consoli-dado[3]
INGRESSOS	**255.045**	**314.129**	**370.854**	**682.398**	**DISPÊNDIOS**	**255.045**	**314.129**	**370.854**	**682.398**
Ingressos Orçamentários[4]	**193.536**	**224.622**	**0**	**224.622**	**Dispêndios Orçamentários**	**195.061**	**232.453**	**0**	**232.453**
Receitas Orçamentárias	95.706	97.833	0	97.833	Despesas Orçamentárias	137.267	166.188	0	**166.188**
Transferências Orçamentárias	97.829	126.790	0	126.790	Transferências Orçamentárias	57.794	66.265	0	**66.265**
Ingressos Extra-Orçament.	**61.508**	**85.201**	**307.696**	**390.311**	**Dispêndios Extra-Orçament**	**59.982**	**77.874**	**318.135**	**393.424**

Título	INSS	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consoli-dado[3]	Título	INSS	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consoli-dado[3]
Transf. Extra-Orçamentárias	33.927	34.192	0	34.192	Transf. Extra-Orçamentárias	34.022	34.408	0	**34.408**
Valores em Circulação	9.322	17.090	3	17.092	Valores em Circulação	7.432	13.872	1	**13.873**
Valores a Classificar	0	9	0	9	Valores a Classificar	0	10	0	**10**
Valores Pend. a Curto Prazo	8.168	8.909	36	8.945	Valores Pend. a Curto Prazo	6.336	10.493	0	**10.493**
Depósitos	1.407	1.448	101.606	103.054	Depósitos	1.290	1.327	94.138	**95.466**
Obrigações em Circulação	4.402	13.365	146.784	157.564	Obrigações em Circulação	7.026	11.452	193.479	**202.345**
Receita Extra-Orçamentária	17	112	59.267	59.379	Despesas Extra-Orçamentária	0	8	30.515	**30.523**
Ajustes de Direit. Obrigações	4.266	10.075	0	10.075	Ajustes de Direit. Obrigações	3.875	6.305	1	**6.306**
Disp. p/ o Período Anterior	**1**	**4.307**	**63.158**	**67.465**	**Disp. p/o Período Seguinte**	**3**	**3.802**	**52.719**	**56.521**

Fonte: Siafi

Notas:

(1) Inclui o próprio INSS;

(2) Autarquias não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social;

(3) Devido à sistemática de consolidação atual do Siafi, o total de dispêndios de autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social somado ao total daquelas não pertencentes não coincide com o valor do consolidado. Não se obteve nenhuma justificativa sobre a motivação;

(4) Foram deduzidos dos ingressos e dispêndios orçamentários os valores de R$ 183.634 milhões, que constavam como correspondência de débito e de crédito, majorando neste valor o total de ingressos e dispêndios das autarquias.

As receitas próprias constituíram 49% dos ingressos orçamentários no INSS; para o conjunto das autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social esse percentual se reduz a 44%.

As disponibilidades do período anterior estão muito concentradas nas autarquias não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social (94%), destes R$ 63.108 milhões são disponibilidades do Bacen. Entre as autarquias pertencentes à Gestão 10.000, chama atenção a baixa participação do INSS em relação ao conjunto, 0,03%. Nos ingressos extra-orçamentário, a participação do Instituto é de 72% e nos ingressos orçamentários sua participação chega a 86%.

Os dispêndios extra-orçamentários constituem 58% do total de dispêndios do conjunto das autarquias, os orçamentários, 34% e as disponibilidades para o período seguinte, 8%. Como no caso dos ingressos, os dispêndios extra-orçamentários estão majoritariamente concentrados nas autarquias não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social, 81%, destes R$ 318.120 milhões são dispêndios do Bacen. Entre as autarquias integrantes dos referidos orçamentos, a participação desses dispêndios é de apenas 25%.

Dentre os dispêndios orçamentários, as despesas corresponderam a 71% do total e o restante foi constituído por transferências.

No conjunto das autarquias, os dispêndios superaram os ingressos, fato que acarretou uma redução das disponibilidades da ordem de R$ 11 bilhões, sendo que R$ 10,44 bilhões foram oriundos das variações das autarquias não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social (a redução das disponibilidades do Bacen, como autoridade monetária, foi de R$ 10,45 bilhões).

Balanço Patrimonial

Da análise do Balanço Patrimonial das autarquias referente ao exercício de 2004, observou-se que o grupo das não-pertencentes à Gestão 10.000 é responsável por 68% do ativo real de todas as autarquias. No entanto, quando se examina o passivo real, percebe-se que a participação do referido grupo corresponde a 93%. Como conseqüência dessa disparidade, o percentual de participação das autarquias não-pertencentes à Gestão 10.000 no patrimônio líquido (PL) é de apenas 5%.

Balanço Patrimonial das Autarquias: INSS, Autarquias Pertencentes e Não-Pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 2004

(em R$ milhões)

Título	INSS	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado	Título	INSS	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado
ATIVO	**238.088**	**323.721**	**852.574**	**1.176.295**	**PASSIVO**	**238.088**	**323.721**	**852.574**	**1.176.295**
Ativo Financeiro	**5.786**	**15.938**	**52.720**	**68.658**	**Passivo Financeiro**	**5.300**	**12.196**	**248.398**	**260.594**
Disponível	3	3.802	52.719	56.521	Depósitos	1.571	1.672	101.606	103.278
Disp Moeda Ext	0	0	52.654	52.654	Obrigações em Circulação	1.896	8.142	146.756	154.898
Outros	3	3.802	65	3.867	Valores Pend. a Curto Prazo	1.833	2.382	36	2.417
Créditos em Circulação	5.782	12.135	1	12.136	Pass. Financ. a Longo Prazo	0	0	0	0
Dep. Realiz. a Curto Prazo	4.266	4.269	0	4.269	**Passivo Não-Financeiro**	**23.355**	**27.181**	**246.981**	**274.163**
Outros	1.516	7.866	1	7.868	Obrigações em Circulação	6	261	96.548	96.809
Ativo Financ.a Longo Prazo	1	1	0	1	Valores Pend. a Curto Prazo	6.227	6.284	0	6.284
Ativo Não-Financeiro	**195.916**	**224.476**	**452.589**	**677.066**	Exigível a Longo Prazo	17.122	20.636	150.434	171.070
Realizável a Curto Prazo	753	2.948	417.920	420.868	**Passivo Real**	**28.656**	**39.377**	**495.379**	**534.756**
Títulos e Valores	446	871	408.879	409.750	**Patrimônio Líquido**	**173.046**	**201.037**	**9.930**	**210.967**
Outros	308	2.077	9.041	11.118	Resultado do Período	-7.578	-8.148	3.861	-4.287
Valores Pend. a Curto Prazo	6.248	9.167	0	9.167	Outros	180.623	209.184	6.069	215.254
Realizável a Longo Prazo	185.736	194.125	21.128	215.253					
Créditos União, Estados e Municípios	113.676	115.016	6	115.022					
Emprésts e Financiamentos	30	2.394	23.952	26.346					
Outros	72.031	76.715	-2.830	73.885					
Permanente	3.178	18.237	13.541	31.778					
Investimento	12	142	12.809	12.950					
Imobilizado	3.166	18.095	732	18.827					
Ativo Real	**201.701**	**240.414**	**505.309**	**745.724**					
Ativo Compensado	**36.387**	**83.307**	**347.264**	**430.572**	**Passivo Compensado**	**36.387**	**83.307**	**347.264**	**430.572**

Fonte: Siafi

Notas:

(1) Inclui o próprio INSS;

(2) Autarquias não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

A situação do INSS retratada no Balanço Patrimonial é peculiar. Enquanto nas autarquias não-pertencentes à Gestão 10.000 o ativo real representa 68% do ativo, o passivo real representa 93% do passivo e o patrimônio líquido responde por outros 5% do passivo. No INSS esses percentuais atingem 27%, 5% e 82%, respectivamente. Ou seja, o patrimônio líquido da entidade atinge R$ 173 bilhões, num patrimônio líquido do conjunto das autarquias de R$ 210 bilhões.

O ativo permanente do INSS, contudo, pode não estar espelhando a situação real do patrimônio da entidade. Em 2004, foi registrado o valor de R$ 3.178 milhões, cerca de 8% superior ao valor apurado no exercício anterior. Não obstante, levantamento de auditoria realizado por esta Corte na gestão dos ativos imobiliários da referida autarquia revelou, dentre outros achados de auditoria, que a autarquia possuía, naquela ocasião, 1.370 bens imóveis invadidos, 918 vagos, 365 cedidos e 585 em situação não-especificada, num total de 3.535 bens dominicais (não-operacionais). Desse total, apenas 297 bens imóveis encontravam-se locados. Esses dados constam do Relatório e Voto que fundamentaram o Acórdão nº 1.495/2004-Plenário.

Assim sendo, além de serem adotadas as providências previstas no Acórdão nº 1.495/2004 TCU-Plenário, recomenda-se que a autarquia realize estudos jurídico-contábeis, em conjunto com o Ministério da Previdência Social, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Patrimônio da União, de forma que os valores contabilizados nas contas próprias do ativo, de fato, reflitam os bens imóveis disponíveis para uso, locação, cessão ou alienação, em obediência ao princípio contábil do conservadorismo.

O ativo financeiro das autarquias é composto essencialmente pelo disponível em moeda estrangeira pertencente ao Bacen, na qualidade de autoridade monetária, 77% de um total de R$ 68 bilhões.

O ativo não-financeiro corresponde, no conjunto das autarquias, a 91% do ativo real, sendo diversa a distribuição dos componentes ativo não-financeiro entre as autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social e as não-pertencentes. No primeiro caso, 86% do ativo não-financeiro é composto por valores realizáveis a longo prazo, já para as autarquias não-pertencentes à Gestão 10.000, 92% dos créditos referem-se a valores realizáveis a curto prazo.

O Compensado encerrou o exercício de 2004 com R$ 431 bilhões, uma participação de 37% no total do ativo. Desse valor, R$ 347 bilhões são referentes às autarquias não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 297 bilhões foram lançados a título de Outras Compensações.

O valor do passivo real das autarquias é de R$ 535 bilhões, dentre os quais apenas R$ 39 bilhões correspondem às autarquias dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Essa participação reduzida no passivo real ocorre tanto no passivo financeiro (5%) quanto no passivo não-financeiro (10%). Como contrapartida, a participação das autarquias da Gestão 10.000 no patrimônio líquido é bastante elevada quando comparada a daquelas não-pertencentes: 95% e 5%, respectivamente. O Bacen, na condição de autoridade monetária, possui um PL de R$ 9.732 milhões.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Em relação ao resultado do exercício de 2004, tem-se que o resultado deficitário de R$ 8 bilhões das autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social foi, em parte, compensado pelo resultado superavitário das autarquias não-pertencentes à Gestão 10.000 (R$ 3.861 milhões, destes R$ 3.815 milhões são referentes ao Banco Central enquanto autoridade monetária), gerando um resultado consolidado negativo de também R$ 4 bilhões.

Demonstração das Variações Patrimoniais das Autarquias: INSS, Autarquias Pertencentes e Não-Pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 2004

(em R$ milhões)

Titulo	INSS	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consoli-dado	Título	INSS	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consoli-dado
VARIAÇÕES ATIVAS	**353.826**	**414.788**	**1.204.190**	**1.615.116**	**VARIAÇÕES PASSIVAS**	**353.826**	**414.788**	**1.204.190**	**1.615.116**
Orçamentárias[3]	**194.084**	**230.821**	**17**	**230.838**	**Orçamentárias**	**197.427**	**235.089**	**7**	**235.096**
Receitas Orçamentárias	95.706	97.833	0	97.833	Despesas Orçamentárias	137.267	166.188	0	166.188
Interferências Ativas	97.829	126.790	0	126.790	Interferências Passivas	57.794	66.265	0	66.265
Mutações Ativas	549	6.199	17	6.216	Mutações Passivas	2.366	2.636	7	2.643
Extra-Orçamentárias	**152.164**	**175.818**	**1.204.173**	**1.379.991**	**Extra-Orçamentárias**	**156.399**	**179.698**	**1.200.321**	**1.380.020**
Rec. Extra-Orçamentárias	0	270	59.267	59.537	Desp.Extra-Orçamentárias	0	0	56.181	56.181
Interferências Ativas	38.346	48.666	1.143.806	1.192.472	Interferências Passivas	38.424	48.780	1.143.806	1.192.587
Acréscimos Patrimoniais	113.818	126.883	1.100	127.982	Decréscimos Patrimoniais	117.975	130.918	334	131.252
Resultado Patrimonial (*deficit*)	7.578	8.148	0	4.287	**Resultado Patrimonial (*superavit*)**	0	0	3.861	0

Fonte: Siafi

Notas:

(1) Inclui o próprio INSS;

(2) Autarquias não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social;

(3) Foram deduzidos dos ingressos e dispêndios orçamentários os valores de R$ 183.634 milhões, que constavam como correspondência de débito e de crédito, majorando neste valor o total de ingressos e dispêndios das autarquias.

As variações orçamentárias das entidades pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social corresponderam a 56% de suas variações ativas. No entanto, é de se estranhar que as entidades não-pertencentes à Gestão 10.000 tenham apresentado mutações ativas.

As variações passivas orçamentárias das entidades pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social correspondem a 57% de suas variações passivas (praticamente a mesma proporção das ativas). E, como no caso das variações ativas, as entidades não pertencentes à Gestão 10.000 apresentam mutações passivas.

Cabe ressaltar, ainda, em relação aos balanços individuais das autarquias:

a) são apresentados os demonstrativos do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), autarquia extinta pelo Decreto nº 99.240/1990 (Anexo IV), cujo ato de encerramento foi publicado no Diário Oficial de 10.2.1992;

b) a Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab) é apresentada como autarquia em extinção, sendo que ela foi extinta pela Lei nº 9.618/1998 (ato de encerramento publicado no DOU de 25.5.1998) e seu Balanço Patrimonial acusa a existência de ativos lançados na conta contábil Terrenos/Glebas no valor de R$ 14.300 mil, patrimônio cuja existência deverá ser verificada e, caso comprovada, deverá ser transferido para algum outro órgão para uso, controle e conservação. Caso não seja comprovada a existência desse patrimônio, deverá ser feita a devida apuração, bem como promovidos os respectivos lançamentos no Siafi;

c) é apresentado o Balanço Patrimonial do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (extinto em 1990), constituído apenas pelo Compensado, no valor de R$ 1.113.334,48, sendo R$ 10,74 de convênios e R$ 1.113.323,74 de contratos a receber de obrigações externas. Se esses compensados referem-se a prestações de contas, devem ser transferidos para o Departamento de Extinção e Liquidação (DELIQ) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que já possui uma Coordenação que analisa a prestação de contas de contratos e convênios firmados com órgãos extintos. Caso contrário, deverão ser adotadas as medidas com vistas a se proceder a baixa no sistema.

5.7.3 Fundações Públicas

Na análise dos Balanços das fundações, não houve distinção entre as entidades pertencentes e as não-pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social, visto que a Fundação Habitacional do Exército é a única que não pertence à Gestão 10.000. Associa-se a isso, o fato de o total dos dispêndios da fundação em tela ter correspondido, em 2004, a 1,4% do montante global dos dispêndios de todas as fundações. Por outro lado, também não foi diagnosticada concentração de receitas e despesas em nenhuma entidade que merecesse destaque, diferentemente do que ocorre com as autarquias. Também se pode observar que as fundações com despesas de maior vulto pertencem à área de Saúde, como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Fundação Oswaldo Cruz.

Balanço Orçamentário

Na análise do Balanço Orçamentário das fundações, além de o total geral da previsão não bater com o total geral da fixação, contrariando o próprio conceito de balanço, chama atenção o fato de que tanto a receita quanto a despesa tiveram um desempenho abaixo do previsto. Entretanto, o menor desempenho da despesa não foi suficiente para anular completamente o comportamento a menor das receitas (movimentação financeira) de quase R$ 1,5 bilhão. Conseqüentemente, o *deficit* orçamentário do conjunto das fundações foi de R$ 943 milhões. Outro ponto a ser destacado é o baixo percentual de receitas próprias em relação ao conjunto das receitas orçamentárias, tendo tais receitas atingido cerca de 2,5% do total geral de receitas previstas.

Balanço Orçamentário das Fundações – 2004

(em R$ milhões)

Receitas	Previsão	Execução	Despesas	Fixação	Execução
Receitas próprias	249	215	Crédito Inicial/ Suplementar	9.363	8.464
Movimentação financeira	9.893	8.475	Créditos Especiais	20	18
Total	10.142	8.690	Movimentação de Crédito	786	1.151
Deficit		**943**	**Total**	**10.169**	**9.633**
TOTAL GERAL	**10.142**	**9.633**	**TOTAL GERAL**	**10.169**	**9.633**

Fonte: Siafi

Cabe ainda ressaltar a situação da Universidade de Brasília (UnB), que realizou 24% de suas despesas com receitas próprias, essencialmente receita de serviços, no montante de R$ 111 milhões. Ainda no que diz respeito a essa fundação, cumpre registrar que o montante da receita de serviço por ela realizada representou 68% da receita de serviço do consolidado das fundações.

Balanço Financeiro

No ano de 2004, os ingressos orçamentários foram inferiores aos dispêndios em R$ 943 milhões, enquanto os ingressos extra-orçamentários superaram os dispêndios em R$ 987 milhões. Esses valores, em conjunto, geraram um aumento de R$ 43 milhões nas disponibilidades das fundações no final do exercício.

Balanço Financeiro das Fundações - 2004

(em R$ milhões)

INGRESSOS	23.475	DISPÊNDIOS	23.475
Ingressos orçamentários	**13.109**	**Dispêndios orçamentários**	**14.052**
Receitas orçamentárias	215	Despesas orçamentárias	9.633
Transferências orçamentárias	12.894	Transferências orçamentárias	4.419
Ingressos extra-orçamentários	**10.274**	**Dispêndios extra-orçamentários**	**9.287**
Transferências extra-orçamentárias	44	Transferências extra-orçamentárias	201
Valores em circulação	2.933	Valores em circulação	2.520
Valores a classificar	31	Valores a classificar	29
Valores pendentes a curto prazo	1.028	Valores pendentes a curto prazo	1.167
Depósitos	24	Depósitos	21
Obrigações em circulação	2.535	Obrigações em circulação	2.832
Receita extra-orçamentária	303	Despesas extra-orçamentária	116
Ajustes de direitos e obrigações	3.376	Ajustes de direitos e obrigações	2.401
Disponibilidade do período anterior	**92**	**Disponibilidade p/o período seguinte**	**136**

Fonte: Siafi

Balanço Patrimonial

Na análise do Balanço Patrimonial das fundações, dois pontos merecem destaque: a) a significativa participação de 76% do ativo permanente no ativo real (R$ 18.227 milhões referem-se a Bens Móveis e Imóveis); b) o patrimônio líquido corresponder a 86% do ativo real, ou seja, o passivo real corresponde a apenas 14% do ativo real.

Balanço Patrimonial das Fundações – 2004

(em R$ milhões)

ATIVO	43.677	PASSIVO	43.677
Ativo Financeiro	**2.638**	**Passivo Financeiro**	**2.701**
Disponível	136	Depósitos	81

ATIVO	43.677	PASSIVO	43.677
Créditos em circulação	2.502	Obrigações em circulação	2.550
Ativo financeiro a longo prazo	0	Valores pendentes a curto prazo	70
		Passivo financeiro a longo prazo	0
Ativo Não-financeiro	**21.239**	**Passivo Não-financeiro**	**759**
Realizável a curto prazo	1.256	Obrigações em circulação	276
Valores pendentes a curto prazo	1.073	Valores pendentes a curto prazo	431
Realizável a longo prazo	681	Exigível a longo prazo	52
Permanente	18.230		
Ativo Real	**23.877**	**Passivo Real**	**3.460**
		Patrimônio Liquido	**20.417**
		Resultado do período	1.145
		Outros	19.272
Ativo Compensado	**19.800**	**Passivo Compensado**	**19.800**

Fonte: Siafi

Demonstração das Variações Patrimoniais

No consolidado, as fundações apresentaram resultados positivos tanto orçamentários quanto extra-orçamentários, de R$ 248 milhões e R$ 897 milhões, respectivamente, o que, em conjunto, gerou um superavit patrimonial de R$ 1.145 milhões no exercício de 2004. No entanto, cabe ressaltar que o superavit deveu-se, do lado orçamentário, às interferências ativas, pois as receitas próprias são muito pouco significativas; e aos acréscimos patrimoniais quando se trata do extra-orçamentário.

Demonstração das Variações Patrimoniais das Fundações – 2004

(em R$ milhões)

VARIAÇÕES ATIVAS	25.576	VARIAÇÕES PASSIVAS	25.576
Orçamentárias	**14.550**	**Orçamentárias**	**14.302**
Receitas orçamentárias	215	Despesas orçamentárias	9.633
Interferências ativas	12.894	Interferências passivas	4.419
Mutações ativas	1.441	Mutações passivas	250
Resultado Extra-orçamentário	**11.026**	**Resultado Extra-orçamentário**	**10.129**
Receitas extra-orçamentárias	269	Despesas extra-orçamentárias	116
Interferências ativas	1.963	Interferências passivas	2.078
Acréscimos patrimoniais	8.794	Decréscimos patrimoniais	7.936
Resultado patrimonial (*deficit*)	0	**Resultado patrimonial (*superavit*)**	**1.145**

Fonte: Siafi

Menciona-se ainda em relação aos balanços individuais das fundações:

a) a LBA é apresentada como fundação em extinção, sendo que ela foi extinta pela MP 813 - Lei nº 9.649/1998 (ato de encerramento publicado no DOU de 30.5.1996) e seu Balanço Patrimonial acusa a existência de ativos em bens móveis e imóveis no valor de R$ 1.671 mil (R$ 1.307 mil em bens imóveis residencial/comercial, R$ 253 mil em edifícios e em R$ 112 mil em terrenos/glebas), patrimônio cuja existência deverá ser verificada e, caso comprovada, deverá ser transferido para algum outro órgão para uso, controle e conservação. Caso não seja comprovada a existência desse patrimônio, deverá ser feita a devida apuração e promovidos os respectivos lançamentos no Siafi;

b) são apresentados balanços patrimoniais das fundações Roquette Pinto (transformada em organização social em janeiro de 1998) e da Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (extinta pela MP nº 813 - Lei nº 9.649/1998 -, cujo ato de encerramento foi publicado no DOU de 28.8.1996) constituídos apenas pelos compensados, nos valores de R$ 22.513.016,97 e R$ 6.680.491,99, respectivamente.

Se esses compensados referem-se a prestações de contas, devem ser transferidos para o Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq) do Ministério do Planejamento. Caso contrário, deverá ser feita a devida baixa no sistema.

5.7.4 Fundos Públicos

Os Fundos Especiais em sua grande maioria pertencem aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Apenas o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (Fads), subordinado ao Ministério da Fazenda, é extra-orçamentário (Anexo III). Os ingressos desse Fundo representam 0,15% dos ingressos do Consolidado dos Fundos, razão pela qual não serão discriminados os Balanços dos Fundos pertencentes à Gestão 10.000, apresentando-se apenas os Balanços Consolidados.

Em relação ao volume dos recursos geridos pelos Fundos, merece destaque o Fundo de Amparo ao Trabalhador, com 51% do montante de empenho liquidado pelos Fundos, seguido pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (13%) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (7%).

Balanço Orçamentário

Ao se analisar o Balanço Orçamentário, chama atenção a frustração de receitas oriundas majoritariamente de movimentação financeira tanto para o FAT quanto para o consolidado dos fundos. Para o primeiro, estavam previstos R$ 16 bilhões de movimentações financeiras e houve um resultado negativo de R$ 5 bilhões. Para o Consolidado dos Fundos, o previsto era de R$ 29 bilhões e o resultado foi negativo de R$ 4 bilhões. No Relatório do BGU (pág. A- 220 e 221) há a seguinte "explicação" sobre esse valor negativo:

> *"As Movimentações de Crédito do lado da Receita Orçamentária referem-se aos Repasses Recebidos. Estes Repasses são um tipo de liberação dos recursos do Órgão Setorial de Programação Financeira – OSPF para entidades da Administração Indireta e entre estas, e de entidades da Administração Indireta para órgãos da Administração Direta, ou entre estes, se de outro órgão ou ministério, conforme art. 19, inciso II, Decreto nº 825, de 28.5.1993. As Movimentações de Crédito apresentaram um valor negativo de R$ 4.498 milhões, principalmente, em função do montante de repasses descentralizados terem sido superiores ao dos repasses autorizados."*

Balanço Orçamentário das Autarquias: FAT e Consolidado - 2004

(em R$ milhões)

RECEITAS	FAT		Consolidado Fundos		DESPESAS	FAT		Consolidado Fundos	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução		Fixação	Execução	Fixação	Execução
Receitas próprias	8.493	7.702	13.996	12.949	Crédito Inic./ Suplementar	24.702	16.199	52.737	30.912
Movimentação Finan.	16.209	-5.365	29.297	-4.498	Créditos Especiais	-	-	11	1
Autorizado	16.210	15.312	37.472	37.149	Créditos Extraordinários	-	-	41	41
Descentralizado	-1	-20.677	-8.175	-41.647	Movimentação de Crédito	-1	-	-8.175	733
Total	24.702	2.337	43.293	8.451	**Total**	**24.702**	**16.199**	**44.614**	**31.687**
Deficit	**-**	**13.862**	**0**	**23.236**					
TOTAL GERAL	**24.702**	**16.199**	**43.293**	**31.687**	**TOTAL GERAL**	**24.702**	**16.199**	**44.614**	**31.687**

Fonte: Siafi

Os números mencionados no parágrafo anterior evidenciam que foram arrecadados/transferidos apenas 9% dos recursos orçamentários previstos para o FAT , enquanto que para o Consolidado esta relação foi de 20%.

A execução da despesa não sofreu, como na receita, uma redução tão significativa em relação à fixada. Os resultados orçamentários foram deficitários de R$ 14 bilhões para o FAT e R$ 23 bilhões para o Consolidado dos Fundos.

Balanço Financeiro

Os ingressos orçamentários corresponderam a 54% do total de ingressos para o Consolidado dos Fundos e a 53% para o FAT. Dentre os ingressos orçamentários, destaca-se a baixa participação das receitas próprias, 9% e 11% para o FAT e o Consolidado, respectivamente.

Balanço Financeiro dos Fundos: FAT e Consolidado – 2004

(em R$ milhões)

Título	FAT	Consolidado	Título	FAT	Consolidado
INGRESSOS	**165.362**	**231.288**	**DISPÊNDIOS**	**165.362**	**231.288**
Ingressos Orçamentários	**87.535**	**124.924**	**Dispêndios Orçamentários**	**101.397**	**147.880**
Receitas Orçamentárias	7.702	13.230	Despesas Orçamentárias	16.199	31.687
Transferências Orçamentárias	79.833	111.690	Transferências Orçamentárias	85.198	116.188
Correspondência de Débito	0	4	Correspondência de Crédito	0	4
Ingressos Extra-Orçamentários	**77.827**	**99.342**	**Dispêndios Extra-Orçamentários**	**48.409**	**57.193**
Transferência Extra-Orçamentárias	2	267	Transferência Extra-Orçamentárias	2	235
Valores em Circulação	0	644	Valores em Circulação	27.466	32.234
Valores a Classificar	0	0	Valores a Classificar	-	-
Valores Pendentes a Curto Prazo	41.340	53.636	Valores Pendentes a Curto Prazo	20.664	20.996
Depósitos	15	200	Depósitos	0	0,4
Obrigações em Circulação	15.799	21.713	Obrigações em Circulação	0	1.407
Receita Extra-Orçamentária	0	7	Despesa Extra-Orçamentária	0	2
Ajustes de Direitos e Obrigações	20.671	22.875	Ajustes de Direitos e Obrigações	277	2.320
Disp. p/ o Período Anterior	**0**	**7.022**	**Disp. p/ o Período Seguinte**	**15.556**	**26.215**

Fonte: Siafi

Ao se analisar o Balanço Financeiro dos fundos, verifica-se que os dispêndios orçamentários corresponderam a 64% dos dispêndios para o Consolidado dos Fundos. Sendo que, nesse tipo de dispêndio, destaca-se a elevada execução da despesa mediante transferências: 79% para o Consolidado. Ou seja, a execução orçamentária dos Fundos realiza-se fundamentalmente mediante transferências tanto para os ingressos quanto para os dispêndios.

Os ingresso orçamentários foram superados pelos dispêndios em R$ 23 bilhões para o Consolidado dos Fundos (R$ 14 bilhões no caso do FAT), no entanto, ocorreu o inverso em relação aos ingressos e dispêndios extra-orçamentários, nos quais os ingressos superaram os dispêndios em R$ 42 bilhões (R$ 29 bilhões para o FAT). Em conjunto, esses valores propiciaram, para o Consolidado dos Fundos, um aumento nas disponibilidades de R$ 19 bilhões em relação às disponibilidades do final do exercício de 2003.

Balanço Patrimonial

O ativo financeiro do consolidado corresponde a 34% dos recursos do respectivo ativo real, sendo que para o FAT esta relação é de 35%. Dentre os valores, merecem destaque os créditos em circulação, no montante de R$ 32 bilhões para o consolidado dos Fundos, destes, R$ 27 bilhões são constituídos por Depósitos Especiais do FAT junto a instituições financeiras oficiais. No ativo não-financeiro, o percentual de valores realizáveis a longo prazo é bastante significativo: 74%, tanto para o FAT quanto para o Consolidado dos Fundos.

Balanço Patrimonial dos Fundos: FAT e Consolidado – 2004

(em R$ milhões)

Título	FAT	Consolidado	Título	FAT	Consolidado
ATIVO	**152.614**	**304.508**	**PASSIVO**	**152.614**	**304.508**
Ativo Financeiro	**43.022**	**58.485**	**Passivo Financeiro**	**21.028**	**35.688**
Disponível	15.556	26.215	Depósitos	15	201

Título	FAT	Consolidado	Título	FAT	Consolidado
Créditos em Circulação	27.466	32.233	Obrigações em Circulação	337	2.652
Valores Pendentes a Curto Prazo	0	37	Valores Pendentes a Curto Prazo	20.676	32.835
Ativo Não-Financeiro	**80.776**	**114.901**	**Passivo Não-Financeiro**	**20.664**	**93.116**
Realizável a Curto Prazo	49	2.119	Obrigações em Circulação	0	1.145
Valores Pendentes a Curto Prazo	20.761	21.716	Valores Pendentes a Curto Prazo	20.664	20.801
Realizável a Longo Prazo	59.832	85.514	Exigível a Longo Prazo	0	71.170
Permanente	133	5.552	**Passivo Real**	**41.692**	**128.804**
Ativo Real	**123.797**	**173.387**	**Patrimônio Líquido**	**82.105**	**44.583**
			Resultado do Período	12.753	11.145
			Outros		
Ativo Compensado	**28.817**	**131.121**	**Passivo Compensado**	**28.817**	**131.121**

Fonte: Siafi

No FAT, a participação do passivo financeiro e do não-financeiro no ativo real é de 34%, expressando a significativa participação do patrimônio líquido no ativo real: 66%.

No Consolidado dos Fundos a situação se inverte: os passivos constituem 74% do ativo real, enquanto o patrimônio liquido, 26%. Essa inversão revela o elevado percentual de passivos em relação ao ativo real, uma vez que o FAT é parte constitutiva do consolidado. Ao se observar o patrimônio líquido, verifica-se, quando se deduz o patrimônio do FAT, a existência de um passivo a descoberto do restante do Consolidado dos Fundos (Total de Fundo – FAT), ou seja, o patrimônio líquido é negativo de R$ 37.523 milhões.

São três os fundos que apresentavam passivo a descoberto no exercício de 2004: o Fundo de Compensação e Variações Salariais (FCVS), o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), embora os valores estejam concentrados no FCVS (R$ 62 bilhões). Outro aspecto que merece destaque é o *deficit* do FNAS, no montante de R$ 12 bilhões.

Fundos com Patrimônio Líquido Negativo: Fundo de Compensação e Variações Salariais, Fundo Nacional de Segurança Pública e Fundo Nacional de Assistência Social - 2004

(em R$ milhões)

Título	FCVS	FNSP	FNAS	TOTAL
Ativo Real	5.377	26	401	5.804
Passivo Real	67.357	180	12.056	79.593
Patrimônio Líquido	**-61.980**	**-154**	**-11.655**	**-73.789**
Patrimônio / Capital	-62.593	0	64	-62.530
Resultado Do Período	613	-154	0	459

Fonte: Siafi

Cumpre destacar que, do conjunto do passivo real consolidado dos fundos, 55% correspondem a obrigações exigíveis a longo prazo.

Demonstração das Variações Patrimoniais

As variações ativas orçamentárias representaram 35% do conjunto das variações ativas, sendo que para o FAT esta relação é de 32%. Mantida essa ordem, é possível constatar que as variações passivas orçamentárias alcançaram 38,09% e 35,12%, respectivamente.

Dentre as variações ativas extra-orçamentárias, merecem destaque as interferências ativas no montante de R$ 223.203 milhões lançado a título de "Movimentos de Fundos a Débito", sendo que daquele valor, R$ 171.245 milhões dizem respeito ao FAT. Os mesmos montantes, lançados a título de

"Movimentos de Fundos a Crédito", foram observados nas interferências passivas que compõem as variações passivas extra-orçamentária.

Demonstração das Variações Patrimoniais dos Fundos: FAT e Consolidado - 2004

(em R$ milhões)

Título	FAT	Consolidado	Título	FAT	Consolidado
VARIAÇÕES ATIVAS	**288.719**	**393.969**	**VARIAÇÕES PASSIVAS**	**288.719**	**393.969**
Orçamentárias	**93.804**	**139.264**	**Orçamentárias**	**101.397**	**150.053**
Receitas Orçamentárias	7.702	13.230	Despesas Orçamentárias	16.199	31.687
Interferências Ativas	79.833	111.694	Interferências Passivas	85.198	116.192
Mutações Ativas	6.269	14.340	Mutações Passivas	0	2.174
Extra-Orçamentárias	**194.915**	**254.706**	**Extra-Orçamentárias**	**174.569**	**232.771**
Receitas Extra-Orçamentárias	0	553	Despesas Extra-Orçamentárias	0	537
Interferências Ativas	171.247	223.770	Interferências Passivas	171.247	223.748
Acréscimos Patrimoniais	23.668	30.383	Decréscimos Patrimoniais	3.323	8.485
Resultado Patrimonial (*deficit*)	**0**	**0**	**Resultado Patrimonial (*superavit*)**	**12.753**	**11.145**

Fonte: Siafi

Ao serem deduzidas das variações ativas orçamentárias as variações passivas orçamentária obtém-se um resultado orçamentário deficitário de quase R$ 11 bilhões para o Consolidado e de R$ 8 bilhões negativos para o FAT.

O resultado extra-orçamentário, por sua vez, é positivo, superando os *deficits* orçamentários. No entanto, ao se observar as contas ativas e passivas do resultado extra-orçamentário, verifica-se que o *superavit* deveu-se essencialmente aos acréscimos patrimoniais que superaram em muito os decréscimos, vez que as interferências ativas e passivas, assim como as receitas e despesas praticamente se anularam.

Outro ponto que merece destaque é o resultado patrimonial dos fundos em 2004. Uma vez que resultado do FAT foi superior ao do Consolidado, e considerando aquele é parte integrante deste, tem-se que o resultado conjunto, excluindo-se o FAT, foi deficitário em R$ 1.608 milhões.

5.7.5 Empresas Públicas

Para as análises das empresas públicas, foram destacadas a CEF e o BNDES, pelo fato de os valores expressivos afetarem as análises das demonstrações das demais empresas. Os valores, porém, não foram excluídos dos balanços consolidados.

Balanço Orçamentário

Na análise do Balanço Orçamentário (BO) das empresas públicas, consideraram-se normalmente as movimentações financeiras no cômputo das receitas. Porém, como não estão discriminadas por natureza econômica, não há como considerá-las no cálculo do *deficit* ou *superavit* corrente e de capital. Ademais, os valores das receitas se apresentam líquidos das deduções. Esses aspectos comprometem a clareza e a evidenciação das demonstrações contábeis.

Do confronto da receita estimada com a realizada, verifica-se *deficit* de arrecadação de R$ 6.358 milhões, correspondendo a uma realização de 41,3% do valor previsto. Por outro lado, confrontando-se a despesa fixada com a realizada, verifica-se uma economia orçamentária de R$ 4.236 milhões equivalente a 48,2% da despesa fixada, conforme demostrado a seguir:

Receita Orçamentária e Despesa Orçamentária Previsão/Fixação x Execução

(em R$ milhões)

Receita	Valor	%	Despesa	Valor	%
Prevista	10.824	100,00	Fixada	8.788	100,00
Arrecadada	- 4.466	41,3	Executada	- 4.552	51,8
Diferença	6.358	58,7	Diferença	4.236	48,2

Fonte: Siafi

Ao comparar-se a receita arrecadada com a despesa realizada, é possível verificar um *deficit* orçamentário de R$ 86 milhões, correspondente a quase 2% da receita arrecadada.

Resultado do Período

(em R$ milhões)

Resultado Geral	Valor	%	Resultado por Categoria	Valor
Receita Arrecadada	4.466	100,0	*Deficit* Corrente	1.325
Despesa Realizada	-4.552	101,9	*Deficit* de Capital	894
			Superavit em Movimentações	2.133
***Deficit* Orçamentário**	-86	1,9	***Deficit* Orçamentário**	86

Fonte: Siafi

Balanço Financeiro

No tocante ao Balanço Financeiro (BF), destaca-se inicialmente que a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e a Casa da Moeda, a despeito de não integrarem os orçamentos fiscal e da seguridade social, têm parte expressiva de suas receitas e despesas classificadas como orçamentárias quando, por concepção do próprio plano de contas único federal, apenas os órgãos e entidades integrantes dos referidos orçamentos contabilizariam valores nesses grupos.

Execução da Receita e Despesa Orçamentária e Extra-Orçamentária para Empresas Não-Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(em R$ milhões)

Empresa Pública Não-OFSS[1]	Receita Orçamentária	Despesa Orçamentária	Receita Extra-Orçamentária	Despesa Extra-Orçamentária
Finep	369	494	-	-
Serpro	988	843	743	92
Casa da Moeda	356	304	321	186

Fonte: Siafi

Nota: (1) Empresas não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme descrição constante no Anexo I deste capítulo.

Por outro lado, estão sendo contabilizadas receitas e despesas extra-orçamentárias em empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social que, segundo o plano de contas único, deveriam registrar apenas receitas ou despesas orçamentárias.

Execução da Receita e Despesa Orçamentária e Extra-Orçamentária para Empresas Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(em R$ milhões)

Empresa Pública OFSS[1]	Receita Orçamentária	Despesa Orçamentária	Receita Extra-Orçamentária	Despesa Extra-Orçamentária
Radiobrás	20	107	19	-
Embrapa	35	932	22	-
Conab	97	940	311	28
HCPA	25	300	87	-
Codevasf	29	381	1	-

Fonte: Siafi

Nota: (1) Empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme descrição constante no Anexo I deste Capítulo.

Analisando o real fluxo financeiro dos recursos de natureza orçamentária, deduz-se que a totalidade das receitas arrecadadas pelas empresas públicas foi recolhida aos cofres públicos, visto que para essas estatais não há saldo na conta "Rede Bancária – Arrecadação" no encerramento do exercício.

É oportuno mencionar que, ao se comparar o BF com o BO, verifica-se que parte das deduções da receita corrente das empresas públicas, no montante de R$ 11.189,12, refere-se na verdade à receita de capital, o que requer sua correta evidenciação no dois demonstrativos.

No que diz respeito à efetiva saída financeira no exercício a título de despesa orçamentária, tem-se o seguinte:

Fluxo da Despesa Orçamentária das Empresas Públicas

(em R$ milhões)

Despesa Orçamentária de 2004	Consolidado	Orçamentos Fiscal e Seguridade Social
Despesa Executada	4.552	2.881
Despesas a Pagar[1]	-380	-268
Despesa Paga	4.171	2.613

Fonte: Siafi

Nota: (1) Soma dos saldos finais das contas contábeis 292410402 – Valores Liquidados a Pagar e 292410405 – Empenhos Inscritos em Restos a Pagar.

Observa-se que cerca de R$ 4,1 bilhões saíram dos cofres públicos para pagamento de despesa no exercício, ficando para ser pago no curso do exercício de 2005 o correspondente a 8,3% da despesa executada. Quando se considera a despesa restrita aos orçamentos fiscal e da seguridade social, apenas R$ 2,6 bilhões causaram saída de recursos. Ressalte-se que a CEF e o BNDES não influenciam nesses cálculos.

Balanço Financeiro das Empresas Públicas

(em R$ milhões)

Título	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado	CEF	BNDES
Ingressos Orçamentários	**4.830**	**1.995**	**6.824**	**-**	**-**
Receitas Orçamentárias	218	1.713	1.931	-	-
Transferências Orçamentárias	4.612	282	4.893	-	-
Ingressos Extra-Orçamentários	**5.431**	**198.350**	**203.781**	**136.672**	**49.815**
Transferências Extra-Orçamentárias	3.330	873	4.202	-	-
Valores em Circulação	445	26.244	26.689	2.543	22.100
Valores a Classificar	48	103	151	-	-
Valores Pendentes a Curto Prazo	11	70	80	-	-
Depósitos	20	104.460	104.480	89.045	15.188

Título	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado	CEF	BNDES
Obrigações em Circulação	553	36.530	37.083	33.184	1.141
Receita Extra-Orçamentária	21	30.019	30.041	11.899	11.386
Ajustes de Direitos e Obrigações	1.004	51	1.055	-	-
Disponibilidade do Período Anterior	**96**	**83.093**	**83.189**	**79.129**	**6**
INGRESSOS	**10.357**	**283.438**	**293.794**	**215.801**	**49.821**
Dispêndios Orçamentários	**4.973**	**1.937**	**6.910**	**-**	**-**
Despesas Orçamentárias	2.882	1.670	4.552	-	-
Transferências Orçamentárias	2.091	267	2.358	-	-
Dispêndios Extra-Orçamentários	**5.305**	**208.282**	**213.587**	**145.956**	**49.684**
Transferências Extra-Orçamentárias	3.354	873	4.226	-	-
Valores em Circulação	620	26.507	27.127	2.484	21.869
Valores a Classificar	122	48	170	-	-
Valores Pendentes a Curto Prazo	17	72	88	-	-
Depósitos	22	93.260	93.282	79.591	13.423
Obrigações em Circulação	211	53.098	53.309	52.376	3.897
Despesas Extra-Orçamentárias	28	34.194	34.221	11.505	10.496
Ajustes de Direitos e Obrigações	932	231	1.163	-	-
Disponibilidade p/o Período Seguinte	**79**	**73.218**	**73.297**	**69.846**	**137**
DISPÊNDIOS	**10.357**	**283.438**	**293.794**	**215.801**	**49.821**

Fonte: Siafi

Notas: (1) Empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
(2) Empresas não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

No que tange às interferências financeiras, a realocação das transferências extra-orçamentários feita no quadro Balanço Financeiro das empresas públicas causou mudanças expressivas especialmente no total dos ingressos e dispêndios orçamentários, que se reduzirem em 38% em relação ao demonstrativo original, em razão dos R$ 4,2 bilhões remanejados para o grupo extra-orçamentário. Nota-se que o efeito da reclassificação das transferências ao grupo que representa sua natureza foi mais sensível no balanço dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Quanto aos demais itens extra-orçamentários, destaca-se, dentro dos Valores em Circulação, a relevância dos Recursos Vinculados do BNDES, que somam R$ 20 bilhões.

Os depósitos de terceiros da CEF são os principais componentes do título Depósitos. No encerramento do exercício equivaliam a R$ 89 bilhões. As obrigações em circulação reduziram-se de R$ 53,3 bilhões para R$ 37 bilhões. A CEF, que reduziu seu passivo em R$ 19 bilhões, e o BNDES representam aproximadamente 93% das obrigações financeiras das empresas públicas.

A disponibilidade financeira das empresas públicas reduziu-se em quase R$10 bilhões no fim de 2004. Dos R$ 73,3 bilhões disponíveis em dezembro, cerca de R$ 69,8 bilhões estão à disposição da CEF, que mantém 99% dos recursos disponíveis em aplicações financeiras.

Para representar com mais propriedade a situação financeira das entidades, há que se avaliar o fato de que a disponibilidade financeira deve ser acrescida do saldo da conta "112160400 – Limite de Saque com Vinculação de Pagamento", visto que esta representa, na essência, o financeiro de que a unidade dispõe para realizar seus dispêndios.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Na demonstração de variações orçamentárias, destacam-se a expressiva soma das receitas orçamentárias executadas fora dos orçamentos fiscal e da seguridade social, devidamente identificada na análise do Balanço Financeiro, bem como as interferências ativas, compostas basicamente pelos repasses

(R$ 2,5 bilhões) e sub-repasses recebidos (R$ 2,3 bilhões) principalmente pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), dentre outros. No lado passivo, as despesas orçamentárias são o principal peso das variações.

Mas os valores finais e o resultado do exercício foram fortemente influenciados pelo resultado extra-orçamentário, momento em que passou a contar com os dados da CEF e do BNDES. Como as interferências ativas e passivas se equivalem, o resultado superavitário do exercício deve-se principalmente à superioridade das receitas dessas duas instituições em relação à despesa.

As empresas apresentaram um *superavit* total na ordem de R$ 1,59 bilhão. Esse resultado é o conjunto do *deficit* orçamentário de R$ de 915 milhões, contra *superavit* extra-orçamentário de R$ 2,5 bilhões, o que implica dizer que diversas outras variações de origem não orçamentária (receitas ou despesas) foram as responsáveis pelo aumento da riqueza líquida.

Demonstração das Variações Patrimoniais – Empresas Públicas

(em R$ milhões)

Variações	OFSS[1]	Não OFSS[2]	Consolidado	CEF	BNDES
VARIAÇÕES ATIVAS	**11.817**	**416.371**	**428.188**	**167.093**	**120.376**
Orçamentárias	**6.188**	**2.524**	**8.712**	**-**	**-**
Receitas Orçamentárias	218	1.713	1.931	-	-
Interferências Ativas	4.612	282	4.893	-	-
Mutações Ativas	1.358	530	1.888	-	-
Extra-Orçamentárias	**5.629**	**413.847**	**419.476**	**167.093**	**120.376**
Receitas Extra-Orçamentárias	440	38.511	38.951	11.899	11.386
Interferências Ativas	3.766	374.520	378.286	155.193	108.991
Acréscimos Patrimoniais	1.424	816	2.240	-	-
Resultado Patrimonial	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Deficit	-	-	-	-	-
VARIAÇÕES PASSIVAS	**11.817**	**416.371**	**428.188**	**167.093**	**120.376**
Orçamentárias	**6.297**	**3.330**	**9.627**	**-**	**-**
Despesas Orçamentárias	2.882	1.670	4.552	-	-
Interferências Passivas	2.091	267	2.358	-	-
Mutações Passivas	1.324	1.393	2.717	-	-
Extra-Orçamentárias	**5.492**	**411.479**	**416.971**	**166.699**	**119.487**
Despesas Extra-Orçamentárias	28	36.428	36.455	11.505	10.496
Interferências Passivas	3.789	374.520	378.310	155.193	108.991
Decréscimos Patrimoniais	1.675	531	2.206	-	-
Resultado Patrimonial	**28**	**1.562**	**1.590**	**394**	**890**
Superavit	28	1.562	1.590	394	890

Fonte: Siafi

Notas: (1) Empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
(2) Empresas não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

O resultado orçamentário negativo deveu-se à superação das despesas em relação às receitas em R$ 2,6 bilhões, e das mutações passivas superiores às mutações ativas em R$ 830 milhões. Isso implica dizer que houve um montante maior de receitas não-efetivas (que podem ser decorrentes de operações de créditos, alienações de bens ou amortizações de empréstimos concedidos) em relação às despesas não-efetivas (como investimentos, por exemplo). Mas que as despesas efetivas superaram as receitas efetivas.

Essa redução foi ajustada pela diferença positiva entre as interferências ativas e as passivas, em especial por causa do repasse concedido, o que daria uma razoável dimensão do *deficit* operacional do conjunto dessas empresas e do nível de subvenção que recebem.

Já o resultado extra-orçamentário positivo teve influência definitiva da superação das receitas extra-orçamentárias sobre as despesas extra-orçamentárias em quase R$ 2,495 bilhões fortemente influenciada pela CEF e pelo BNDES.

Balanço Patrimonial pela Ótica da Lei nº 4.320/1964

No Balanço Patrimonial das empresas públicas os valores estão classificados predominantemente fora dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em virtude principalmente da consolidação dos demonstrativos da CEF e do BNDES, que não participam dos referidos orçamentos.

O ativo real das empresas públicas tem por base os valores da CEF e do BNDES, que respondem por mais de 86% da soma. Aqui, enquanto o foco da CEF são os valores e créditos circulantes, o patrimônio bruto do BNDES possui perfil de longo prazo.

Essa característica explica a predominância da CEF na consolidação dos valores do ativo e passivo financeiros. Por conta da natureza de suas operações, seu ativo é formado exclusivamente pelas disponibilidades em moeda nacional e, em pequena escala, por créditos em circulação. E o passivo é formado em sua maioria pelos depósitos e obrigações peculiares às suas atividades, somando R$ 122 bilhões, ou 75 % das obrigações financeiras das empresas públicas em conjunto.

No grupo não-financeiro, o BNDES é quem exerce influência determinante nos resultados por conta das operações inerentes aos investimentos a longo prazo. Por um lado os empréstimos e financiamentos a receber, no montante de R$ 138 bilhões, representam cerca de 50% do ativo não-financeiro. Em menor proporção, a CEF participa nos créditos em circulação decorrentes de empréstimos e financiamentos (R$ 25 bilhões) recursos vinculados (R$ 40 bilhões). No lado das obrigações, o BNDES é devedor de 70% do passivo não-financeiro, em virtude principalmente das operações de crédito internas contratadas, que totalizam R$ 87 bilhões. Essas operações são também os principais componentes não-financeiros da CEF, no montante de R$ 11 bilhões.

Balanço Patrimonial – Empresas Públicas

(em R$ milhões)

Títulos	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado	CEF	BNDES
Ativo Financeiro	**677**	**79.360**	**80.037**	**72.329**	**1.727**
Disponível	79	73.218	73.297	69.846	137
Créditos em Circulação	597	6.053	6.651	2.484	1.590
Valores Pendentes a Curto Prazo	-	1	1	-	-
Ativo Financeiro a Longo Prazo	1	87	88	-	-
Ativo Não-Financeiro	**2.909**	**272.370**	**275.278**	**73.493**	**160.335**
Realizável a Curto Prazo	1.429	89.630	91.059	71.330	7.365
Valores Pendentes a Curto Prazo	54	148	201	73	0
Realizável a Longo Prazo	371	163.960	164.331	-	139.337
Permanente	1.055	18.632	19.688	2.090	13.632
Ativo Real	**3.586**	**.351730**	**355.315**	**145.822**	**162.061**
Ativo Compensado	**4.461**	**3.877.573**	**3.882.034**	**3.285.140**	**578.364**
TOTAL	**8.047**	**4.229.303**	**4.237.350**	**3.430.962**	**740.426**
Passivo Financeiro	**637**	**162.677**	**163.314**	**122.229**	**37.744**
Depósitos	32	104.511	104.543	89.045	15.188
Obrigações em Circulação	601	36.648	37.249	33.184	1.141
Valores Pendentes a Curto Prazo	4	59	63		
Passivo Financeiro a Longo Prazo	0	21.459	21.459	-	21.415
Passivo Não-Financeiro	**1.717**	**153.554**	**155.272**	**17.079**	**109.047**
Obrigações em Circulação	162	18.704	18.866	17.079	322
Operações Especiais	1.147	-	1.147	-	-

Títulos	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado	CEF	BNDES
Valores Pendentes a Curto Prazo	2	-	2	-	-
Exigível a Longo Prazo	406	134.812	135.217	-	108.725
Resultado de Exercícios Futuros	-	39	39	-	-
Passivo Real	**2.354**	**316.232**	**318.586**	**139.308**	**146.792**
Patrimônio Líquido	**1.231**	**35.498**	**36.729**	**6.514**	**15.270**
Passivo Compensado	**4.461**	**3.877.573**	**3.882.034**	**3.285.140**	**578.364**
TOTAL	**8.047**	**4.229.303**	**4.237.350**	**3.430.962**	**740.426**

Fonte: Siafi

Notas: (1) Empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
(2) Empresas não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

A elevação do patrimônio líquido em R$ 7,6 bilhões, causado principalmente pelo BNDES, é de origem não-financeira. Enquanto o ativo financeiro regrediu R$ 8,2 bilhões no exercício, o passivo de mesma natureza regrediu R$ 2,8 bilhões, gerando por esse ângulo uma diminuição do ativo líquido de R$ 5,4 bilhões. Porém como o ativo não-financeiro cresceu mais de R$ 21 bilhões e o passivo, R$ 8 bilhões, esse excedente não-financeiro de R$ 13 bilhões, compensado pela redução de R$ 5,5 bilhões, resulta num aumento de aproximadamente R$ 7,6 bilhões.

Na composição do patrimônio líquido, junto do BNDES, que responde individualmente pela maior participação, com R$ 15 bilhões – após avanço de R$ 5 bilhões no exercício –, e da CEF com R$ 6,5 bilhões, a Empresa Gestora de Ativos (Emgea) contribuiu com um ativo líquido de R$ 9,6 bilhões.

Balanço Patrimonial pela Ótica da Lei nº 6.404/1976

A tabela seguinte mostra a estrutura do Balanço Patrimonial das empresas públicas, exercício 2004, com a disposição dos grupos de contas estabelecidos pela Lei nº 6.404/1976.

Balanço Patrimonial das Empresas Públicas Federais - Lei nº 6.404/1976
Exercício 2004

(em R$ milhões)

EMPRESAS[1]	AC[2]	ARLP[3]	AP[4]	TOTAL ATIVO	PC[5]	PELP[6 e 7]	PL[8]	TOTAL PASSIVO
CEF	143.731	0	2.090	145.821	139.308	0	6.514	145.822
BNDES	9.092	139.337	13.632	162.061	16.651	130.140	15.270	162.061
GRUPO I	**152.823**	**139.337**	**15.722**	**307.882**	**155.959**	**130.140**	**21.784**	**307.883**
Radiobrás	18,1	11,8	25,4	55,3	35,0	0,0	20,3	55,3
Infraero	695,0	90,6	259,1	1.044,7	316,7	41,3	686,8	1.044,7
Imbel	57,7	4,0	99,8	161,5	100,4	122,9	-61,8	161,5
Emgepron	94,7	8,1	0,9	103,7	55,6	0,0	48,1	103,7
Embrapa	197,3	188,9	353,6	739,8	183,8	216,7	339,3	739,8
Conab	1.570,6	62,5	247,9	1.880,9	1.457,9	0,9	422,1	1.880,9
Finep	451,4	556,3	45,1	1.052,8	488,0	158,7	406,1	1.052,8
Serpro	694,1	81,9	178,9	954,9	285,3	227,3	442,4	954,9
CMB	206,8	27,0	103,4	337,2	66,2	45,4	225,6	337,2
Portobrás	0,0	0,0	16,1	16,1	0,0	80,6	-64,4	16,1
Emgea	11.479,9	23.103,9	2,0	34.585,8	590,0	24.404,0	9.591,8	34.585,8
HCPA	45,5	3,4	269,1	318,0	14,5	2,9	300,6	318,0
CPRM	44,1	15,2	86,1	145,4	27,8	3,0	114,6	145,4
Dataprev	244,7	53,8	31,3	329,8	103,3	141,0	85,6	329,8
Geipot	2,2	4,2	0,0	6,3	1,6	83,9	-79,2	6,3
ECT	2.302,1	784,7	2.173,2	5.260,0	1.957,9	948,1	2.354,1	5.260,0
Codebar	4,9	0,1	43,0	48,0	0,0	1,7	46,2	48,0
Codevasf	275,9	85,7	30,2	391,8	227,7	96,7	67,5	391,8
GRUPO II	**18.385,0**	**25.082,1**	**3.965,1**	**47.432,0**	**5.911,7**	**26.575,1**	**14.945,7**	**47.432,0**

EMPRESAS[1]	AC[2]	ARLP[3]	AP[4]	TOTAL ATIVO	PC[5]	PELP[6 e 7]	PL[8]	TOTAL PASSIVO
T O T A L	**171.208,0**	**164.419,1**	**19.687,1**	**355.314,0**	**161.870,7**	**156.715,1**	**36.729,7**	**355.315,0**

Fontes: Siafi / Secretaria do Tesouro Nacional

Notas:

(1) Empresas conforme descrição constante no Anexo I deste Capítulo;
(2) AC: Ativo Circulante;
(3) ARLP: Ativo Realizável a Longo Prazo;
(4) AP: Ativo Permanente;
(5) PC: Passivo Circulante;
(6) PELP: Passivo Exigível a Longo Prazo;
(7) PELP engloba o Resultado de Exercícios Futuros, cujo saldo foi registrado na Imbel no valor de R$ 7.467.276,56;
(8) PL: Patrimônio Liquido;

Segue-se uma análise do consolidado de alguns índices que indicam o estado financeiro das empresas públicas em 31.12.2004. Para efeito de simplificação das contas, os valores estão dispostos em milhões de reais, e são utilizadas as seguintes siglas:

AC = Ativo Circulante

ARLP = Ativo Realizável a Longo Prazo

PC = Passivo Circulante

PELP = Passivo Exigível a Longo Prazo

PT = Passivo Total

Índice de Liquidez Corrente (ILC)

$$ILC = \frac{AC}{PC} = \frac{171.208}{161.871} = 1,058$$

Esse índice leva à conclusão de que, em média, em 31.12.2004, para cada R$ 100,00 de dívidas de curto prazo existiam R$ 105,80 para cobertura. O índice apresentou avanço em relação a 2003, quando alcançou 1,039.

Índice de Liquidez Geral (ILG)

$$ILG = \frac{AC + ARLP}{PC + PELP} = \frac{171.208+164.419}{161.871+156.715} = \frac{335.627}{318.586} = 1,053$$

O ILG evidencia que, em média, para cada R$ 100,00 de dívidas (sejam de curto ou longo prazo), o conjunto das empresas detinha R$ 105,30 para cobri-las. O índice acompanhou a evolução do ILC acima, melhorando em relação a 2003, quando alcançara 1,013.

Participação de Capitais de Terceiros (PCT)

$$PCT = \frac{PC+PELP}{PT} = \frac{161.871+156.715}{355.315} = \frac{318.586}{355.315} = 0,897$$

Do total dos recursos das empresas públicas federais, em média, os capitais de terceiros tiveram uma participação, nos três últimos exercícios, de 92,2% em 2002, de 91,5% em 2003 e de 89,7% em 2004. Há uma nítida regressão na participação dos recursos de terceiros em relação aos recursos totais, fazendo com que os recursos próprios elevem sua importância no total.

Composição do Endividamento (CE)

$$CE = \frac{PC}{PC+PELP} = \frac{161.871}{161.871+156.715} = \frac{161.871}{318.586} = 0,508$$

Depreende-se desse indicador que, em média, do total do capital de terceiros, 50,8% são exigíveis no curso do exercício de 2005. Como em 2002 e 2003 as proporções eram, respectivamente, 52,1% e 51,2%, constata-se a prevalência do alongamento no prazo das exigibilidades.

A tabela seguinte apresenta os principais indicadores econômico-financeiros das empresas públicas federais nos dois últimos exercícios.

Indicadores Econômico-Financeiros das Empresas Públicas - Lei nº 6.404/1976
Exercício 2004

Empresas[1]	ILC[2]		ILG[3]		PCT[4]		CE[5]		TRPL[6]		TRI[7]	
	2004	**2003**	**2004**	**2003**	**2004**	**2003**	**2004**	**2003**	**2004**	**2003**	**2004**	**2003**
CEF	1,032	1,026	1,032	1,030	0,955	0,960	1,000	1,000	0,063	0,110	0,003	0,004
BNDES	0,546	0,864	1,011	0,990	0,906	0,930	0,113	0,105	0,071	0,020	0,006	0,002
GRUPO I[8]	**1,021**	**1,010**	**1,340**	**1,010**	**0,929**	**0,950**	**0,545**	**0,550**	**0,068**	**0,050**	**0,004**	**0,003**
Radiobrás	0,518	0,430	0,855	0,810	0,633	0,660	1,000	1,000	0,308	-0,460	0,110	-0,198
Infraero	2,195	1,940	2,195	1,980	0,343	0,400	0,885	0,930	0,000	0,000	0,000	0,000
Imbel	0,575	0,370	0,276	0,260	1,383	1,290	0,449	0,650	0,406	0,666	-0,137	-0,171
Emgepron	1,704	1,890	1,849	2,660	0,536	0,420	1,000	1,000	0,121	0,000	0,062	0,000
Embrapa	1,074	1,780	0,964	0,930	0,541	0,520	0,459	0,160	-0,049	-0,103	-0,023	-0,047
Conab	1,077	1,080	1,119	1,130	0,776	0,750	0,999	1,000	0,097	0,109	0,023	0,028
Finep	0,925	0,780	1,558	1,400	0,614	0,680	0,755	0,600	-0,003	0,034	-0,001	0,011
Serpro	2,433	3,080	2,096	1,460	0,331	0,570	0,593	0,420	0,175	0,175	0,120	0,074
CMB	3,125	3,610	0,000	2,230	4,994	0,300	0,000	0,550	0,000	0,172	0,000	0,123
Portobrás	-	-	1,384	0,000	0,723	5,000	0,024	0,430	-0,016	0,000	-0,004	0,000
Emgea	19,457	21,140	2,811	1,320	0,055	0,760	0,832	0,010	0,045	-0,266	0,043	-0,064
HCPA	3,141	3,320	1,928	2,860	0,212	0,040	0,903	0,780	0,121	0,007	0,087	0,006
CPRM	1,588	1,300	1,222	1,520	0,741	0,360	0,423	0,930	0,203	0,262	0,054	0,174
Dataprev	2,370	2,020	0,074	1,160	13,499	0,730	0,018	0,460	0,422	-0,079	-4,079	-0,022
Geipot	1,400	1,410	1,062	0,120	0,552	8,150	0,674	0,040	0,146	0,189	0,068	-0,774
ECT	1,176	1,210	2,918	0,990	0,036	0,520	0,000	0,620	0,018	0,147	0,018	0,071
Codebar	-	0,000	1,115	2,240	0,828	0,040	0,702	0,000	0,001	0,910	0,000	0,845
Codevasf	1,212	1,400	1,338	1,150	0,685	0,780	0,182	0,560	0,022	0,133	0,007	0,025
GRUPO II[8]	**1,340**	**2,040**	**1,340**	**1,290**	**0,685**	**0,710**	**0,182**	**0,140**	**0,048**	**-0,055**	**0,005**	**-0,018**
CONSOLIDADO	**1,058**	**1,040**	**1,053**	**1,040**	**0,897**	**0,920**	**0,508**	**0,510**	**0,048**	**0,014**	**0,005**	**0,001**

Fontes: Siafi / Secretaria do Tesouro Nacional

Notas:

(1) Empresas conforme descrição constante no Anexo I deste Capítulo;
(2) ILC: Índice de Liquidez Corrente = Ativo Circulante / Passivo Circulante;
(3) ILG: Índice de Liquidez Geral =(Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo);
(4) PCT: Participação de Capitais de Terceiros = (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo) / Passivo Total;
(5) CE: Composição do Endividamento = Passivo Circulante / (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo);
(6) TRPL: Taxa de Retorno Sobre Patrimônio Líquido = Resultado do Exercício / Patrimônio Liquido Médio;
(7) TRI: Taxa de Retorno Sobre Investimentos = Resultado do Exercício / Ativo Total Médio;
(8) O Grupo I engloba o BNDES e a CEF , e o Grupo II as demais empresas.

No exercício em questão, a melhora da liquidez corrente da CEF, cujos ativo e passivo circulantes representam, cada um, mais de 80% da soma das empresas públicas, elevou o índice de liquidez corrente (ILC) consolidado para o grupo em 2004.

Entretanto, as empresas do Grupo II tiveram uma queda considerável de liquidez circulante, visto que os valores circulantes do ativo superaram os do passivo em 34%, contra 104% em 2003. A Embrapa, o Serpro, a Casa da Moeda e a Codevasf foram as empresas que apresentaram maiores índices de redução do ILC em comparação com 2003, reduzindo entre 30% e 13,5% em comparação com 2003. A Emgea, cujo patrimônio bruto corresponde a 73% consolidado, contribui com grande relevância para a redução do ILC consolidado, regredindo 8%.

Quanto ao índice de liquidez geral, o Grupo I apresentou um salto representativo, que não foi acompanhado pelas empresas do Grupo II.

Já os indicadores da participação de capitais de terceiros continuam em níveis elevados no consolidado devido à forte influência do passivo das duas instituições financeiras do Grupo I.

A taxa de retorno sobre o patrimônio líquido (TRPL) consolidada apresentou melhora em 2004, partindo de 1,4%, em 2003, para 4,8%. Com um avanço mais tímido, a taxa de retorno sobre investimento (TRI), no consolidado, saltou de 0,1% para 0,5% em 2004.

5.7.6 Sociedades de Economia Mista

Balanço Orçamentário

São ressaltados aqui os mesmos comentários feitos na seção 5.7.5 no tocante ao cômputo das movimentações financeiras no conjunto das receitas e no tocante à forma de apresentação das deduções da receita.

Na análise da receita orçamentária, verifica-se *deficit* de arrecadação de R$ 464 milhões, resultado que corresponde a uma realização de 20,6 menor do que o valor previsto. Confrontando-se a despesa fixada com a realizada, verifica-se uma economia orçamentária de R$ 321 milhões, correspondente a cerca de 15% da despesa fixada.

Receita Orçamentária e Despesa Orçamentária Previsão/Fixação X Execução

(em R$ milhões)

Receita	Valor	%	Despesa	Valor	%
Prevista	2.256	100,00	Fixada	2.165	100,00
Arrecadada	-1.792	79,4	Executada	-1.844	85,2
Diferença	464	20,6	Diferença	321	14,8

Fonte: Siafi

Ao comparar-se a receita arrecadada com a despesa realizada, verifica-se um *deficit* orçamentário de R$ 52 milhões, correspondente a quase 3% da receita arrecadada.

Resultado do Período

(Em R$ milhões)

Resultado Geral	Valor	%	Resultado por Categoria	Valor
Receita Arrecadada	1.792	100,0	*Deficit Corrente*	830
Despesa Realizada	-1.844	102,9	*Deficit* de Capital	604
***Deficit* Orçamentário**	-52	2,9	*Superavit* em Movimentações	1.382
			***Deficit* Orçamentário**	-52

Fonte: Siafi

Balanço Financeiro

No tocante ao Balanço Financeiro (BF) destaca-se inicialmente que a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), apesar de já estar em liquidação e não ser integrante dos orçamentos fiscal e da

seguridade social, vem apresentando um valor de R$ 53 milhões na receita corrente orçamentária, impactando a análise dos demonstrativos contábeis que contemplam esse valor. São formadas em sua maioria por receitas diversas não classificadas no exercício (R$ 39 milhões) e por receitas patrimoniais (R$ 13,9 milhões), decorrentes de aluguéis e de contrato de permissão de uso.

Por outro lado, à semelhança do que vem ocorrendo com as empresas públicas, estão sendo contabilizadas receitas extra-orçamentárias em empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social que, de acordo o plano de contas único, deveriam registrar apenas receitas ou despesas orçamentárias. No caso da RFFSA, de acordo com o Anexo III, ela é usuária do sistema Siafi na modalidade parcial, e mesmo assim apresenta saldo em receita orçamentária, a despeito de integrar o orçamento de investimentos das estatais.

Execução Simultânea da Receita/Despesa Orçamentária com a Extra-Orçamentária de Empresas Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(Em R$ milhões)

Economia Mista OFSS[1]	Receita Orçamentária	Despesa Orçamentária	Receita Extra-Orçamentária	Despesa Extra-Orçamentária
Nuclebrás	13	64	7	-
INB	144	263	10	-
HCR	0	90	17	-
Fêmina	0	47	11	-
HNSC	3	354	86	-
Franave	1	7	0	-
Valec	1	76	1	-
Trensurb	33	122	1	-
CBTU	56	822	2	-

Fonte: Siafi

Nota: (1) Sociedades de economia mista integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme descrição constante no Anexo I deste Capítulo.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, merecem destaque as Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB), a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), com, respectivamente, R$ 143 milhões, R$ 56 milhões e R$ 33 milhões de receitas orçamentárias. As despesas são a base dos dispêndios orçamentários, representando 90% do grupo. A CBTU, com R$ 821 milhões, o Hospital Nossa Senhora da Conceição, com R$ 354 milhões e o INB, com R$ 262 milhões, formam os dispêndios mais relevantes do grupo.

Em um exame análogo ao das empresas públicas, as sociedades de economia mista apresentaram os seguintes fluxos de receita e despesa orçamentárias.

Fluxos de Receitas e Despesas Orçamentárias

(em R$ milhões)

Receitas	Consolidado	OFSS[1]	Despesa	Consolidado	OFSS[1]
Receitas Orçamentárias	304,2	250,6	Despesa Orçamentária	1.844	-
Rede Bancária – Arrecadação	-0,8	-0,2	Despesas a Pagar[2]	-176	-
Receitas Recolhidas	303,4	250,4	Despesa Paga	1.667	-

Fonte: Siafi

Notas:

(1) Sociedades de economia mista integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme descrição constante no Anexo I deste Capítulo;

(2) Soma dos saldos finais das contas contábeis 292410402 – Valores Liquidados a Pagar e 292410405 – Empenhos Inscritos em Restos a Pagar.

Em razão da redistribuição das informações do grupo de transferências extra-orçamentárias para o grupo que efetivamente representa sua natureza, tanto os ingressos como os dispêndios

orçamentários ficaram reduzidos em torno de R$ 18 milhões, causando pequeno impacto na soma original divulgada.

Mesmo após a reclassificação, as transferências orçamentárias recebidas formam a maior parte dos ingressos orçamentários, representando quase 85% do total dos ingressos orçamentários. Já no lado dos dispêndios, as transferências concedidas possuem uma proporção ínfima.

No tocante aos ingressos extra-orçamentários, os Valores em Circulação tiveram um salto para mais de R$ 1,1 bilhão no encerramento do exercício, fruto em grande parte dos créditos da RFFSA junto ao seu agente financeiro.

Balanço Financeiro das Sociedades de Economia Mista

(em R$ milhões)

Título	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado	Título	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado
INGRESSOS	**2.645**	**919**	**3.564**	**DISPÊNDIOS**	**2.645**	**919**	**3.564**
Ingressos Orçamentários	**1.942**	**53**	**1.995**	**Dispêndios Orçamentários**	**2.048**	**0**	**2.048**
Receitas Orçamentárias	251	53	304	Despesas Orçamentárias	1.844	0	1.844
Transferências Orçamentárias	1.691	0	1.691	Transferências Orçamentárias	203	0	203
Ingressos Extra-Orçamentários	**635**	**841**	**1.476**	**Dispêndios Extra-Orçamentários**	**531**	**897**	**1.428**
Transf. Extra-Orçamentárias	5	14	19	Transf. Extra-Orçamentárias	4	14	18
Valores em Circulação	210	610	820	Valores em Circulação	329	855	1.184
Valores a Classificar	0	0	0	Valores a Classificar	0	0	0
Valores Pendentes a Curto Prazo	25	0	25	Valores Pendentes a Curto Prazo	26	0	26
Depósitos	10	0	10	Depósitos	7	0	7
Obrigações em Circulação	237	217	454	Obrigações em Circulação	114	28	143
Receita Extra-Orçamentária	0	0	0	Despesa Extra-Orçamentária	0	0	0
Ajustes de Direitos e Obrigações	149	0	149	Ajustes de Direitos e Obrigações	50	0	50
Disp. p/ o Período Anterior	**68**	**25**	**93**	**Disp.p/ o Período Seguinte**	**67**	**22**	**88**

Fonte:Siafi

Notas: (1) Sociedades de economia mista integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
(2) Sociedades de economia mista não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Outro grupo relevante refere-se às obrigações em circulação, que aumentou em mais de R$ 300 milhões no exercício, com grande peso para os depósitos na conta única a classificar pela RFFSA, divulgados como valores em trânsito.

Cumpre ressaltar que a conta restos a pagar cancelados supervaloriza indevidamente em 10 milhões o saldo das obrigações em circulação nos ingressos extra-orçamentários. Por isso, seria importante computá-las como um componente à parte das obrigações ou deslocá-los para dispêndios extra-orçamentários, onde poderia figurar, com valor negativo, junto dos restos a pagar inscritos.

Por fim, em virtude do fluxo de ingressos e dispêndios ao longo do exercício, a disponibilidade financeira reduziu-se cerca de R$ 5 milhões em relação ao saldo do início do exercício, decorrente da diminuição da disponibilidade da conta única, em R$ 1,1 milhão, e de outras contas bancárias, em torno de R$ 4,3 milhões. Houve, portanto, manutenção de R$ 57 milhões em aplicações financeiras, correspondente a 65% de todo o financeiro, evidenciando como prioridade a remuneração da disponibilidade financeira.

Seguindo a mesma linha de raciocínio adotada na análise das empresas públicas, o saldo de R$ 231,5 milhões da conta "112160400 - Limite de Saque com Vinculação de Pagamento" deve ser computado como disponibilidade financeira das sociedades de economia mista, para representar com mais propriedade o fato financeiro.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Salvo os valores divulgados pela RFFSA, as sociedades de economia mista apresentam valores nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destacam-se entre seus componentes as interferências ativas, constituídas principalmente pelos repasses recebidos pela CBTU (R$ 713 milhões) e pelo Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.(R$ 330 milhões), o que demonstra, de certa forma, o grau de dependência do Tesouro Nacional

No lado direito do Balanço, destacam-se as despesas orçamentárias e os decréscimos patrimoniais. Enquanto estes têm as constituições de provisões para contingências da CBTU (R$ 182 bilhões) como componente principal do aumento passivo, aquelas são influenciadas pela despesa orçamentária da CBTU (R$ 822 milhões).

Ao contrário das empresas públicas, as sociedades de economia mista computaram, no conjunto, um resultado deficitário de R$ 369 milhões, porém menor em R$ 130 milhões do que 2003. Embora tenha havido *superavit* de R$ 389 milhões nas variações orçamentárias, ele foi completamente consumido pelo *deficit* extra-orçamentário de R$ 758 milhões.

Demonstração das Variações Patrimoniais – Sociedade de Economia Mista

(em R$ milhões)

Título	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado	Título	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado
VARIAÇÕES ATIVAS	**4.037**	**67**	**4.050**	**VARIAÇÕES PASSIVAS**	**4.037**	**67**	**4.050**
Orçamentárias	**2.904**	**53**	**2.958**	**Orçamentárias**	**2.569**	**0**	**2.569**
Receitas orçamentárias	251	53	304	Despesas orçamentárias	1.844	0	1.844
Interferências ativas	1.691	0	1.691	Interferências passivas	203	0	203
Mutações ativas	962	0	962	Mutações passivas	521	0	521
Extra-orçamentário	**709**	**14**	**723**	**Extra-orçamentário**	**1.468**	**14**	**1.481**
Receitas extra-orçamentárias	135	0	135	Despesas extra-orçamentárias	0	0	0
Interferências ativas	8	14	22	Interferências passivas	7	14	20
Acréscimos patrimoniais	567	0	567	Decréscimos patrimoniais	1.461	0	1.461
Resultado patrimonial	**423**	**0**	**369**	**Resultado patrimonial**	**0**	**53**	**0**
Deficit	423	0	369	*Superavit*	0	53	0

Fonte: Siafi

Notas: (1) Sociedades de economia mista integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
(2) Sociedades de economia mista não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

O *superavit* orçamentário deveu-se à superação do repasse recebido em relação ao concedido em quase R$ 1,5 bilhão, e às incorporações de ativos superiores às desincorporações em R$ 440 milhões. Em contrapartida, esses resultados positivos foram quase absorvidos pela superioridade de R$ 1,54 bilhão das despesas em relação às receitas.

Já o *deficit* extra-orçamentário teve influência definitiva dos decréscimos patrimoniais. Na medida em que os acréscimos patrimoniais totalizam R$ 539 milhões, as desincorporações de ativos, as incorporações de passivos e os ajustes de obrigações somam juntos R$ 1,32 bilhão, o que explica o resultado negativo.

Balanço Patrimonial pela Ótica da Lei nº 4.320/1964

No caso das sociedades de economia mista sob análise, apenas a RFFSA não é integrante dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Os valores em destaque no ativo e passivo financeiros da referida entidade dizem respeito, respectivamente, a créditos junto ao agente arrecadador e a obrigações decorrentes de depósitos na conta única a classificar.

Excluindo as operações da RFFSA, merecem destaque nos itens financeiros, os recursos especiais a receber para pagamento de restos a pagar, no montante de R$ 135 milhões, e os restos a pagar não-processados, no total de R$ 130 milhões.

Observa-se também a prevalência do patrimônio não-financeiro na formação do patrimônio real. Como não há participação de instituições financeiras, destaca-se a formação do ativo permanente, em especial de bens móveis e imóveis, que somam aproximadamente R$ 3 bilhões. A CBTU detém a propriedade de cerca de 50% do imobilizado consolidado das sociedades de economia mista.

Balanço Patrimonial - Sociedades de Economia Mista

(em R$ milhões)

Ativo	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado	Passivo	OFSS[1]	Não-OFSS[2]	Consolidado
Ativo Financeiro	**389,48**	**874,99**	**1.264,48**	**Passivo Financeiro**	**244,83**	**218,99**	**463,82**
Disponível	66,65	21,82	88,47	Depósitos	15,99	1,82	17,81
Créditos em Circulação	217,44	853,17	1.070,61	Obrigações em Circulação	225,81	217,16	442,97
Valores Pendentes a Curto Prazo	-	-	-	Valores Pendentes a Curto Prazo	3,03	-	3,03
Ativo Financeiro a Longo Prazo	105,39	-	105,39	Passivo Financeiro a Longo Prazo	-	-	-
Ativo Não-Financeiro	**5.989,89**	**19,15**	**6.009,05**	**Passivo Não-Financeiro**	**5.240,42**	**-**	**5.240,42**
Realizável a Curto Prazo	222,34	-	222,34	Obrigações em Circulação	1.402,53	-	1.402,53
Valores Pendentes a Curto Prazo	67,80	-	67,80	Operações Especiais	-	-	-
Realizável a Longo Prazo	2.650,44	-	2.650,44	Valores Pendentes a Curto Prazo	0,29	-	0,29
Permanente	3.049,31	19,15	3.068,47	Exigível a Longo Prazo	3.781,92	-	3.781,92
				Resultado de Exercícios Futuros	55,69	-	55,69
Ativo Real	**6.379,38**	**894,15**	**7.273,52**	**Passivo Real**	**5.485,25**	**218,99**	**5.704,24**
				Patrimônio Líquido	**894,13**	**675,16**	**1.569,28**
Ativo Compensado	**7.103,63**	**3,66**	**7.107,29**	**Passivo Compensado**	**7.103,63**	**3,66**	**7.107,29**
TOTAL	**13.483,01**	**897,80**	**14.380,81**	**TOTAL**	**13.483,01**	**897,80**	**14.380,81**

Fonte: Siafi

Notas: (1) Sociedades de economia mista integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
(2) Sociedades de economia mista não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Atribui-se também à CBTU grande parte dos créditos de longo prazo, originados das operações com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no montante de R$ 1,4 bilhão, e dos efeitos inflacionários sobre essas operações, que totalizam R$ 704 milhões.

Ainda no contexto do grupo não-financeiro, destacam-se, no longo prazo, as obrigações legais e tributárias (R$ 816 milhões), as operações exigíveis (R$ 1,3 bilhão) e as operações de crédito (R$ 990 milhões) diluídas entre as empresas integrantes do balanço. No curto prazo, as operações de crédito (R$ 554 milhões), em especial as externas, são o título de maior importância no grupo.

O patrimônio líquido teve reduzido seu valor em 2004 em R$ 155 milhões, pois na proporção que o ativo real aumentou R$ 486 milhões, o passivo real avançou R$ 641 milhões. O aumento dos Prejuízos Acumulados das empresas objeto desta análise em R$ 366 milhões e a diminuição das reservas em R$ 66 milhões foram amortecidas pelo aumento do capital no exercício em R$ 277 milhões.

Na formação do patrimônio líquido, a RFFSA e a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. são os principais componentes, com R$ 599 milhões e R$ 675 milhões, respectivamente. Mas foram os prejuízos de R$ 127 milhões e R$ 232,6 milhões apresentados pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. e Companhia Brasileira de Trens Urbanos, respectivamente, que depreciaram o patrimônio líquido consolidado no setor durante o exercício.

Balanço Patrimonial pela Ótica da Lei nº 6.404/1976

A tabela a seguir destaca os grupos do Balanço Patrimonial das sociedades de economia mista em análise:

Balanço Patrimonial das Sociedades de Economia Mista Federais - Lei nº 6.404/1976
Exercício 2004

(Em R$ milhões)

Sociedades de Economia Mista	AC[1]	ARLP[2]	AP[3]	Ativo Total[7]	PC[4]	PELP[5]	PL[6]	Passivo Total[7]
Nuclep	21,6	2,6	166,1	190,4	162,1	9,0	19,3	190,4
INB	168,8	115,2	280,2	564,2	166,7	149,6	247,9	564,2
Colone	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	3,5	(3,3)	0,2
FRANAVE	3,2	0,1	2,0	5,2	3,8	0,0	1,4	5,2
Trensurb	47,2	6,0	409,4	462,5	134,5	123,5	204,5	462,5
Valec	11,8	0,4	628,1	640,3	6,6	34,7	599,0	640,3
CBTU	227,5	2.607,4	1.504,2	4.339,2	1.031,9	3.389,2	(81,9)	4.339,2
RFFSA	875,0	0,0	19,2	894,1	219,0	0,0	675,2	894,1
Hospital Cristo Redentor	16,4	2,5	17,7	36,6	39,9	31,9	(35,1)	36,6
Hospital Fêmina S. A.	6,9	1,2	9,1	17,3	15,8	13,8	(12,3)	17,3
Hospital Nossa Senhora da Conceição	70,8	20,5	32,3	123,5	86,4	82,4	(45,3)	123,5
CONSOLIDADO BGU	**1.449,2**	**2.755,8**	**3.068,5**	**7.273,5**	**1.866,6**	**3.837,6**	**1.569,3**	**7.273,5**

Fonte: Siafi
Notas:
(1) AC: Ativo Circulante;
(2) ARLP: Ativo Realizável a Longo Prazo;
(3) AP: Ativo Permanente;
(4) PC: Passivo Circulante;
(5) PELP: Passivo Exigível a Longo Prazo, inclusive Resultado de Exercícios Futuros;
(6) PL : Patrimônio Liquido;
(7) (AT=PT): (Ativo Total = Passivo Total).

Segue-se uma análise do consolidado de alguns índices que indicam o estado financeiro das sociedades de economia mista em 31.12.2004. Os valores estão dispostos em milhões.

Índice de Liquidez Corrente (ILC)

$$ILC = \frac{AC}{PC} = \frac{1.449}{1.867} = 0,776$$

Esse índice leva à conclusão de que, em 31.12.2004, em média, para cada R$ 100,00 de dívidas de curto prazo existiam R$ 77,60 para cobertura. O índice vem regredindo nos últimos exercícios, alcançando 1,01 em 2002, 0,82 em 2003 e 0,77 em 2004.

Índice de Liquidez Geral (ILG)

$$ILG = \frac{AC + ARLP}{PC + PELP} = \frac{1.449,2+2.755,8}{1.866,6+3.837,6} = \frac{4.205}{5.704} = 0,737$$

O ILG evidencia que, para cada R$ 100,00 de dívidas (sejam de curto ou longo prazo), em média, o conjunto das empresas detinha R$ 73,70 para cobri-las. Assim como o ILC, o índice vem decrescendo ano a ano, saindo de 0,846 em 2002, passando em 0,748 para chegar em 0,737 no exercício em análise.

Participação de Capitais de Terceiros (PCT)

$$PCT = \frac{PC+PELP}{PT} = \frac{1.866,6+3.837,6}{7.274} = \frac{5.704}{7.274} = 0,784$$

Do total dos recursos das sociedades de economia mista, os capitais de terceiros respondiam, nos três últimos exercícios, em média, por 66% em 2002, 73,8% em 2003 e 78,4% em 2004. A evidente progressão na participação dos recursos de terceiros em relação aos recursos totais pode explicar a constante redução do ILC no último triênio. Desse modo, a relevância do capital próprio vai se encolhendo em relação ao total do passivo.

Composição do Endividamento (CE)

$$CE = \frac{PC}{PC+PELP} = \frac{1.867}{1.866,6+3.837,6} = \frac{1.867}{5.704} = 0,327$$

Depreende-se desse indicador que, do total do capital de terceiros, em média, 32,8% serão exigíveis no curso do exercício de 2005. Como em 2002 e 2003, as proporções eram, respectivamente, 19,5% e 23,5%, constata-se que as exigibilidades de liquidação no curto prazo está ganhando força.

A tabela a seguir apresenta os principais indicadores econômico-financeiros das sociedades de economia mista nos dois últimos exercícios.

Indicadores Econômico-Financeiros das Sociedades de Economia Mista - Lei nº 6.404/1976
Exercício 2004

(em R$ milhões)

Sociedades de Economia Mista	ILC[1]		ILG[2]		PCT[3]		CE[4]		TRPL[5]		TRI[6]	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Nuclep	0,133	0,097	0,142	0,110	0,899	0,727	0,947	0,939	(0,840)	(0,399)	(0,156)	(0,137)
INB	1,012	1,467	0,898	0,871	0,561	0,492	0,527	0,258	0,031	(0,244)	0,015	(0,126)
Colone	0,000	0,000	0,022	0,022	17,500	18,054	0,005	0,005	0,000	0,000	0,000	0,000
Franav	0,833	0,549	0,850	0,575	0,732	0,986	1,000	1,000	0,000	(1,507)	0,000	(0,077)
Trensurb	0,351	0,466	0,206	0,261	0,558	0,281	0,521	0,485	(0,485)	0,002	(0,280)	0,001
Valec	1,795	1,480	0,294	0,485	0,064	0,079	0,159	0,323	(0,086)	(0,036)	(0,080)	(0,033)
CBTU	0,220	0,178	0,641	0,652	1,019	0,992	0,233	0,183	9,582	(2,099)	(0,054)	(0,111)
RFFSA	3,996	21,035	3,996	21,035	0,245	0,046	1,000	1,000	0,082	0,110	0,069	0,106
Hospital Cristo Redentor	0,412	0,465	0,264	0,281	1,959	1,366	0,556	0,526	0,054	0,538	(0,057)	(0,645)
Hospital Fêmina S. A.	0,438	0,317	0,275	0,156	1,714	2,199	0,533	0,426	0,783	(1,698)	(0,433)	0,619
Hosp. N. Sra. da Conceição	0,819	0,405	0,540	0,291	1,366	1,923	0,512	0,475	(0,320)	(1,272)	0,181	1,175
CONSOLIDADO BGU	**0,776**	**0,846**	**0,737**	**0,748**	**0,784**	**0,738**	**0,327**	**0,235**	**(0,224)**	**(0,254)**	**(0,795)**	**(0,053)**

Fonte: Siafi / Secretaria do Tesouro Nacional
Notas:
(1) ILC - Índice de Liquidez Corrente = Ativo Circulante/Passivo Circulante;
(2) ILG - Índice de Liquidez Geral =(Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo);
(3) PCT - Participação de Capitais de Terceiros = (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo) / Passivo Total;
(4) CE - Composição do Endividamento = Passivo Circulante / (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo);
(5) TRPL -Taxa de Retorno Sobre Patrimônio Líquido = Resultado do Exercício / Patrimônio Liquido Médio;
(6) TRI - Taxa de Retorno Sobre Investimentos = Resultado do Exercício / Ativo Total Médio.

Em 2004, a diminuição do ILC das empresas deveu-se ao resultado da INB, do Trensurb, do Hospital Cristo Redentor e da RFFSA. Esta última apresentou a queda mais expressiva, saindo do elevado índice de 21,03 para 3,99.

O índice de participação de capitais de terceiros dá destaque ao elevado percentual das obrigações com terceiros em relação ao passivo total da Colone (já extinta, mas apresentando saldos), conseqüência do patrimônio líquido negativo da empresa, que persiste nos últimos anos.

A composição do endividamento das empresas em 2004 mostra uma participação maior do passivo de curto prazo em relação às exigibilidades totais, conforme comentado anteriormente. Destacam-se a Valec, que reduziu a participação do passivo circulante de 32% para 16%, e a INB, aumentando a proporção para 52,7%, contra 25,8% verificados em 2003.

A taxa de retorno sobre o patrimônio líquido (TRPL) apresentou um avanço pequeno de -25,4% para -22,4%. Realça-se a expressiva melhora do indicador da CBTU, que saiu dos 0,21 negativos para 9,5 positivos.

A taxa de retorno sobre investimentos (TRI) consolidada regrediu de -0,05 para -0,79 no exercício. Obtiveram avanço no exercício a Companhia de Navegação do São Francisco (Franave), a CBTU, o Hospital Cristo Redentor e a INB, única empresa que registrou TRI positiva com melhora do retorno no final do exercício.

5.8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A contabilidade deve ser vista como um instrumento de transmissão de informação e deve atender às necessidades dos seus diversos usuários. Por isso tem sido associada à transparência fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e à evidenciação de informações (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, mas também envolvem aspectos materiais, relacionados ao conteúdo das demonstrações individualmente consideradas.

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 2004, expressam as suas situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, ressalvados os aspectos mencionados ao longo deste capítulo e em especial:

a) 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, inviabilizando a aplicação de tratamento adequado ao patrimônio, caso ainda exista, pelos órgãos responsáveis (Deliq);

b) 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;

c) classificação inadequada dos demonstrativos dos fundos especiais nas demonstrações contábeis da administração indireta, à semelhança do que ocorreu no exercício anterior, considerando que essas unidades não têm personalidade jurídica própria e tampouco são administrados exclusivamente por entidades da administração indireta;

d) classificação inadequada da empresa pública Valec considerada, no BGU, como sociedade de economia mista;

e) tratamento inconsistente quanto à criação de órgãos subordinados para sucederem à "gestão", já que não se permite conhecer os critérios que enquadraram os sucessores, bem como os vínculos entre gestões originais e novos órgãos;

f) utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis, em especial no que se refere:

   i. à falta de eliminação das transações governamentais no balanço financeiro geral, especialmente por não apresentarem valores iguais no lado dos ingressos e dispêndios;

   ii. à falta de segregação, entre corrente e capital, nos balanços financeiro e orçamentário e na demonstração das variações patrimoniais, dos saldos de deduções de receitas, de maneira a apurar o real valor líquido individualizado do conjunto de receitas;

   iii. à falta de eliminação das gestões remanescentes do órgão Senado Federal, o que possibilitou a contabilização de valores a título de "Lucros/Prejuízos Acumulados" em entidade contábil da administração direta;

   iv. à falta de eliminação, nos balanços, mas não nas operações e transações contábeis, de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias, acréscimos e decréscimos patrimoniais e direitos e obrigações de saque;

   v. apresentação de divergências de consolidação do balanço financeiro nas contas "Ajuste Patrimônio/Capital" e "Pessoal a Pagar" que, a despeito de serem objeto de nota explicativa quanto à composição contábil-formal, não apresentam justificativa material;

   vi. divergências de consolidação, no âmbito do sistema Siafi, do valor total de dispêndios de autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social com as não-pertencentes a esse orçamento;

g) utilização de procedimentos inadequados para apresentação das demonstrações contábeis, especialmente no que diz respeito:

   i. à apresentação inadequada dos valores de transferências extra-orçamentárias junto aos grupos de ingressos e dispêndios orçamentários no balanço financeiro;

   ii. à apresentação inadequada das informações do grupo "obrigações em circulação", em especial no que se refere ao valor dos restos a pagar, pelo agrupamento e apresentação inconsistentes;

   iii. à apresentação inadequada dos valores do balanço orçamentário consolidado, por conta da segregação de valores de créditos orçamentários e movimentação financeira, o que prejudica a clareza da informação divulgada e dificulta a comparabilidade entre os demonstrativos;

   iv. à nomenclatura inadequada para os grupos contábeis relacionados à decréscimos/acréscimos patrimoniais na demonstração das variações patrimoniais, por utilizar, de forma não-criteriosa, o termo "reavaliação" para designar diversas operações de naturezas diferenciadas;

   v. à 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;

   vi. à apresentação inadequada de valores junto a empresas públicas e sociedades de economia mista que, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, apresentam saldos contábeis em contas de receitas e despesas extra-orçamentárias na demonstração das variações patrimoniais, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União.

h) omissão, à semelhança do exercício anterior, de nota explicativa sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

i) inconsistência nos valores dos balanços patrimoniais constantes do Siafi (transação "BALANSINT") e os impressos no BGU referentes à administração direta, fundos, autarquias e fundações;

j) impossibilidade de conferência da integridade das operações de alienações de bens móveis, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados;

k) existência de diferenças de conciliação entre os saldos contábeis da conta única e os valores efetivamente depositados no Banco Central;

l) 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 diagnosticados:

   i. evidenciação do saldo de exercício anterior, proveniente do *superavit* financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, utilizado, na forma do inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964, para abertura de créditos adicionais no exercício de referência, apenas no balanço orçamentário que integra o RREO, ficando o BGU pendente dessa informação, fato que dificulta precisar a observância do equilíbrio expresso nos incisos II e V do art. 167 da Constituição;

   ii. previsão de registro do saldo de exercício anterior utilizado para abertura de crédito adicional apenas na coluna de receita realizada no balanço orçamentário do RREO, o que somente evidencia o equilíbrio da execução orçamentária (entre a receita e despesa efetivamente realizadas);

   iii. não-evidenciação, na coluna da previsão da receita da linha de "saldo de exercício anteriores" do balanço orçamentário do BGU e RREO, do montante utilizado para abertura de créditos no exercício de referência, na forma do inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964, o que prejudica a precisão do cumprimento do comando de que trata o inciso V do art. 167 da Constituição;

   iv. 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;

m) 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.

Em face de todo o exposto, são feitas as seguintes recomendações, as quais deverão ser comunicadas a este Tribunal por ocasião de sua implementação:

a) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda que:

   i. analise os saldos contábeis dos órgãos já extintos e, em conjunto com o Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq), avalie se os saldos patrimoniais apresentados têm correspondência física ou se tratam de saldos contábeis residuais, tomando as providências necessárias a transferências de saldos, caso sejam necessárias;

   ii. classifique as contas dos fundos especiais de acordo com o respectivo órgão/entidade gestor, quer na administração direta, quer na indireta;

iii. classifique as contas da Valec como empresa pública, por esta ser sua natureza jurídica;

iv. elabore nota técnica a respeito da motivação para que determinadas gestões se enquadrem como órgãos subordinados do tipo "fundo" e outras se transformem em órgãos subordinados do tipo "administração direta", bem como o desenho estrutural proposto para o tema, agregando informações sobre os órgãos sucessores de cada gestão;

v. explique, na mesma nota técnica, ainda no tocante à extinção da "gestão" dos fundos, se tal procedimento não inviabiliza ou compromete o controle e a segregação dos ativos formados com base em recursos vinculados, observado o disposto no inciso I do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;

vi. disponibilize, o mais breve possível, junto à transação "CONGESTÃO" no sistema Siafi as informações sobre os órgãos sucessores de cada gestão, visando facilitar a compreensão da quebra estrutural ocorrida nas diretrizes contábeis;

vii. solucione, para o próximo relatório do BGU, os diversos problemas relacionados à consolidação das demonstrações contábeis, que já vêm ocorrendo há mais de dois exercícios financeiros, mantendo, contudo, a integridade das operações e transações contábeis, conforme dispõe o inciso III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;

viii. solucione, para o próximo relatório do BGU, as inconsistências entre as transações contábeis no sistema Siafi e os valores contidos nos balanços encaminhados;

ix. solucione os diversos problemas relacionados à apresentação das demonstrações contábeis, em especial quanto à disposição dos diversos itens de informação e à utilização de grupos de contas contábeis inadequadas para a entidade contábil;

x. inclua, nas notas explicativas, comentários detalhados sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa, conforme já solicitado no relatório anterior;

xi. 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 naa norma de encerramento do exercício;

xii. implemente mecanismo de certificação da baixa contábil de valores de bens móveis quando alienados;

xiii. envide esforços no sentido de solucionar as pendências relacionadas às diferenças de conciliação da conta única;

xiv. realize estudos com a finalidade de uniformizar os modelos do balanço orçamentário - um para o RREO, outro para o BGU -, visando à harmonização dos critérios jurídico-contábeis que norteiam a sua elaboração, bem como à garantia de evidenciação do princípio do equilíbrio expresso nos incisos II e V do art. 167 da Constituição, sem prejuízo das demais disposições da legislação concernente. Para tanto, devem ser observadas as competências e diretrizes constantes nos arts. 111 e 113 da Lei nº 4.320/1964, assim como aquelas previstas no § 2º do art. 50 e no art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000;

b) à Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que inclua a autarquia Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha, a Fundação Habitacional do Exército e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social nos orçamentos fiscal e da seguridade social, já que tais entidades não se encontram

excetuadas pela Lei nº 10.707, de 30.7.2003, ou apresente justificativas para a não-inclusão;

c) ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Secretaria de 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, alocação ou alienação pelo INSS, com observância do princípio contábil do conservadorismo.

d) ao Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a STN, 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.

É importante ressaltar que, no tocante às recomendações contidas no relatório de contas do governo do exercício anterior, a seguir transcritas, apenas as letras "c" e "e" foram objeto de medidas saneadoras:

a) classificação das contas dos fundos especiais de acordo com o respectivo órgão/entidade gestor, quer na administração direta, quer na indireta;

b) observância, na consolidação das demonstrações contábeis das administrações direta e indireta, dos preceitos da Lei n° 6.404/1976 e das normas internacionais de contabilidade para o setor público;

c) observância, na aplicação do método da equivalência patrimonial, dos preceitos da Lei n° 6.404/1976 e das normas internacionais de contabilidade para o setor público;

d) inclusão, nas notas explicativas, de comentários detalhados sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

e) segregação das informações da Gestão 10.000 das demais informações, especialmente no que se refere àquelas do orçamento de investimento e às das operações extra-orçamentárias do Banco Central.

ANEXO I
ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(Uso do SIAFI na Modalidade Total)

PODER EXECUTIVO

Ministérios	*Autarquias*	*Fundações Públicas*	*Empresas Públicas*	*Sociedades Economia Mista*	*Fundos*
Gabinete da Presidência da República (PR)[1]	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)		Empresa Brasileira de Comunicação S/A (Radiobrás)		Fundo Nacional Antidrogas Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente Fundo da Imprensa Nacional
Gabinete da Vice-Presidência da República					
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)			Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)		Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
Ministério das Cidades				Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (Trensurb) Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)	Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito
Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)	Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) Agência Espacial Brasileira (AEB)	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)		Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (Nuclep) Indústrias Nucleares do Brasil S/A – (INB)	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Ministério das Comunicações (MC)	Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)				Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
Ministério da Cultura (MinC)	Agência Nacional do Cinema (Ancine) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)	Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) Fundação Biblioteca Nacional Fundação Cultural Palmares (FCP) Fundação Nacional de Artes (Funarte)			Fundo Nacional de Cultura
Ministério da Defesa (MD)	Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica	Fundação Osório			Fundo do Ministério da Defesa Fundo de Administração do HFA Fundo do Serviço Militar Fundo Aeronáutico Fundo Aeroviário Fundo Naval Fundo do Exército Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo – Marinha
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)				Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)	Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)				Fundo Nacional de Desenvolvimento Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade

ANEXO I
ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(Uso do SIAFI na Modalidade Total)

PODER EXECUTIVO

Ministérios	*Autarquias*	*Fundações Públicas*	*Empresas Públicas*	*Sociedades Economia Mista*	*Fundos*
Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome					Fundo Nacional de Assistência Social
Ministério da Educação (MEC)	*(Lista apartada)*	*(Lista apartada)*	Hospital das Clínicas de Porto Alegre (HCPA)		Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
Ministério do Esporte					
Ministério da Fazenda (MF)	Banco Central do Brasil (Bacen)[2] Comissão de Valores Mobiliários (CVM) Superintendência de Seguros Privados (Suusep)				Fundo de Compensação e Variações Salariais (FCVS) Fundo Constitucional do Distrito Federal Fundo de Estabilidade do Seguro Rural Fundo de Garantia à Exportação
Ministério da Integração Nacional (MIN)	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) (em extinção)[3] Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (em extinção)[3]		Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Paraíba (Codefasf)		Fundo Constitucional de Financiamento do Norte Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
Ministério da Justiça (MJ)	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)	Fundação Nacional do Índio (Funai)			Fundo da Secretaria de Direito Econômico Fundo Penitenciário Nacional Fundo para Aparelhamento e Operacionalização da Atividade-Fim da Polícia Federal Fundo Nacional de Segurança Pública
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) Agência Nacional de Água (Ana) Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do RJ		Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar)		Fundo Nacional do Meio Ambiente
Ministério de Minas e Energia (MME)	Agência Nacional do Petróleo (ANP) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)		Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)		
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)		Fundação Escola Nacional de Adm. Publica (Enap) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)			
Ministério da Previdência Social (MPS)	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)				

(continua)

ANEXO I
ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(Uso do SIAFI na Modalidade Total)

PODER EXECUTIVO

Ministérios	*Autarquias*	*Fundações Públicas*	*Empresas Públicas*	*Sociedades Economia Mista*	*Fundos*
Ministério das Relações Exteriores (MRE)		Fundação Alexandre de Gusmão			
Ministério da Saúde (MS)	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS)	Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) Fundação Nacional de Saúde (Funasa)		Hospital Cristo Redentor S/A Hospital Fêmina S/A Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A	
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)		Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro)			Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
Ministério dos Transportes (MT)	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) (em extinção)[4]		Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) (em liquidação)[5] Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (em processo de desestatização)[6]	Companhia de Navegação do São Francisco (Franave) (em processo de desestatização)[7]	Fundo da Marinha Mercante
Ministério do Turismo	Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur)				Fundo Geral de Turismo

Nota: (1) Inclui a Controladoria-Geral da União.
(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) Sudam e Sudene se encontram em processo de liquidação, conforme disposto na Medida Provisória nº 2145/2001 (originária) atualmente em tramitação. Não tiveram execução no Orçamento Fiscal e Seguridade Social durante o exercício de 2004.
(4) Os trabalhos de inventariança foram encerrados, conforme Decreto nº 4.803/2003 e Decreto nº 5227/2004. No entanto, a autarquia apresentou execução orçamentária no exercício.
(5) Em liquidação conforme Decreto nº 4135/2002.
(6) Incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto 473/92.
(7) Incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto 99.666/1990.

PODER LEGISLATIVO

Órgãos	*Autarquias*	*Fundações Públicas*	*Empresas Públicas*	*Sociedades Economia Mista*	*Fundos*
Câmara dos Deputados					Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados
Senado Federal					Fundo Especial do Senado Federal Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicações Fundo da Secretaria Especial de Informática

PODER JUDICIÁRIO

Órgãos	*Autarquias*	*Fundações Públicas*	*Empresas Públicas*	*Sociedades Economia Mista*	*Fundos*
Justiça Eleitoral					Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos

(continua)

ANEXO I (Complemento)
ÓRGÃOS E ENTIDADES COMPONENTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(Uso do SIAFI na Modalidade Total)

PODER EXECUTIVO – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Autarquias			*Fundações Públicas*
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	**ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS**	**ESCOLAS TÉCNICAS FEDERAIS**	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior
Instituto Nacional de Est. e Pesquisas Educacionais			Fundação Joaquim Nabuco
Colégio Pedro II	Escola Agrotécnica Federal de Alegre	Escola Técnica Federal de Sergipe	
	Escola Agrotécnica Federal de Alegrete	Escola Técnica Federal de Palmas – TO	
CEFETs	Escola Agrotécnica Federal de Araguatins		**UNIVERSIDADES**
Centro Federal de Educação Tecnológica de AL	Escola Agrotécnica Federal de Barbacena	**UNIVERSIDADES**	
Centro Federal de Educação Tecnológica do AM	Escola Agrotécnica Federal de Barreiros		Fundação Universidade Federal do Tocantins
Centro Federal de Educação Tecnológica da BA	Escola Agrotécnica Federal de Belo Jardim	Universidade Federal de Alagoas	Fundação Universidade Federal de Rondônia
Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí	Escola Agrotécnica Federal de Cáceres	Universidade Federal da Bahia	Fundação Universidade do Rio de Janeiro
Centro Federal de Educação Tecnológica de B.Goncalves	Escola Agrotécnica Federal de Castanhal	Universidade Federal do Ceará	Fundação Universidade do Amazonas
Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos	Escola Agrotécnica Federal de Catu	Universidade Federal do Espirito Santo	Fundação Universidade de Brasília
Centro Federal de Educação Tecnológica do CE	Escola Agrotécnica Federal de Ceres	Universidade Federal de Goiás	Fundação Universidade do Maranhão
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	Escola Agrotécnica Federal de Codó	Universidade Federal Fluminense	Fundação Universidade do Rio Grande – RS
Centro Federal de Educação Tecnológica do ES	Escola Agrotécnica Federal de Colatina	Universidade Federal de Juiz de Fora	Fundação Universidade Federal de Uberlândia
Centro Federal de Educação Tecnológica de GO	Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste	Universidade Federal de Minas Gerais	Fundação Universidade Federal do Acre
Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária	Escola Agrotécnica Federal de Concórdia	Universidade Federal do Para	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
Centro Federal de Educação Tecnológica do MA	Escola Agrotécnica Federal de Crato	Universidade Federal da Paraíba	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
Centro Federal de Educação Tecnológica de MG	Escola Agrotécnica Federal de Cuiabá	Universidade Federal do Paraná	Fundação Universidade Federal de Pelotas
Centro Federal de Educação Tecnológica de MT	Escola Agrotécnica Federal de Guanambi	Universidade Federal de Pernambuco	Fundação Universidade Federal do Piauí
Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto	Escola Agrotécnica Federal de Iguatu	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Fundação Universidade Federal de São Carlos
Centro Federal de Educação Tecnológica do PA	Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Fundação Universidade Federal de Sergipe
Centro Federal de Educação Tecnológica da PB	Escola Agrotécnica Federal de Machado	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Universidade Federal de Viçosa
Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas	Escola Agrotécnica Federal de Manaus	Universidade Federal de Santa Catarina	Fundação Universidade Federal de Mato G. Sul
Centro Federal de Educação Tecnológica de PE	Escola Agrotécnica Federal de Muzambinho	Universidade Federal de Santa Maria	Fundação Faculdade Federal Ciências Medicas POA
Centro Federal de Educação Tecnológica do PI	Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul	Universidade Federal Rural de Pernambuco	Fundação Universidade Federal de São João Del-Rei
Centro Federal de Educação Tecnológica do PR	Escola Agrotécnica Federal de Rio Verde	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Fundação Universidade Federal do Amapá
Centro Federal de Educação Tecnológica de Química-Nilop./RJ	Escola Agrotécnica Federal de Salinas	Universidade Federal de Campina Grande	Fundação Universidade Federal Vale São Francisco
Centro Federal de Educação Tecnológica do RN	Escola Agrotécnica Federal de Santa Inês	Universidade Federal Rural da Amazônia	Fundação Universidade Federal de Roraima
Centro Federal de Educação Tecnológica de RR	Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa	Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro	
Centro Federal de Educação Tecnológica de SC	Escola Agrotécnica Federal de São Cristovão	Faculdades Federais Integradas de Diamantina	
	Escola Agrotécnica Federal do Senhor do Bomfím	Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas	
Centro Federal de Educação Tecnológica de SP	Escola Agrotécnica Federal de S.G.Cachoeira	Universidade Federal de Itajubá	
Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina	Escola Agrotécnica Federal de S.J.Evangelista	Universidade Federal de São Paulo	
Centro Federal de Educação Tecnológica Rio Pomba	Escola Agrotécnica Federal de São Luís	Universidade Federal de Lavras	
Centro Federal de Educação Tecnológica São Vicente Sul	Escola Agrotécnica Federal de Satuba	Escola Superior de Agricultura de Mossoró	
Centro Federal de Educação Tecnológica de Uberaba	Escola Agrotécnica Federal de Sertão		
Centro Federal de Educação Tecnológica de Urutaí	Escola Agrotécnica Federal de Sombrio		
	Escola Agrotécnica Federal de Sousa		
	Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia		
	Escola Agrotécnica Federal de Vit. de S.Antao		

ANEXO II
ÓRGÃOS E ENTIDADES NÃO-INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(Uso do SIAFI na Modalidade Total)

PODER EXECUTIVO		
Ministério	***Empresas Públicas***	***Fundos***
Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)	Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)	
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)		Fundo Nacional de Desestatização
Ministério da Fazenda (MF)	Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) Casa da Moeda do Brasil (CMB)	

ANEXO III
ÓRGÃOS E ENTIDADES NÃO-COMPONENTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
(Uso do SIAFI na Modalidade Parcial)

PODER EXECUTIVO					
Ministérios	***Autarquias***	***Fundações***	***Empresas Públicas***	***Sociedades Economia Mista***	***Fundos***
Ministério da Fazenda (MF)	Banco Central do Brasil – (Bacen) [1]		Caixa Econômica Federal (Caixa) Empresa Gestora de Ativos (Emgea)		Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
Ministério das Comunicações (MC)			Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)		
Ministério da Defesa (MD)	Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha	Fundação Habitacional do Exército	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero) Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)		
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)			Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)		
Ministério da Previdência Social (MPS)			Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev)		
Ministério dos Transportes (MT)				Rede Ferroviária Federal (RFFSA) (em liquidação)[2]	

Nota: (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) Dissolvida pelo Decreto nº 3.277/99 (processo em andamento).

ANEXO IV
ÓRGÃOS E ENTIDADES EXTINTOS COM SALDOS NOS DEMONSTRATIVOS

PODER EXECUTIVO

Ministérios	*Autarquias*	*Fundações*	*Empresas Públicas*	*Sociedades Economia Mista*	*Fundos*
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS)[1]			Cia. de Colonização do Nordeste (Colone) [18]	
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)[9]		Fundação Roquette Pinto[4]			
Ministério do Bem-Estar Social (MBES)[10]		Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA)[5]			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	Instituto do Açúcar e do Álcool - IAA[2]		Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobrás)[7]		
Ministério da Fazenda (MF)	Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab)[3]				
Ministério da Previdência Social (MPS)		Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA)[6]			

Nota: (1) A Entidade foi dissolvida pelo Decreto nº 99.240/90 e encerrada em 02/12/91.
(2) A Entidade foi dissolvida pelo Decreto nº 99.240/90 e encerrada em 10/02/92.
(3) A Entidade foi dissolvida pela Lei 9.618/98 e encerrada em 25/05/98.
(4) A Entidade foi extinta pela Medida Provisória nº 1648-7/98, posteriormente convertida na Lei 9637/98, e transformada em Organização Social.
(5) A Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória nº 813/96, posteriormente convertida na Lei 9649/98, e encerrada em 28/08/96
(6) A Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória nº 813/96, posteriormente convertida na Lei 9649/98, e encerrada em 30/05/96.
(7) A Entidade foi dissolvida pelo Decreto 99192/90 e encerrada em de 27/11/91.
(8) A Entidade foi dissolvida pelo Decreto 2.646/98 e encerrada em 25/02/99.
(9) O órgão foi dissolvido e encerrado pela Medida Provisória nº 1.795/99, posteriormente transformada na Medida Provisória nº 2216-37/2001. A MP tratava da Organização da Presidência da República, também objeto da MP nº 103/2003 e convertida na Lei 10.683/2003.
(10) O órgão foi dissolvido e encerrado pela Medida Provisória nº 813 posteriormente convertida na Lei 9.649/98.

Comentários:

(1) O Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel) apresenta Balanço Patrimonial cadastrado como Autarquia nos demonstrativos do Balanço Geral da União, mas também apresenta dotação e execução de despesa no orçamento de investimentos. O Balanço Patrimonial integrado ao Sistema Siafi contém apenas Ativos e Passivos Compensados.

(2) A Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, apresenta o valor de R$ 7.047,17 em Depósitos de Terceiros no Balanço Patrimonial do Sistema Siafi e contém programação de investimentos no Orçamento de Investimentos. No entanto, apesar de estar cadastrada no Siafi como usuária por Modalidade Total, os balanços da empresa não estão anexados ao Balanço Geral da União no capítulo que trata dos demonstrativos levantados a partir do sistema Siafi.

(3) Também apresentam saldos no Sistema Siafi os órgãos 91001 – Governo do Distrito Federal e 92001 – Município de Goianésia (Prefeitura e Câmara de Vereadores), que estão cadastradas como usuárias por Modalidade Total, mas não integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e tampouco o Balanço Geral da União.

(4) O Órgão 91000 congrega as diversas entidades que utilizam a Conta Única para recebimento de valores do Governo, em especial os relacionados às empresas de telefonia e de eletricidade. Estão cadastradas como empresas privadas e não integram o Balanço Geral da União. A Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) também está cadastrada como Unidade Gestora Executora neste Órgão.

ANEXO V
BALANÇO FINANCEIRO - EXERCÍCIO 2004
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

(em R$ 1,00)

INGRESSOS			DISPÊNDIOS		
TÍTULOS	2004	2003	TÍTULOS	2004	2003
Ingressos Orçamentários	**1.082.551.999.847**	**2.964.354.769.420**	**Dispêndios Orçamentários**	**1.059.189.571.423**	**2.922.281.136.698**
Receitas Orçamentárias	**931.525.697.349**	**918.530.285.055**	**Despesas Orçamentárias**	**908.148.768.925**	**876.456.652.333**
Receitas Correntes	462.420.525.882	396.840.081.904	Despesas Correntes	439.696.083.888	383.919.189.064
Deduções da Receita	(11.830.544.937)	(12.393.070.606)	Despesas de Capital	468.452.685.037	492.537.463.269
Receitas de Capital	480.935.925.526	534.083.401.285			
Deduções da Receita	(209.122)	(127.529)			
Transferências Recebidas	**151.026.302.498**	**2.045.824.484.365**	**Transferências Concedidas**	**151.040.802.498**	**2.045.824.484.365**
Transferências Orçamentárias	151.026.302.498	1.855.647.591.410	Transferências Orçamentárias	151.040.802.498	1.855.647.591.410
Correspondência de Débito	-	190.176.892.955	Correspondência de Créditos	-	190.176.892.955
Ingressos Extra-orçamentários	**774.373.467.345**	**1.370.571.980.209**	**Dispêndios Extra-orçamentários**	**773.719.902.235**	**1.357.835.508.996**
Transferências Extra-orçamentárias	**-**	**789.727.772.881**	**Transferências Extra-orçamentárias**	**-**	**789.727.772.881**
Ativo Financeiro	**155.885.568.777**	**76.873.053.553**	**Ativo Financeiro**	**142.186.238.038**	**158.555.323.155**
Valores em Circulação	155.885.568.777	76.873.053.553	Valores em Circulação	142.186.238.038	158.555.323.155
Rede Bancária-arrecadação	5.386.599.544	5.210.756.410	Rede Bancária-arrecadação	5.925.832.566	5.386.599.544
Recursos Especiais a Receber	125.355.225.457	49.333.182.483	Recursos Especiais a Receber	103.870.697.329	127.945.163.969
Valores em Trânsito Realizáveis	860.470.238	163.353.945	Valores em Trânsito Realizáveis	123.874.469	860.470.238
Créditos Tributários	126.513.274	165.401.427	Créditos Tributários	143.290.825	211.873.584
Operações de Crédito	-	4.992	Recursos da União	315.797.168	392.404.246
Recursos da União	489.828.944	320.056.730	Créditos Diversos a Receber	2.989.153	50.682.235
Créditos Diversos a Receber	49.795.444	13.095.603	Recursos Vinculados	4.331.827.953	1.404.492.916
Recursos Vinculados	1.404.812.136	1.486.378.148	Depósitos Especiais do FAT	27.364.555.604	22.097.690.082
Depósitos Especiais do FAT	22.097.690.082	19.972.299.910	Outros Valores em Circulação	107.372.970	205.946.341
Outros Valores em Circulação	114.633.657	208.523.905			
Passivo Financeiro	**137.597.497.353**	**169.770.246.359**	**Passivo Financeiro**	**149.224.810.022**	**69.888.557.484**
Depósitos	9.269.964.720	5.729.437.443	Depósitos	5.728.053.917	4.285.725.522
Obrigações em Circulação	128.327.532.633	164.040.808.916	Obrigações em Circulação	143.496.756.106	65.602.831.962
Fornecedores	2.493.400.222	6.422.654.473	Fornecedores	6.318.001.332	3.630.566.552
Pessoal e Encargos a Pagar	732.489.020	995.947.907	Pessoal e Encargos a Pagar	995.896.224	1.175.431.555
Adiantamentos Recebidos	-	798.079	Adiantamentos Recebidos	798.079	239.238
Restos a Pagar Não Processados a Liquidar	17.384.522.668	23.758.944.156	Restos a Pagar	6.139.600.234	7.528.532.853
Operações de Créditos em Liquidação	101.370	-	Não Processos - Inscrição	23.755.674.516	14.517.257.784
Emprést. Financiam. e Incentivos a Liberar	950.200.063	603.922.063	**Cancelado**	**(17.616.074.283)**	**(6.988.724.931)**
Valores em Trânsito	123.741.679	7.816.050	Operações de Créditos em Liquidação	-	15.452.000
Obrigações Tributárias	26.400.024	5.603.150	Emprést. Financiament. e Incentivos a Liberar	603.922.063	681.414.072
Restituições de Receitas a Pagar	4.840.937	1.728.971	Valores em Trânsito	7.816.050	89.672.652
Recursos a Liberar por Transferência	14.066.589.222	13.212.259.432	Obrigações Tributárias	1.914.414	12.314.891
Benefícios a Pagar	815.488.246	815.693.270	Restituições de Receitas a Pagar	1.728.971	-

ANEXO V
BALANÇO FINANCEIRO - EXERCÍCIO 2004
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

(em R$ 1,00)

INGRESSOS			DISPÊNDIOS		
TÍTULOS	2004	2003	TÍTULOS	2004	2003
Recursos a Liberar para Pagamento de RP	88.465.509.147	107.292.350.675	Recursos a Liberar por Transferência	13.210.171.432	12.420.284.354
Recursos a Liberar p/ Vinc. Pagto. p/ o INSS	18.112	1.681.767.860	Benefícios a Pagar	815.693.270	1.157.364.708
Recur. a Liberar p/ Empenho Contra Entrega	829.534	1.680.903	Recursos a Liberar para Pagamento de RP	107.292.350.675	33.238.337.998
Recursos da Previdência Social	1.287.259.775	4.732.486.035	Recursos a Liberar p/ Vinc. Pagto. p/ o INSS	1.681.767.860	2.750.021.861
Limite de Saque Recursos da Dívida Pública	816.144.626	2.174.008.499	Recurs. a Liberar p/ Empenho Contra Entrega	1.680.903	947.670
Recursos Vinculados - Entidades TCT	46.658.841	12.099.076	Recursos da Previdência Social	2.033.278.246	1.487.105.452
Provisões Financeiras	18.115.575	128.906.383	Limite de Saque Recursos da Dívida Pública	2.174.008.499	517.328.030
Outras Obrigações	1.095.223.572	2.192.141.934	Recursos Vinculados - Entidades TCT	12.099.076	20.740.909
			Ajustes do Patrimônio/Capital	25.207.542	60.376.003
			Provisões Financeiras	17.027.527	117.652.336
			Outras Obrigações	2.163.793.709	699.048.828
Receita Extra-orçamentária	**509.292.299**	**30.348.767**	**Despesas Extra-orçamentária**	**1.074.993.860**	**4.462.186.116**
Outros Ingressos	**480.381.108.917**	**334.170.558.648**	**Outros Ingressos**	**481.233.860.315**	**335.201.669.360**
Valores a Classificar	116.370.981	161.920.261	Valores a Classificar	161.920.262	44.609.975
Valores Pendentes a Curto Prazo	265.970.461.830	196.886.010.093	Valores Pendentes a Curto Prazo	265.691.770.907	197.159.771.660
Ajustes de Direitos e Obrigações	214.294.276.106	137.122.628.294	Ajustes de Direitos e Obrigações	215.380.169.147	137.997.287.725
Disponibilidade do Período Ant.	**153.098.847.761**	**99.028.056.448**	**Disponibilidade p/ o Período Seguinte**	**177.114.841.295**	**153.838.160.382**
Conta Única do Tesouro Nacional	101.871.168.474	55.467.721.040	Conta Única do Tesouro Nacional	90.868.979.186	101.871.168.473
INSS	2.639.137.975	1.180.623.734	INSS	4.507.622.880	2.639.137.975
Recursos a Disposição da Dívida Pública	5.984.544.940	23.638.281.215	Recursos a Disposição da Dívida Pública	51.560.175.449	5.984.544.940
Aplicações Financeiras	21.384.248.455	16.212.520.998	Aplicações Financeiras	22.638.579.246	21.789.136.556
Outras Disponibilidades	21.219.747.917	2.528.909.460	Outras Disponibilidades	7.539.484.534	21.554.172.437
T O T A L G E R A L	**2.010.024.314.953**	**4.433.954.806.076**	**T O T A L G E R A L**	**2.010.024.314.953**	**4.433.954.806.076**

Fonte: Siafi

ANEXO VI
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - EXERCÍCIO 2004
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

(em R$ 1,00)

R E C E I T A S				D E S P E S A S			
TÍTULOS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	TÍTULOS	FIXAÇÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA
Receitas Correntes	**441.606.095.343**	**450.589.980.945**	**(8.983.885.602)**	**Créditos Inicial e Suplementar**	**1.498.445.421.983**	**907.147.273.517**	**591.298.148.466**
Receita Tributária	124.300.612.395	128.674.367.343	(4.373.754.948)	Despesas Correntes	485.841.131.050	439.328.067.733	46.513.063.317
Receita de Contribuições	266.499.301.023	274.044.084.349	(7.544.783.326)	Pessoal e Encargos Sociais	90.226.367.045	89.367.646.911	858.720.134
Receita Patrimonial	12.402.959.773	14.741.821.837	(2.338.862.064)	Juros/Encargos da Dívida	117.359.462.995	74.373.387.100	42.986.075.895
Receita Agropecuária	23.580.866	19.896.407	3.684.459	Outras Despesas Correntes	278.255.301.010	275.587.033.722	2.668.267.288
Receita Industrial	527.565.731	340.261.340	187.304.391	Despesas de Capital	992.196.543.862	467.819.205.784	524.377.338.078
Receita de Serviços	23.084.862.703	21.100.220.549	1.984.642.154	Investimentos	14.718.884.255	10.511.654.591	4.207.229.664
Transferências Correntes	247.255.295	280.134.314	(32.879.019)	Inversões Financeiras	33.897.212.257	21.287.230.847	12.609.981.410
Rec. Corrente a Classificar	-	2	(2)	Amortização da Dívida	943.580.447.350	436.020.320.346	507.560.127.004
Outras Receitas Correntes	14.519.957.557	11.389.194.803	3.130.762.754	Reserva de Contingência	20.407.747.071	-	20.407.747.071
Receitas de Capital	**1.027.485.088.881**	**480.935.716.404**	**546.549.372.477**	**Créditos Especiais**	**239.363.153**	**77.723.773**	**161.639.380**
Operações de Crédito	978.233.457.843	438.028.303.957	540.205.153.887	Despesas Correntes	86.421.093	42.275.929	44.145.164
Alienação de Bens	2.942.764.685	619.498.885	2.323.265.800	Pessoal e Encargos Sociais	15.070.459	15.047.109	23.350
Amortizaç. de Empréstimos	23.228.585.235	17.731.484.589	5.497.100.646	Outras Despesas Correntes	71.350.634	27.228.820	44.121.814
Transferências de Capital	44.219.204	45.581.437	(1.362.233)	Despesas de Capital	152.942.060	35.447.844	117.494.216
Outras Receitas de Capital	23.036.061.914	24.510.847.536	(1.474.785.622)	Investimentos	121.378.558	17.106.444	104.272.114
				Inversões Financeiras	31.563.502	18.341.400	13.222.102
Movimentação Financeira	**(29.000.000)**	**(14.500.000)**	**(14.500.000)**	**Créditos Extraordinários**	**8.118.218.039**	**923.771.634**	**7.194.446.405**
				Despesas Correntes	5.333.981.010	325.740.226	5.008.240.784
				Pessoal e Encargos Sociais	55.321.910	48.872.152	6.449.758
				Outras Despesas Correntes	5.278.659.100	276.868.074	5.001.791.026
				Despesas de Capital	2.784.237.029	598.031.409	2.186.205.620
				Investimentos	391.897.956	322.931.892	68.966.064
				Inversões Financeiras	2.392.339.073	275.099.517	2.117.239.556
SUBTOTAL	**1.469.062.184.224**	**931.511.197.349**	**537.550.986.875**	**SUBTOTAL**	**1.506.803.003.175**	**908.148.768.925**	**598.654.234.250**
DEFICIT				**SUPERAVIT**		**23.362.428.424**	**(23.362.428.424)**
Movimentação Financeira				**Movimentação de Crédito**			
Cota				Créditos Inicial e Suplementar	(29.000.000)	608.381.849.710	608.410.849.710
Transferência Concedida	3.906.536.590	-	3.906.536.590	Despesas Correntes	(14.712.775)	166.789.464.830	166.804.177.605
Transferência Recebida	(3.906.536.590)	-	(3.906.536.590)	Pessoal e Encargos Sociais	-	10.461.534.056	-10.461.534.056
Repasse	(29.000.000)	(14.500.000)	(14.500.000)	Juros/Encargos da Dívida	-	73.351.770.106	-73.351.770.106
Autorizado	-	190.919.372.138	(190.919.372.138)	Outras Despesas Correntes	(14.712.775)	82.976.160.667	-82.990.873.442
Descentralizado	(29.000.000)	(190.933.872.138)	190.904.872.138	Despesas de Capital	(14.287.225)	441.592.384.881	441.606.672.106
				Investimentos	(14.287.225)	1.482.574.395	-1.496.861.621
				Inversões Financeiras	-	6.220.149.859	-6.220.149.859

ANEXO VI
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - EXERCÍCIO 2004
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

(em R$ 1,00)

R E C E I T A S				D E S P E S A S			
TÍTULOS	**PREVISÃO**	**EXECUÇÃO**	**DIFERENÇA**	**TÍTULOS**	**FIXAÇÃO**	**EXECUÇÃO**	**DIFERENÇA**
				Amortização da Dívida	-	433.889.660.626	433.889.660.626
				Créditos Especiais	-	33.405.050	-33.405.050
				Despesas Correntes	-	30.515.050	-30.515.050
				Pessoal e Encargos Sociais	-	15.047.109	-15.047.109
				Outras Despesas Correntes	-	15.467.941	-15.467.941
				Despesas de Capital	-	2.890.000	-2.890.000
				Investimentos	-	2.890.000	-2.890.000
				Créditos Extraordinários	-	284.068.024	-284.068.024
				Despesas Correntes	-	233.006.617	-233.006.617
				Pessoal e Encargos Sociais	-	48.872.152	-48.872.152
				Outras Despesas Correntes	-	184.134.465	-184.134.465
				Despesas de Capital	-	51.061.408	-51.061.408
				Investimentos	-	51.061.408	-51.061.408
SUBTOTAL (2)	**(29.000.000)**	**(14.500.000)**	**(14.500.000)**	**SUBTOTAL (2)**	**(29.000.000)**	**608.699.322.785**	**608.728.322.785**
DEFICIT PARCIAL		**608.713.822.785**		**SUPERAVIT PARCIAL**			
TOTAL (1 + 2)	**1.469.062.184.224**	**931.511.197.349**	**537.550.986.875**	**TOTAL (1 + 2)**	**1.506.803.003.175**	**908.148.768.925**	**598.654.234.250**
DEFICIT TOTAL				**SUPERAVIT TOTAL**		**23.362.428.424**	**-23.362.428.424**
TOTAL GERAL	**1.469.062.184.224**	**931.511.197.349**	**537.550.986.875**	**TOTAL GERAL**	**1.506.803.003.175**	**931.511.197.349**	**575.291.805.826**

Fonte: Siafi

ANEXO VII
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

(em R$ 1,00)

	PODER LEGISLATIVO		PODER JUDICIÁRIO							Ministério Público
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Supremo Tribunal Federal	Superior Tribunal de Justiça	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Justiça Eleitoral	Justiça Militar	Tribunal de Justiça do DF	
RECEITA										
Previsão	**2.283.748.118**	**2.010.162.997**	**233.798.618**	**461.007.993**	**7.798.532.864**	**6.811.044.539**	**2.380.580.964**	**188.884.610**	**794.040.651**	**1.615.031.009**
Receita Corrente	-	-	-	156.190	399.469	-	428.580	-	1.733.700	1.490.762
Receita de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mov. Financeira	2.283.748.118	2.010.162.997	233.798.618	460.851.803	7.798.133.395	6.811.044.539	2.380.152.384	188.884.610	792.306.951	1.613.540.247
Execução	**2.252.596.421**	**197.143.302**	**231.339.872**	**459.926.218**	**7.513.188.023**	**6.577.714.544**	**2.296.234.458**	**187.299.677**	**792.348.158**	**1.594.984.343**
Receita Corrente	-	-	-	285.843	389.902	1.928.439	242.663	-	625.036	2.572.673
Receita de Capital	-	-	-	-	-	78.690	-	-	-	-
Mov. Financeira	2.252.596.421	197.143.302	231.339.872	459.640.374	7.512.798.121	6.575.707.415	2.295.991.796	187.299.677	791.723.121	1.592.411.670
DESPESA										
Fixação	**2.283.748.118**	**2.010.162.997**	**233.798.618**	**922.793.811**	**7.798.607.610**	**6.812.213.682**	**2.380.638.679**	**188.884.610**	**794.140.651**	**1.615.031.009**
Inicial/Suplementar	2.283.748.118	2.010.162.997	233.797.518	461.653.008	4.297.147.064	6.406.549.802	2.393.529.483	188.698.648	793.972.297	1.615.314.965
Especiais	-	-	1.100	-	-	-	964.916	-	-	-
Extraordinários	-	-	-	-	-	-		-	-	-
Mov. de Créditos	-	-	-	461.140.803	3.501.460.546	405.663.880	(13.855.720)	185.962	168.354	(283.956)
Execução	**2.252.596.421**	**1.971.623.126**	**231.339.872**	**919.194.134**	**7.780.136.693**	**6.786.589.274**	**2.297.355.147**	**187.406.437**	**792.348.158**	**1.593.041.340**
Inicial/Suplementar	2.252.596.421	1.971.623.126	231.338.772	459.597.067	2.022.150.202	6.388.427.409	2.296.519.578	187.180.724	792.179.803	306.672.859
Especiais	-	-	1.100	-	-	-	704.212	-	-	-
Extraordinários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mov. de Créditos	-	-	-	459.597.067	5.757.986.490	398.161.864	131.357	225.713	168.354	1.286.368.480
DEFICIT	**-**	**1.774.479.824**	**-**	**459.267.917**	**266.948.670**	**208.874.730**	**1.120.689**	**106.760**	**-**	
SUPERAVIT										**1.943.003**

Fonte: Siafi

ANEXO VIII
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO

(em R$ 1,00)

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA				Fundos Especiais
		Autarquia	Fundações	Empresas Públicas	Sociedades de Economia	
RECEITA						
Previsão	**1.208.264.128.346**	**170.956.424.877**	**10.141.536.182**	**10.824.692.531**	**2.255.673.723**	**43.293.407.242**
Receita Corrente	332.812.669.591	95.791.212.971	240.641.978	1.585.297.496	379.622.972	12.220.579.424
Receita de Capital	1.020.796.960.358	15.530.055	8.144.787	5.332.330.116	189.064	1.775.694.501
Mov. Financeira	(145.345.501.603)	75.149.681.851	9.892.749.417	3.907.064.919	1.875.861.687	29.297.133.317
Execução	**728.789.326.763**	**158.357.450.751**	**8.690.169.107**	**4.466.250.550**	**1.791.882.161**	**8.451.032.852**
Receita Corrente	340.651.261.905	97.804.647.848	208.610.161	1.756.567.160	304.022.792	11.510.866.501
Receita de Capital	479.402.565.183	27.883.162	6.320.137	174.589.385	208.930	1.438.359.668
Mov. Financeira	(91.264.500.325)	60.524.919.741	8.475.238.810	2.535.094.005	1.487.650.440	(4.498.193.317)
DESPESA						
Fixação	**1.244.962.875.734**	**172.739.073.179**	**10.169.398.327**	**8.788.208.024**	**2.164.978.181**	**44.613.788.369**
Inicial/Suplementar	1.241.724.767.244	165.166.829.317	9.363.483.062	8.391.785.246	2.052.819.205	52.736.502.433
Especiais	141.576.166	61.104.937	20.000.000	-	4.390.000	11.326.034
Extraordinários	7.656.714.498	420.672.698		-	-	40.830.843
Mov. de Créditos	4.560.182.174)	7.090.466.227	785.915.265	396.422.778	107.768.976	(8.174.870.941)
Execução	**670.458.984.743**	**166.188.337.580**	**9.633.367.285**	**4.552.056.781**	**1.844.164.567**	**31.687.414.754**
Inicial/Suplementar	82.919.658.990	154.672.871.049	8.464.278.374	4.150.160.152	1.736.031.915	30.912.324.751
Especiais	9.979.779	11.680.732	18.341.400	-	2.776.500	835.000
Extraordinários	240.501.402	358.371.365		-	-	40.830.843
Mov. de Créditos	587.288.844.571	11.145.414.435	1.150.747.511	401.896.629	105.356.152	733.424.160
DÉFICIT		**7.830.886.829**	**943.198.178**	**85.806.231**	**52.282.405**	**23.236.381.902**
SUPERÁVIT	**58.330.342.020**					

Fonte: Siafi

ANEXO IX
BALANÇO FINANCEIRO DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

(em R$ 1,00)

	LEGISLATIVO		PODER JUDICIÁRIO							Ministério Público
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Supremo Tribunal Federal	Superio Tribunal de Justiça	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Justiça Eleitoral	Justiça Militar	Tribunal de Justiça do DF	
INGRESSOS	**2.525.395.235**	**3.298.051.869**	**276.194.879**	**525.646.273**	**25.707.018.432**	**406.255.555**	**5.245.892.019**	**14.601.934.267**	**872.761.995**	**3.359.640.973**
Ingressos Orçamentários	**2.282.420.026**	**2.653.244.042**	**233.297.339**	**461.195.945**	**21.726.990.578**	**378.105.170**	**4.781.412.470**	**13.605.476.408**	**794.495.247**	**3.220.414.073**
Receitas Orçamentárias	**-**	**-**	**-**	**285.843**	**389.902**	**-**	**242.663**	**2.007.129**	**625.036**	**2.572.673**
Receitas Correntes	-	-	-	285.843	389.902	-	242.663	1.928.439	625.036	2.572.673
Receitas de Capital	-	-	-	-	-	-	-	78.690	-	-
Deduções da Receita	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências Recebidas	**2.282.420.026**	**2.653.244.042**	**233.297.339**	**460.910.102**	**21.726.600.676**	**378.105.170**	**4.781.169.807**	**13.603.469.279**	**793.870.210**	**3.217.841.400**
Ingressos Extra-orçamentários	**242.610.412**	**641.987.212**	**42.852.887**	**64.338.522**	**3.979.637.243**	**28.150.384**	**464.412.561**	**996.278.250**	**77.608.066**	**139.193.010**
Valores em Circulação	125.171.949	102.861.494	15.438.017	42.812.433	1.387.402.437	13.005.765	170.732.171	258.589.473	28.738.455	30.595.720
Valores a Classificar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Valores Pendentes a Curto Prazo	29.823.605	64.724.869	1.957.467	1.043.366	305.344.717	5.946.763	73.946.112	253.537.722	13.353	32.847.610
Depósitos	1.605.712	909.168	35.845	222.515	25.885.941	79.864	530.034	2.006.473	1.127.726	60.518
Obrigações em Circulação	85.914.215	76.184.723	25.418.374	20.260.208	1.034.622.270	8.114.667	203.144.695	337.855.180	47.624.164	75.376.105
Receitas Extra-Orçamentária	-	-	-	-	10.000.000	-	-	-	-	-
Ajustes de Direitos/Obrigações	94.932	12.053.872	3.184	-	1.216.381.876	1.003.269	14.019.980	63.494.099	104.368	312.700
Transferências Recebidas	-	385.253.086	-	-	2	56	2.039.570	80.795.304	-	357
Disponibilidade do Período Anterior	**364.797**	**2.820.616**	**44.653**	**111.806**	**390.610**	**-**	**66.988**	**179.609**	**658.682**	**33.890**
DISPÊNDIOS	**2.525.395.235**	**3.298.051.869**	**276.194.879**	**525.646.273**	**25.707.018.432**	**406.255.555**	**5.245.892.019**	**14.601.934.267**	**872.761.995**	**3.359.640.973**
Dispêndios Orçamentários	**2.282.420.026**	**2.653.453.865**	**233.297.339**	**461.152.638**	**21.993.939.249**	**378.211.930**	**4.782.533.158**	**13.814.351.137**	**794.495.247**	**3.218.471.070**
Despesas Orçamentárias	**2.252.596.421**	**1.971.623.126**	**231.339.872**	**459.597.067**	**7.780.136.693**	**187.406.437**	**2.297.355.147**	**6.786.589.274**	**792.348.158**	**1.593.041.340**
Despesas Correntes	2.220.474.797	1.929.212.485	220.892.538	452.134.724	7.572.058.790	181.273.242	2.075.404.543	6.554.628.661	764.866.826	1.523.268.297
Despesas de Capital	32.121.624	42.410.641	10.447.334	7.462.343	208.077.903	6.133.194	221.950.604	231.960.613	27.481.332	69.773.043
Transferências Concedidas	**29.823.605**	**681.830.739**	**1.957.467**	**1.555.571**	**14.213.802.556**	**190.805.493**	**2.485.178.011**	**7.027.761.864**	**2.147.089**	**1.625.429.730**
Dispêndios Extra-orçamentários	**242.533.200**	**643.794.563**	**42.861.682**	**64.330.707**	**3.712.601.808**	**28.028.647**	**463.232.634**	**787.318.818**	**77.683.061**	**141.148.782**
Valores em Circulação	165.419.853	131.446.689	33.261.997	22.058.945	1.214.195.059	11.349.806	304.692.140	436.214.721	47.844.858	101.824.069
Valores a Classificar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Valores Pendentes a Curto Prazo	22.753.419	53.549.116	2.887.448	744.485	103.398.913	9.540.013	48.007.182	36.308.670	3.473	17.194.157
Depósitos	1.805.410	1.139.891	44.641	204.831	39.561.756	-	364.286	2.126.389	681.160	47.753
Obrigações em Circulação	52.554.518	61.921.136	6.662.231	40.348.241	1.143.292.351	2.865.165	83.669.138	229.537.862	25.660.109	21.771.087
Despesas Extra-Orçamentárias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ajustes de Direitos e Obrigações	-	10.484.644	5.366	974.205	1.212.153.726	4.273.607	24.460.318	2.335.873	2.503.021	311.360
Transferências Concedidas	-	385.253.086	-	-	2	56	2.039.570	80.795.304	990.441	357
Disponibilidade p/o Período Seguinte	**442.009**	**803.441**	**35.857**	**162.929**	**477.376**	**14.977**	**126.227**	**264.312**	**583.687**	**21.121**

Fonte: Siafi

ANEXO X
BALANÇO FINANCEIRO DO PODER EXEXUTIVO

(em R$ 1,00)

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA				Fundos Especiais
		Autarquia	Fundações	Empresas Públicas	Sociedades de Economia	
INGRESSOS	**3.963.648.149.495**	**866.032.452.610**	**23.475.234.835**	**293.794.420.319**	**3.564.191.617**	**231.287.605.431**
Ingressos Orçamentários	**2.360.195.724.729**	**408.256.514.006**	**13.108.948.785**	**6.824.373.889**	**1.995.343.131**	**124.923.689.800**
Receitas Orçamentárias	**819.773.515.233**	**97.832.531.010**	**214.930.298**	**1.931.156.545**	**304.231.722**	**13.229.538.025**
Receitas Correntes	351.250.580.522	98.844.453.523	208.611.364	1.760.583.712	305.850.838	11.696.493.531
Receitas de Capital	479.307.075.436	28.023.552	6.320.137	174.600.574	208.930	1.533.906.959
Deduções da Receita	(10.784.140.725)	(1.039.946.065)	(1.203)	(4.027.741)	(1.828.046)	(862.465)
Transferências Recebidas	**1.540.422.209.496**	**310.423.982.996**	**12.894.018.488**	**4.893.217.344**	**1.691.111.409**	**111.694.151.776**
Ingressos Extra-orçamentários	**1.461.607.021.540**	**390.310.918.521**	**10.273.809.396**	**203.781.024.379**	**1.475.813.595**	**99.342.216.458**
Valores em Circulação	132.358.762.863	17.092.177.646	2.932.602.327	4.202.490.299	18.943.862	643.955.048
Valores a Classificar	27.910.133	9.399.731	31.305.538	26.689.094.777	819.726.658	4.151
Valores Pendentes a Curto Prazo	201.585.029.651	8.945.092.710	1.028.272.959	150.886.111	0	53.635.667.507
Depósitos	7.534.646.877	103.054.429.313	23.595.359	80.150.415	24.545.363	200.401.388
Obrigações em Circulação	126.379.282.967	157.563.827.243	2.534.812.237	104.479.785.841	10.130.945	21.713.310.853
Receitas Extra-Orçamentária	321.657.923	59.379.132.852	303.282.218	37.083.026.576	453.770.108	7.033.806
Ajustes de Direitos/Obrigações	175.508.067.515	10.075.010.239	3.376.054.855	30.040.669.852	2.866	22.875.097.005
Transferências Recebidas	817.891.663.612	34.191.848.787	43.883.905	1.054.920.508	148.693.793	266.746.699
Disponibilidade do Período Anterior	**141.845.403.225**	**67.465.020.083**	**92.476.653**	**83.189.022.052**	**93.034.892**	**7.021.699.172**
DISPÊNDIOS	**3.963.648.149.495**	866.032.452.610	23.475.234.835	**293.794.420.319**	**3.564.191.617**	231.287.605.431
Dispêndios Orçamentários	**2.304.379.265.420**	**416.087.400.835**	**14.052.146.963**	**6.910.180.119**	**2.047.625.536**	**147.879.770.216**
Despesas Orçamentárias	**670.918.581.810**	**166.188.337.580**	**9.633.367.285**	**4.552.056.781**	**1.844.164.567**	**31.687.414.754**
Despesas Correntes	225.337.049.442	160.432.590.087	8.740.366.851	3.431.684.606	1.232.560.046	17.783.086.333
Despesas de Capital	445.581.532.369	5.755.747.493	893.000.434	1.120.372.175	611.604.521	13.904.328.421
Transferências Concedidas	**1.633.460.683.609**	**249.899.063.255**	**4.418.779.678**	**2.358.123.339**	**203.460.969**	**116.192.355.461**
Dispêndios Extra-orçamentários	**1.512.106.759.313**	**393.423.986.829**	**9.287.304.598**	**213.586.768.904**	**1.428.093.744**	**57.192.774.530**
Valores em Circulação	90.088.552.726	13.873.453.964	2.519.511.127	4.226.292.751	17.818.172	32.233.632.658
Valores a Classificar	392.286	9.811.196	29.472.389	27.126.550.213	1.183.959.770	0
Valores Pendentes a Curto Prazo	232.694.281.041	10.492.909.194	1.167.297.865	170.192.615	0	20.995.537.301
Depósitos	4.305.264.847	95.465.820.717	21.337.542	88.492.927	26.071.187	435.512
Obrigações em Circulação	164.337.997.149	202.345.409.820	2.832.051.020	93.281.756.565	7.234.728	1.406.515.060
Despesas Extra-Orçamentárias	1.039.238.339	30.522.915.272	115.605.751	53.309.156.145	142.618.043	1.843.885
Ajustes de Direitos e Obrigações	202.114.640.749	6.306.103.347	2.400.643.276	34.221.315.496	0	2.319.675.436
Transferências Concedidas	817.526.392.175	34.407.563.320	201.385.627	1.163.012.192	50.391.845	235.134.679
Disponibilidade p/ Período Seguinte	**147.162.124.762**	**56.521.064.947**	**135.783.274**	**73.297.471.296**	**88.472.337**	**26.215.060.686**

Fonte: Siafi

ANEXO XI
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

(em R$1,00)

	LEGISLATIVO		PODER JUDICIÁRIO							Ministério Público
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Supremo Tribunal Federal	Superior Tribunal de Justiça	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Justiça Eleitoral	Justiça Militar	Tribunal de Justiça do DF	
VARIAÇÕES ATIVAS	**2.357.288.694**	**3.159.923.298**	**258.158.955**	**486.352.899**	**29.324.253.843**	**400.938.291**	**5.347.950.963**	**14.836.860.879**	**872.088.916**	**3.390.390.238**
ORÇAMENTÁRIAS	**2.327.366.176**	**2.699.701.958**	**252.144.393**	**482.821.111**	**22.039.466.943**	**395.955.946**	**5.118.459.246**	**13.991.400.781**	**857.011.991**	**3.344.031.342**
Receitas Orçamentárias	**-**	**-**	**-**	**285.843**	**389.902**	**-**	**242.663**	**2.007.129**	**625.036**	**2.572.673**
Corrente	-	-	-	285.843	389.902	-	242.663	1.928.439	625.036	2.572.673
Capital	-	-	-	-		-	-	78.690	-	-
Interferências Ativas	**2.282.420.026**	**2.653.244.042**	**233.297.339**	**460.910.102**	**21.726.600.676**	**378.105.170**	**4.781.169.807**	**13.603.469.279**	**793.870.210**	**3.217.841.400**
Mutações Ativas	**44.946.150**	**46.457.916**	**18.847.054**	**21.625.166**	**312.476.365**	**17.850.775**	**337.046.776**	**385.924.373**	**62.516.744**	**123.617.269**
Incorporação de Ativos	44.946.150	44.244.413	18.847.054	21.625.166	312.476.365	17.850.775	337.046.776	385.924.373	62.516.744	123.617.269
Desincorporação de Passivos	-	2.213.504	-	-	-	-	-	-	-	-
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**29.922.518**	**460.221.341**	**6.014.562**	**3.531.787**	**7.284.786.900**	**4.982.346**	**229.491.717**	**845.460.098**	**15.076.925**	**46.358.895**
Interferências Ativas	**15.539.100**	**433.489.627**	**-**	**-**	**19.719.911**	**80.066**	**132.597.598**	**83.818.197**	**-**	**2.854.140**
Acréscimos Patrimoniais	**14.383.418**	**26.731.713**	**6.014.562**	**3.531.787**	**7.265.066.989**	**4.902.280**	**96.894.119**	**761.641.901**	**15.076.925**	**43.504.755**
Incorporação de Ativos	8.314.460	14.301.427	5.502.772	1.841.736	549.504.506	4.581.615	55.470.790	119.895.796	14.069.964	12.274.059
Ajustes de Bens, Valores e Créditos	376.049	712.655	-	-	30.629.177	-	33.549.032	14.887.450	-	24.158.296
Desincorporação de Passivos	5.692.909	10.021.217	511.790	1.690.052	6.684.810.603	320.665	7.872.985	624.426.850	1.006.961	7.034.423
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	1.696.415	-	-	122.703	-	1.312	2.431.806	-	37.977
VARIAÇÕES PASSIVAS	**2.328.051.849**	**3.177.718.945**	**242.257.621**	**485.848.080**	**31.682.985.736**	**388.565.577**	**5.092.474.955**	**14.756.056.118**	**845.738.791**	**3.301.098.496**
ORÇAMENTÁRIAS	**2.282.526.729**	**2.692.342.411**	**233.297.339**	**461.152.638**	**22.044.819.249**	**378.211.930**	**4.782.742.247**	**13.814.445.973**	**794.495.247**	**3.218.471.070**
Despesas Orçamentárias	**2.252.596.421**	**1.971.623.126**	**231.339.872**	**459.597.067**	**7.780.136.693**	**187.406.437**	**2.297.355.147**	**6.786.589.274**	**792.348.158**	**1.593.041.340**
Corrente	2.220.474.797	1.929.212.485	220.892.538	452.134.724	7.572.058.790	181.273.242	2.075.404.543	6.554.628.661	764.866.826	1.523.268.297
Capital	32.121.624	42.410.641	10.447.334	7.462.343	208.077.903	6.133.194	221.950.604	231.960.613	27.481.332	69.773.043
Interferências Passivas	**29.823.605**	**681.830.739**	**1.957.467**	**1.555.571**	**14.213.802.556**	**190.805.493**	**2.485.178.011**	**7.027.761.864**	**2.147.089**	**1.625.429.730**
Mutações Passivas	**106.703**	**38.888.546**	**-**	**-**	**50.880.000**	**-**	**209.089**	**94.836**	**-**	**-**
Desincorporação de Ativos	106.703	-	-	-	50.880.000	-	209.089	94.836	-	-
Incorporação de Passivos	-	38.888.546	-	-	-	-	-	-	-	-
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**45.525.121**	**485.376.534**	**8.960.282**	**24.695.443**	**9.638.166.487**	**10.353.647**	**309.732.707**	**941.610.144**	**51.243.544**	**82.627.426**
Interferências Passivas	**15.431.410**	**432.860.514**	**-**	**-**	**9.923.823**	**80.066**	**132.682.653**	**83.750.708**	990.441	**2.889.609**
Decréscimos Patrimoniais	**30.093.710**	**52.516.021**	**8.960.282**	**24.695.443**	**9.628.242.664**	**10.273.581**	**177.050.054**	**857.859.436**	**50.253.104**	**79.737.817**
Desincorporação de Ativos	29.671.533	47.526.195	8.947.743	21.191.407	564.937.927	9.602.302	143.879.898	278.743.527	50.175.480	79.488.505
Ajustes de Bens, Valores e Créditos	422.177	-	-	-	5.800.292	-	20.292.299	2.907.056	-	46.250
Incorporação de Passivos	-	4.987.501	12.539	2.520.497	9.057.323.957	671.280	11.548.384	574.530.420	27.400	144.366
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	2.325	-	983.539	180.487	-	1.329.473	1.678.434	50.224	58.696
RESULTADO PATRIMONIAL	**29.236.845**	**(17.795.647)**	**15.901.335**	**504.818**	**(2.358.731.893)**	**12.372.714**	**255.476.008**	**80.804.761**	**26.350.125**	**89.291.742**
DÉFICIT	-	17.795.647	-	-	2.358.731.893	-	-	-	-	-
SUPERÁVIT	29.236.845	-	15.901.335	504.818	-	12.372.714	255.476.008	80.804.761	26.350.125	89.291.742

Fonte: Siafi

ANEXO XII
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DO PODER EXECUTIVO

(em R$ 1,00)

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA				Fundos Especiais
		Autarquia	Fundações	Empresas Públicas	Sociedades de Economia	
VARIAÇÕES ATIVAS	**4.617.351.423.905**	**1.794.463.592.703**	**25.576.266.432**	**428.188.205.677**	**3.680.852.434**	**393.969.220.888**
ORÇAMENTÁRIAS	**2.863.382.485.819**	**414.472.406.486**	**14.550.166.008**	**8.711.958.486**	**2.957.825.222**	**139.263.576.646**
Receitas Orçamentárias	**819.773.515.233**	**97.832.531.010**	**214.930.298**	**1.931.156.545**	**304.231.722**	**13.229.538.025**
Corrente	340.466.439.797	97.804.507.459	208.610.161	1.756.555.971	304.022.792	11.695.631.066
Capital	479.307.075.436	28.023.552	6.320.137	174.600.574	208.930	1.533.906.959
Interferências Ativas	**1.540.422.209.496**	**310.423.982.996**	**12.894.018.488**	**4.893.217.344**	**1.691.111.409**	**111.694.151.776**
Mutações Ativas	**503.186.761.090**	**6.215.892.480**	**1.441.217.222**	**1.887.584.597**	**962.482.091**	**14.339.886.845**
Incorporação de Ativos	13.909.255.131	5.915.370.862	1.437.889.907	1.396.333.948	627.264.819	14.303.313.637
Desincorporação de Passivos	489.277.505.958	300.521.618	3.327.315	491.250.650	335.217.272	36.573.208
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**1.753.968.938.086**	**1.379.991.186.217**	**11.026.100.425**	**419.476.247.191**	**723.027.212**	**254.705.644.242**
Receitas Extra-Orçamentárias	**81.370**	**59.536.591.086**	**269.151.204**	**38.950.611.127**	**134.911.354**	**553.057.340**
Interferências Ativas	**1.222.624.968.758**	**1.192.472.124.402**	**1.962.945.660**	**378.285.770.201**	**21.545.857**	**223.769.978.311**
Acréscimos Patrimoniais	**531.343.887.957**	**127.982.470.728**	**8.794.003.561**	**2.239.865.864**	**566.570.001**	**30.382.608.592**
Incorporação de Ativos	162.744.673.309	19.398.109.027	7.335.570.478	968.105.779	206.818.917	22.758.244.698
Ajustes de Bens, Valores e Créditos	102.032.662.061	101.671.895.304	150.324.012	163.690.832	19.607.349	5.588.847.100
Desincorporação de Passivos	152.352.097.027	6.042.754.940	1.203.679.806	701.784.864	299.053.228	2.009.484.967
Ajustes de Obrigações	55.163.822.299	732.458.612	6.914.617	53.177.152	33.537.903	9.040.111
Valorizações Diversas				2.262	-	
Ajustes Monetários do Balanço		281.200		1.341.943	1.424.321	-
Resultado da Equivalência Patrimonial	15.823.599.113			-	-	
Ajustes de Exercícios Anteriores	43.227.034.150	136.903.393	97.514.647	3.655.323	6.128.283	16.991.716
Acréscimos Patrimoniais Diversos		68.251	-	348.107.710	-	-
VARIAÇÕES PASSIVAS	**4.558.278.413.371**	**1.798.750.138.280**	**24.431.532.828**	**426.598.588.557**	**4.050.192.698**	**382.823.893.283**
ORÇAMENTÁRIAS	**2.775.053.963.964**	**418.730.542.950**	**14.302.486.673**	**9.627.278.200**	**2.568.738.928**	**150.053.314.744**
Despesas Orçamentárias	**670.918.581.810**	**166.188.337.580**	**9.633.367.285**	**4.552.056.781**	**1.844.164.567**	**31.687.414.754**
Corrente	225.337.049.442	160.432.590.087	8.740.366.851	3.431.684.606	1.232.560.046	17.783.086.333
Capital	445.581.532.369	5.755.747.493	893.000.434	1.120.372.175	611.604.521	13.904.328.421
Interferências Passivas	**1.633.460.683.609**	**249.899.063.255**	**4.418.779.678**	**2.358.123.339**	**203.460.969**	**116.192.355.461**
Mutações Passivas	**470.674.698.545**	**2.643.142.115**	**250.339.710**	**2.717.098.081**	**521.113.392**	**2.173.544.528**
Desincorporação de Ativos	32.981.576.789	2.459.384.588	248.752.056	2.175.235.953	123.668.008	2.143.981.385
Incorporação de Passivos	437.693.121.755	183.757.527	1.587.654	541.862.128	397.445.384	29.563.143
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**1.783.224.449.407**	**1.380.019.595.330**	**10.129.046.155**	**416.971.310.357**	**1.481.453.770**	**232.770.578.539**
Despesas Extra-Orçamentárias	**559.633.905**	**56.180.828.202**	**115.605.751**	**36.455.285.742**	**-**	**537.419.903**

ANEXO XII
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DO PODER EXECUTIVO

(em R$ 1,00)

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA				Fundos Especiais
		Autarquia	Fundações	Empresas Públicas	Sociedades de Economia	
Interferências Passivas	**1.222.404.319.056**	**1.192.586.621.867**	**2.077.670.069**	**378.309.552.526**	**20.417.300**	**223.748.317.754**
Decréscimos Patrimoniais	**560.260.496.446**	**131.252.145.261**	**7.935.770.335**	**2.206.472.089**	**1.461.036.470**	**8.484.840.882**
Desincorporação de Ativos	144.883.967.878	25.894.121.531	3.173.163.630	939.580.180	391.413.317	2.152.246.286
Ajustes de Bens, Valores e Créditos	26.053.701.215	101.034.645.615	3.983.718.374	107.771.738	110.949.161	4.514.707.431
Incorporação de Passivos	155.874.038.510	1.788.940.197	675.416.921	773.513.973	735.987.428	1.521.893.826
Ajustes de Obrigações	193.035.367.361	2.504.363.822	48.396.262	213.094.266	196.745.313	184.483.840
Ajustes Monetários do Balanço		281.200		-	22.473.693	-
Resultado da Equivalência Patrimonial	13.485.866.132			-	10.639	
Ajustes de Exercícios Anteriores	26.927.555.350	25.995.032	55.075.148	4.857.840	3.456.918	111.509.499
Decréscimos Patrimoniais Diversos		3.797.864		167.654.091	-	
RESULTADO PATRIMONIAL	**59.073.010.534**	**(4.286.545.577)**	**1.144.733.605**	**1.589.617.120**	**(369.340.264)**	**11.145.327.605**
DÉFICIT	-	4.286.545.577		-	369.340.264	
SUPERÁVIT	59.073.010.534		1.144.733.605	1.589.617.120	-	11.145.327.605

Fonte: Siafi

ANEXO XIII
BALANÇO PATRIMONIAL DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

(em R$ 1,00)

	LEGISLATIVO		PODER JUDICIÁRIO							Ministério Público
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Supremo Tribunal Federal	Superior Tribunal de Justiça	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Justiça Eleitoral	Justiça Militar	Tribunal de Justiça do DF	
ATIVO	**981.554.191**	**854.600.674**	**182.795.105**	**215.169.850**	**2.940.237.234**	**67.933.350**	**1.745.171.025**	**1.993.733.476**	**294.869.265**	**577.992.729**
ATIVO FINANCEIRO	**164.774.174**	**132.099.190**	**33.297.855**	**21.602.118**	**1.210.915.001**	**11.364.574**	**304.132.091**	**433.524.775**	**47.901.482**	**101.843.547**
Disponível	442.009	803.441	35.857	162.929	477.376	14.977	126.227	264.312	583.687	21.121
Créditos em Circulação	164.332.165	131.295.749	33.261.997	21.439.190	1.210.437.625	11.349.597	304.005.864	433.260.463	47.317.794	101.822.425
Valores Pendentes CP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ativo Financeiro a LP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ATIVO NÃO-FINANCEIRO	**411.333.255**	**429.970.600**	**109.343.975**	**150.271.906**	**1.306.672.504**	**51.328.846**	**1.118.474.579**	**1.332.259.114**	**205.116.953**	**401.379.566**
Realizável a CP	10.677.510	19.703.107	7.644.758	7.879.383	95.923.463	11.102.266	61.593.991	68.645.222	8.426.323	22.112.046
Valores Pendentes CP	19.415.873	29.162.751	8.145.554	6.261.110	113.864.454	6.279.314	82.127.097	144.518.225	18.948.314	59.757.199
Realizável LP	2.449.302	-	-	-	101.856	-	16.959	82.110	-	-
Permanente	378.790.570	381.104.742	93.553.663	136.131.413	1.096.782.732	33.947.267	974.736.532	1.119.013.556	177.742.317	319.510.321
ATIVO REAL	**576.107.428**	**562.069.791**	**142.641.830**	**171.874.025**	**2.517.587.505**	**62.693.421**	**1.422.606.670**	**1.765.783.889**	**253.018.435**	**503.223.113**
ATIVO COMPENSADO	**405.446.763**	**292.530.884**	**40.153.275**	**43.295.825**	**422.649.729**	**5.239.929**	**322.564.355**	**227.949.588**	**41.850.830**	**74.769.616**
PASSIVO	**981.554.191**	**854.600.674**	**182.795.105**	**215.169.850**	**2.940.237.234**	**67.933.350**	**1.745.171.025**	**1.993.733.476**	**294.869.265**	**577.992.729**
PASSIVO FINANCEIRO	**81.986.382**	**72.115.685**	**25.011.272**	**19.742.393**	**903.339.948**	**8.099.202**	**198.984.642**	**329.728.212**	**47.947.506**	**68.595.647**
Depósitos	1.667.129	940.498	94.331	229.999	28.312.639	79.864	1.140.253	2.742.219	1.225.935	85.631
Obrigações em Circulação	80.316.238	71.175.187	24.916.941	19.488.699	874.979.719	8.019.232	197.844.388	326.854.662	46.721.571	68.510.016
Valores Pendentes CP	-	-	-		-	-	-	-	-	-
Passivo Financeiro a LP	3.015	-	-	23.696	47.591	107	-	131.331	-	-
PASSIVO NÃO FINANCEIRO	**29.823.605**	**83.054.322**	**1.957.467**	**2.645.320**	**6.019.133.836**	**1.722.695**	**73.829.826**	**559.668.480**	**10.985**	**28.508.145**
Obrigações em Circulação	-	155.687	-	1.601.954	3.116.153.486	-	5.047	322.349.190	-	-
Valores Pendentes a CP	29.823.605	46.379.280	1.957.467	1.043.366	292.055.952	1.722.695	73.824.779	237.265.389	10.985	28.508.145
Exigível LP	-	36.519.355	-	-	2.610.924.398	-	-	53.901	-	-
Resultado de Exercícios Futuros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PASSIVO REAL	**111.809.988**	**155.170.007**	**26.968.739**	**22.387.713**	**6.922.473.784**	**9.821.897**	**272.814.467**	**889.396.692**	**47.958.491**	**97.103.792**
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	**464.297.441**	**406.899.783**	**115.673.090**	**149.486.311**	**(4.404.886.279)**	**52.871.523**	**1.149.792.203**	**876.387.197**	**205.059.944**	**406.119.321**
Patrimônio / Capital	435.060.596	424.839.050	99.771.756	148.981.493	(2.050.021.544)	40.498.809	894.316.194	795.582.436	178.709.820	316.796.985
Reservas	29.236.845		-	-	3.867.157		-	-	-	30.594
Lucros ou Prej. Acum.		(143.620)	-	-	-		-	-	-	-
Resultado do Período		(17.795.647)	15.901.335	504.818	(2.358.731.893)	12.372.714	255.476.008	80.804.761	26.350.125	89.291.742
PASSIVO COMPENSADO	**405.446.763**	**292.530.884**	**40.153.275**	**43.295.825**	**422.649.729**	**5.239.929**	**322.564.355**	**227.949.588**	**41.850.830**	**74.769.616**

Fonte: Siafi

ANEXO XIV
BALANÇO PATRIMONIAL DO PODER EXECUTIVO

(em R$ 1,00)

	Administração Direta	Administração Indireta				Fundos Especiais
		Autarquia	Fundações	Empresas Públicas	Sociedades de Economia	
ATIVO	**2.662.483.830.345**	**1.176.295.234.563**	**43.677.230.820**	**4.237.349.681.220**	**14.380.812.690**	**304.507.702.008**
Ativo Financeiro	**272.512.543.113**	**68.658.138.442**	**2.638.171.562**	**80.037.028.076**	**1.264.475.613**	**58.485.372.521**
Disponível	147.162.124.762	56.521.064.947	135.783.274	73.297.471.296	88.472.337	26.215.060.686
Créditos em Circulação	89.980.704.905	12.136.271.523	2.502.051.915	6.650.656.077	1.070.608.822	32.233.062.843
Valores Pendentes CP	35.369.391.759			1.058.113	-	37.248.993
Ativo Financeiro a LP	321.687	801.973	336.374	87.842.590	105.394.454	0
Ativo Não-Financeiro	**1.077.398.707.337**	**677.065.531.382**	**21.238.777.499**	**275.278.233.881**	**6.009.045.724**	**114.901.187.115**
Realizável a CP	53.470.866.343	420.868.449.444	1.255.579.065	91.058.592.577	222.336.577	2.119.255.084
Valores Pendentes CP	62.085.212.721	9.166.527.080	1.072.623.600	201.175.282	67.800.379	21.715.901.131
Realizável LP	745.758.338.271	215.252.989.594	680.982.679	164.330.918.188	2.650.443.734	85.513.600.676
Permanente	216.084.290.003	31.777.565.264	18.229.592.155	19.687.547.834	3.068.465.034	5.552.430.223
Ativo Real	**1.349.911.250.450**	**745.723.669.825**	**23.876.949.061**	**355.315.261.958**	**7.273.521.337**	**173.386.559.636**
Ativo Compensado	**1.312.572.579.895**	**430.571.564.738**	**19.800.281.759**	**3.882.034.419.262**	**7.107.291.353**	**131.121.142.372**
PASSIVO	**2.662.483.830.345**	**1.176.295.234.563**	**43.677.230.820**	**4.237.349.681.220**	**14.380.812.690**	**304.507.702.008**
Passivo Financeiro	**117.939.881.126**	**260.593.778.725**	**2.701.467.944**	**163.314.390.311**	**463.816.132**	**35.688.204.382**
Depósitos	7.713.994.416	103.278.353.028	81.406.924	104.542.928.865	17.812.493	201.458.743
Obrigações em Circulação	110.086.788.865	154.897.912.401	2.550.413.380	37.249.206.357	442.969.193	2.651.750.125
Valores Pendentes CP	138.911.981	2.417.447.602	69.528.972	62.805.434	3.034.447	32.834.955.458
Passivo Financeiro a LP	185.864	65.695	118.668	21.459.449.655	-	40.056
Passivo Não Financeiro	**1.403.575.881.222**	**274.162.666.974**	**758.556.837**	**155.271.534.184**	**5.240.421.852**	**93.115.738.374**
Obrigações em Circulação	465.182.265.486	96.808.739.738	275.831.690	18.865.640.443	1.402.526.805	1.144.952.300
Operações Especiais				1.147.461.498	-	
Valores Pendentes a CP	58.205.942.022	6.283.948.014	431.010.233	2.472.477	291.944	20.800.685.012
Exigível LP	880.187.673.713	171.069.979.223	51.714.914	135.217.315.177	3.781.915.225	71.170.101.063
Resultado de Exercícios Futuros	-			38.644.589	55.687.878	
Passivo Real	**1.521.515.762.348**	**534.756.445.699**	**3.460.024.781**	**318.585.924.496**	**5.704.237.983**	**128.803.942.756**
Patrimônio Líquido	**(171.604.511.898)**	**210.967.224.125**	**20.416.924.280**	**36.729.337.462**	**1.569.283.353**	**44.582.616.880**
Patrimônio / Capital	(236.152.935.425)	4.598.175.350	3.480.829.845	40.352.760.318	3.832.428.460	(49.816.072.041)
Reservas	5.572.936.283	4.426.504.809	691.270.827	2.785.604.291	426.407.539	102.593
Lucros ou Prej. Acum.	(126.760.135)	206.229.089.543	15.100.079.788	(6.409.027.147)	(2.689.552.646)	83.140.649.796
Resultado do Período	59.102.247.379	(4.286.545.577)	1.144.733.605	-	-	11.145.327.605
Passivo Compensado	**1.312.572.579.895**	**430.571.564.738**	**19.800.281.759**	**3.882.034.419.262**	**7.107.291.353**	**131.121.142.372**

Fonte: Siafi

Nota: Há diferenças nos valores dos Balanços Patrimoniais constantes do SIAFI e os impressos no BGU referentes a Fundos, Fundações e Autarquias. Os Balanços aqui apresentados foram obtidos no SIAFI, através da transação BALANSINT.

6 AVALIAÇÃO DAS AÇÕES EM INFRA-ESTRUTURA

6 AVALIAÇÃO DAS AÇÕES EM INFRA-ESTRUTURA

6.1 INTRODUÇÃO

Pela importância do tema, complexidade dos problemas e urgência requerida para a solução das pendências existentes no setor de infra-estrutura, o Relatório de Contas de Governo traz este capítulo especial sobre esse setor.

Referido capítulo foi dividido em duas partes. A primeira contém a análise agregada dos níveis de investimento e possui foco em questões de natureza institucional, que afetam todos os setores de infra-estrutura. A segunda parte apresenta o exame de questões específicas relevantes para cada um dos setores.

Freqüentemente, avalia-se que os problemas enfrentados pelo setor de infra-estrutura podem ser resolvidos por meio do aumento de investimentos. Referida avaliação parte do pressuposto, cuja validade é discutível, de que as falhas detectadas nesse setor decorram de forma praticamente exclusiva da falta de recursos. Entretanto, como se verá ao longo deste relatório, existem outros fatores que são relevantes para explicar o atual estágio do setor.

Visando definir quais são os principais problemas apresentados pelo setor e, sempre que possível, apontar as causas e as possíveis soluções desse problemas, foi elaborada a série histórica dos investimentos em infra-estrutura e dos respectivos resultados, tendo sido utilizados dados obtidos junto aos ministérios setoriais, às agências reguladoras, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao BNDES.

Referidos dados seriam, em princípio, confrontados visando apontar a situação da infra-estrutura brasileira. Entretanto, verificou-se que, em alguns casos, as informações colhidas eram insuficientes ou contraditórias. Nesses casos, foram utilizados métodos matemáticos de extrapolação para complementar as séries temporais e, em relação às contradições, foi adotada a seguinte sistemática: foram considerados os dados sobre investimentos públicos enviados pelo Ministério do Planejamento e as informações sobre investimentos privados encaminhadas pelas agências reguladoras (exceto no que concerne à geração de eletricidade, quando foram adotadas as informações prestadas pelo Ministério de Minas e Energia – MME).

Além da inconsistência, deve-se ressaltar a indisponibilidade de determinados dados relativos aos investimentos privados. Por exemplo, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) não foram capazes de disponibilizar dados sobre os investimentos privados realizados em hidrovias e no setor petrolífero no período que vai de 1999 a 2004. Já no setor de energia elétrica, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) informou não dispor de dados sobre os investimentos no setor de geração que teriam sido realizados por autoprodutores ou por produtores independentes, os quais, avalia-se, foram responsáveis pela maior parte do investimento efetuado nesse setor nos últimos anos.

Em alguns setores ligados à infra-estrutura, as inconsistências verificadas nos dados sobre os investimentos não permitem a agregação desses dados com total confiabilidade. Constatou-se, ainda, que o Governo Federal não dispõe de informações consolidadas sobre a evolução dos investimentos públicos e privados. Finalmente, verificou-se que não existe um sistema integrado apto a permitir a geração de relatórios gerenciais, sob uma perspectiva macro-setorial, dos investimentos realizados em infra-estrutura no Brasil.

As deficiências apresentadas pelos dados coligidos pelo TCU não chegam a inviabilizar a realização de análises fundadas nesses dados. Entretanto, cumpre ressaltar que, em alguns casos, essas

análises devem ser mais qualitativas do que quantitativas. Ou seja, podem ser determinadas tendências, mas nem sempre poderão ser obtidos resultados exatos.

Finalmente, cumpre salientar que a análise empreendida considerou um horizonte temporal de aproximadamente uma década. Afinal, somente avaliando um período que suplanta largamente o mandato do atual Presidente da República, foi possível estabelecer tendências e verificar a evolução de indicadores.

Assim sendo, nessa parte do Relatório das Contas do Governo Federal relativas a 2004, não foi feita uma avaliação estrita da política estabelecida para o setor de infra-estrutura pelo atual Presidente da República. Contudo, em determinadas ocasiões, foram tecidas considerações pontuais sobre a atuação desse Governo.

6.2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Ao longo dos últimos 20 anos, o Brasil empreendeu várias tentativas com vistas a melhorar o desempenho do crescimento econômico por meio de programas de estabilização e, mais recentemente, por intermédio de reformas estruturais alinhadas com a Agenda do Consenso de Washington. Em conformidade com essa agenda, os países deveriam:

a) observar a disciplina fiscal;
b) redirecionar os gastos públicos para as áreas que oferecessem maior retorno econômico conjuntamente a uma potencial melhoria nas condições de distribuição de rendas;
c) liberalizar o comércio e o influxo de investimentos externos diretos;
d) privatizar empresas;
e) eliminar barreiras alfandegárias;
f) incrementar as garantias do direito à propriedade;
g) adotar práticas anticorrupção e de governança corporativa;
h) e estabelecer novos acordos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Entretanto, ao apresentar uma extensa revisão e síntese da literatura econômica sobre o caso brasileiro, Arbache (2004) demonstra que, apesar de profundas mudanças ocorridas na economia, em especial ao longo dos anos 90, os resultados foram desapontadores, uma vez que o crescimento *per capita* do produto interno bruto permaneceu abaixo de sua tendência histórica e tanto a pobreza quanto a desigualdade permanecem em patamares elevados.

Essa constatação se deve ao fato de que as reformas estruturais são uma condição necessária, mas não suficiente, para alcançar o crescimento econômico e reduzir a pobreza e a desigualdade social. Para que tais objetivos sejam alcançados, é preciso estabelecer políticas de natureza microeconômica voltadas para as necessidades específicas de cada país e manter ambientes macroeconômico, político e institucional adequados.

Aliás, esse entendimento foi recentemente corroborado pelo Ministério da Fazenda (2004), para quem, após um período em que as reformas de caráter macro e o combate a crises financeiras e de confiança foram a tônica, as reformas microeconômicas e institucionais parecem ser o requisito para recuperar o "tempo perdido" e obter resultados positivos em termos tanto de crescimento econômico quanto de redução da pobreza e da desigualdade social.

O período eleitoral de 2002 foi marcado por fortes incertezas a respeito da linha de ação que seria adotada pelo candidato favorito nas pesquisas, o atual Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Daí resultaram grandes movimentos especulativos e questionamentos sobre a sustentabilidade financeira do País. O novo Governo adotou uma política econômica cujos principais objetivos foram assegurar a geração de resultados fiscais capazes de fazer frente às necessidades de financiamento do setor público e de saldos comerciais suficientes para o fechamento do balanço de pagamentos do País.

Como analisado naquele capítulo, a taxa de investimento na economia brasileira chegou a 19,6% do PIB, em 2004. Esta é a maior taxa desde 1998, quando chegou a 19,7%. A poupança bruta do País no ano passado ficou em R$ 409,9 bilhões, o que representa uma taxa de 23,2% do PIB, o maior percentual da série iniciada em 1991. A capacidade de financiamento da economia brasileira chegou a R$ 35,6 bilhões no ano passado, contra R$ 11,2 bilhões em 2003.

Uma vez superada a necessidade inicial de demonstrar a sustentabilidade financeira da economia brasileira, o maior desafio do Governo Federal tem sido criar condições para a retomada do crescimento econômico sustentado. No entanto, segundo excerto do Boletim de Conjuntura do Ipea, de setembro de 2004, adiante transcrito, o bom desempenho daquele ano não garante, por si só, um desempenho semelhante e sustentado nos próximos anos. Sem um aumento da taxa de investimento, será difícil manter o nível de expansão da economia no ritmo atual. Para 2005, a alta real prevista para a economia é de 3,8%, inferior aos 5,2% inicialmente informados pelo IBGE para o ano de 2004.

> *"Nos últimos cinco anos, o estoque de capital da economia cresceu a uma taxa em torno de 2% a.a. Para sustentar um crescimento do PIB de 5% a.a., o estoque de capital deveria crescer 5,6% a.a. e a taxa de investimento deveria ser de 25% do PIB. Dado o preço dos bens de investimento, isso coloca uma forte pressão sobre a poupança doméstica, já que a poupança externa caiu de cerca de 5% do PIB no final da década de 1990 para -1,5% do PIB estimado para 2004 – ou seja, o Brasil, por conta do ajuste externo realizado, passou de importador a exportador de poupança."* [Ipea, 2004, p. VI]

Com a retomada do crescimento econômico em 2004, a indústria como um todo vem operando em elevados níveis de utilização da capacidade instalada (ver Gráficos 1 e 2), sendo que alguns setores estão operando em níveis críticos, incluindo empresas exportadoras, tais como as de papel e celulose e de siderurgia, entre outras. A preocupação com uma inflação de demanda e com a incapacidade do setor produtivo de responder de maneira adequada tem sido objeto das últimas atas das reuniões do Comitê de Política Monetária e um dos argumentos para a manutenção de uma política de juros elevados.

Gráfico 1 – FGV: Utilização da capacidade instalada – série dessazonalizada (em % de utilização).

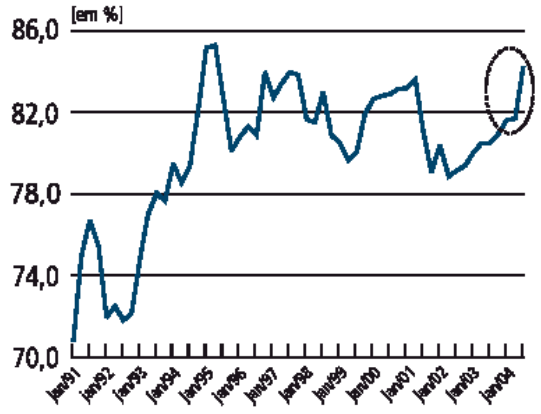
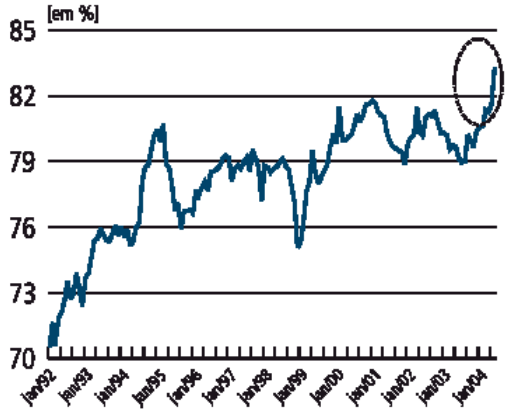


Gráfico 2 – CNI: Utilização da capacidade instalada – série dessazonalizada (em % de utilização).



Fonte: Ipea (2004), p. V

O alerta é muito mais grave com relação à necessidade de novos investimentos em infra-estrutura. Para continuar a crescer e a exportar, o País deverá resolver uma série de gargalos nos mais variados setores da infra-estrutura, os quais são apontados por diversas entidades empresariais e analistas de investimentos como um dos fatores que desestimulam o investimento de maneira geral no Brasil.

A extrema relevância da retomada dos investimentos em infra-estrutura, como pressuposto para a sustentabilidade do crescimento econômico no Brasil, é consenso há algum tempo entre os economistas, como se depreende do seguinte diagnóstico elaborado pelo Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea):

"A expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição crucial para a retomada e sustentação das taxas de crescimento da economia no médio prazo. A eficiência na prestação desses serviços torna-se, cada vez mais, fator central à competitividade da economia, em um contexto de inexorável liberalização comercial. Nos vários setores, trata-se não apenas de superar empecilhos ao crescimento, acumulados ao longo dos últimos anos, mas também de explorar o próprio potencial dinamizador que a recuperação dos investimentos pode adquirir para o conjunto da atividade econômica." [Ipea, 1998]

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) apresentou um documento (CNI, 2004), no qual, após sintetizar o resultado de diversos estudos setoriais, estimou o montante de recursos que devem ser aplicados nos próximos cinco anos em infra-estrutura: aproximadamente R$ 200 bilhões, cerca de R$ 38,2 bilhões por ano (Tabela 1). Segundo o presidente da CNI, o País está vivendo uma situação singular. De um lado, existe uma forte demanda do setor produtivo e da sociedade por serviços de infra-estrutura mais eficientes, confiáveis e sofisticados, mas, de outro, o País está passando por um período crítico de investimentos no setor.

Tabela 1 – Investimentos anuais necessários em infra-estrutura.

Área / Fonte	R$ bilhões
a) Energia / CBIEE	20,0
b) Saneamento / Ministério das Cidades	9,0
c) Rodovias / ANEOR	4,5
d) Ferrovias / ANTF	3,0
e) Portos /ANUT/ABTP	1,2
f) Hidrovias/ Ministério dos Transportes	0,5
TOTAL	**38,2**

Fonte: CNI (2004)

Nota: CBIEE - Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica; ANEOR - Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias; ANTF - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários; ANUT - Associação Nacional dos Usuários de Transporte de Cargas e ABTP - Associação Brasileira dos Terminais Portuários.

Boa parte dos investimentos necessários virão da área privada, dada a atual restrição orçamentária experimentada pela área pública. Alguns dos setores em questão já se encontram privatizados, para outros, existem iniciativas do Governo com vistas a atrair o capital privado, por exemplo, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP) – Lei nº 11.079/2004. Fato é que persiste uma série de restrições ou dificuldades para o investimento, de diversas ordens, natureza e gravidade.

O reconhecimento governamental da importância dos investimentos em infra-estrutura está refletido no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007, o qual fixou três mega-objetivos, divididos em trinta objetivos, um dos quais é "impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável".

6.3 EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA

Ao longo dos anos 90, alguns setores de infra-estrutura no Brasil passaram por reformas regulatórias com vistas a atrair a participação do capital privado. A privatização da infra-estrutura e da prestação de serviços públicos é parte do receituário de reformas do Estado sugerido pelo Consenso de Washington. Segundo o Consenso, a privatização justifica-se pelo esgotamento da capacidade fiscal dos Estados e pelos ganhos de eficiência resultantes da gestão privada, mais profissional e menos sujeita a interferências políticas.

A participação privada no provimento dos serviços públicos pode resultar em uma série de impactos sobre a qualidade, o preço e a expansão da cobertura desses serviços. A extensão, detalhamento

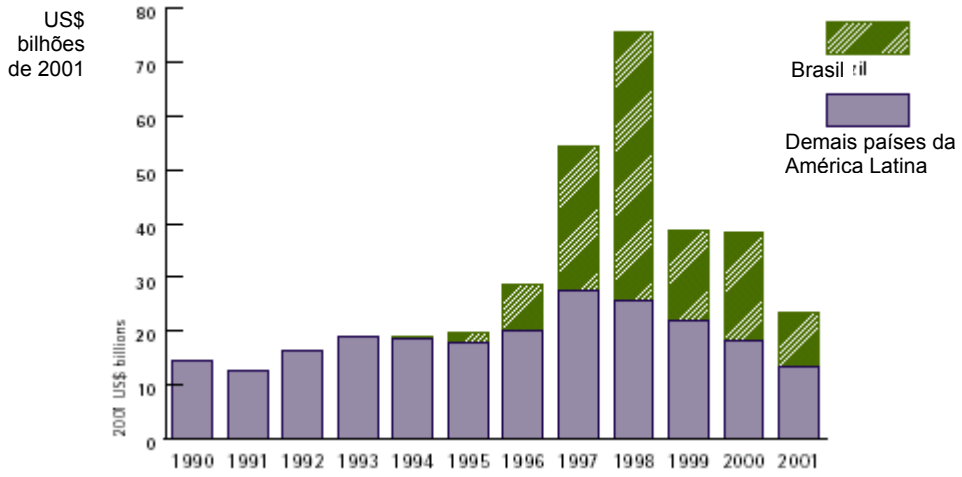
e adequação da regulação econômica, bem como a forma de atuação dos órgãos reguladores são determinantes para o estabelecimento de um ambiente que propicie o aumento do investimento privado.[Estache, Foster e Woods, 2002]

No âmbito do processo de reestruturação da economia brasileira ao longo dos anos 90, ressalta-se a promoção de reformas regulatórias em alguns setores de prestação de serviços públicos relacionados à infra-estrutura econômica e à implementação do Programa Nacional de Desestatização (PND).

As reformas regulatórias nos setores de energia elétrica e de telecomunicações iniciaram-se depois de outras experiências importantes ocorridas na América Latina. No caso das telecomunicações, essas reformas abriram caminho para a venda de empresas do sistema Telebrás. Já em relação ao setor de energia elétrica, as primeiras privatizações ocorreram antes mesmo do estabelecimento de um novo marco regulatório.

O processo de desestatização fez com que o Brasil ocupasse lugar de destaque como destino de investimentos privados em infra-estrutura na América Latina, como demonstra o Gráfico 3. É importante ressaltar que esses recursos foram aplicados tanto na compra de empresas privatizadas quanto na implementação de novos projetos.

Gráfico 3 – Investimentos anuais em projetos de infra-estrutura com participação privada na América Latina e no Caribe, para o período 1990-2001, em U$ bilhões de 2001.



Fonte: Banco Mundial, (2003).

6.3.1 Evolução dos Investimentos: 1999-2004

Um diagnóstico gerencial dos investimentos em infra-estrutura envolve a análise em separado da evolução dos investimentos públicos e privados ao longo dos últimos cinco anos, em termos de valores investidos e de resultados físicos, além da análise do papel desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como instrumento de fomento e de apoio financeiro. A partir de algumas evidências quantitativas, poder-se-á avaliar quais são os principais desafios de cunho institucional, legal e econômico-financeiro a serem enfrentados com vistas a possibilitar a ampliação da infra-estrutura do País.

Depreende-se que os diagnósticos governamentais são feitos a partir de informações segmentadas, que geralmente não seguem o mesmo critério de apuração, tratamento e consolidação de dados. Em alguns setores, a discrepância de dados obtidos a partir de diferentes fontes (ministérios e agências reguladoras) revela a gravidade do problema. Também o tratamento dado aos pedidos de

informações feitos pelo TCU, quando da elaboração deste Relatório, revela, em determinadas situações, a falta de gerenciamento efetivo dos dados sobre o tema.

Esse desencontro de informações, também presente no PPA 2000-2003, já havia sido detectado pelo TCU (TC nº 014.151/2000-7), quando da avaliação da execução das metas físicas e financeiras estabelecidas para o exercício de 2000. Ao analisar o Sistema de Informações Gerenciais (SIG), o qual contém dados de execução física das ações que compõem quarenta e dois programas integrantes do Plano Plurianual 2000-2003, os técnicos do TCU concluíram que o Ministério do Planejamento não disseminou orientações padronizadas aos responsáveis pela alimentação do SIG, as quais poderiam ter permitido uma avaliação mais confiável do desempenho do Governo no primeiro ano do Plano Plurianual 2000-2003:

> *"(...) a alta disparidade entre a execução financeira e a realização das metas físicas, assim como registro de execução física inconsistente atestam a dificuldade dos gerentes, mesmo quando instados pela vigilância do Tribunal de Contas da União, de colher as informações nas unidades executoras ou corrigi-las, principalmente quando se trata de programa com elevado número de ações e/ou subtítulos, de programa multissetorial ou de ação descentralizada."*

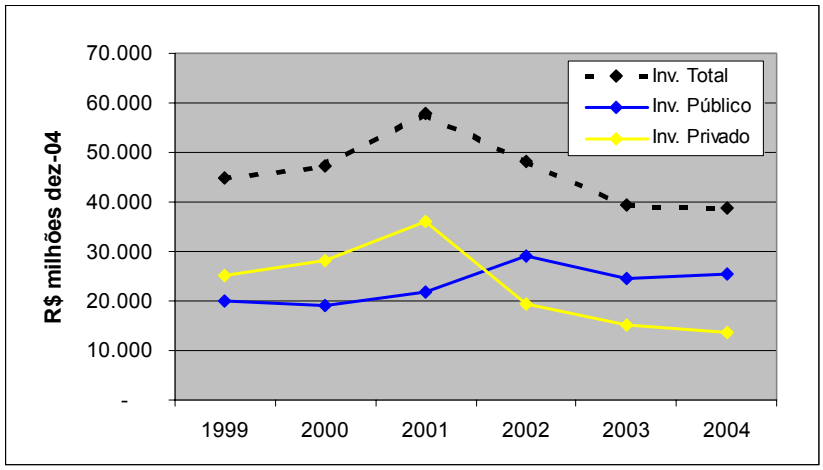
O desencontro de informações foi maior no setor de transportes. Em resposta ao pedido de informações feito pelo TCU, o Secretário Executivo do Ministério dos Transportes informou, por meio do Ofício nº 1.130/2004 – SE/MT, quando da solicitação de prazo adicional para atender ao TCU, que *"as informações estão fragmentadas nos diversos órgãos deste Ministério"*.

Apesar de ter sido expressamente solicitada a remessa de dados consolidados, o Ministério dos Transportes não agrupou as informações encaminhadas a esta Corte de Contas. Ademais, foi comunicado que tais dados foram fornecidos em caráter precário. Aduz-se que os investimentos públicos em rodovias informados por esse Ministério representam, em determinados anos, apenas 10% do valor informado pelo Ministério do Planejamento.

A despeito da relevância do tema "investimentos em infra-estrutura" na atual conjuntura do País, a inércia em termos de apuração das informações é considerável: quando da primeira consulta realizada pelo TCU, cujo prazo para resposta esgotou-se em novembro de 2004, nenhuma agência reguladora possuía dados relativos àquele ano, mesmo que parciais. Para o fechamento deste relatório, que ocorreu em maio de 2005, as agências só conseguiram disponibilizar dados relativos ao primeiro semestre de 2004 ou, em alguns casos, que se referiam ao período que se estendeu de janeiro até setembro do ano passado.

Para analisar a evolução dos investimentos, que está demonstrada no Gráfico 4, foram estimados valores anuais, com fulcro na suposição de que o ritmo dos investimentos tenha se mantido constante ao longo de 2004. Assim sendo, nunca é demais ressaltar que a confiabilidade do resultado dessa análise está limitada pela precariedade dos dados que lhe deram suporte.

Gráfico 4 - Investimentos em infra-estrutura, incluindo os setores de energia elétrica, petróleo e gás, transportes e telefonia, ao longo de 1999-2004, em R$ de 31/12/2004.

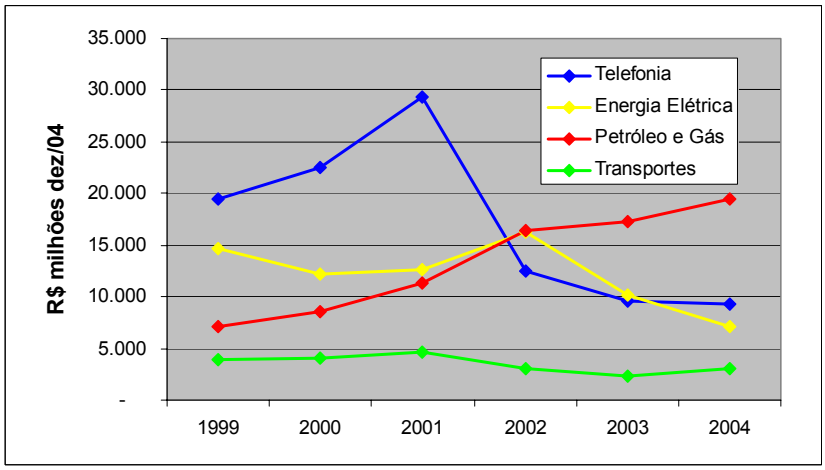


Fonte: Agências reguladoras, Min. Planejamento, Min. Minas e Energia. Dados tratados por SEFID/TCU.

Apesar de a série de dados obtidos ser pequena em relação ao longo prazo dos investimentos em questão e das deficiências apresentadas por esses dados, é possível constatar no Gráfico 5 que, ao longo do período analisado, há um declínio do nível global de investimentos, originado pela redução dos investimentos privados. Ao analisar o comportamento individual dos diversos setores, observa-se que as maiores reduções ocorreram nos setores de telefonia, obedecendo a uma tendência mundial, e de energia elétrica. Essa última redução pode derivar tanto do cenário de incerteza vivido após a crise de energia quanto das perspectivas de mudança do modelo setorial.

Seguindo tendência contrária a desses dois setores, os investimentos em petróleo e gás são crescentes, o que contribuiu para amenizar a queda do nível de investimentos. Cumpre destacar que os investimentos efetuados pela Petrobras foram considerados públicos, tendo em vista que o controle dessa empresa pertence ao Estado.

Gráfico 5 - Investimentos em infra-estrutura, efetuados entre 1999 e 2004, em R$ de 31/12/2004.

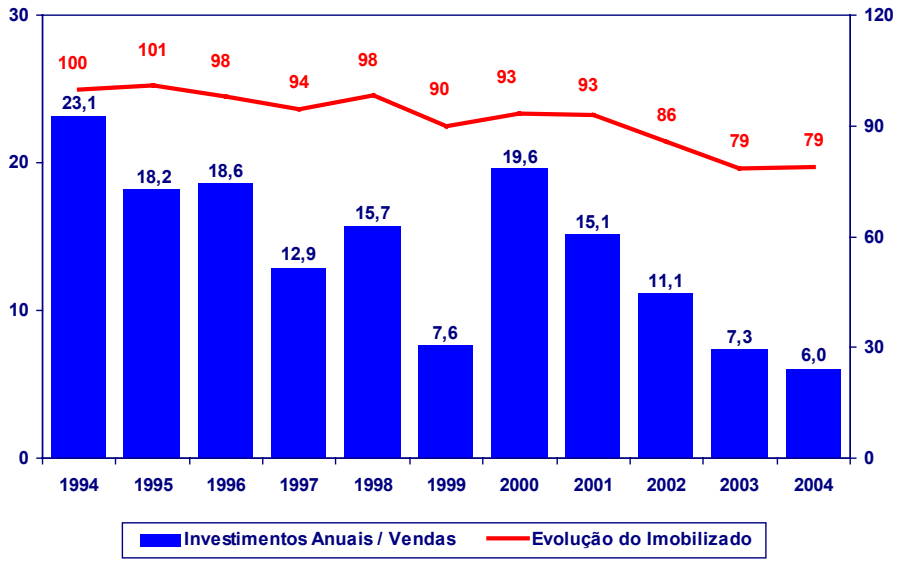


Fonte: Agências reguladoras, Min. Planejamento, Min. Minas e Energia. Dados tratados por SEFID/TCU.

O único trabalho recente sobre investimentos privados em infra-estrutura foi realizado pela Serasa, com base no balanço financeiro de 11 mil companhias ligadas a serviços de infra-estrutura no Brasil. Os resultados não são diretamente comparáveis, pois os setores pesquisados não são exatamente aqueles abordados neste relatório (por exemplo, o estudo da Serasa inclui saneamento e exclui petróleo e gás). Entretanto, do ponto de vista qualitativo, foi possível observar um comportamento semelhante ao acima descrito, consistente na redução de investimentos privados.

A partir dos dados de balanço e consoante demonstrado no Gráfico 6, a Serasa diagnosticou que a razão entre os investimentos que essas empresas fizeram em seus próprios negócios e o seu faturamento líquido cai há quatro anos consecutivos, tendo atingido em 2004 o nível mais baixo da década. Aduz-se que a razão entre os investimentos e o ativo imobilizado dessas empresas foi, em 2004, a mais baixa do período analisado.

Gráfico 6 – Investimentos das empresas de serviços.



Fonte: SERASA, 2004.

6.4 Principais Desafios para Impulsionar os Investimentos em Infra-Estrutura

A profunda crise fiscal do Estado brasileiro tem sido a principal restrição a investimentos em infra-estrutura. Referida crise caracteriza-se pelo comprometimento crescente das receitas governamentais com o pagamento de juros da dívida e pelo engessamento do orçamento, o que resulta em uma pequena (senão nula, em alguns anos) capacidade estatal de investimento. Essa crise foi o grande motor das reformas estruturais, setoriais e do aparato estatal, empreendidas desde o final dos anos 1980.

A consolidação dos fundamentos macroeconômicos indica que o Governo está sendo bem-sucedido na busca de saídas para o problema da restrição fiscal à expansão dos gastos públicos. Porém, há um problema cuja solução demanda um prazo significativo e que ainda merece maior atenção por parte da sociedade e, em especial, do Governo, qual seja, a necessidade de fortalecimento institucional e de recomposição dos quadros de pessoal de ministérios e órgãos ligados aos diferentes setores de infra-estrutura. Ademais, deve haver a qualificação desses agentes públicos, o que também demanda um período de tempo relevante.

Os problemas de ordem institucional afetam a viabilização de investimentos públicos ou privados eficientes em infra-estrutura, na medida em que a falta de estrutura adequadamente preparada nos órgãos a ela relacionados acarreta a inexistência de estudos de planejamento e de acompanhamento de investimentos, a ausência ou a precariedade de políticas setoriais e a incapacidade operacional para contratar, gerir e fiscalizar a execução de obras, entre outros problemas.

O enxugamento excessivo da máquina estatal pode acarretar problemas de ordem institucional que são empecilhos ao aumento dos investimentos em infra-estrutura, o que, por sua vez, representa uma importante restrição para a retomada sustentada do crescimento econômico.

O correto balanceamento entre a manutenção da despesa de pessoal dentro de níveis que não comprometam os resultados fiscais necessários à estratégia traçada pelo Governo Federal e o atendimento às necessidades do setor produtivo da economia representam um grande desafio, cuja superação é necessária para viabilizar o desenvolvimento econômico do País.

6.4.1 Investimentos Privados

Os investimentos em infra-estrutura exigem longo prazo de maturação, em geral superior a dez anos. Nesse contexto, o investidor deve ter a garantia de que as regras estabelecidas nos contratos serão mantidas ao longo de todo o período de sua execução. Tal necessidade é acentuada pelo fato de que a validade dos contratos firmados ultrapassará o período de mandato do governo sob o qual foi elaborado.

No momento atual, grande parte das restrições aos investimentos privados em infra-estrutura são de ordem institucional e legal, em razão, principalmente, dos seguintes obstáculos:

a) falta de definições claras quanto a diretrizes e políticas setoriais;

b) necessidade de mecanismos legais que delineiem um ambiente de estabilidade para os investidores, isso porque, apesar de terem sido observados alguns avanços, ainda há grandes lacunas no arcabouço regulatório dos setores de infra-estrutura e alguns marcos são instáveis devido à necessidade de reformas nos modelos implantados, que se mostraram inadequados;

c) existência de conflitos de competência entre os ministérios setoriais e as agências reguladoras;

d) regulação econômica ainda incipiente, uma vez que faltam dados estruturados e consistentes sobre vários mercados regulados, e as agências ainda carecem de estudos aprofundados sobre diversos temas fundamentais para exercerem suas funções de maneira mais efetiva e eficaz.

A carência de quadros técnicos especializados, especialmente nos ministérios, a instabilidade do quadro de pessoal das agências e o contingenciamento de seu orçamento são fatores que dificultam uma adequada atuação governamental tanto na formulação de políticas setoriais quanto na regulação da execução dos contratos. Isso faz com que os investidores tenham um comportamento cauteloso antes de iniciar novos projetos e, conseqüentemente, exijam retornos mais elevados.

Antes de passar para a análise individualizada de cada um desses empecilhos, vale ressaltar que a grande maioria deles persiste há vários anos e que sua solução não será imediata. Em vários casos, percebe-se que o diagnóstico aqui apresentado já foi internalizado pelo Poder Executivo, sendo possível detectar algumas ações adotadas visando solucionar essas pendências.

Insuficiência de Políticas e Diretrizes Macro-Setoriais

O Tribunal de Contas da União, por meio de auditorias realizadas nas agências reguladoras e nos ministérios cuja atuação está relacionada à infra-estrutura, identificou a insuficiência de políticas e diretrizes macro-setoriais. Essa lacuna fez com que as agências, de forma anômala, exorbitassem de seus mandatos legais, uma vez que, para regular o setor, foram obrigadas a tomar decisões que deveriam estar afetas aos organismos governamentais formuladores de políticas públicas.

No caso do setor energético, verificou-se que a ausência de diretrizes políticas decorria, antes de tudo, da inoperância do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), instituído pela Lei nº 9.478/1997, a quem caberia assessorar o Presidente da República na formulação da política energética nacional. Os levantamentos realizados pelo TCU mostraram que, até o final do ano de 2002, o CNPE efetivamente pouco atuou (TC nº 005.793/2002-7 – Relação nº 43/2002 – 2ª Câmara). Suas deliberações

trataram de questões pontuais, não tendo sido discutidas políticas setoriais capazes de, uma vez aprovadas pelo Presidente da República ou pelo Congresso Nacional, orientar e articular adequadamente a atuação das agências reguladoras como implementadoras dessas políticas setoriais.

A análise da atuação do CNPE ao longo de 2003 e 2004 mostra que esse quadro vem se alterando. Em 2003, foram editadas dez resoluções pelo Conselho, sendo que várias delas trataram de questões extremamente relevantes, tais como, diretrizes para o processo de revisão tarifária das concessionárias de distribuição de energia elétrica e para o novo modelo do setor elétrico, além da fixação de políticas para a exploração e a produção de petróleo e de gás natural no País. Já em 2004, o CNPE expediu apenas uma resolução definindo o critério geral de garantia de suprimento aplicável aos estudos de expansão da oferta de energia elétrica.

O TCU verificou, ainda, a fragilidade das estruturas técnicas e administrativas do CNPE e do Ministério de Minas e Energia, que provê apoio técnico às atividades do Conselho. Esse cenário, que dificultava sobremaneira o adequado funcionamento do CNPE, poderá ser alterado a partir da efetiva implementação da nova estrutura do MME, que foi estabelecida por meio do Decreto nº 5.267, de 9/11/2004, e da admissão de servidores com perfil adequado.

Cumpre salientar que os Ministérios dos Transporte e das Comunicações ainda não passaram pelo processo de evolução na definição de políticas setoriais experimentado pelo Ministério de Minas e Energia.

Segundo a Lei nº 10.233, de 5.6.2001, compete ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) propor ao Presidente da República a adoção de políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens. Em recente auditoria, o TCU verificou que o Conit ainda não havia iniciado suas atividades e decidiu recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promovesse o pleno funcionamento desse Conselho (TC nº 012.586/2003-0 – Acórdão nº 1.926/2004 – Plenário).

A legislação não prevê a existência de um colegiado interministerial que possua competência para assessorar o Presidente da República na formulação das políticas relativas ao setor de telecomunicações. Assim sendo, atualmente, o Ministro das Comunicações exerce também o papel de consultor do Chefe do Poder Executivo. Verifica-se que esse setor necessita definir políticas e diretrizes, especialmente no que concerne ao padrão a ser utilizado pela televisão digital e no que se refere às prioridades e à estratégia para atingir a universalização dos serviços de telecomunicações e a inclusão digital. Em relação a essas duas últimas questões, as indefinições existentes têm colaborado para que não sejam efetivamente utilizados os recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que, em 31.12.2004, alcançavam R$ 3,4 bilhões.

Os recursos desse Fundo deveriam ter sido utilizados para custear a universalização do acesso aos serviços de telecomunicação, especialmente no que concerne ao atendimento da população mais pobre ou geograficamente isolada. No entanto, até hoje isso não ocorreu, pois o Governo Federal não definiu prioridades, diretrizes, objetivos e metas concretas para essa aplicação.

Insegurança Regulatória

Um dos óbices à atração de novos investimentos para o setor de infra-estrutura é a percepção dos agentes econômicos de que o modelo regulatório brasileiro de concessões de serviços públicos apresenta deficiências, o que gera insegurança entre os investidores. Entre essas deficiências destacam-se:

a) a insuficiência ou instabilidade de determinados marcos regulatórios;

b) os conflitos de competência entre as agências reguladoras e os ministérios setoriais.

Insuficiência e Instabilidade de Marcos Regulatórios

A fixação de marcos regulatórios setoriais claros e estáveis é uma condição primordial para atrair investimentos. Daí a necessidade de delimitar os marcos regulatórios e as competências do Governo e das agências, o que implica explicitar as políticas públicas relativas a cada um dos setores regulados.

Ciente dessa questão, o Governo vem adotando medidas no sentido de redesenhar os arranjos institucionais existentes. Ao longo dos anos de 2003 e 2004, houve intenso debate acerca do novo marco regulatório do setor elétrico, conforme será detalhado a seguir. O estabelecimento das novas regras para esse setor teve como um dos seus objetivos a clara definição dos mecanismos de comercialização da energia, questão essa que, segundo o mercado, constituía obstáculo aos investimentos privados em geração.

A estabilidade do novo marco foi objeto de discussão durante a tramitação do projeto de lei respectivo no Congresso Nacional, uma vez que houve questionamentos acerca de dispositivos que remetiam para um decreto a regulamentação de aspectos relevantes do modelo regulatório. A preocupação dos agentes setoriais residia na possibilidade de o Poder Executivo realizar freqüentes alterações no modelo, sem a participação do Congresso Nacional, criando assim um ambiente de instabilidade regulatória. O Poder Executivo, por sua vez, alegou que todas as questões que forem regulamentadas por meio de decreto serão objeto de ampla discussão.

Outro marco regulatório que vem merecendo importante discussão é o relativo ao saneamento, cuja ausência tem dificultado a captação de recursos privados, conforme consta de documento elaborado pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades (Brasil, 2004):

> *"O setor de saneamento no Brasil apresenta graves deficiências de atendimento à população, especialmente à população de baixa renda. Os índices nacionais de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda estão muito distantes da universalização. Além disso, como resultado da distribuição desigual dos investimentos entre estados e entre regiões de um mesmo estado ou município, a demanda não atendida está concentrada nas periferias das grandes cidades, nos menores municípios e nas áreas rurais. Os investimentos em saneamento básico nos últimos 10 anos corresponderam, em termos anuais, a 0,25% do PIB. A cobertura dos serviços em termos da população urbana corresponde a 89,3% no caso de abastecimento de água, 53,6% de coleta de esgoto e 25,6% de tratamento de esgoto.*
>
> *A falta de saneamento tem desdobramentos econômicos e fiscais importantes. Ela agrava os problemas de doenças da pobreza e contribui para o aumento das despesas do governo com saúde pública, além de aumentar a poluição e comprometer a disposição dos recursos hídricos, com custos para o tratamento do meio ambiente. Tradicionalmente, o setor de saneamento tem-se mantido sob a tutela do setor público, com pouca participação do setor privado. Dentro do marco herdado dos anos 1970, o governo federal tem atuado preponderantemente com recursos públicos não onerosos (orçamentários) dos Ministérios da Saúde, Cidades, Integração e Meio Ambiente para atenuar os problemas de maior gravidade.*
>
> *Por outro lado, a falta do marco regulatório ainda inibe a participação do setor privado nos investimentos necessários à expansão dos serviços."*

Em julho de 2004, o Governo Federal apresentou para discussão o anteprojeto de lei que institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental (PNSA), com fundamento no art. 21, inciso XX, da Constituição Federal. Em maio deste ano, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que trata dessa importante questão.

Por intermédio de auditorias realizadas nas agências reguladoras, o TCU verificou que diversas questões relevantes ainda não foram regulamentadas. A título de exemplo, pode ser citado o

desdobramento de praças de pedágio, que tem sido solicitado pelas concessionárias de rodovias federais. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) não definiu quais as condições que podem ensejar esse tipo de solicitação e quais os critérios que irão balizar a análise do órgão regulador. Tal lacuna resulta em insegurança para concessionários e usuários das rodovias, o que levou o TCU a determinar à ANTT que regulamente essa importante questão (TC nº 014.824/2000-8 – Acórdão nº 1.648/2002 – Plenário).

De igual modo, o TCU verificou a necessidade de serem estabelecidos novos parâmetros para a regulação do transporte rodoviário de passageiros, tendo determinado ao Ministério dos Transportes e à ANTT que revejam, para os futuros certames licitatórios, o modelo de remuneração vigente (TC nº 012.586/2003-0 – Acórdão nº 1.926/2004 – Plenário).

O setor de infra-estrutura é tão importante que, em certos casos, a inação ou a adoção intempestiva de providências por parte dos entes reguladores acarretou a implementação de medidas por outros órgãos ou entidades. Um exemplo dessa atuação anômala decorreu da ausência de efetiva regulação econômica pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Como será comentado em detalhes posteriormente, a Anatel não possui uma série de dados históricos sobre as receitas dos concessionários por tipo de serviço. Em decorrência disso, a Agência não tem noção da situação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Apesar de as tarifas de telefonia fixa terem subido substancialmente acima da inflação, a Anatel não realizou qualquer análise visando evidenciar eventuais discrepâncias entre os índices de reajuste tarifário e os custos efetivamente incorridos pelas concessionárias, a fim de subsidiar um processo de revisão tarifária. Essa inação foi diagnosticada pelo TCU (Decisão nº 215/2002 - Plenário). Ademais, não é ocioso lembrar que a utilização da revisão tarifária como instrumento hábil para promover o reequilíbrio econômico-financeiro das avenças está explicitamente prevista nos contratos de concessão e na Lei Geral de Telecomunicações.

Para os fins deste relatório, cumpre salientar que a inércia da agência em relação à regulação econômica do setor de telecomunicações tem aberto espaço para que a regulação seja objeto de matéria judicial.

Outra fonte de insegurança para todos os agentes envolvidos tem sido a tomada de decisões importantes para a regulação econômica em caráter provisório. Esse é o caso do estabelecimento de critérios para o cálculo da base de remuneração utilizada pela Aneel nas revisões tarifárias das concessionárias de distribuição de energia elétrica. Como a Resolução Aneel nº 493/2002, que define os critérios e procedimentos para o cálculo em questão, e a Nota Técnica nº 178/2003, que esclarece a aplicação daquela resolução, foram publicadas apenas após o início da primeira rodada de revisão periódica das distribuidoras em 2001, as tarifas das principais empresas do setor foram homologadas em bases provisórias.

Conflitos de Competência Entre as Agências Reguladoras e os Ministérios

A questão da competência das agências reguladoras também está a merecer a atenção do Governo. O texto constitucional em vigor estabelece que o Estado é o titular do direito de exploração dos serviços públicos, diretamente ou por meio de concessões, permissões ou autorizações. Assim sendo, significativa parcela dos especialistas em regulação considera não ser adequado que as agências reguladoras, encarregadas de fiscalizar a execução dos contratos de concessão, sejam também responsáveis pela promoção das licitações dessas outorgas.

Entretanto, as leis específicas de criação das agências reguladoras atribuíram a essas autarquias especiais a faculdade de celebrar os contratos de outorgas, o que, na prática, acabou por reduzir a competência dos ministérios, gerando um potencial conflito institucional. Vale ressaltar que o fato de as

agências reguladoras terem se sobreposto aos ministérios no desempenho de uma atribuição originária do Estado resultou, também, da inexistência de condições técnicas e estruturais para que os ministérios executassem os procedimentos licitatórios relativos às outorgas.

Provavelmente em função dessas restrições e considerando que as agências já cuidavam da operacionalização dos processos de outorgas de novas concessões, os Ministérios setoriais não se sentiram motivados para participar da discussão acerca dos serviços públicos a serem licitados. Entretanto, a definição dos termos das outorgas deveria ocorrer em estrita consonância com a política setorial proposta pelos Ministérios ou pelo Congresso Nacional.

Não parece razoável que a agência reguladora defina o que será licitado sem observar as diretrizes emanadas dos órgãos formuladores de políticas públicas. Ocorre que, em diversas situações, não havia política setorial explicitamente formulada, o que ensejou a atuação dos entes reguladores.

Note-se que o atual governo buscou definir a divisão das competências entre agências e ministérios por meio do Projeto de Lei nº 3.337, apresentado em 2004 ao Congresso Nacional.

Necessidade de Fortalecimento Institucional das Agências Reguladoras

Os setores de infra-estrutura sofreram, na última década, consideráveis alterações institucionais, tendo passado, na maior parte deles, de uma estrutura de monopólios estatais para um modelo em que é fundamental a harmonização entre interesses privados e públicos. Nesse contexto, foi criado um novo tipo de instituição, as agências reguladoras, que têm como uma de suas principais atribuições garantir o bom funcionamento dos mercados dos respectivos setores, buscando garantir estabilidade na execução dos contratos de concessão.

Para desempenhar tal tarefa, com maior agilidade e independência, foram criadas algumas prerrogativas legais que supostamente deveriam garantir relativa autonomia operacional e financeira às agências. Entretanto, essas autarquias vêm sofrendo, desde a sua criação, restrições em suas capacidades operacional e financeira, decorrentes fundamentalmente da falta de recursos financeiros, humanos e técnicos para o perfeito desempenho de suas principais funções. Esse tema será objeto de análise nas próximas seções.

Insuficiência de Pessoal

Para o seu bom funcionamento, as agências reguladoras necessitam de um quadro permanente de servidores remunerados de forma compatível com ocupações similares do setor privado. Tal assertiva decorre do elevado nível técnico exigido nos trabalhos de fiscalização, regulação e ouvidoria, que, conjuntamente com o arcabouço regulatório setorial, são responsáveis pelo bom funcionamento de setores imprescindíveis à economia do País. Também é importante que os servidores das agências reguladoras sejam mantidos em seus quadros por um período de tempo mínimo, pois a experiência é fator decisivo para o bom desempenho de suas tarefas.

A primeira iniciativa de criação dos cargos e das carreiras dessas autarquias especiais remonta à Lei nº 9.986/2000, contra a qual o Partido dos Trabalhadores ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.310/2000. Em 19.12.2000, no âmbito dessa ADIN, o STF deferiu liminar suspendendo a eficácia de alguns pontos vitais do dispositivo legal sob enfoque.

Diante dessas dificuldades, a União resolveu, antes mesmo do trânsito em julgado da ADIN nº 2.310/2000, editar nova lei regulamentando essa matéria. Dessa forma, a Lei nº 10.871/2004 dispôs sobre a criação de carreiras e a organização de cargos efetivos das seguintes agências: Anatel, Aneel, ANP, Antaq e ANTT. Após a promulgação dessa lei, foram iniciados os procedimentos necessários à realização de concursos públicos visando ao provimento das vagas existentes nessas entidades.

A adoção do regime estatutário nas agências reguladoras colabora no fortalecimento da estabilidade regulatória. Afinal, a segurança de que desfrutam os servidores sob esse regime, juntamente com outras prerrogativas dos cargos públicos, desestimula a ocorrência do efeito de "porta giratória", em que os trabalhadores transitam com relativa facilidade entre os setores privado e público. Cabe ressaltar que o possível óbice decorrente da remuneração dos níveis iniciais dessas carreiras, que é considerada relativamente baixa, pode ser minimizado pela existência de cargos comissionados, destinados a servidores com habilidades de gerenciamento, e por meio de eventuais alterações legais que incrementem essa remuneração.

Visando avaliar as dificuldades que as agências reguladoras enfrentaram para manter seus servidores, analisar-se-á, a seguir, a evolução dos respectivos quadros de pessoal. Com esse desiderato, essas entidades foram separadas em dois grupos, em consonância com as respectivas datas de implantação. Como resultado desse estudo, visualizou-se a evolução dos quadros de pessoal das agências, que está representada nos gráficos 7 e 8.

Observa-se o crescimento do número de servidores da Anatel e da ANP a partir de 1999. Já o quadro de pessoal da Aneel experimentou um incremento a partir de 2002. A Antaq manteve o número de servidores, em todo o período amostrado, enquanto o quantitativo de servidores da ANTT apresentou um aumento de 50%, passando de 400 trabalhadores em 2002 para 600 em 2004.

Uma última consideração refere-se ao tamanho dos quadros de pessoal das diversas agências, sendo o da Anatel o maior (mais de 1.200 servidores) e o da Antaq o menor (aproximadamente 200 servidores).

Gráfico 7 – Servidores ao fim de cada ano, em relação ao primeiro (ANEEL, Anatel e ANP, 1998 = 100; ANTT e ANTAQ, 2002 = 100)

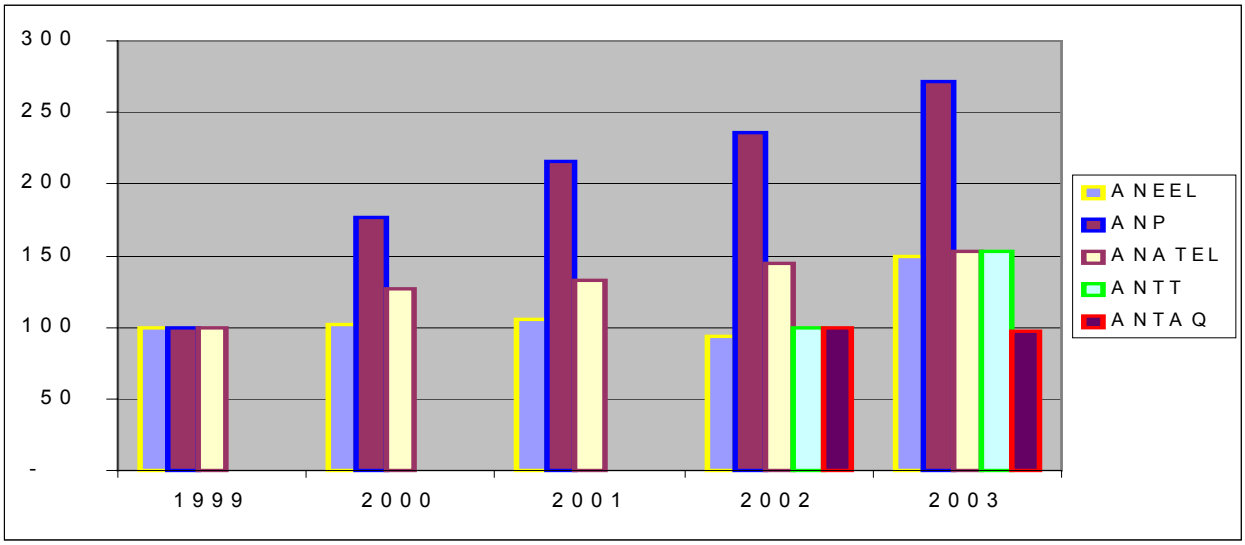
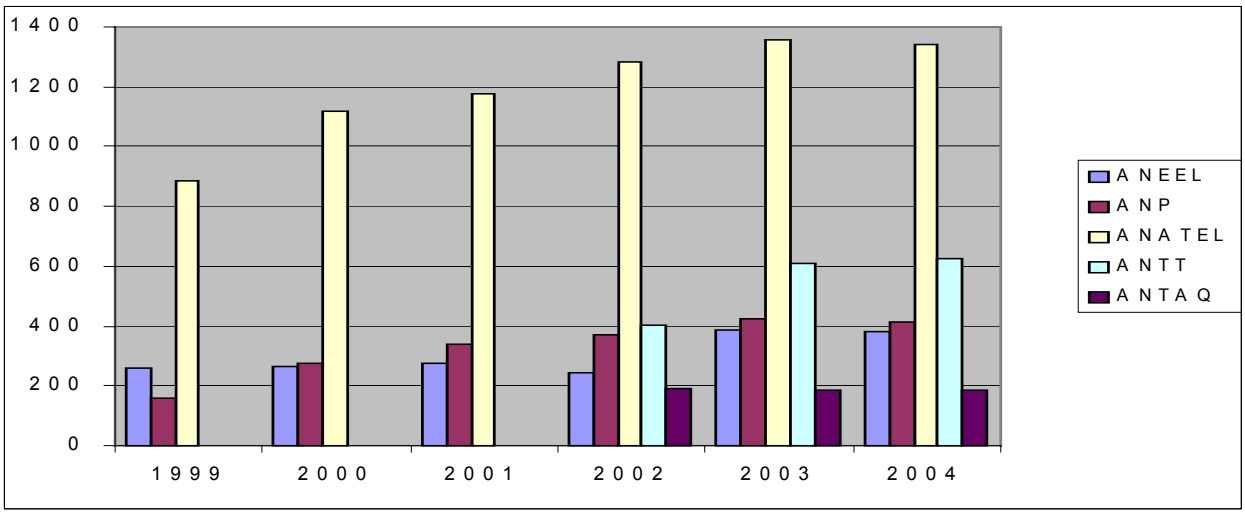


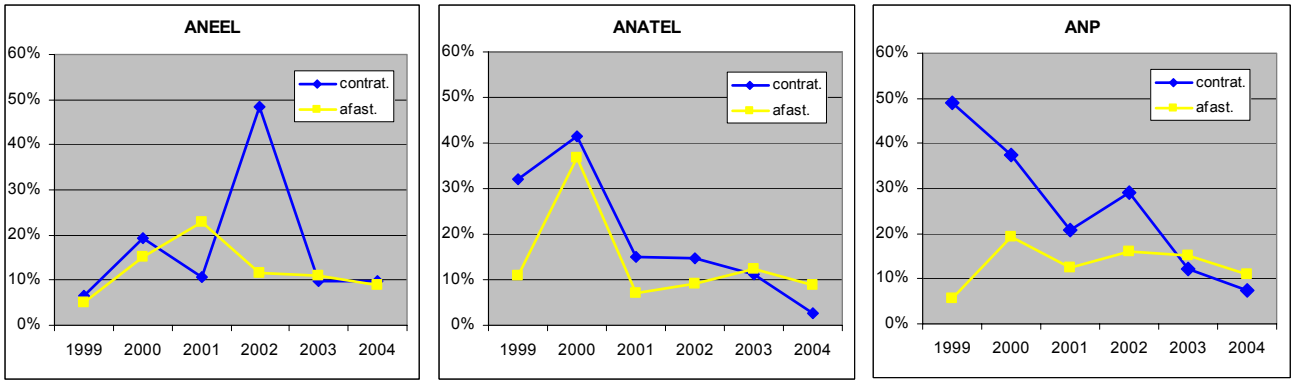
Gráfico 8 – Número de servidores nas agências reguladoras ao final de cada ano



Fonte: Aneel, Anatel, ANP, ANTT e Antaq.

A rotatividade dos servidores não seguiu o mesmo padrão para todas as agências, conforme pode ser observado por meio do Gráfico 9, que ilustra os casos da ANP, Anatel e Aneel. Tanto a ANP quanto a Anatel apresentaram forte entrada de servidores no início do período analisado e posterior decrescimento de incorporações nos anos mais recentes. Quanto aos afastamentos, cumpre destacar que na Anatel o pico ocorreu em 2000 (aproximadamente 40%), enquanto na ANP e na Aneel os valores máximos, em torno de 20%, ocorreram em 2000 e 2001, respectivamente.

Gráfico 9 – Percentual de servidores contratados e afastados sobre total de servidores das agências no final do período.



Fonte: Aneel, ANP e Anatel.

A utilização de empregados com contratos temporários permitiu a manutenção das atividades das agências durante a fase em que seu quadro de pessoal estava deficiente. Porém, cumpre destacar tal medida elevou o nível de rotatividade do pessoal dessas entidades, que atingiu patamares indesejáveis.

Contigenciamento do Orçamento das Agências Reguladoras

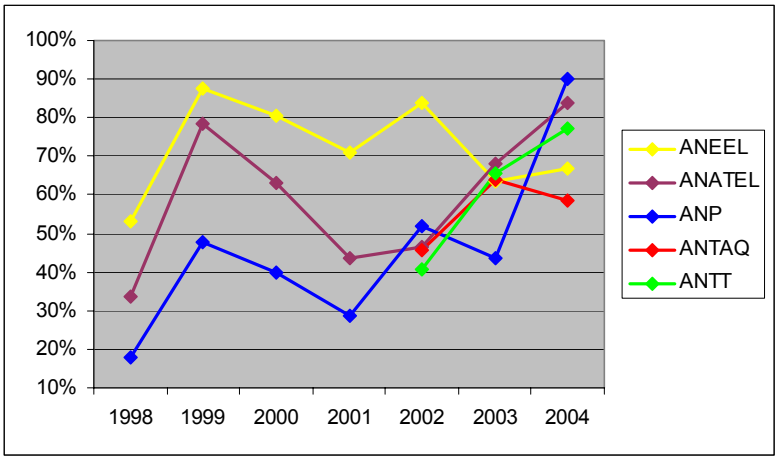
Em sua concepção original, as agências reguladoras deveriam desfrutar de autonomia operacional e financeira. Nesse sentido, a maior parte dessas autarquias dispõe, por força de lei, de recursos do Orçamento Geral da União e de receitas próprias vinculadas à sua atuação. Entretanto, tal autonomia não vem sendo totalmente exercitada devido a constantes retenções de valores relativos às receitas próprias.

É importante ressaltar que as receitas próprias são de diversas naturezas: tributárias, relativas à outorga de concessões, emolumentos ou multas previstas em legislação etc. Outra consideração relevante refere-se à natureza jurídica das principais receitas tributárias das agências. No caso da Aneel, a receita provém da Taxa de Fiscalização sobre Serviços de Energia Elétrica (TFSEE). Já no caso da Antaq, a receita advém da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e de seus derivados, de gás natural e de seus derivados e de álcool combustível.

A importância dessa distinção deriva do fato de o art. 2º da Emenda Constitucional nº 42/2003 ter estendido até 2007 a desvinculação de 20% da arrecadação da União apenas no que concerne aos impostos e às contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, não incidindo tal desvinculação sobre as taxas. Os fundos, tais como o Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel), também foram objeto da desvinculação de receitas.

O Ministério do Planejamento esclareceu, por meio da Nota Técnica nº 086/DEINF/SOF/MP, que o contingenciamento do orçamento incide de forma global sobre as dotações dos ministérios setoriais, que escolhem a melhor forma de alocar seus recursos não contingenciados. Assim sendo, as agências reguladoras devem competir com as outras unidades orçamentárias dos ministérios pelos recursos não contingenciados.

Gráfico 10 – Execução orçamentária das agências: razão entre despesa liquidada e autorizada em %.



Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Prodasen, a partir de dados obtidos no Siafi, e agências reguladoras.

As agências reguladoras vêm apresentando uma realização financeira inferior às suas dotações orçamentárias, como demonstra o Gráfico 10, em que se analisa a evolução de um índice de execução orçamentária, definido como a razão entre o orçamento executado, correspondente às despesas liquidadas, e o autorizado, excluídas as reservas de contingência. Observa-se que, nos primeiros anos de instalação dessas instituições, os níveis de execução orçamentária são geralmente bem inferiores aos dos demais anos.

No entanto, em vários anos do período analisado, observa-se a existência de baixos níveis de execução em algumas agências. A diferença entre o orçamento autorizado e o executado pode ser explicada por contingenciamentos de receita (que são limitações nos gastos por elemento de despesa impostos por meio de decretos ou portarias); liberação tardia de recursos, que inviabilizam a execução financeira, devido à exiguidade de tempo, e formação de reservas de contingência. Segundo as agências, tais limitações financeiras vêm prejudicando suas atividades de fiscalização, regulação e de incentivo ao controle social, além de atrapalhar o processo de descentralização de atividades para as agências estaduais e municipais.

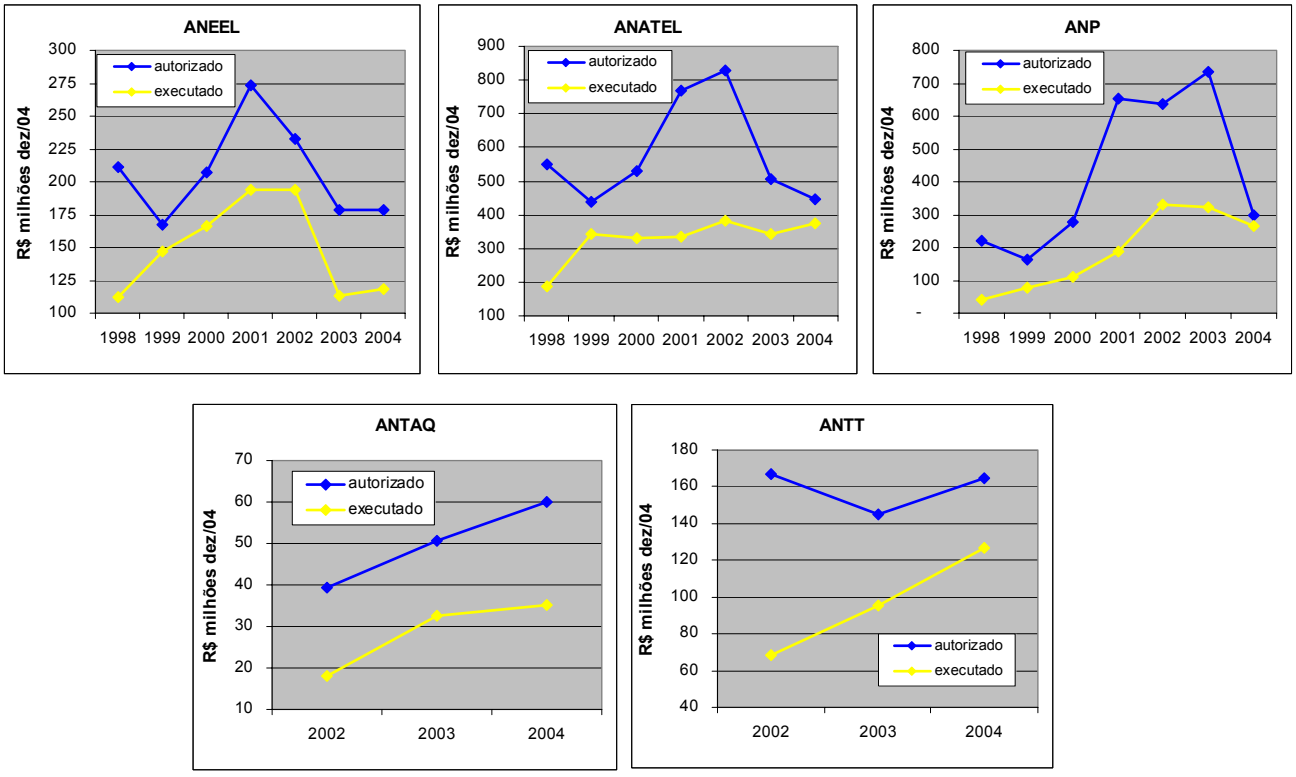
Chama atenção o fato de que, nos últimos dois anos, apenas a Aneel vêm apresentando declínio no índice de execução orçamentária. Note-se que a questão específica do contingenciamento da Aneel está sendo analisada pelo TCU no âmbito do TC nº 013.399/2004-0.

Para analisar mais detalhadamente o assunto, foi construído o Gráfico 11, em que se compara o orçamento autorizado com o executado para cada agência em separado, tendo sido desconsideradas as reservas de contingência. Verifica-se nesse gráfico que, em 2004, a Aneel, a ANP e a Anatel tiveram reduções no seu orçamento autorizado, ao contrário da ANTT e Antaq, que ainda estavam em consolidação.

Com vistas a possibilitar a comparação em uma mesma base, os valores foram atualizados para a data de 31.12.2004. Ao fazer tal exercício, foi preciso assumir uma hipótese simplificadora que pode trazer algum viés. Admitiu-se que a despesa seja igualmente distribuída ao longo dos meses, o que resulta em dizer que os valores de cada ano expressam, em média, valores de junho. Tendo em vista que, geralmente, há atrasos na liberação do orçamento, foram realizados estudos de sensibilidade, considerando que os valores correntes poderiam expressar a cada ano valores médios de julho, agosto ou setembro. Verificou-se que as diferenças observadas para esses cenários alternativos são pequenas e não alterariam as conclusões, o que corrobou o trabalho realizado.

A ANP, a Antaq e a ANTT têm executado níveis crescentes de despesas, o que indica, a princípio, que essas agências estão em um processo contínuo de desenvolvimento institucional. Já a Anatel tem mantido patamares razoavelmente constantes de execução orçamentária. O fato mais grave vem ocorrendo com a Aneel, a única agência que teve reduções reais no seu orçamento executado, o que indica que parte das atividades antes executadas pela agência tiveram que ser cortadas em 2003 e 2004. Este fato assume maior gravidade quando são consideradas as reformas institucionais e os problemas enfrentados pelo setor no último ano.

Gráfico 11 – Agências reguladoras: Orçamento autorizado e executado (despesas liquidadas), em R$ milhões de 31/12/2004.



Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Prodasen, a partir de dados obtidos no Siafi, e agências reguladoras.

Cabe destacar a relevância da conta "reserva de contingência" de algumas das agências nos últimos exercícios. Em 2004, por exemplo, essa conta representou 90,5% e 63,2% das dotações autorizadas para a ANP e a Anatel, respectivamente. Tendo em vista que esses recursos não são destinados às atividades dos entes reguladores, a magnitude desses recursos dificulta o uso do orçamento dessas agências como uma ferramenta programática de análise. Ademais, esse fato torna o orçamento global eivado de dotações "livres", cuja destinação não está muito clara.

Do ponto de vista econômico, é importante discutir a questão do orçamento das agências reguladoras em um contexto mais amplo. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Governo Federal viu sua capacidade alocativa limitar-se em função do elevado grau de vinculação de receitas e despesas e da necessidade de gerar *superavits* fiscais que demonstrem a viabilidade da gestão do endividamento público no longo prazo. Por essas razões, setores do governo, responsáveis pela implementação da política fiscal, pleiteiam uma maior flexibilidade no uso de recursos públicos.

Dessa forma, a ansiada maior autonomia financeira das agências reguladoras se depara com o desejo de maior flexibilidade alocativa de receitas e despesas de setores do governo responsáveis pela condução da política fiscal do País.

A maior discricionariedade na aplicação dos recursos públicos vem sendo implementada, desde 1993, por meio da desvinculação parcial de alguns tipos de receita e despesas e da restrição da execução financeira dos orçamentos, a qual ocorre por intermédio de limitações às dotações orçamentárias, da constituição de reservas de contingência e da liberação tardia de recursos.

Cabe destacar que a execução financeira reduzida em relação à dotação orçamentária não é um problema exclusivo dos entes reguladores, pois ela se verifica em vários outros setores governamentais, principalmente naqueles que desempenham atividades não protegidas por vinculações de receitas e despesas.

Os riscos que o contingenciamento dos recursos alocados para as agências reguladoras representam para o País ficam patentes quando se comparam os orçamentos desses entes com os valores envolvidos na prestação de serviços pelos setores regulados. A título de exemplo, podem ser citadas as seguintes informações relativas ao setor de energia:

a) segundo o Ministério de Minas e Energia, o PIB do setor, composto pelas atividades de extração e refino de petróleo, extração de carvão mineral, destilação de álcool e produção de coque, bem como pela geração, transmissão e distribuição de eletricidade, situou-se em R$ 106 bilhões no ano de 2003. Nesse mesmo ano, a realização financeira dos orçamentos da Aneel e da ANP atingiu em conjunto R$ 222,6 milhões;

b) em 2003, a Aneel alocou R$ 8,6 milhões para ações específicas de fiscalização da geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Nesse mesmo ano, a receita total das distribuidoras de energia foi de aproximadamente R$ 30,8 bilhões.

Tais dados demonstram a relevância econômica da atuação eficaz das agências. Ademais, mesmo do ponto de vista da arrecadação, a economia eventualmente obtida pode ser um péssimo negócio, pois pode acarretar o mau funcionamento de um setor e, por via de conseqüência, a queda das respectivas receitas governamentais.

Como exemplo de mau funcionamento de um setor regulado, pode-se citar a crise de energia vivida pelo País em 2001. Os trabalhos que tratam dos efeitos do racionamento de eletricidade sobre o crescimento econômico sinalizam que o racionamento reduziu o crescimento do PIB em torno de 0,8 a 1,5% em 2001, o que equivale a deixar de produzir R$ 15 bilhões em bens e serviços. Assim sendo, o racionamento provocou uma redução considerável da arrecadação do Governo Federal.

Insuficiência de Mecanismos de Controle Social

O aprimoramento da atuação das agências reguladoras exige o estabelecimento de mecanismos que propiciem o controle social de suas atividades. A atividade regulatória envolve interesses tripartites: do Estado, como titular do serviço ofertado, dos investidores e dos usuários. As agências reguladoras devem atuar de forma equilibrada na defesa desses interesses. Para tanto, os usuários, enquanto grupo de interesse mais disperso e menos informado, deve merecer especial atenção para que sejam estabelecidos canais especiais de comunicação com a entidade reguladora.

A perspectiva de implementação do controle social deve-se aos processos de democratização da sociedade brasileira e de transformação do papel do Estado. Uma das premissas básicas da reforma administrativa dos anos 1990 era que o Estado seria o mobilizador da participação do cidadão na esfera pública. Com essa finalidade, quando da criação das agências reguladoras, foram instituídos mecanismos legais visando à inserção dos consumidores/cidadãos nos processos administrativos dessas instituições, por meio de audiências e consultas públicas, ouvidorias e conselhos de consumidores. Buscava-se o aperfeiçoamento da democracia representativa e um maior controle social do poder público.

Apesar do arcabouço legal existente, o TCU, por meio do acompanhamento da atuação das agências reguladoras, verificou a limitada eficácia do controle social. Dentre as causas dessa limitação, destacam-se as seguintes:

a) ausência de conhecimento técnico específico por parte dos representantes dos usuários, o que inviabiliza a discussão de questões associadas à regulação econômica e, portanto, à fixação das tarifas. Em decorrência disso, observa-se uma pequena participação dos consumidores em audiências públicas em comparação com a participação ativa dos representantes das concessionárias;

b) estrutura inadequada dos conselhos de consumidores, os quais, por estarem vinculados às concessionárias, não são totalmente independentes.

Em 2004, o TCU realizou inspeção no Serviço de Atendimento ao Usuário da Anatel, visando analisar a adequação de seus processos ao atendimento das disposições legais relativas à defesa dos direitos dos usuários. Referida fiscalização foi motivada, entre outras razões, pelo fato de que o setor de telefonia é o líder em reclamações encaminhadas ao Procon paulista, representando 39% dessas reclamações.

Cumpre salientar que esse processo (TC nº 011.036/2003-6) encontra-se em análise pelo Ministro-Relator, para posteriormente ir à deliberação do Plenário.

A Anatel disponibiliza ao cidadão o Serviço de Atendimento ao Usuário, que é um canal direto para apresentação de denúncias, elogios, reclamações ou pedidos de informação. A agência atua na qualidade de segunda instância para avaliação das solicitações dos usuários que não foram atendidas pelas concessionárias de forma satisfatória. As análises procedidas pelo TCU no curso da inspeção indicaram a pouca visibilidade do serviço de atendimento e de suas formas de acesso.

O serviço de atendimento ao usuário fornece à Anatel informações relevantes sobre a prestação dos serviços de telecomunicações, sob o ponto de vista do usuário. Referidas informações deveriam ser utilizadas de forma estratégica, com o fito de auxiliar o aperfeiçoamento dos processos regulatórios. No entanto, a recente desativação pela agência do Comitê de Defesa dos Usuários e a falta de previsão, nos contratos de concessão, da obrigatoriedade da constituição de conselhos de usuários junto às concessionárias revelam que, para a Anatel, a formulação de políticas de relacionamento e o incentivo à participação mais efetiva de representantes de usuários nas decisões da agência e na fiscalização das atividades das concessionárias não são prioridades.

Constatou-se, ainda, a necessidade de uma maior integração da Anatel com os órgãos de defesa do consumidor, com o intuito de aprimorar o sistema de atendimento, conferir mais efetividade ao processo e permitir a melhoria da capacidade colaborativa de entidades públicas que possuem missões convergentes. A equipe de inspeção concluiu, também, haver necessidade de maior integração do Serviço de Atendimento ao Usuário da Anatel com as áreas responsáveis pela fiscalização e pelo controle da qualidade dos serviços no âmbito da própria agência, com o objetivo de aprimorar o desempenho das atividades de regulação.

Com relação à participação mais efetiva dos usuários na fixação das tarifas, vale ressaltar que está em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.337/2004, o qual prevê a possibilidade de contratação de consultoria externa, paga com recursos das agências reguladoras, para auxiliar os consumidores durante as audiências públicas. Esse será um importante instrumento para diminuir a assimetria de informações atualmente existente entre consumidores e investidores.

Do Aprimoramento da Gestão das Agências Reguladoras

Buscando aperfeiçoar o funcionamento das agências reguladoras, o Governo Federal encaminhou, em 2004, projeto de lei ao Congresso Nacional, com vistas ao estabelecimento de regras referentes à gestão, à organização e ao controle social dessas entidades.

Esse projeto de lei, que recebeu o nº 3.337, resultou basicamente das recomendações constantes do relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 2003, por determinação do Presidente da República, e encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

Referido grupo de trabalho concluiu ser necessário o fortalecimento das agências, consideradas essenciais para o bom funcionamento dos setores responsáveis pela provisão de serviços públicos, a atração dos investimentos privados e a redução dos riscos de captura do processo de regulação pelos grupos de interesse.

Apesar da conclusão geral de que o modelo de agências reguladoras é o mais adequado ao contexto brasileiro, o Grupo de Trabalho apontou as seguintes distorções nesse modelo: absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos, que são típicas competências de governo. Além disso, foi ressaltada a necessidade de desenvolver instrumentos de controle social das agências, de modo a criar as condições necessárias a uma ação regulatória eficiente e legítima.

Segundo a exposição de motivos enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, a alteração do marco legal das agências reguladoras visa gerar um ambiente regulatório estável e garantir que o exercício da função reguladora seja transparente, eficiente, sujeito ao controle social e dotado da legitimidade necessária à harmonização dos interesses dos investidores e dos consumidores/usuários. As principais disposições constantes do Projeto de Lei nº 3.337/2004 são as seguintes:

a) assunção, pelos ministérios, das atividades de planejamento e de formulação de políticas setoriais, cabendo às agências reguladoras regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas e implementar a política setorial;

b) transferência aos ministérios da competência para conceder outorgas e celebrar contratos de concessão e permissão, facultada a delegação dessas atribuições às agências, que também permanecem responsáveis pelos procedimentos licitatórios;

c) desenvolvimento de mecanismos capazes de conferir transparência ao processo decisório das agências, tais como:

- adoção de decisões colegiadas;

- realização obrigatória de consultas e audiências públicas;
- divulgação compulsória dos resultados dessas consultas e audiências;
- direito de indicação, pelos usuários, de até três representantes especializados para acompanhar as consultas públicas, cabendo às agências assumir os ônus daí decorrentes;

d) obrigatoriedade de todas as agências firmarem contrato de gestão e desempenho com os ministérios a que estiverem vinculadas, devendo ser regulamentados os instrumentos de acompanhamento e de avaliação do contrato, os procedimentos requeridos para sua assinatura e a emissão periódica de relatórios de acompanhamento e de avaliação da agência reguladora;

e) existência obrigatória, em cada agência, de um ouvidor, que terá mandato fixo e atuará junto ao Conselho Diretor, sem subordinação hierárquica e sem acumulação de suas atribuições com outras funções;

f) interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência: Secretaria de Direito Econômico e Conselho Administrativo de Defesa Econômica, ambos do Ministério da Justiça, e Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda;

g) interação operacional entre as agências reguladoras federais e os entes de regulação estaduais, do Distrito Federal e municipais, mediante convênios de operação, que permitam a descentralização das atividades, exceto as relativas ao Sistema Único de Saúde;

h) uniformização da duração dos mandatos dos dirigentes das agências, em quatro anos, permitida uma única recondução, modificando-se, com esse fim, o disposto na Lei nº 9.986, de 18.7.2000;

i) tratamento isonômico entre as agências e os demais entes da administração pública federal, no que concerne à remuneração dos dirigentes e, no caso de servidores cedidos às agências, ao ressarcimento das remunerações pagas pelo órgão de origem.

Ao longo de 2004, esse projeto de lei foi amplamente debatido na Câmara dos Deputados, tendo sido identificadas divergências em relação a diversos pontos, as quais desempenharam papel decisivo na não-aprovação do PL sob comento naquela Casa Parlamentar. Sopesada a importância das agências reguladoras e a necessidade de aperfeiçoamento do arcabouço legal da regulação, entende-se ser oportuno e conveniente que o Congresso Nacional delibere com brevidade acerca desse tema.

Parcerias Público-Privadas: em Busca de Mais Investimento

Em diversos países, as Parcerias Público-Privadas (PPP) têm sido utilizadas para viabilizar investimentos que, em princípio, não seriam atraentes para os investidores privados, por não apresentarem uma rentabilidade compatível com as exigências desses investidores.

Em 30.12.2004, após mais de um ano de tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada a Lei nº 11.079, que regula a celebração e a execução das Parcerias Público-Privadas em nosso País.

Aprovação da Lei das PPP

A PPP constitui uma modalidade de delegação ao setor privado de atividades tradicionalmente executadas pelo Estado. No âmbito dessa parceria, compete ao Governo especificar o serviço a ser ofertado e ao agente privado financiar e prestar o serviço em questão.

Devido ao seu potencial para atrair grande volume de investimentos, a PPP está sendo associada, no Brasil, aos setores de infra-estrutura. Entretanto, em consonância com a experiência internacional, ela pode ser empregada para viabilizar investimento em outras áreas, como, por exemplo, saúde, segurança pública, educação ou habitação.

Antes de ser sancionado pelo Presidente da República, o projeto de lei relativo às PPP recebeu diversas emendas, tanto na Câmara quanto no Senado. Cumpre destacar que o próprio conceito de PPP foi alterado durante a tramitação do projeto, deixando de significar um acordo celebrado entre a Administração Pública e entes privados, em termos genéricos, para constituir espécie de concessão de serviços públicos ou de serviços que tenham a Administração Pública como usuária direta ou indireta.

Nos termos do art. 2º da lei sob comento, a PPP é um *"contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa"*. Será uma concessão patrocinada quando o parceiro público complementar a remuneração do investidor oriunda da tarifa cobrada dos usuários. A concessão administrativa, por sua vez, é o contrato de prestação de serviços voltado ao atendimento, direto ou indireto, à Administração Pública.

Além do recebimento de dinheiro, o parceiro privado poderá ser remunerado por intermédio da cessão de créditos não-tributários e da outorga de direitos em face da Administração Pública ou sobre bens públicos dominicais, além de outras formas previstas em lei. É interessante notar que, em conformidade com o disposto no art. 6º, incisos I a V, e parágrafo único, da Lei das PPP, a Administração Pública poderá fixar metas de desempenho cujo atingimento será considerado uma condição para liberação do pagamento ao parceiro privado.

O art. 5º, inciso I, da Lei nº 11.079/2004 fixou limites para o prazo de vigência dos contratos, que não poderá ser inferior a cinco anos nem superar trinta e cinco, incluindo uma eventual prorrogação.

Destacam-se, ainda, na Lei das PPP, os seguintes pontos:

a) proibição de contratações inferiores a R$ 20 milhões (art. 2º, § 4º);

b) compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos resultantes da redução do risco de crédito dos financiamentos obtidos pelo parceiro privado (art. 5º, IX);

c) possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto no que toca às obrigações pecuniárias assumidas pela Administração Pública (art. 5, § 2º, II);

d) fornecimento de garantias às obrigações pecuniárias assumidas pela Administração Pública (art. 8º);

e) necessidade de autorização legislativa específica para as concessões patrocinadas em que a Administração Pública assuma a obrigação de pagar mais de 70% da remuneração do parceiro privado (art. 10, § 3º);

f) autorização para a União, suas autarquias e fundações participarem, no limite total de R$ 6 bilhões, do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), cuja finalidade é garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos (art. 16);

g) restrição das despesas da União de caráter continuado, resultantes das PPP, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida, devendo em relação aos Estados e Municípios, haver a suspensão das transferências voluntárias, caso esse limite seja ultrapassado (arts. 22 e 28);

h) limitação das operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União a 70% do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, podendo tal participação chegar a 80% quando se tratar de áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) seja inferior à média nacional (art. 27);

i) limitação das operações de crédito e das contribuições de capital realizadas cumulativamente por entidades fechadas de previdência complementar e empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União a 80% do total da fonte de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, podendo essa participação atingir 90% nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em que o IDH seja inferior à média nacional (art. 27, § 1º).

Por meio do Decreto nº 5.385, de 4.3.2005, e observado o disposto no art. 14 da Lei nº 11.079/2005, foi instituído o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas Federais (CGP), cujas competências são bastante amplas, incluindo o planejamento, a execução e o acompanhamento dos projetos de PPP. Com esse desiderato, o CGP deverá:

a) definir os serviços cuja execução sob o regime de PPP é prioritária;

b) definir os critérios que irão nortear a análise da conveniência e da oportunidade de contratação sob o referido regime;

c) aprovar o Plano de Parcerias Público-Privadas (PLP);

d) acompanhar e avaliar a execução do PLP;

e) disciplinar os procedimentos a serem adotados quando da celebração dos contratos de parceria público-privada e aprovar eventuais alterações desses procedimentos.

Outro fator fundamental para a implementação dos projetos de parceria público-privada foi a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP). Mediante o Decreto nº 5.411, de 6.4.2005, o Poder Executivo, nos termos do art. 16 da Lei nº 11.079/2005, autorizou a integralização de cotas do FGP, por meio da transferência de ações de propriedade da União. Ressalte-se que foi preservado o controle acionário das sociedades de economia mista. Cabe destacar, ainda, que a criação, a escolha da instituição financeira gestora e a regulamentação do FGP dependerá de manifestação prévia do CGP.

Ainda há necessidade de estabelecimento, pelo Conselho Monetário Nacional, de regras para a concessão de crédito destinado ao financiamento dos contratos de PPP e para a participação de entidades fechadas de previdência complementar. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional deverá estabelecer as normas gerais referentes à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP.

A estruturação de um processo transparente de implementação de parcerias público-privadas é condição primordial para a geração de confiança e de comprometimento por parte do setor privado. Desse modo, ainda que a promulgação da Lei nº 11.079/2004 seja um marco importante, ela pode não ser suficiente para atrair os investimentos pretendidos, cabendo ao Governo continuar a promover amplos esforços no sentido de preencher as lacunas legais existentes, criar modelos regulatórios adequados às PPP e desenvolver a *expertise* requerida para gerir as parcerias, além de definir claramente os setores e projetos que serão prioritários para as PPP.

Em relação a esse último ponto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão selecionou vinte e três projetos ligados ao setor de infra-estrutura, que foram incluídos no Plano Plurianual e estão estimados em R$ 13,067 bilhões, com o fim de avaliar a possibilidade de executá-los por meio de PPP.

Ademais, não se pode olvidar que a repartição dos riscos envolvidos na celebração e na execução das parcerias pode gerar problemas complexos, principalmente quando se considera o direito do parceiro privado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Finalmente, cabe ressaltar a competência do TCU para fiscalizar as parcerias público-privadas, a qual deriva tanto do fato de as PPP envolverem recursos públicos, no caso federais, como da própria Lei nº 11.079/2004, que prevê o envio periódico à Corte de Contas das principais informações relativas às parcerias.

Questão Ambiental

As externalidades negativas para o meio ambiente freqüentemente são significativas em obras de infra-estrutura. Desse modo, o correto tratamento da questão ambiental é fundamental para o êxito dos investimentos nessa área, pois é necessário avaliar os benefícios líquidos para a sociedade e para as próximas gerações. Para isso, devem-se identificar os impactos desses investimentos sobre o meio ambiente e as medidas necessárias para preveni-los ou mitigá-los. No entanto, verifica-se ser quase inexistente a avaliação ambiental estratégica de programas e planos governamentais, muitos dos quais orientam também o investimento privado. Além disso, é alto o índice de obras e atividades governamentais para as quais não foram realizados estudos de impactos ambientais.

Entretanto, deve-se reconhecer que o Governo Federal tem inovado nessa área, como se observa, por exemplo, nos seguintes casos:

a) asfaltamento da BR –163: além dos estudos de impacto ambiental previstos na legislação, está sendo construído um Plano de Desenvolvimento Sustentável para a área de influência dessa rodovia;

b) integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional: foi obtido o licenciamento ambiental prévio junto ao Ibama e foram realizadas diversas audiências públicas.

Avaliação Ambiental Estratégica

A avaliação ambiental aplicada desde a fase de planejamento das políticas, dos planos e dos programas governamentais é imprescindível. Por exemplo, um adequado mapeamento ambiental das áreas de implantação de poços de petróleo permite identificar possíveis restrições ao desenvolvimento da atividade de exploração, sendo também útil para informar antecipadamente aos agentes o nível de dificuldade técnico-operacional, além dos custos e do tempo necessário à obtenção da licença ambiental.

Freqüentemente, os governos e outras organizações utilizam a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) para subsidiar a abordagem da variável ambiental no processo de planejamento e de execução de políticas, planos e programas. No Brasil, em 2004, houve uma evolução no que concerne a sua implementação.

Nesse ano, verificou-se a implementação de importantes iniciativas que devem impulsionar a adoção da Avaliação Ambiental Estratégica (monitoramento ainda não julgado – TC nº 000.774/2005-3). Cabe destacar que a execução dessas medidas havia sido recomendada pelo TCU (Acórdão nº 464/2004 – Plenário).

A primeira iniciativa diz respeito à fixação da obrigatoriedade da realização de AAE para subsidiar a análise da viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto a serem incluídos no Plano Plurianual (Portaria Interministerial nº 10/2005). Outra iniciativa importante refere-se à implementação de núcleos de Avaliação Ambiental Estratégica, principalmente nos ministérios que atuam nas áreas de infra-estrutura e de desenvolvimento econômico do País. Para capacitar os futuros integrantes desses núcleos, foram programados cursos de especialização e treinamentos em AAE.

Entre as medidas implementadas até 2004, as quais são, portanto, anteriores à auditoria mencionada, pode-se citar a realização, pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), de estudo sobre o estado da arte da aplicação da AAE em níveis nacional e internacional. Também foram firmados convênios com o Centro de Pesquisas e Energia Elétrica (Cepel) e com a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Copetec) com o objetivo de aplicar esse instrumento em dois setores governamentais estratégicos: energia elétrica e petróleo.

Além disso, foi realizada uma capacitação intersetorial em AAE por meio de seminários, os quais contaram com a participação de representantes do Governo Federal, de secretarias estaduais de meio ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Ministério Público. Por fim, os Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia discutiram uma agenda bilateral com intuito de avaliar o meio ambiente como variável estratégica na tomada de decisões relativas às políticas energéticas do País. Essa foi uma iniciativa pioneira para a articulação entre dois órgãos públicos envolvendo a interação entre o meio ambiente e planejamento setorial.

Os resultados do convênio firmado pelo MMA, pela Cepel e pela Copetec ainda são tímidos, destacando-se a aplicação da metodologia da AAE para o estudo da Avaliação Ambiental Integrada de Bacias Hidrográficas, que tem como projeto-piloto a realização de um pré-estudo na bacia Araguaia-Tocantins, cuja conclusão está prevista para 2006.

Apesar de se entender relevante a preocupação governamental de adotar a avaliação ambiental prévia à fixação das estratégias de atuação de relevantes setores da Administração Pública, cabe destacar que, apesar dos avanços já obtidos, as ações até o momento resultaram em experiências-piloto incipientes e pontuais, realizadas por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente ou de alguma entidade isolada, sem a participação efetiva de todos os órgãos setoriais. Isso evidencia a necessidade de uma melhor articulação entre as políticas públicas de desenvolvimento econômico e aquelas relativas ao meio ambiente.

Licenciamento Ambiental

Com relação às obras públicas, fiscalização realizada em 2004 (Acórdão nº 1.408/2004 – Plenário) revelou que o setor de infra-estrutura possuía um índice elevado de empreendimentos com algum tipo de irregularidade ambiental, o qual equivalia a 31,30% das obras sujeitas à legislação ambiental. Aduz-se que 4,34% das obras sujeitas ao licenciamento tiveram os respectivos recursos orçamentários bloqueados pelo Congresso Nacional em decorrência da falta de licença ambiental detectada pelo TCU.

Os empreendimentos mais problemáticos em relação ao descumprimento da legislação ambiental foram as rodovias e as usinas termelétricas. A construção de rodovias alcançou o maior índice de bloqueio de recursos por falta de licenciamento: 15,38% das obras sujeitas ao licenciamento, já a construção de usinas termelétricas apresentou as maiores taxas de descumprimento da legislação ambiental: 55,56% das obras sujeitas à legislação ambiental.

Consoante exposto anteriormente, o Ministério do Meio Ambiente vem adotando medidas para definir agendas bilaterais com vistas a compatibilizar seus procedimentos com a rotina de trabalho dos órgãos setoriais responsáveis pela implementação de empreendimentos e de atividades que causem significativo impacto ao meio ambiente. Adicionalmente, o MMA busca avaliar a efetividade do processo de licenciamento junto a esses setores. Nesse sentido, foram realizados vários seminários com a participação dos órgãos ambientais das três esferas de governo, de representantes da sociedade civil, do Ministério Público, do Judiciário e do Legislativo para discutir o licenciamento ambiental, em especial nos seguintes setores: energia elétrica, hidrovias, portos e instalações portuárias, rodovias federais, além de carcinocultura e assentamentos de reforma agrária.

A questão da repactuação de prazos e da regularização dos passivos ambientais está sendo tratada pelo Ministério do Meio Ambiente junto aos órgãos ambientais e aos ministérios empreendedores do setor de infra-estrutura. Optou-se pela regularização particularizada dos diversos setores de acordo com a capacidade operacional dos empreendedores e dos órgãos licenciadores, para posterior proposição de revisão de normas no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Assim, alguns setores possuem instrumentos de regularização já firmados enquanto outros encontram-se em processo de definição de tais instrumentos.

O sistema rodoviário federal conta com um marco para sua regularização ambiental desde a edição da Portaria Interministerial MMA/Ministério dos Transportes n° 273/2004, que estabeleceu diretrizes para o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais. Trata-se de esforço conjunto do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (Dnit) e do Ibama, no âmbito do qual poderão ser firmados Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta, visando adequar a malha rodoviária federal pavimentada às normas ambientais.

O setor de ferrovias federais também possui um instrumento para a regularização dos empreendimentos que estão em desacordo com a legislação ambiental. A Resolução Conama n° 349/2004 estabeleceu critérios e procedimentos para a autorização de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental, bem como para a regularização dos empreendimentos em operação até a data da entrada em vigor da referida Resolução, a qual se dará mediante o competente processo de licenciamento ambiental corretivo.

Com relação ao setor energético, o Ministério de Minas e Energia e o MMA celebraram Acordo de Cooperação Técnica, tendo por objeto a implementação de uma Agenda Ambiental para os setores de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis e para as atividades de geologia e mineração. Esse acordo, entre outros objetivos, visou avaliar e buscar alternativas para a redução do passivo social e ambiental resultante de empreendimentos de mineração e energéticos.

O Ibama também tem trabalhado em conjunto com o MMA e o Conama, visando otimizar a repartição das competências relativas ao licenciamento ambiental. Nesse contexto, no Seminário "Repartição de Competências: A Regulamentação do art. 23 da Constituição Federal e o Fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama)", ocorrido em outubro de 2004 no Rio de Janeiro, foi discutida a elaboração de uma norma disciplinando a participação dos órgãos de meio ambiente, dos três níveis de governo, na implementação da política ambiental de forma cooperativa, sem sobreposição ou conflito, inclusive no que concerne ao licenciamento ambiental. Adicionalmente, o Parecer n° 312 Conjur/MMA/2004 esclareceu os critérios a serem utilizados para a distribuição entre os órgãos ambientais da competência para o licenciamento.

Uma outra medida que promoveu melhor inserção da variável ambiental em novos empreendimentos foi a edição da IN/STN nº 5/2004, que condicionou a liberação de recursos federais para a execução de convênios à obtenção da licença ambiental e determinou que seja contemplada nos respectivos planos de trabalhos a implementação das medidas estabelecidas nos estudos ambientais eventualmente exigidos.

Encontra-se em fase de implementação uma sistemática de fiscalização baseada nos dados do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF). Uma comissão foi informalmente estabelecida, no intuito de analisar e propor rotinas e procedimentos para essa fiscalização. O trabalho encontra-se praticamente concluído e tem previsão de ser implementado até o final do primeiro semestre de 2005.

Finalmente, ressalta-se a iniciativa tomada pelo Governo Federal no sentido de permitir que as entidades governamentais de financiamento à infra-estrutura, em especial a Caixa Econômica Federal, possam aumentar a concessão de crédito em 2004, com vistas à implementação de projetos de

saneamento ambiental. Por meio da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.153, de 11.12.2003, que alterou a Resolução nº 2.827, de 2001, que trata do contingenciamento do crédito do setor público, o governo aumentou os limites até então existentes.

Referida alteração permite a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento ambiental, definidas como tal, as relacionadas ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, aos resíduos sólidos e ao desenvolvimento institucional, visando elevar a eficiência dos agentes prestadores de serviços de água e esgoto e de limpeza urbana, por meio de programas de melhorias operacionais e de redução de custos e perdas.

A adoção das medidas acima descritas foi informada pelos gestores competentes durante monitoramentos ainda não julgados (TC nº 000.720/2005-2 e nº 000.774/2005-3), com exceção da Resolução do CMN, cuja existência foi informada pela Casa Civil da Presidência da República. Os trabalhos em questão visam verificar o cumprimento das determinações e das recomendações exaradas pelo TCU no âmbito de duas auditorias realizadas com o objetivo de identificar as medidas necessárias para tornar compatíveis as ações governamentais e a proteção ambiental (Acórdãos nº 462/2004 – Plenário e nº 464/2004 – Plenário).

Necessidade de Fortalecimento Institucional dos Órgãos Ambientais

Uma das causas do alto nível de descumprimento da legislação referente ao licenciamento ambiental é a estrutura deficiente dos órgãos ambientais. No que diz respeito ao Ibama, por exemplo, os recursos orçamentários não são suficientes para oferecer as condições físicas e técnicas necessárias a sua atuação eficaz, como restou consignado no Acórdão nº 462/2004 – Plenário. O montante de recursos provenientes do Orçamento Geral da União é baixo, e aqueles provenientes do desenvolvimento da atividade-fim do Ibama, como os arrecadados mediante a cobrança pela emissão de licenças ambientais e pela fiscalização, não revertem diretamente para o custeio dessas atividades e sim para a produção de *superavit* fiscal, em razão da política de contingenciamento adotada pelo Governo Federal.

Dada essa situação, o Ibama não tem conseguido atuar com efetividade na detecção das situações de irregularidade, nem executar o monitoramento sistemático da implementação das condicionantes das licenças ambientais por ele expedidas. Isso acarreta morosidade no procedimento de licenciamento e reduz a expectativa de controle por parte dos empreendedores, o que não incentiva o cumprimento das normas existentes.

Atualmente, o Ibama conta com 1.554 servidores para fiscalizar todo o território nacional. Caso fosse possível distribuir igualmente a tarefa entre eles, cada fiscal ficaria responsável por 547.933 hectares, o que corresponde a uma área aproximadamente do tamanho do Distrito Federal. A situação é ainda pior quando se trata dos estados que formam a Amazônia Legal (região Norte, Maranhão e Mato Grosso), pois, ali, a média sobe para 796.349 hectares por fiscal, sendo que para o estado do Amazonas a média é de 1.847.936 hectares por fiscal – área essa equivalente ao tamanho do estado de Sergipe.

Além disso, esses servidores não possuem condições satisfatórias de trabalho, pois a infra-estrutura disponível não é adequada. Na região Norte, por exemplo, 62% dos parques nacionais não possuem nenhuma infra-estrutura, enquanto os 38% restantes apresentam infra-estrutura insuficiente (2003, Ibama).

Por fim, ainda, não se verifica uma perfeita articulação entre os órgãos ambientais das três esferas de governo, o que gera diversos conflitos, principalmente quanto à competência para o licenciamento. Tais ocorrências interferem no fluxo do processo de licenciamento, provocando uma maior demora no processo de outorga da licença. A título de exemplo desse problema, cabe citar que alguns órgãos estaduais de meio ambiente estão se recusando a emitir pareceres técnicos em licenciamentos de competência do Ibama.

Custo de Capital

Ao cenário de incertezas e de riscos regulatórios gerais ou setoriais, que estão sendo discutidos ao longo deste relatório, soma-se uma agravante: os juros reais no Brasil estão entre os maiores do mundo. Tendo em vista que essas taxas balizam o custo de oportunidade dos agentes privados que atuam no País, o retorno sobre o capital de terceiros ou próprio, mesmo na hipótese de projetos de longo prazo, como é caso dos investimentos em infra-estrutura, é elevado. Afinal, esse retorno precisa ser competitivo com taxas elevadas associadas a um risco baixo.

As medidas micro e macroeconômicas adotadas pelo atual Governo estão sendo bem sucedidas quanto à redução da percepção do risco soberano pelos investidores internacionais. Essa assertiva pode ser comprovada pelo fato de o risco-Brasil, medido pelo Banco JP Morgan, ter atingido 375 pontos em março de 2005, patamar mais baixo desde a crise asiática de 1997. Entretanto, a prioridade conferida ao combate à inflação tem feito com que os juros pagos pelos títulos do Tesouro brasileiro ainda sejam muito elevados: a taxa Selic chegou a 19,25% ao ano, em termos nominais, em março de 2005, o que poderá resultar em taxas reais em torno de 13% ao ano ao longo de 2005.

Além da utilização da política monetária como instrumento para reduzir a inflação, alguns outros fatores contribuem para a manutenção das altas taxas de juros, quais sejam, as incertezas, a vulnerabilidade financeira do País e a elevada carga tributária, pois os investidores privados exigem margens brutas maiores quando os impostos cobrados sobre os investimentos também são altos. A carga tributária no Brasil é das maiores do mundo e segue uma trajetória ascendente nos últimos oito anos.

Para mitigar esse problema, o governo federal adotou algumas medidas tributárias em 2004, no sentido de desonerar os investimentos, o que certamente proporcionou um incentivo para os projetos de investimentos em infra-estrutura. O objetivo desse pacote tributário foi estimular o investimento e a poupança de longo prazo, desenvolver o mercado de capitais e reduzir o risco de surgimento de gargalos que dificultem o comércio exterior. Essas medidas, consideradas um primeiro passo para uma completa desoneração dos investimentos, são as seguintes:

a) instituição de um regime tributário que incentive a modernização e a ampliação da estrutura portuária (Reporto);

b) ampliação do prazo de recolhimento e redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);

c) criação do programa "Invista Já", o qual está composto, inicialmente, por duas medidas de desoneração de investimentos: instituição de regime temporário de depreciação acelerada de investimentos e redução de dez para dois anos do prazo de compensação dos créditos do PIS e da Cofins na aquisição de bens de capital.

Apesar de ser extremamente relevante, uma análise dos aspectos macroeconômicos que afetam o custo de capital e de suas implicações para o investimento em infra-estrutura não é apresentada neste trabalho, uma vez que a abrangência e a complexidade dessa questão superam o escopo do presente trabalho.

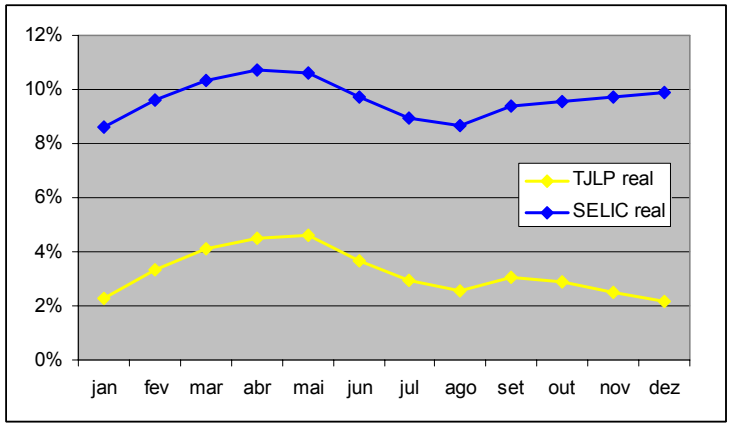
Fontes de Financiamento – o Papel do BNDES

O BNDES representa uma importante fonte de financiamentos de longo prazo, com taxas inferiores às praticadas pelo mercado, e dispõe de uma série de programas de apoio ao investimento produtivo, com destaque para as áreas de infra-estrutura. A existência dessas linhas de financiamento é importante para fomentar o investimento produtivo no Brasil.

A taxa de juros de longo prazo (TJLP) é a taxa básica para os empréstimos concedidos pelo BNDES, cujo custo final para o tomador ainda inclui *spread* bancário e outros elementos. No Gráfico 12,

é possível constatar que a TJLP terminou o ano de 2004 no patamar real de 2,15% ao ano, nível esse inferior ao dos *Federal Funds* dos EUA (2,16% a.a), da *Libor* (2,63% a.a) e da *Prime Rate* (5,00% a.a), todos em dezembro de 2004.

Gráfico 12 – Evolução das taxas TJLP e SELIC em termos reais, ao longo do ano de 2004, em % ao ano.



Fonte: Conjuntura Econômica (março de 2005)

Para analisar adequadamente o desempenho do BNDES no apoio financeiro e no fomento aos investimentos nos diferentes setores de infra-estrutura, seria necessário conhecer a evolução dos financiamentos do BNDES, por setor. No entanto, os dados disponíveis sobre investimentos são extremamente precários.

Desde o início da privatização dos setores de energia elétrica, petróleo e gás, telecomunicações, rodovias, ferrovias e transporte aquaviário (hidrovias e portos) até o final de 2004, o BNDES liberou R$ 51,5 bilhões de reais para novos investimentos, em valores de 31.12.2004.

Do total de recursos liberados pelo BNDES às empresas dos setores analisados ao longo desse período, 57,5% foram destinados a investimentos. O restante foi destinado à capitalização das empresas e a desembolsos efetuados com "Desenvolvimento de Mercado de Capitais", "Reestruturação Societária", "Co-Gestão/Auto-Gestão", "Co-Gestão/Auto-Gestão", "Fusão e Aquisição" e "Exercício de Direito Acionário".

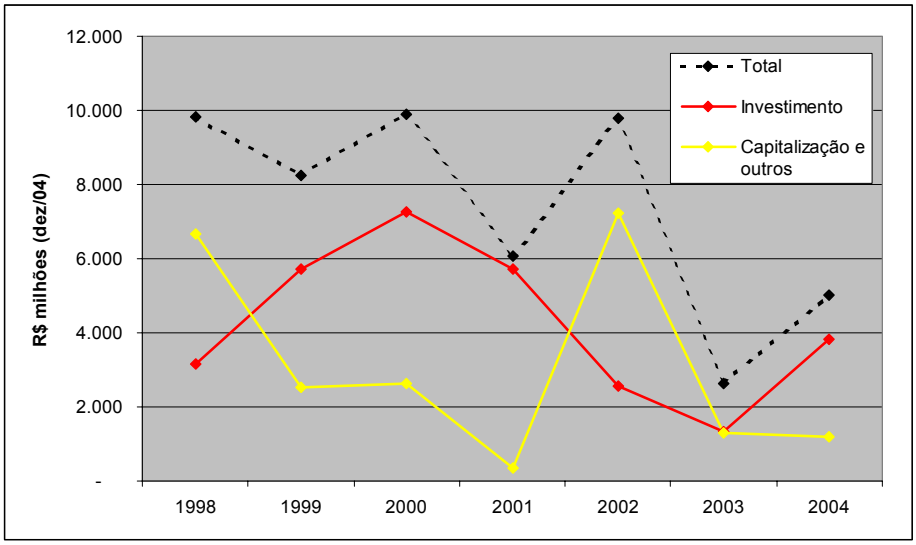
Tabela 2 - Desembolsos do BNDES para financiamento de investimentos em infra-estrutura, em milhões de Reais, em valores de 31.12.2004.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total
Total	**9.834**	**8.255**	**9.894**	**6.064**	**9.783**	**2.630**	**5.016**	**51.476**
Investimento	3.161	5.729	7.261	5.723	2.570	1.338	3.838	29.619
Capitalização e outros	6.674	2.526	2.633	341	7.214	1.292	1.178	21.857
Emergencial					6.557	563	1.124	8.244
Capitalização	5.991	2.014	2.261	211	406	698	0	11.580
Outras operações	683	512	372	131	250	31	53	2.033

Fonte: BNDES, ofício AT-009/2005 e comunicações retificadoras. Dados tratados por SEFID/TCU.

No Gráfico 13, é possível observar que o apoio do BNDES a investimentos nos setores analisados teve um pico no ano 2000, reduzindo-se monotonicamente até 2003. A recuperação de desembolsos em 2004 é significativa, apresentando valores superiores aos verificados em 2002, ano em que a participação do BNDES na capitalização das empresas dos setores em questão foi superior àquela relativa ao financiamento a investimentos.

Gráfico 13 - Desembolsos do BNDES para financiamento em infra-estrutura, em milhões de Reais, em valores de 31/12/2004.



Fonte: BNDES, ofício AT-009/2005 e comunicações retificadoras. Dados tratados por SEFID/TCU.

Os financiamentos do BNDES para os investimentos em telecomunicações representam metade de todos os financiamentos aos setores em questão, em valores de 31.12.2004, para o período analisado. O segundo setor com maior apoio do BNDES é o de eletricidade, que corresponde a 27,5% do total. O pico relativo à capitalização de empresas verificado em 2002 refere-se ao programa emergencial de energia elétrica. No Gráfico 14, pode-se observar a relevância desse programa para o setor elétrico.

É possível relacionar a relevância dos financiamentos do BNDES à eletricidade e à telefonia em relação aos outros setores com a magnitude dos processos de privatização ocorridos nesses dois setores. Afinal, telefonia e energia elétrica responderam por mais de 60% do total arrecadado pelo Programa Nacional de Desestatização (PND). Além disso, nesses setores foram promovidos novos e vultosos investimentos. Assim sendo, constata-se que o apoio do BNDES aos investimentos foi maior nos setores em que o capital privado atuou mais intensamente. Deve-se considerar, ainda, que existem limitações legais ao endividamento de empresas públicas, o que, em alguns casos, pode explicar uma menor participação do BNDES como fonte de financiamento em setores que não foram objeto de uma privatização maciça.

Gráfico 14 – BNDES: financiamento de investimentos em infra-estrutura, em bilhões de Reais, valores de 31.12.2004

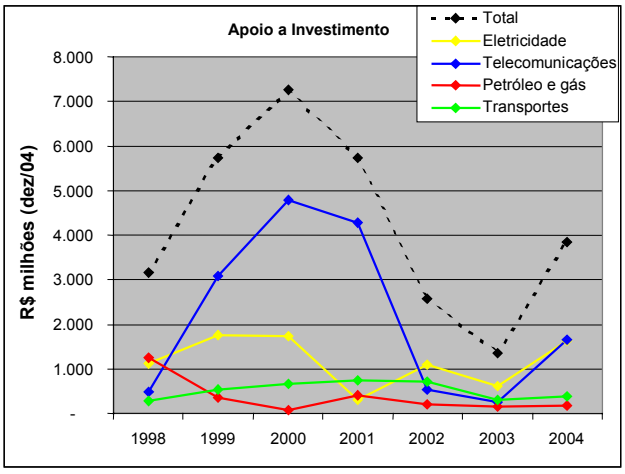
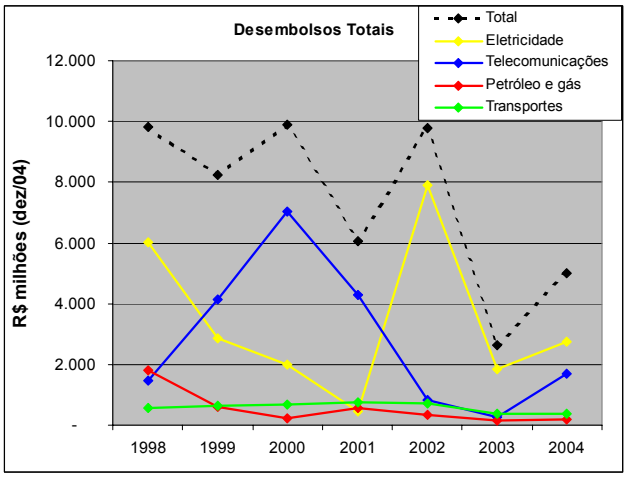


Gráfico 15 – BNDES: financiamentos totais aos setores de infra-estrutura, em bilhões de Reais, valores de 31.12.2004



Fonte: BNDES, ofício AT-009/2005 e comunicações retificadoras. Dados tratados por SEFID/TCU.

6.4.2 Investimentos Públicos

A principal restrição ao investimento público é de ordem fiscal, uma vez que o País precisa gerar *superavits* primários suficientes para honrar o pagamento dos juros da dívida pública. Outra restrição importante é de ordem institucional e relaciona-se à carência de quadros técnicos especializados para a formulação de diretrizes e políticas setoriais, bem como para o planejamento e a execução de investimentos em infra-estrutura, já discutida neste Relatório.

Restrição Fiscal: Necessidade de Gerar Superavits Primários

Os primeiros dois anos do Governo Lula foram marcados pela necessidade de provar a sustentabilidade fiscal e das contas externas do Brasil e, assim, demonstrar a solidez dos fundamentos macroeconômicos frente aos ataques especulativos. As principais demonstrações de solidez da economia e de credibilidade das ações governamentais foram a recuperação das contas externas do País, graças à geração de expressivos e sucessivos resultados positivos na balança comercial, e a obtenção de resultados primários suficientes para demonstrar a viabilidade de manter uma trajetória não ascendente da dívida pública.

Referidos resultados estão consubstanciados nos *superavits* primários obtidos, os quais são utilizados como instrumentos de medida da capacidade de um país para pagar os juros de sua dívida e reduzir o seu endividamento líquido. Dito de outra forma, é uma medida da liquidez de um país. Para determinar seu valor, calcula-se a diferença entre as receitas e as despesas governamentais, exceto juros, amortizações e desmobilizações.

O Ministério da Fazenda inclui, no cálculo do *superavit*, diversas receitas governamentais que foram criadas com propósitos específicos, mas que, por não terem sido utilizadas na consecução desses propósitos, contribuíram para melhorar a performance financeira do País. Cumpre ressaltar que para que esses recursos pudessem ser utilizados de forma diversa daquela prevista nas leis específicas, esses diplomas legais teriam que ser previamente alterados.

Esse é o caso, por exemplo, das receitas do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). Esse fundo é constituído por uma parcela das receitas das empresas de telefonia, devendo seus recursos serem utilizados com finalidades específicas e definidas em lei. Enquanto os recursos não forem gastos, eles permanecem no Fundo e contribuem para o crescimento do *superavit* primário. Por outro lado, quando os recursos de fundos da mesma natureza do Fust forem utilizados, haverá uma deterioração da performance fiscal do Governo. Isso representa um incentivo para a não-utilização desses recursos.

Porém, essa não é a única razão para a não-utilização dos recursos do Fust, a qual também decorre da falta de diretrizes, políticas e programas.

Utilização de Recursos da Cide para Compor o *Superavit* Primário

O § 4º do inciso II do art. 177 da Constituição Federal determina que os recursos relativos à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), incidente sobre as atividades de importação ou comercialização de petróleo, gás natural e álcool combustível, sejam destinados, entre outras despesas vinculadas, ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Contudo, na prática tais receitas vêm sendo utilizadas com outras finalidades, inclusive para compor o *superavit* primário. A seguir, serão explicitados os destinos desses recursos e, também, será discutida a possibilidade de aplicação dessa verba no setor de transportes.

A utilização dos recursos da Cide já foi objeto de deliberação por parte do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 938/2003 – Plenário), por meio do qual o Congresso Nacional e os

Ministérios dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão foram alertados sobre a aplicação anômala desses recursos. Importa ressaltar que essa aplicação viola o disposto nos arts. 1º, § 1º, da Lei n^0 10.336/2001; 2º e 8º da Lei n^0 10.636/2002 e 177, § 4º, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Mais recentemente, o tema voltou a ser objeto de preocupação desta Corte de Contas, tendo em vista requerimento de informações formulado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, que foi aprovado na sessão ordinária do Plenário de 11.8.2004. Referido requerimento foi encaminhado aos Ministérios da Fazenda, dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo sido solicitadas informações sobre a aplicação dos recursos arrecadados com a Cide – combustíveis entre 2002 e junho de 2004. A resposta desses Ministérios foi formalizada por meio da Nota Técnica Conjunta nº 70 SOF-MP/STN-MF/SPO-MT, de 14.9.2004, a qual contém a interpretação dada pelo Poder Executivo aos dispositivos normativos relativos à aplicação dos recursos da Cide.

Foi adotada uma interpretação abrangente da expressão "financiamento de programas de infra-estrutura de transportes", presente no art. 177, § 4º, inciso II, da Constituição Federal vigente, conforme pode ser inferido do seguinte trecho da Nota Técnica sob comento:

> *"Não há controvérsia quanto à compreensão de que o financiamento de programas de infra-estrutura de transporte abarca tanto os programas de natureza finalística dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas de transportes, como os de apoio administrativo. Estes, embora contribuam para a consecução dos objetivos daqueles, ainda não tiveram suas respectivas despesas orçamentárias apropriadas nos diversos programas do tipo finalístico devido à ausência, no âmbito da Administração Pública Federal, de mecanismos confiáveis de gestão das despesas que propiciassem rateá-las corretamente"*

Atualmente, os recursos da Cide vêm sendo destinados, entre outros fins, ao custeio da participação acionária da União no capital das Companhias Docas; às despesas correntes, investimentos e pessoal ativo, exclusive o pagamento de sentenças judiciais da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A; ao custeio da programação orçamentária da Antaq e ANTT, excetuando-se as despesas referentes ao pagamento de inativos e pensionistas; à cobertura de despesas correntes, investimentos e pessoal ativo do Dnit; ao custeio dos programas da Trensurb e da CBTU e ao aporte de recursos para a rubrica "Reserva de Contingência".

Apesar de parcela dos recursos da Cide haver sido destinada a órgãos relacionados ao setor de transportes, observou-se uma substituição de antigas fontes de recursos pela fonte referente a essa contribuição. Dessa forma, esses últimos recursos não permitiram o aumento das verbas destinadas ao setor de transporte. O TCU ainda analisa essa questão no âmbito do TC nº 013.023/2004-5.

Uma parcela considerável das receitas e das despesas públicas são vinculadas a ações específicas. Dessa forma, os diferentes governos, que comandaram o País desde a implantação da Cide, em 2002, vêm priorizando a utilização de recursos provenientes dessa contribuição para usos diversos do financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Com espeque no acima exposto, avalia-se não ser razoável esperar que essa conduta governamental seja modificada enquanto persistirem as restrições fiscais.

Projeto-Piloto do Resultado Primário

Com o aumento do crescimento econômico e da carga tributária em 2004, as receitas do Governo aumentaram, possibilitando uma certa descompressão do gasto público, mesmo sendo considerado o resultado primário de 4,6 % do PIB, equivalente a R$ 81,7 bilhões. Ainda assim, a restrição fiscal impôs limites à expansão do investimento público em infra-estrutura, os quais permanecem em patamares muito aquém das necessidades do País. Como visto anteriormente, há estimativas de que essas necessidades são da ordem de 200 bilhões de reais em 5 anos, em decorrência de uma herança de mais de 20 anos de níveis baixíssimos de investimentos.

Uma das principais ações do Governo Federal para viabilizar a retomada do investimento público, além da consolidação dos fundamentos macroeconômicos do País, foram as negociações encetadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando possibilitar que determinadas despesas com investimentos públicos não sejam incluídas na composição do resultado primário, o que permitirá reduzir a restrição fiscal sobre esse tipo de gasto.

As negociações tiveram êxito e, em 22.2.2005, o FMI distribuiu comunicado dando apoio à iniciativa do Governo Federal de iniciar um projeto piloto. O comunicado do FMI informou que:

> *"Esse programa irá fornecer recursos financeiros adicionais, equivalentes a cerca de US$ 1 bilhão ao ano pelos próximos três anos (2005-2007) para investimentos em infra-estrutura e em outros projetos de investimento público com retorno macroeconômico e fiscal potencialmente forte a médio prazo, consistente com uma posição de sólida sustentabilidade fiscal. O programa-piloto não implica mudanças na forma como as receitas fiscais são computadas nem implica a exclusão de gastos específicos do balanço fiscal primário.*
>
> *Os projetos de investimento público incluídos no programa-piloto têm sido escolhidos pelo governo brasileiro por meio de um rigoroso processo de seleção e estarão sujeitos a procedimentos mais eficientes para implementação e monitoramento. O custeio orçamentário dos projetos será ligado à implementação dos procedimentos aperfeiçoados, aumentando assim a probabilidade de que os projetos sejam completados nos prazos combinados. As autoridades brasileiras pretendem avaliar o programa-piloto no fim de 2005, para tirar lições da experiência com os novos procedimentos e para estendê-los progressivamente a outros investimentos públicos."*

Segundo informações obtidas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a execução das obras programadas para o exercício de 2005, tanto aquelas listadas no Projeto Piloto quanto as demais, previstas no Projeto de Lei Orçamentária, observarão os seguintes princípios:

a) existência de recursos suficientes para iniciar e concluir as obras, visando evitar interrupções de sua execução, as quais acarretam a postergação e a perda de valores investidos em trechos inacabados;

b) supervisão geral pelo Ministério Setorial e por um Grupo Gestor do Programa Piloto, composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, desde a licitação, passando pela execução, até a entrega final das obras;

c) respeito à legislação vigente, incluindo a adoção de procedimentos licitatórios transparentes, que propiciem um tratamento isonômico a todos os licitantes interessados.

O Grupo de Trabalho, composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e, nas respectivas especialidades, dos Ministérios Setoriais (Transportes, Integração e Cidades) selecionou projetos de infra-estrutura, respeitando os seguintes critérios:

a) eliminar gargalos atualmente existentes no setor de infra-estrutura de transportes, focando na utilização dos corredores "oeste-leste" e "norte-sul", bem como de hidrovias e de portos, com o objetivo claro de prover a logística necessária ao escoamento da produção agrícola e industrial em condições mais adequadas. Ademais, deverão ser aperfeiçoadas as estruturas que permitem a importação;

b) aperfeiçoar as soluções de logística atualmente adotadas para realizar o transporte de massa, conferindo especial ênfase às linhas de metrô, que deverão ser implantadas e disponibilizadas para a população. Aduz-se que deverão ser minimizados os custos de manutenção dessas estruturas;

c) reduzir o tempo decorrido entre a licitação e a entrega final de obras, especialmente daquelas ligadas ao setor de infra-estrutura;

d) implementar projetos que apresentem real possibilidade de obtenção de economia fiscal, seja por meio da redução dos custos de transporte, a ser viabilizada também pela realização de concorrências internacionais, seja por intermédio da diminuição dos custos de transporte para a população, seja pelo retorno econômico advindo da não interrupção de obras e pela diminuição dos custos que são provocados pela existência de obras incompletas. Ressalte-se que essa minoração dos custos de transporte reduzirá a pressão inflacionária sobre os produtos em geral, vindo, assim, ao encontro das aspirações do Governo Federal.

6.5 ENERGIA ELÉTRICA

O Sistema Elétrico Brasileiro está segmentado em dois blocos distintos: o Sistema Interligado e os Sistemas Isolados. O Sistema Interligado, constituído de quatro grandes subsistemas regionais – Sul, Sudeste/Centro-Oeste, Norte e Nordeste – abrange regiões que são responsáveis por cerca de 98% do PIB nacional e pelo consumo do mesmo percentual de energia elétrica. Já os Sistemas Isolados, que são responsáveis pelo atendimento a consumidores da Região Norte e do Estado de Mato Grosso, cobrem 50% do território nacional, consomem aproximadamente 2% de energia elétrica produzida no País e representam esta mesma proporção do PIB brasileiro.

O Sistema Elétrico Brasileiro dispõe de uma potência instalada de 98.848,5 MW, sendo 68,57% dessa potência oriunda de usinas hidroelétricas. Tendo em vista que essas usinas estão distantes dos centros de carga, há necessidade de longas linhas de transmissão, as quais totalizam aproximadamente 79.874 km nos níveis de tensão de 230 kV e acima. Dos 31,43% de capacidade restantes, 19,74% são de usinas termelétricas, 8,27% provenientes de importação, 2,07% de usinas térmicas emergenciais e 1,35% de energia alternativa.

6.5.1 Diagnóstico da Infra-Estrutura de Energia Elétrica

Em 1995, quando foi iniciada a privatização do setor elétrico, não havia uma regulamentação clara do mercado, a qual é necessária para viabilizar investimentos em geração e transmissão. Sopesado o fato de que a distribuição é menos dependente da regulamentação, a privatização foi iniciada pela venda das distribuidoras estaduais.

Até o presente momento foram privatizadas 24 concessionárias de energia elétrica (entre distribuidoras e geradoras, federais ou estaduais). A receita total dos leilões atingiu R$ 26 bilhões, recursos esses que foram utilizados no abatimento da dívida pública ou incorporados aos orçamentos federal e estaduais. O País possui hoje 65 distribuidoras (44 privadas/privatizadas e 21 estatais), 15 geradoras e 20 transmissoras. Juntas, as distribuidoras já privatizadas atendem a 90% do mercado nacional. Em contrapartida, cerca de 80% da capacidade nacional de geração está concentrada em empresas estatais.

Já sob essa configuração, o gradual esvaziamento dos reservatórios das usinas hidrelétricas, ocorrido a partir de 1999, culminou na crise de abastecimento de energia elétrica e no racionamento verificado em 2001. O TCU, com fulcro em trabalho desenvolvido ao longo daquele ano, concluiu que a principal causa da crise foi a progressiva queda nos investimentos no setor elétrico, no período que foi de 1990 a 2000 (Processo TC-005.308/2001-6 – Decisão nº 456/2002 – Plenário). Essa escassez de recursos acarretou atrasos ou a não- implementação de obras previstas no planejamento da expansão do sistema, o que terminou por provocar um desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia.

A partir daí, esta Corte de Contas tem acompanhado anualmente a implementação das metas estabelecidas nos planos decenais de expansão da geração e da transmissão, que são elaborados pelo Ministério de Minas e Energia (MME). O trabalho desenvolvido em 2004, referente ao ano de 2003, apontou que as metas previstas não estão sendo integralmente cumpridas, o que faz com que o incremento na capacidade anual de geração não esteja ocorrendo nos montantes planejados (Processo TC-006.635/2002-2, Acórdão nº 760/2004 – Plenário).

Verificou-se que, no período 2001-2003, no sistema interligado, houve um índice de não-realização de obras planejadas em torno de 9,5% da capacidade total instalada, situando-se o percentual de obras hidroelétricas canceladas ou suspensas em 16,7% do programado e o de termelétricas em 52,7%. Registre-se que, caso se inclua a capacidade emergencial adquirida pela Companhia Brasileira de Energia Emergencial (CBEE), em 2002, equivalente a 1.827,3 MW, o percentual de não-realização de termelétricas cai para 15,1%. Já o índice de realização de obras de transmissão pode ser considerado satisfatório, pois, em 2001 e 2002, foi obtido um índice médio de execução de 50% e, em 2003, esse índice chegou a 100% do planejado para aquele ano.

Os principais motivos para a suspensão ou o cancelamento de obras hidrelétricas no Sistema Interligado são os conflitos sociais e ambientais. Assim sendo, não obstante reconheça-se o avanço representado pela interação entre os órgãos técnicos de estudos socioambientais do MME, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e dos órgãos federais e estaduais ligados ao meio ambiente, o TCU houve por bem recomendar ao MME que, nos estudos de viabilidade dos aproveitamentos hidrelétricos, seja incluído o estudo do impacto socioambiental do empreendimento. Referido estudo deverá ser adotado como elemento de decisão para a implementação desse empreendimento. Além disso, deverão ser adotadas providências visando à integração das questões ambientais ao planejamento energético. Nesse sentido, a Lei nº 10.848/2004, que define o novo modelo do setor elétrico, estabelece que somente serão licitados empreendimentos de geração que já possuam licença ambiental prévia, estudos de viabilidade técnica e econômica, Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto no Meio Ambiente (Rima).

Quanto às termelétricas, que também estão sujeitas às interferências dos agentes de proteção ambiental, foi apontada a indefinição de marcos regulatórios como a principal responsável pela pouca atratividade desses empreendimentos para o empresariado. O caráter indicativo do planejamento nesse segmento tem sido preponderante para a postergação ou o cancelamento das obras, visto que a aversão ao risco do investidor e a alta volatilidade do mercado têm feito com que o empresário, após ser habilitado, desista da execução sempre que vislumbra perspectivas de substancial queda no lucro. Os baixos índices de execução do Programa Prioritário de Termeletricidade (PPT), incentivado pelo governo, e a deficiência no abastecimento a Manaus são exemplos característicos dessa situação. Para minimizar esse efeito, o Governo Federal adotou um conjunto de ações que acabou por restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica neste mercado.

Para os Sistemas Isolados, a comparação entre a evolução da energia assegurada e dos requisitos de carga não mostra significativa relevância para o planejamento, em virtude de maior facilidade para intervenção emergencial nesses sistemas, devido, principalmente, ao menor valor das potências em jogo e à possibilidade de esses consumidores ser atendidos por usinas de instalação mais rápida e flexível. Nesses sistemas, enquanto o percentual de não-realização de obras hidrelétricas programadas para o período 2001-2003 foi de 100%, o de termelétricas não ultrapassou 29%. No que se refere às hidrelétricas, as condições de abastecimento ao mercado consumidor não chegaram a ser afetadas, visto que esses empreendimentos se destinavam, de maneira geral, a substituir fontes termelétricas já existentes.

No que tange às termelétricas previstas, entretanto, há preocupações, já que a não execução de importantes obras de geração termelétrica para suprimento a Manaus, programadas para 2003, no Plano Decenal de Expansão (PDE) 2001-2010, e adiadas para 2004, no PDE 2002-2011, comprometeram

o abastecimento à cidade. Já o índice de não realização de obras de transmissão, de 36%, apesar de elevado, não chegou a comprometer decisivamente o abastecimento dos mercados a que se destinavam. É neste contexto que se mostra relevante a recomendação feita pelo TCU ao MME (Acórdão nº 760/2004 – Plenário), no sentido de que seja conferida especial atenção às projeções de demanda e de oferta dos mercados abrangidos pelos sistemas isolados, incluindo nos planos decenais de expansão, se necessário, a possibilidade de execução determinativa dos empreendimentos de geração e transmissão relativos às regiões envolvidas.

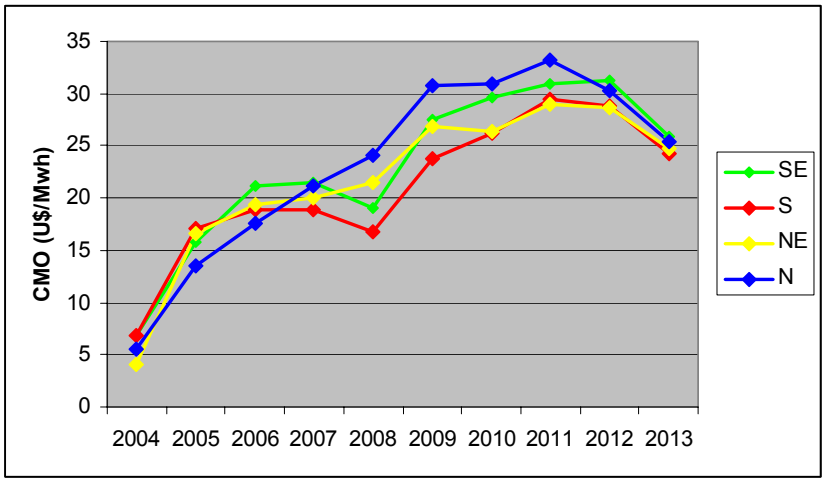
A desconformidade entre o planejado e o executado não vem trazendo, até o momento, prejuízos à sociedade brasileira, em virtude das baixas taxas de crescimento econômico verificadas nos últimos anos. Basta observar-se que o MME estimou para 2003, no PDE 2003-2012, um crescimento do PIB de 2,0% e, ao longo do horizonte 2002-2012, taxas médias de 4,5% ao ano. Referidas taxas correspondem a taxas anuais médias de crescimento de consumo de energia de 6,1% ao ano.

Entretanto, verificou-se em 2004 um significativo aquecimento da economia, que ensejou uma taxa de crescimento econômico superior ao 4,5 % projetados. Assim sendo, descortina-se um cenário preocupante para o abastecimento, caso o crescimento da economia se mantenha nesse patamar pelos próximos anos e não haja melhorias na capacidade de implementação das obras planejadas.

O Gráfico 16 apresenta a projeção dos Custos Marginais de Operação (CMO) do sistema interligado ao longo do período 2004-2013, considerando o programa de obras ajustado com base na igualdade entre os custos marginais de operação e de expansão. Cabe esclarecer que o CMO corresponde ao custo necessário para aumentar a energia elétrica disponibilizada para o consumidor sem a realização de novas obras.

Nesse exercício, procurou-se fazer com que os custos marginais de operação verificados em cada ano fossem o mais próximo possível de 30 US$/MWh, que corresponde ao valor verificado para o Custo Marginal de Expansão (CME), que corresponde ao custo necessário para aumentar a energia elétrica disponibilizada para o consumidor por meio da realização de novas obras.

Gráfico 16 – Plano decenal de expansão 2004-2013. Projeção do Custo Marginal de Operação (CMO), em U$/MWh.

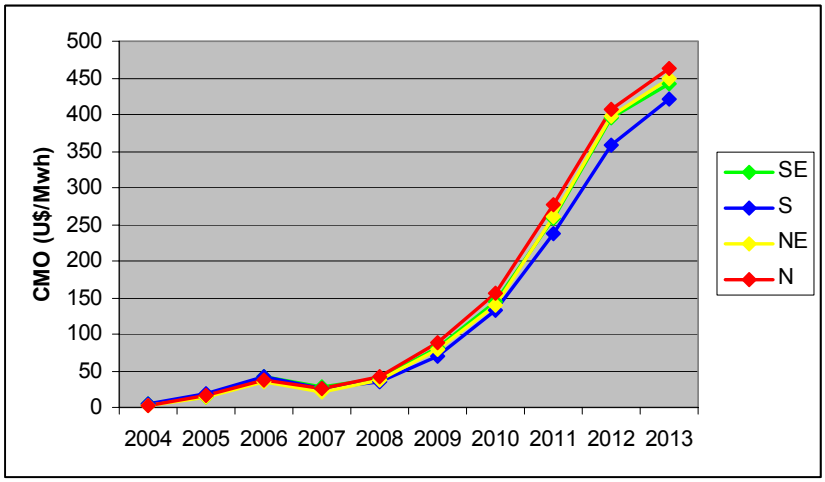


Fonte: MME – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético

Nos anos iniciais do período, verificam-se baixos valores para o custo marginal de operação, os quais resultam da implantação de empreendimentos irreversíveis, cujas implantações já podem ser consideradas como garantidas. Ao longo do horizonte analisado, os valores aumentam, refletindo o planejamento com base no critério econômico, que busca minimizar o custo do atendimento.

A projeção dos custos marginais de operação, considerando apenas os aproveitamentos irreversíveis, revela que, a partir de 2008, o CMO supera, em todos os subsistemas, o CME na ordem de 30 US$/MWh. Os resultados desse exercício, apresentados por meio do Gráfico 17, indicam que, além das usinas do parque atual e daquelas de construção irreversível, há necessidade de novos empreendimentos.

Gráfico 17 – Plano decenal de expansão 2004-2013. Projeção do Custo Marginal de Operação (CMO), em U$/MWh, considerando apenas usinas em operação, construção, ou concessão.



Fonte: MME – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético

Os planos decenais analisados mostram significativo número de empreendimentos hidrelétricos de natureza indicativa, de longa maturação (mínimo de cinco anos para construção). Torna-se necessário, portanto, controlar seu desenvolvimento, o que pode ser feito transformando-os em determinativos, caso o empreendedor privado mostre desinteresse na execução das obras ou os indicadores sinalizem explosivo crescimento do mercado consumidor.

Essa possibilidade pode ser particularmente importante em relação à entrada em operação de obras de grande porte, consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional, como Belo Monte (11.000 MW) e Marabá (2.160 MW), previstas para operar, respectivamente, em 2009 e 2010, segundo o plano decenal 2004-2013. Por esse motivo, o TCU recomendou ao MME que inclua nos planos decenais de expansão a possibilidade de execução determinativa dos empreendimentos de geração de importância estratégica previstos para entrada em operação a partir de 2008 (Acórdão nº 760/2004 – Plenário).

6.5.2 Evolução dos Investimentos

O Tribunal solicitou à Aneel e ao MME informações sobre os valores investidos e os resultados físicos dos investimentos públicos e privados. Além disso, foram solicitados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dados sobre os investimentos públicos nesse setor, visando comparar esses dados com as informações obtidas anteriormente. A Aneel enviou dados relativos à transmissão e à distribuição de energia elétrica e o MME enviou dados de investimento das empresas estatais federais, obtidos a partir do orçamento de investimento das empresas estatais federias (DEST) e das empresas públicas estaduais. Além disso, o MME apresentou os demais dados citando que sua fonte era a Aneel. Cabe ressaltar que nem todas as informações relativas a valores investidos nos diferentes segmentos do setor elétrico foram disponibilizadas ao TCU.

Antes de iniciar a análise dos investimentos realizados no setor de energia, os quais estão demonstrados nos Gráficos 18 a 20, vale comentar a lacuna de informações sobre os valores investidos em geração. A Aneel informou que:

"a atividade de geração está dividida em Serviço Público, Autoprodução e Produção Independente, podendo os investimentos serem realizados por agentes privados ou públicos. Dessa forma, um mesmo agente, em vários casos, possui Concessão e Autorização para mais de uma das naturezas citadas. A Aneel dispõe das informações dos investimentos por agente quando o mesmo detém uma Concessão de Serviço Público, pois as demais naturezas são por conta e risco do agente, não estando fixada nos regulamentos a previsão do fluxo regular de tais informações para a Agência, razão pela qual deixamos de apresentar tais valores".

Apesar de não ter enviado nenhum dado sobre os investimentos em geração, é de se esperar que a Aneel possua parte deles, pois os contratos de concessão de uso do bem público assinados pela própria agência e pelas geradoras de energia hidrelétrica prevêem que, ao final dos respectivos prazos de vigência, os bens e as instalações passarão a integrar o patrimônio da União, devendo haver uma indenização dos investimentos realizados e não amortizados. Essas avenças prevêem, ainda, que a Aneel realize auditorias para apurar tais investimentos, conforme demonstra-se a seguir, por meio da transcrição de uma cláusula de um contrato de concessão de uso de um bem público.

Sendo assim, daqui a um prazo bastante longo, a agência irá precisar das informações relativas aos investimentos realizados. Conseqüentemente, a Aneel deveria desde já se preocupar em acompanhar os valores investidos em cada um dos contratos de geração hidrelétrica, nem que seja apenas registrá-los em uma série histórica, que será utilizada no futuro.

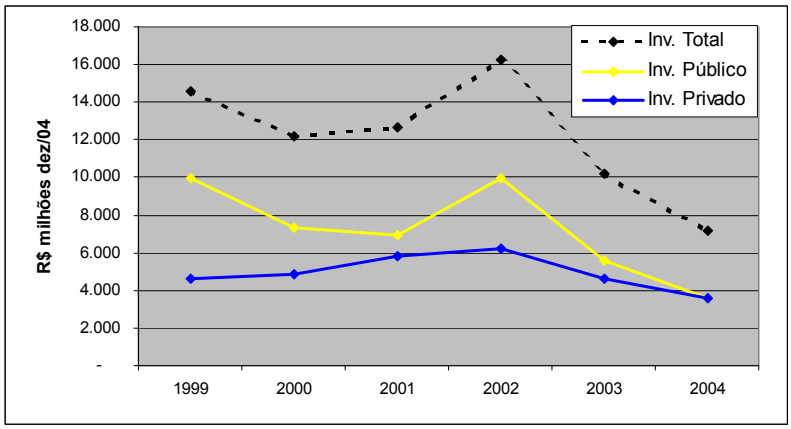
"Cláusula 12ª, Subcláusula 2ª - No advento do termo final do Contrato, todos os bens e instalações vinculadas ao Aproveitamento Hidrelétrico passarão a integrar o patrimônio da União, mediante indenização dos investimentos realizados e ainda não amortizados, desde que autorizados pela Aneel e apurados em auditoria da Aneel."

Vale registrar que essa argumentação não se aplica aos casos de geração termelétrica e ou de outros que dependem apenas de autorização da Aneel. Não obstante a necessidade de informações sobre os investimentos para fins imediatos de regulação, a discussão em questão remete para o valor estratégico dessa informação e para a dificuldade de obtenção, tratamento de dados e centralização de informações, discussão essa apresentada anteriormente.

Além disso, a Aneel informou, por meio do Ofício nº 1.005/2004 (fl. 133 do vol. Principal do TC nº 109.676/04-9), que os dados disponibilizados pelos agentes do setor e informados pela agência ao TCU representam os acréscimos líquidos ocorridos em cada período, neles constando, além dos valores efetivamente investidos, eventuais baixas realizadas. Com relação aos investimentos privados em geração, a Aneel e o MME não consideraram os investimentos realizados por produtores independentes de energia e por autoprodutores, devido à indisponibilidade dos dados. Na primeira rodada de informações, o MME havia informado ao TCU os investimentos incluindo alguns desses investidores, mas, posteriormente, o Ministério informou que era necessária uma revisão dos critérios utilizados, passando a apresentar os investimentos em geração sem considerar os produtores independentes e os autoprodutores.

Finalmente, cumpre ressaltar que os dados relativos aos valores investidos em 2004 referem-se ao acumulado naquele ano até o mês de setembro. Para tentar determinar um padrão anual, supôs-se que o ritmo de investimentos observado até setembro de 2004 seria mantido até o final do ano, trabalhando-se então com o valor "corrigido". Apesar da precariedade dos dados financeiros sobre investimento, especialmente no segmento de geração, eles parecem indicar uma tendência de redução no investimento no setor, o que poderia estar associado às incertezas quanto à implementação do novo modelo.

Gráfico 18 – Investimentos em energia elétrica, em R$ milhões de 31/12/2004.



Fonte: ANEEL e MME.

Nota: Inclui investimentos ainda por entrar em operação. Dados tratados por TCU/SEFID. Os investimentos em geração referem-se apenas àqueles alocados ao serviço público. Não contemplam os investimentos dos Produtores Independentes e dos Autoprodutores.

Gráfico 19 – Investimentos públicos em energia elétrica, em R$ milhões de 31/12/2004.

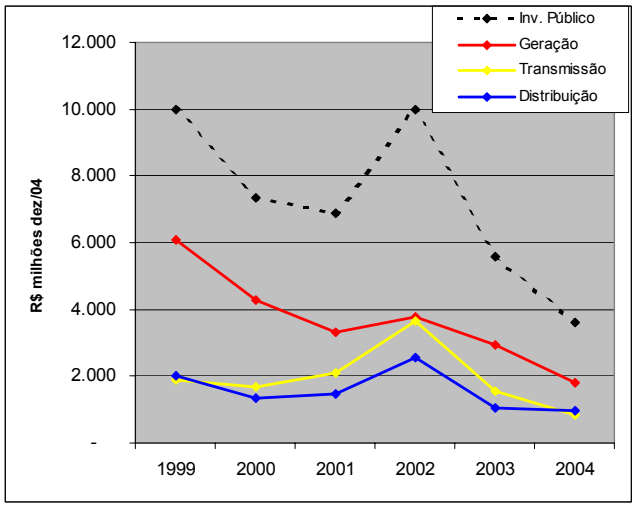
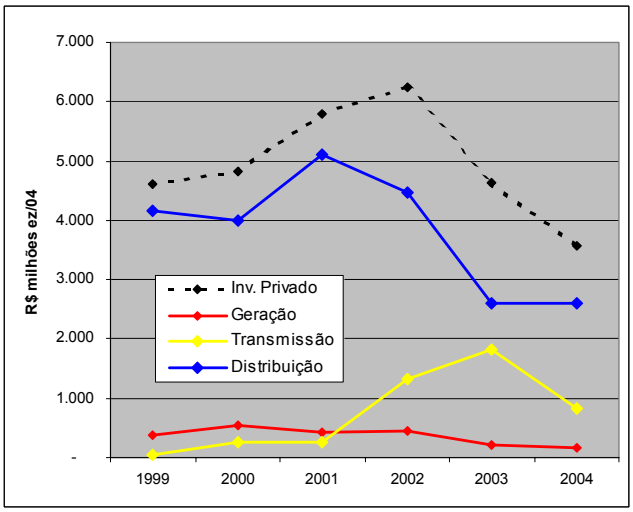


Gráfico 20 - Investimentos privados em energia elétrica, em R$ milhões de 31/12/2004.



Fonte: ANEEL e MME.

Nota: Inclui investimentos ainda por entrar em operação. Dados tratados por TCU/SEFID. Os investimentos em geração referem-se apenas àqueles alocados ao serviço público. Não contemplam os investimentos dos Produtores Independentes e Autoprodutores.

O BNDES e o Setor Elétrico

O Setor Elétrico mereceu destaque entre os financiamentos concedidos pelo BNDES para custear investimentos em infra-estrutura, tendo recebido 46% de um total de R$ 51,5 bilhões, em valores de 31.12.2004, que foram destinados aos setores de infra-estrutura analisados neste trabalho entre 1998 e 2004.

No entanto, a participação do BNDES no apoio financeiro ao setor elétrico não se limita aos financiamentos para investimentos. Entre 1998 e 2004, o BNDES aportou recursos para financiar a privatização das empresas, para viabilizar a compra de debêntures e para outras operações de capitalização. Por sua relevância, merece destaque o Programa Emergencial de Energia, cujo objetivo foi financiar as perdas de receita experimentadas pelas empresas do setor elétrico a partir da crise de energia ocorrida em 2001.

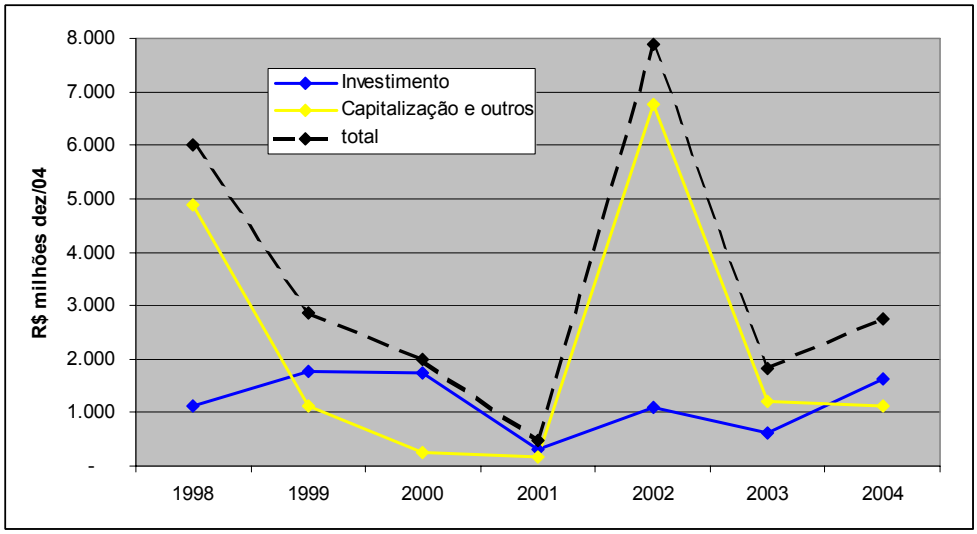
Como demonstram os dados constantes da Tabela 3 e do Gráfico 21, no setor elétrico, as operações do BNDES de apoio à capitalização das empresas foram mais relevantes que o apoio a investimentos. Apenas os recursos referentes ao Programa Emergencial de Energia são da mesma ordem de grandeza do financiamento total a investimentos, em valores de dezembro de 2004.

Tabela 3 - Financiamentos do BNDES ao setor elétrico, em R$ milhões de 2004.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total
ENERGIA ELÉTRICA	**6.007**	**2.869**	**1.992**	**470**	**7.884**	**1.836**	**2.748**	**23.806**
Investimento	1.126	1.760	1.741	300	1.105	617	1.622	8.270
Capitalização e outros	4.881	1.109	251	170	6.779	1.219	1.126	15.535
Emergencial	-	-	-	-	6.557	563	1.124	8.244
Capitalização	4.416	776	221	151	222	636	0	6.421
Outras operações	464	333	25	19	-	-	-	840
Financ. Exportação	2	-	5	1	-	21	2	30

Fonte: BNDES, ofício AT-009/2005 e comunicações retificadoras. Dados tratados por SEFID/TCU.

Gráfico 21 - Financiamentos do BNDES ao setor elétrico, em R$ milhões de 2004.



Fonte: BNDES, ofício AT-009/2005 e comunicações retificadoras. Dados tratados por SEFID/TCU.

Finalmente, vale ressaltar a insuficiência de dados. Mesmo sendo o BNDES um dos núcleos de excelência técnica do Estado Brasileiro, ele não produziu informações precisas e detalhadas sobre o apoio financeiro concedido ao setor elétrico. O Banco não forneceu ao TCU informações sobre o apoio financeiro desagregando os valores desembolsados para cada um dos segmentos do setor de energia elétrica: geração, transmissão, distribuição e comercialização. Esse é, sem dúvida, um óbice à realização de análises mais detalhadas, considerando os desafios e as necessidades específicas de cada um dos segmentos do setor.

6.5.3 Novo Modelo

Como já visto, a crise no setor elétrico brasileiro, que culminou com o racionamento de energia em 2001, foi conseqüência de vários fatores. Alguns dos quais não são passíveis de controle, como a ocorrência de um período mais seco, enquanto outros permitiriam a adoção de medidas preventivas, tais como o ambiente regulatório e os incentivos ao investimento que se mostraram inadequados.

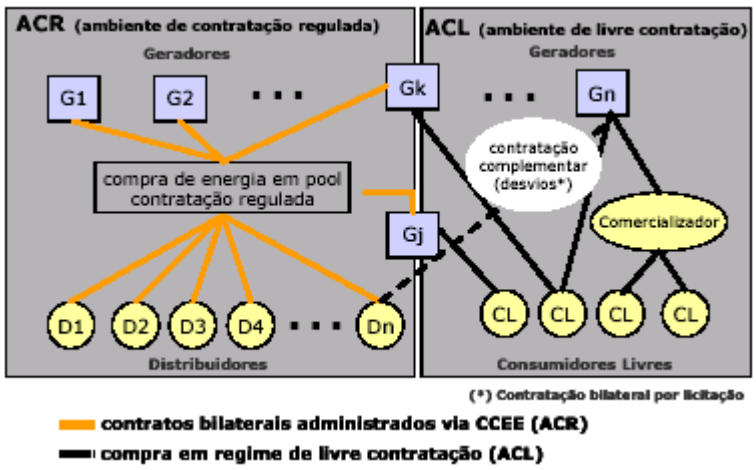
É consenso entre as diferentes correntes de análise que a implantação apenas parcial do modelo de regulação, que tinha como base a desregulamentação e a liberalização do segmento de geração de energia elétrica, e a não-mitigação de uma série de riscos regulatórios resultaram em uma conjuntura setorial marcada por incertezas. Em decorrência dessa situação, os investimentos em geração efetivamente implantados foram inferiores aos necessários para atender à adequada expansão do sistema.

Na esteira das críticas feitas ainda na campanha eleitoral, o atual Presidente da República propôs, em julho de 2003, a adoção de um novo modelo institucional para o setor (MME, 2003). A partir de então, o Governo discutiu esse novo modelo e iniciou sua implementação, por meio da edição de medidas provisórias, que foram posteriormente convertidas em leis. Referidas leis remeteram uma série de questões para serem regulamentadas por normas infralegais: decretos presidenciais, portarias ministeriais e resoluções da Aneel.

O novo modelo mantém um Ambiente de Contratação Livre (ACL), que funciona de forma semelhante à do anterior, contando com os mesmos participantes. Entretanto, foram implementadas algumas mudanças operacionais: o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE) foi substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

Consoante exposto na Figura 1, a diferença principal entre os dois modelos reside na criação, pelo novo arranjo institucional, de um Ambiente de Contratação Regulada (ACR), que será formado por um conjunto (*pool*) de contratos assinados pelos geradores e por todos os distribuidores. Essas avenças serão administradas pela CCEE, que terá a incumbência de agregar e controlar a energia negociada e de fixar uma tarifa média igual para todos os distribuidores.

Figura 1 - Ambientes de contratação



Fonte: Centro Brasileiro de Infra-Estrutura (CBIE, 2004)

Essa agregação se dará a partir dos resultados dos leilões de energia velha (já existente) e nova (gerada por empreendimentos em processo de implantação). Cabe registrar que o valor da energia agregada eqüivalerá à média dos preços dos blocos de energia mais baratos comprados em leilão. Além disso, as distribuidoras deverão contratar compulsoriamente 100% das demandas existente e futura dos respectivos mercados.

Além da contratação efetuada com 5 anos de antecedência (A-5), realizada visando cobrir a demanda projetada, o modelo ainda prevê uma contratação com 3 anos de antecedência (A-3), restrita a 3% da demanda informada, mas ainda integralmente repassada às tarifas dos consumidores finais, além de contratações de ajuste, celebradas com antecedência de até dois anos, as quais não contarão com a garantia de repasse integral às tarifas.

Foi criada a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), subordinada ao Ministério de Minas e Energia (MME), que ficou responsável pelo planejamento energético de médio e longo prazos. A partir da consolidação das projeções de demanda apresentadas pelas distribuidoras e da avaliação do quantitativo de energia existente, a EPE realizará estudos e proporá ao MME a licitação de novos empreendimentos. Referidas licitações são denominadas leilões de "energia nova", que contam com duas fases: qualificação e seleção das melhores propostas, com base no menor preço de fornecimento de energia.

Em consonância com esse modelo, os novos empreendimentos terão contratos de longa duração antes mesmo das respectivas entradas em operação, estando os valores dessas avenças sujeitos a reajustes e a revisões tarifárias. A outorga de novos empreendimentos hidroelétricos ocorrerá sob a forma da concessão, com prazos de até 35 anos. No caso de termoelétricas, haverá autorizações, por prazos de até 30 anos.

Além da função principal acima citada, cabe salientar que a EPE será responsável pela contratação de estudos de licenciamento ambiental, os quais deverão ser realizados previamente à outorga da construção/operação das usinas.

Foge ao escopo deste trabalho apresentar uma análise *ex-ante* das modificações propostas e de suas implicações. No entanto, dada a magnitude das mudanças institucionais decorrentes do novo modelo, é possível afirmar que indefinições na implantação do novo arranjo institucional proposto podem acarretar riscos ao pleno atendimento da demanda futura de energia. Afinal, a experiência brasileira já demonstrou que a demora na implementação de um modelo ou a implementação apenas parcial dos arranjos propostos pode inviabilizar a adequada expansão do setor.

Implementação das Instituições Previstas no Novo Modelo

A criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) foi oficializada com a publicação do Decreto nº 5.184, de 16.8.2004. Segundo o MME, o primeiro plano de trabalho da EPE ficou pronto em dezembro de 2004, tendo sido assinados o primeiro contrato e o primeiro convênio visando à elaboração do planejamento do setor elétrico. No final de 2004, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão aprovou a estrutura inicial da EPE, que já foi incluída no Orçamento Geral da União.

Até o fim de 2004, a EPE ainda não contava com quadros próprios. No último dia daquele ano, o quadro de pessoal resumia-se ao presidente, interino e acumulando função de primeiro escalão no MME, e a um de seus diretores. Naquela ocasião, estavam sendo adotadas diversas providências visando à plena implementação da empresa, quais sejam: definição de uma estrutura de informática transitória e de seu modelo final a ser atingido ao longo da implantação do quadro de empregados, elaboração de critérios para a seleção de escritórios de advocacia e de contabilidade e negociações para a criação de um plano de seguridade para os futuros empregados da EPE, as quais estavam sendo entabuladas junto às principais entidades do setor de seguridade sediadas no Estado do Rio de Janeiro.

Deve ser observado que, em 2004, o MME praticamente não realizou despesas financeiras diretas com a constituição da EPE. Além disso, a empresa sob comento recebeu os primeiros recursos nos últimos dias do mês de dezembro de 2004, os quais foram referentes ao convênio e ao contrato firmados com o Ministério. Dessa forma, a EPE não realizou nenhuma despesa naquele ano.

6.5.4 Tarifas

A partir das reformas do setor elétrico, iniciadas em meados dos anos 1990, as tarifas de energia subiram mais que a inflação, medida pelo IPCA: o aumento acumulado do IPCA no período de janeiro de 1995 a novembro de 2004 foi de 230%, enquanto a variação do índice de preços de energia elétrica residencial da Fundação Getúlio Vargas foi de 453%. Diversas foram as causas desse fenômeno, a principal das quais foi a ocorrência de aumentos muito significativos no preço da energia produzida nas usinas. Já esses aumentos decorreram do modelo adotado, do seu grau de implementação, dos níveis de preço de energia anteriores e da crise de energia.

Do ponto de vista econômico-financeiro, o fato de as tarifas de energia subirem mais que a inflação por um determinado período de tempo representa um sinal positivo para os investidores, pois significa aumento da margem de retorno do setor. Entretanto, há limitações para tais aumentos, pois o

valor das tarifas não pode exceder a capacidade de pagamento dos consumidores, sob pena de gerar um aumento dos níveis de inadimplência e acarretar problemas estruturais para o setor.

Revisão Tarifária

A revisão tarifária é o instante em que o regulador busca o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, estabelecendo novos valores de tarifa mediante a avaliação das receitas e das despesas dos concessionários. Para fins regulatórios, as tarifas de energia elétrica são divididas em duas parcelas, "A" e "B". A parcela "A" representa os custos não-gerenciáveis das empresas, sendo composta pelos encargos tarifários e pelo custo da energia comprada pelas distribuidoras. Variações nesses custos são automaticamente repassadas aos consumidores. Já a Parcela "B" representa os custos gerenciáveis das empresas e seu montante depende dos custos operacionais, da taxa de retorno requerida, da base de ativos em serviço e do fator de produtividade.

Os contratos de concessão de distribuição de energia elétrica estabelecem revisões tarifárias periódicas, ao longo de sua vigência visando aferir se as receitas das empresas estão em equilíbrio com as despesas que elas devem ter para prestar um serviço adequado à sociedade. Constata-se que a função regulatória da agência recai principalmente sobre a Parcela "B" da tarifa.

A partir de 2003, o TCU passou a acompanhar os processos de revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica com maior número de consumidores. Desde então, vêm sendo examinados os processos de revisão das seguintes empresas: Cemig, Light, Eletropaulo, Cerj, CEB, Copel, Celesc e CEEE.

Problemas Técnicos na Revisão de Distribuidoras

No âmbito do acompanhamento realizado pelo Tribunal (processos TC nºs 002.739/2003-7, 018.663/2002-3, 007.371/2003-5, 016.128/2003-2, 012.002/2004-0, 004.037/2004-1, 011.970/2003-7, 006.249/2004-2 e 005.817/2004-7), foram detectadas as seguintes impropriedades administrativas e metodológicas, algumas das quais ainda estão sendo objeto de análise por parte da Corte de Contas:

a) quanto ao processo administrativo: ausência de respostas aos pleitos das concessionárias, contrariando os termos da Lei n° 9.784/1999, e exíguo intervalo de tempo entre a divulgação das notas técnicas e a realização das audiências públicas;

b) quanto ao fator de produtividade: falta de disponibilização dos dados utilizados no seu cálculo e utilização de metodologia incapaz de assegurar o repasse do ganho de produtividade para fins de modicidade tarifária;

c) quanto à base de ativos em serviço: utilização de valores provisórios, inadequada utilização de rubricas de caráter financeiro no cálculo do capital de giro da concessionária e desconto em duplicidade dos saldos do grupo de estoques para definição do capital de giro constante da Resolução n° 493/2002;

d) quanto às receitas extra-concessão: ausência de critério objetivo para calcular o percentual dessas receitas que seria considerado para efeito de modicidade tarifária;

e) quanto aos juros sobre o capital próprio: desconsideração do benefício fiscal deles decorrente.

É importante salientar que, ao acompanhar os processos de revisão tarifária, o TCU não se arroga o papel de regulador e, conseqüentemente, não define a metodologia a ser utilizada pela Aneel. A Corte de Contas apenas verifica a existência de eventuais inconsistências técnicas nos procedimentos livremente escolhidos pela agência.

Aduz-se que, tendo em vista a importância da revisão tarifária, os procedimentos técnicos definidos pela Aneel são alvo de análises e críticas de especialistas do setor, de bancos de investimentos e de outros agentes do mercado financeiro. Dentre os pontos mais discutidos, cumpre destacar a escolha da metodologia a ser utilizada para atualizar a base de remuneração das empresas e a definição das características das empresas de referência, utilizadas pela Aneel para definir os custos operacionais ótimos das concessionárias de distribuição de energia. Já no que concerne à análise das questões regulatórias, cabe citar os trabalhos produzidos pela Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica (Abradee) e pela Câmara Americana de Comércio (AMCHAM).

Dentre os assuntos mencionados acima, merece destaque o caráter provisório do cálculo da base de remuneração das empresas, tendo em vista a relevância desse valor para a fixação das tarifas. No caso da Light, por exemplo, o primeiro valor proposto para a base de remuneração da companhia era de R$ 4,9 bilhões. Ao longo do processo de revisão tarifária, houve mudanças e a Agência terminou por considerar um valor de R$ 3,5 bilhões. Em fevereiro de 2005, o valor foi revisto para R$ 4,3 bilhões, ensejando um aumento nas tarifas cobradas pela Light que foi objeto de questionamento pelo Ministério Público da União.

Das 64 concessionárias de distribuição, 19 ainda não passaram por revisões tarifárias, 19 já estão com a base definitiva fixada pela Aneel e 26 ainda estão com base provisória. Esse quadro se agrava quando se verifica que, entre essas 26 empresas, estão aquelas que atendem aos maiores mercados consumidores. Para se ter uma idéia da dimensão desse problema, nove das empresas concessionárias sem base de remuneração fixada respondem por metade das receitas totais de distribuição de energia elétrica no Brasil. Esse quadro de indefinição representa um aumento no risco regulatório e pode vir a acarretar aumentos futuros nas tarifas.

Ausência de Revisão na Transmissão de Eletricidade

Ao analisar a outorga de novas concessões de transmissão de energia elétrica, o Tribunal de Contas da União determinou à Aneel, por meio da Decisão TCU nº 300/2001 – Plenário, que a agência previsse a realização de revisões tarifárias periódicas, tal como ocorre nas concessões de distribuição de energia elétrica.

A Aneel recorreu da Decisão e a matéria ainda continua em análise pelo TCU. Dado o arcabouço regulatório em vigor, as revisões tarifárias periódicas seriam mais um elemento para assegurar as condições de equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuadas no contrato de concessão. Ela se destinaria a alterar para mais ou para menos as tarifas de transmissão, dependendo das mudanças ocorridas na estrutura de custos e de mercado das empresas transmissoras, garantindo tarifas justas para consumidores e remuneração adequada aos investidores, estimulando o aumento da eficiência e da qualidade na prestação do serviço e garantindo, sobretudo, o compartilhamento de ganhos de eficiência com os consumidores.

As revisões tarifárias adquirem ainda mais importância quando se considera que o Governo vem estudando a adequação do IGP-M como índice de reajuste tarifário, tendo em vista que o descolamento desse índice do IPCA, que vem sendo observado ao longo dos últimos anos, pode estar originando aumentos excessivos nas tarifas de transmissão, os quais irão onerar todos os consumidores de energia elétrica.

Outro ponto que pode estar afetando o equilíbrio econômico-financeiro em favor dos concessionários é a alavancagem financeira propiciada por empréstimos obtidos junto ao BNDES. No voto proferido pelo Ministro-Relator da Decisão TCU nº 300/2001, foram apresentadas evidências de que isto pode estar ocorrendo, o que demonstra a necessidade de realização de estudos visando verificar se tais ganhos devem ser compartilhados com os consumidores.

Finalmente, resta lembrar que a revisão tarifária é um mecanismo criado para conferir maior equilíbrio aos contratos de longo prazo, que só terá efeito sobre as tarifas caso algum desequilíbrio se verifique na prática. Ademais, cumpre ressaltar que o art. 14, inciso IV, da Lei nº 9.472/1997 estabelece que:

> *"Art. 14. O regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende:*
>
> *(...)*
>
> *IV - a apropriação de ganhos de eficiência empresarial e da competitividade".*

Até o momento, não é possível identificar nos contratos de transmissão mecanismos que viabilizem o compartilhamento desses ganhos entre os concessionários e os usuários, sendo cabível esclarecer que as revisões tarifárias são um exemplo clássico desses mecanismos.

Subsídios Cruzados

O setor elétrico brasileiro caracteriza-se pela existência de diversos mecanismos de subsídios cruzados, os quais possibilitam que um determinado grupo de consumidores arque com uma parcela dos custos de provisão de energia elétrica a outro grupo de consumidores. Esses mecanismos podem ter vários objetivos, tais como a redução da desigualdade social (tarifa residencial de baixa renda), a diminuição das desigualdades regionais (Conta Consumo de Combustíveis – CCC) ou a consecução de uma política industrial (subsídios implícitos residencial-industrial).

Ocorre que alguns desses mecanismos, por falhas em sua concepção ou implementação, apresentam ineficiências ou distorções que, na prática, trazem resultados indesejáveis ao setor e à sociedade. Sendo assim, é preciso desenvolver ações para implementar mecanismos mais eficientes. Esse é um processo que deve ser precedido por estudos técnicos de qualidade, considerando a elevada materialidade dos recursos envolvidos, os potenciais ganhos de eficiência para o setor elétrico e para a sociedade e a sensibilidade política que o tema desperta.

O TCU tem desenvolvido auditorias para avaliar tais mecanismos, em especial a partir de 2001, no âmbito do Projeto Cerds (Controle Externo com foco na Redução das Desigualdades Sociais), que conta com o apoio do governo inglês.

Tarifa Social (Lei nº 10.438/2002)

A Lei nº 10.438/2002 definiu os critérios gerais a serem obedecidos para o enquadramento de consumidores residenciais na subclasse baixa renda, que arca com tarifas mais baixas, remetendo à Aneel a responsabilidade pela definição de critérios específicos. A intenção da Lei é utilizar as tarifas de energia elétrica como instrumento redistributivo. Em 2003, o TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar se a aplicação desses novos critérios de classificação iria beneficiar, efetivamente, a população de menor renda (processo TC-014.698/2002-7 – Acórdão nº 344/2003 – Plenário).

Os resultados obtidos a partir da análise dos dados de renda e de consumo de uma amostra extraída da Pesquisa sobre Padrões de Vida do IBGE revelaram que a utilização do consumo de energia elétrica como critério de seleção dos consumidores que integram a classe de baixa renda, além de excluir domicílios dessa classe social, faz com que seja incluída entre os beneficiários uma quantidade considerável de domicílios de média e alta renda, o que traduz-se em efeito regressivo: consumidores de baixa renda subsidiando consumidores de renda média ou alta. Para fornecer uma idéia dos valores envolvidos, pode-se citar que, entre abril de 2002 e dezembro de 2003, os subsídios cruzados utilizados para financiar a tarifa de baixa renda foram da ordem de R$ 1,8 bilhões, em valores correntes.

Essa auditoria deu origem ao Acórdão nº 344/2003 - Plenário, por meio do qual foi determinado ao Ministério de Minas e Energia que aprofundasse os estudos a partir de outras bases de

dados do IBGE, com vistas a propor a reformulação dos critérios definidos pela Lei nº 10.438/2002. Em abril de 2005, o MME comunicou ao TCU, por meio do Ofício nº 47/2005-SEE, a abertura de processo seletivo visando à contratação de serviços de consultoria, os quais ficarão encarregados de realizar pesquisas sobre o perfil sócio-econômico dos consumidores residenciais de energia elétrica.

Até então, o esforço do MME esteve voltado para o cadastramento de consumidores cujo consumo mensal situa-se na faixa de 80 a 220 kWh, sem indicar qualquer ação, seja a médio ou a longo prazo, quanto aos consumidores de consumo mensal até 80 kWh. Durante as reuniões mantidas pela área técnica do TCU com representantes do MME e da Aneel, repetiu-se com freqüência o argumento de que a política pública ora em exame, com todas essas distorções, está fundada em uma lei e que nada pode ser feito. Esse argumento é questionável, uma vez que o Poder Executivo pode propor modificações na legislação vigente, visando sanar as falhas acima apontadas.

Encargos Setoriais – Auditoria CCC

A Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados (CCC-ISOL) é o principal subsídio cruzado, chegando a representar entre 3% e 7% do valor da tarifa. Tendo em vista que, em 2004, a CCC movimentou R$ 3,1 bilhões, ela tem sido um tema recorrente nas audiências públicas de revisão tarifária das distribuidoras de eletricidade.

O encargo tarifário Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC), quando foi criado, visava ratear o custo da energia térmica necessária à continuidade do suprimento de energia elétrica nos instantes de baixa hidraulicidade dos sistemas interligados. A partir de 1993, a extensão da CCC aos sistemas isolados teve por objetivo promover a oferta de energia e a modicidade tarifária nas regiões mais afastadas do País. Naquele momento, haviam sido extintos mecanismos que permitiam a prática de tarifas iguais em todo o Brasil e os respectivos valores passaram a ser fixados com base no custo do serviço.

Auditoria realizada pelo TCU em 2004 (TC nº 013.237/2004-1) concluiu que esse mecanismo desempenha papel fundamental para o grupo dos beneficiários. A cessação do subsídio acarretaria aumentos da ordem de 100% em média, sendo que, em alguns casos, o reajuste atingiria 300%. Já para os financiadores, o impacto da extinção do encargo não é insignificante, pois as respectivas contas teriam reduções entre 3% e 7%.

No tocante à eficácia dos processos gerenciais, constatou-se que, apesar da materialidade dos recursos da CCC, não existe uma fiscalização efetiva da correta aplicação desses recursos. Os valores são repassados às concessionárias mediante a apresentação das notas fiscais. A única checagem feita pela Eletrobrás, gestora da CCC, consiste na análise do formulário de Solicitação de Reembolso em confronto com esses documentos fiscais, não havendo conferência *in loco*. Também não há qualquer controle operacional no sentido de verificar se a geração das usinas é compatível com o consumo do combustível.

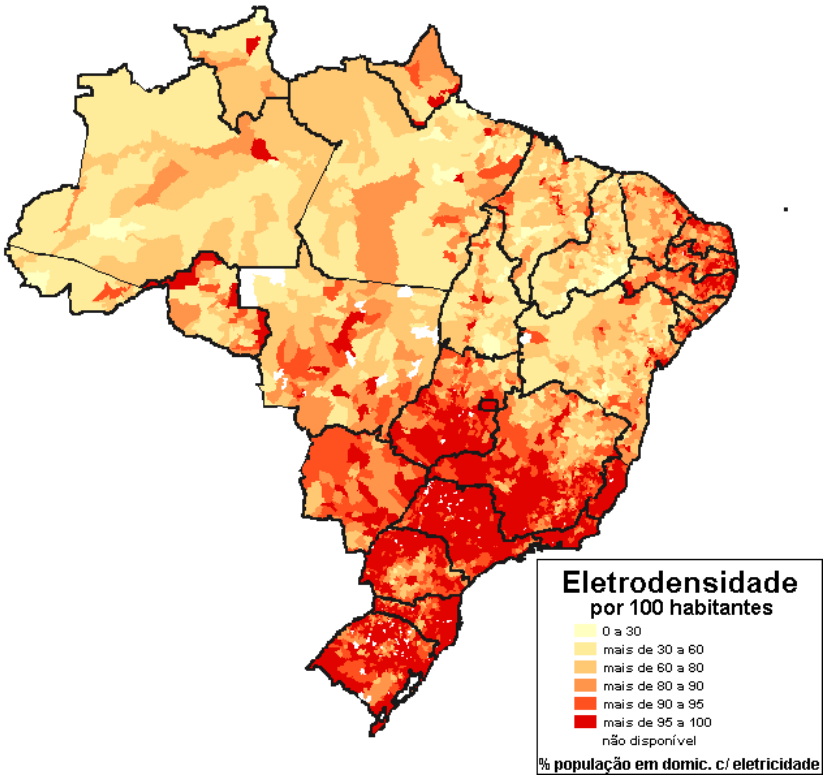
Essa falta de fiscalização adquire maior gravidade quando são observados os elevados níveis de perdas elétricas nos sistemas isolados. Enquanto a média nacional de perda de energia das concessionárias brasileiras é de 15%, a Companhia de Eletricidade do Estado do Amazonas (CEAM) e a Manaus Energia exibem percentuais de 45% e 33%, respectivamente.

A Aneel e a Eletrobrás não imputam qualquer penalidade às concessionárias, nem fazem qualquer comparação paramétrica no sentido de desestimular o desperdício de energia, tendo repassado o ônus dessa omissão integralmente para os consumidores de todo o País. Praticamente, não há incentivos para que as concessionárias gastem de forma eficiente os recursos arrecadados. Com efeito, o único incentivo é o valor limite de consumo específico de 0,300 litros de combustível por MWh gerado, o que não é relevante pois não existe um limite fixado para a perda de energia nem uma correlação entre o aumento ou diminuição do mercado e a energia gerada.

6.5.5 Acesso a Serviços

Segundo dados da amostra do censo de 2000, 92,7% da população brasileira dispõe de energia elétrica em seu domicílio. No entanto, em determinadas áreas do País (em especial a zona rural das regiões Norte e Nordeste), a cobertura dos serviços de energia elétrica é muito inferior, chegando a menos de 50% da população em determinadas microrregiões, como pode-se visualizar por meio da Figura 2.

Figura 2 – Taxa de acesso aos serviços de energia elétrica para os municípios brasileiros, em % da população.



Fonte: IBGE, Censo 2000 em microdados.

Universalização: "Luz para Todos" e Aumento de Investimentos

Uma importante mudança ocorrida recentemente nos planos governamentais diz respeito à prioridade conferida à universalização do acesso à energia elétrica. Por meio da Resolução nº 223, de 22.4.2003, a Aneel havia fixado as metas de universalização para serem atingidas até 2015. Entretanto, em 2004, foi instituído pelo Governo Federal o Programa "Luz para Todos", com o objetivo de levar energia elétrica para 12 milhões de pessoas do meio rural até 2008, o que equivale a 2 milhões de domicílios. Diante dos novos objetivos traçados pelo MME, a Aneel ficou incumbida de ajustar as metas de universalização anteriormente pactuadas para 2015 ao cronograma estabelecido pelo Programa Luz para Todos, o qual está explicitado na Tabela 4.

Tabela 4 - Metas de atendimento no meio rural

Ano	Novos atendimentos rurais
2004	400.000
2005	500.000
2006	500.000
2007	300.000
2008	300.000
Total	**2.000.000**

Fonte: Ministério de Minas e Energia

A Aneel revisará o limite temporal anteriormente fixado para o alcance da meta de universalização do fornecimento de energia elétrica em um determinado município, conjunto de municípios ou em toda a área de concessão. Para as concessionárias que firmarem o termo de compromisso do Programa "Luz para Todos", essa revisão será realizada durante o processo de análise da segunda parte dos planos de universalização de energia elétrica, os quais foram apresentados à agência até 31.8.2004 e contemplam metas para o período que vai de 2005 até 2008.

Além dos objetivos sociais do programa, deve-se ressaltar o seu efeito como mecanismo de incentivo para o aumento dos investimentos em distribuição de energia elétrica. O "Luz para Todos" está orçado em R$ 7 bilhões e será executado em parceria com as distribuidoras de energia e os governos estaduais, estando previsto que o governo federal destinará R$ 5,3 bilhões para a consecução dos seus objetivos. O restante será rateado entre os governos estaduais e os agentes do setor.

6.6 PETRÓLEO E GÁS

A indústria do petróleo e do gás natural tem importância estratégica para o desenvolvimento do País, seja por representar uma das principais fontes energéticas, seja pela relevância econômica do setor.

Até 1995, a exploração de petróleo e gás natural era monopólio da União. A Constituição Federal vedava a cessão ou a concessão de qualquer tipo de participação em atividades de pesquisa ou de lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Apenas a distribuição e o abastecimento de derivados podiam ser explorados pela iniciativa privada, mas essas atividades estavam sujeitas ao controle de preços.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 9, de 9.11.1995, e da Lei 9.478, de 6.8.1997, foi flexibilizado o monopólio da União para as atividades de exploração, produção, refino, transporte, importação e exportação de petróleo, seus derivados e gás natural. Juntamente com a flexibilização do monopólio foi criada a autarquia federal em regime especial chamada Agência Nacional do Petróleo (ANP), que teve seu nome alterado para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, mantida a mesma sigla. A intenção era atrair investimentos privados e incentivar o surgimento de novos agentes econômicos no setor, bem como ampliar o esforço exploratório nas bacias sedimentares brasileiras.

Apesar de a participação privada ter sido prevista em todos os segmentos da indústria do petróleo, apenas no *upstream* (etapas da cadeia produtiva caracterizadas pela exploração e produção – E&P) houve significativa alteração em termos de aumento da pluralidade de agentes em relação ao quadro institucional anterior à E. C. nº 9/1995. De acordo com dados fornecidos pela ANP, até fevereiro de 2005, havia 33 concessionários em fase de exploração e 15 em etapa de desenvolvimento ou em fase de produção.

Os instrumentos para viabilizar a diversidade de operadores no *upstream* são as rodadas de licitações promovidas pela Agência Nacional do Petróleo, por meio das quais são outorgadas concessões de direitos para que as empresas explorem e, eventualmente, produzam petróleo e gás natural. Até agora seis rodadas de licitação já foram realizadas, todas elas acompanhadas pelo Tribunal de Contas da União. A sétima rodada, atualmente em andamento, tem sua conclusão prevista para o período entre outubro de 2005 e fevereiro de 2006 (rodada acompanhada pelo TCU no processo TC-002.428/2005-3).

O desenvolvimento do *upstream* é especialmente estratégico para o País, pois a sustentabilidade da produção nacional decorre não só das reservas que efetivamente produzem petróleo e gás, visto que se trata de recurso esgotável, mas também do ritmo de descobertas de novas reservas consideradas provadas, ou seja, aquelas que, com base na análise de dados geológicos e de engenharia, estima-se ser comercialmente viável recuperar, com elevado grau de certeza. Isso significa que a

manutenção de um expressivo esforço exploratório em busca de novas reservas é fundamental para ampliar o horizonte temporal da produção nacional de petróleo e de gás.

Nos demais segmentos da cadeia produtiva, representados pelo refino, transporte por meio de dutos e comércio exterior, a flexibilização não ampliou significativamente o número de agentes econômicos. Nesses segmentos, a Petrobras continua sendo o agente dominante, podendo, até mesmo, ser considerada uma empresa monopolista. No refino, por exemplo, a Petrobras detinha, em 1997, 98,8% da capacidade operacional e, em 2004, manteve praticamente a mesma participação, com 98,5%.

Neste trabalho, a análise se restringirá ao *upstream*, por ter sido, na prática, o segmento mais impactado pela implantação do marco regulatório consubstanciado na Lei do Petróleo. Nas demais etapas da indústria do petróleo, ainda não foram experimentadas as potenciais mudanças possibilitadas pela nova matriz institucional-legal. Essa afirmação é válida inclusive para o mercado de abastecimento, no qual, a despeito da desregulamentação dos preços dos derivados, as distribuidoras que suprem a rede varejista praticam preços que decorrem dos valores fixados pela Petrobras.

6.6.1 O Panorama pós-Flexibilização

Releva salientar que, após a flexibilização do monopólio, houve expressivo avanço da participação da indústria do petróleo no PIB brasileiro. Em 1997, ano em que ainda vigorava o monopólio, a indústria do petróleo contribuiu com R$ 21,4 bilhões para o PIB brasileiro (2,7% do total), a preços básicos (deduzidos os impostos sobre produtos), em moeda corrente. Em 2002, o PIB do petróleo chegou a R$ 81,2 bilhões (6,8% do total). Segundo a ANP (2004), alguns dos fatores que explicam esse aumento do PIB do petróleo no PIB total são a evolução do preço do petróleo no mercado internacional, o aumento da produção de petróleo e gás natural no território nacional, a maior agregação de valor aos produtos do refino e as modificações introduzidas pela Lei do Petróleo, particularmente em relação às atividades de exploração e produção (E&P).

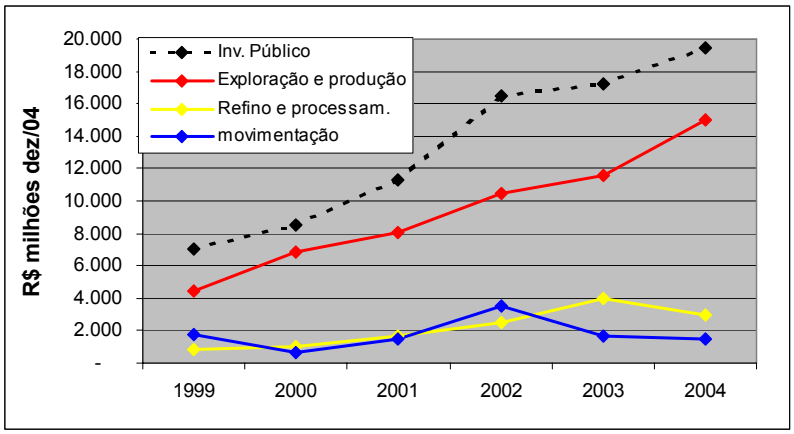
Aduz-se que houve um significativo aumento da participação relativa das atividades de E&P no PIB da indústria do petróleo. Conclui-se que a dinamização do setor ficou, preponderantemente, a cargo do *upstream*, segmento ao qual a ANP dedicou maior energia desde a sua implantação, em 1998.

Tabela 5 - Participação no PIB da indústria do petróleo por segmento.

Segmento	1997	2002
Extração de Petróleo e Gás Natural	18,2%	41,0%
Refino	48,3%	42,2%
Distribuição de Gás	0,5%	0,3%
Comércio de Combustíveis	33,0%	16,6%

O Gráfico 22 demonstra o crescimento do investimento público (advindo da Petrobras) em exploração e produção no período que vai de 1999 a 2004.

Gráfico 22 – Investimentos em petróleo e gás, em R$ milhões de 31/12/2004.



Fonte: SPI/MPOG consultando dados DEST. Dados tratados por SEFID/TCU.

O aumento do esforço exploratório ocasionou a evolução das reservas totais brasileiras, que saltaram de 8,6 bilhões de barris, em 1994, para 13,5 bilhões de barris, em 2003. Outro fator relevante pós-flexibilização foi a considerável redução na dependência externa de petróleo e de seus derivados que passou de 48%, em 1997, para 3,3%, em 2003 [ANP, 2004].

6.6.2 Investimentos na Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural

Silveira *et alli* (2003) propõem dividir os investimentos em E&P em três componentes: bônus de assinatura, fase de exploração e fase de produção, incluindo o desenvolvimento. O Bônus de assinatura é uma das modalidades de participação governamental introduzida pela nova Lei do Petróleo (inciso I do art. 45 da Lei nº 9.478/1997) e corresponde ao montante ofertado pelo licitante vencedor na disputa pela concessão de petróleo ou gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado pela ANP no edital de licitação. O bônus é pago em parcela única pelo concessionário no ato da assinatura do contrato de concessão. É razoável, portanto, considerar o bônus de assinatura como um dos primeiros investimentos realizados pelo concessionário.

Os investimentos em exploração são aqueles efetuados pelos concessionários em pesquisa geológica a fim de identificar novas jazidas. Nas diversas rodadas de licitações, os concessionários comprometeram-se a realizar um determinado programa de trabalho, denominado programa exploratório mínimo. Referidos programas estavam previstos no edital, até a 4ª rodada de licitação, tendo passado a constar da proposta do licitante vencedor a partir da 5ª rodada.

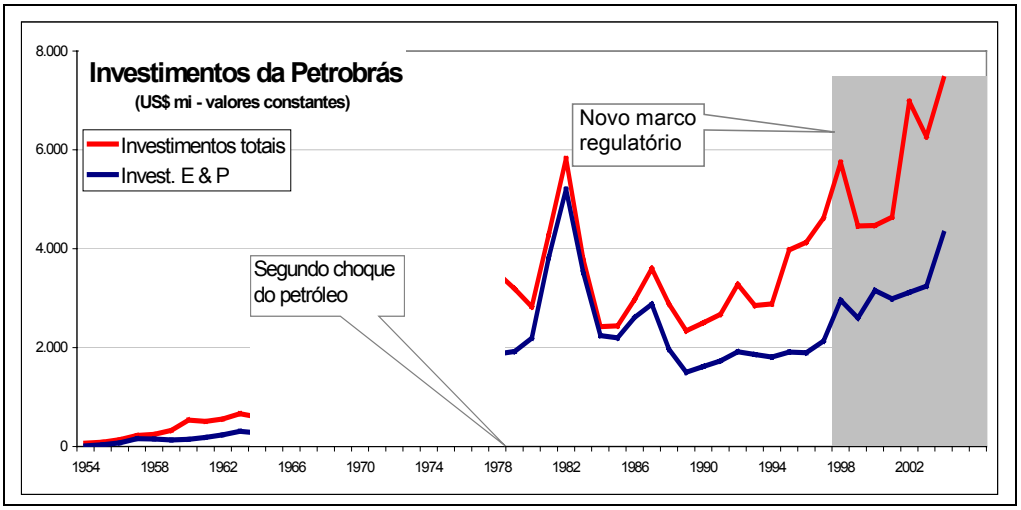
Os investimentos em desenvolvimento e produção são aqueles necessários para preparar a infra-estrutura e demais facilidades para que um determinado campo entre efetivamente em produção, ou seja, para que possa extrair, movimentar e comercializar o petróleo e o gás natural produzidos. De acordo com Silveira *et alli* (2003), os investimentos mínimos esperados em E&P no período de 2003 a 2007 são de US$ 20,4 bilhões, dos quais US$ 8,9 milhões em bônus de assinatura, US$ 2,5 bilhões na fase exploratória e, a parcela mais relevante, US$ 17,8 em desenvolvimento e produção.

A dinamização da indústria brasileira do petróleo, notadamente após a alteração do seu marco constitucional-legal, também pode ser medida pela variação verificada na participação do investimento externo direto no Brasil em relação aos investimentos totais. Em 1996, essa participação era de 0,61%, correspondendo a US$ 7,67 bilhões. Já em 2002 ela subiu para 2,71%, eqüivalendo a 18,78 bilhões. [Canelas, 2005]

Também os investimentos da Petrobras experimentaram significativa alta após a flexibilização do monopólio. Para dar uma idéia do comportamento desses investimentos, pode-se citar

que, em 2004, eles atingiram US$ 4,3 bilhões (valor constante corrigido pela inflação americana), nível semelhante àquele verificado logo após o segundo choque do petróleo (US$ 5,2 bilhões), ocorrido em 1982, em decorrência da paralisação da produção iraniana. Entre 1992 e 2002, verifica-se um forte crescimento dos investimentos em E&P, especialmente no período pós-flexibilização, de acordo com o destaque em cinza no Gráfico 23. A mudança na matriz institucional por certo explica parcialmente esse aumento nos investimentos, o qual também foi ocasionado pela forte correlação existente entre o nível de investimento e o preço do petróleo no mercado internacional, que tem aumentado de forma consistente nos últimos anos.

Gráfico 23 - Investimentos da Petrobras (1954 - 2004). Valores constantes em US$ milhões.



Fonte: Petrobras. Dados tratados por SEFID/TCU.

Os mecanismos de incentivo que induzem à manutenção do esforço exploratório contribuem, em grande medida, para a tendência de investimentos crescentes em E&P após a flexibilização. O programa exploratório mínimo que relaciona atividades e prazos a serem cumpridos pelos concessionários é um exemplo desses incentivos. Significa dizer que a forma e o rigor com que a ANP gerencia esses compromissos desempenham um papel essencial para o sucesso na tentativa de ampliação das reservas nacionais de petróleo e gás. Um intenso debate sobre a gestão, pela ANP, do compromisso exploratório dos concessionários ocorreu quando o Tribunal avaliou a prorrogação dos períodos exploratórios de blocos concedidos à Petrobras na chamada Rodada Zero (Decisões nº 981/2000, 150/2001, 1.574/2002, todas do Plenário).

A Dinamização da Indústria Nacional

A indústria do petróleo movimenta a economia por demandar grande quantidade de bens e serviços para apoiar suas operações. Com o objetivo de apropriar internamente os benefícios dessa atividade econômica, a ANP, desde a primeira rodada, adota como critério de pontuação na licitação, além do bônus mínimo, o chamado compromisso com a aquisição local de bens e serviços nas fases de exploração e desenvolvimento.

Apesar de o Brasil ser considerado um país com grande produção de petróleo e significativa participação de fornecedores locais, deve-se ressaltar que a cadeia de suprimentos para essa indústria é fortemente internacionalizada. Mesmo em países cujos fornecedores são competitivos e bem preparados, a participação local nos projetos de exploração e produção fica em torno de 70%. [Pedroso, 2003]

Ao incentivar o compromisso dos concessionários com a aquisição local de bens e serviços, a ANP, na prática, formulou uma política setorial e industrial, pois a concepção de mecanismos de estímulo à indústria nacional não se enquadra nos papéis reservados à agência. Essa situação foi

corrigida a partir da quinta rodada de licitação, quando o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) editou a Resolução nº 8, de 21.7.2003, pela qual o papel da ANP ficou restrito à implementação e fiscalização, e não mais a criação, do fomento em questão.

Além desse aspecto relacionado à matriz institucional concebida para o setor energético, para que o incentivo aos fornecedores nacionais seja eficaz, a agência deve ser capaz de fiscalizar adequadamente o cumprimento dos compromissos assumidos e de caracterizar o que é um conteúdo nacional, pois o fato de um bem ser fornecido por uma indústria nacional não significa que ele possua valor agregado localmente (Pedroso, 2003).

A fim de objetivar a tipificação de um bem ou serviço de conteúdo nacional, a ANP define, no contrato de concessão, que os *"bens de produção nacional"* são aqueles cujo valor dos materiais e serviços estrangeiros incorporados não excedam 40%. Já para os *"serviços prestados no Brasil"* esse limite não deve ultrapassar 20%. Ainda assim, a complexidade da aferição desses parâmetros é tal que uma eventual fragilidade na fiscalização da Agência pode induzir à prática de comportamentos indesejados. Um desses comportamentos consiste na oferta excessiva de celebração desses compromissos, com o objetivo de aumentar a pontuação no certame licitatório, os quais posteriormente não seriam cumpridos.

Até a quarta rodada de licitações, havia um teto de 70% para a oferta do compromisso de aquisição local de bens e serviços. Nesse período, as ofertas médias, incluindo blocos em terra e no mar, chegaram a 41,8% (fase de exploração da segunda rodada) e 53,8% (etapa de desenvolvimento da quarta rodada).

A partir da quinta rodada, os tetos para as ofertas foram suprimidos, tendo sido definido um conteúdo mínimo de bens e serviços locais. Além disso, a avaliação dessas ofertas passou a ser realizada de forma desagregada por atividade.

De um modo geral, as ofertas de compromisso subiram substancialmente, com exceção da atividade de perfuração, completação e avaliação de poços, que foi de 30 e 37% na quinta e sexta rodadas, respectivamente. Nas demais atividades, as ofertas médias foram muito expressivas, chegando, em alguns casos, a 100%. Essa elevação pode revelar um acerto na estratégia adotada pela agência ou a utilização deliberada desse mecanismo pelos licitantes visando potencializar as respectivas ofertas. A resposta a esse questionamento será dada pela ANP quando da fiscalização dos compromissos assumidos pelas operadoras e da divulgação dos resultados de sua atuação à sociedade.

As estimativas de investimentos em E&P utilizadas neste relatório buscam suprir a inexistência de informações sobre os investimentos nessa modalidade que foram efetivamente realizados. Apesar de a Agência Nacional do Petróleo, por meio do seu Ofício nº 475, de 8.12.2004, ter informado que não dispunha desses dados, entende-se que essa ausência de informações é questionável, pois os dados sobre o orçamento anual dos concessionários devem ser obrigatoriamente informados à agência em virtude de previsão contratual explícita (cláusula décima sexta). Assim sendo, parece oportuno e conveniente que o Tribunal, em trabalhos futuros, avalie a gestão pela ANP das informações setoriais.

6.6.3 Participações Governamentais

A nova Lei do Petróleo, de 1997, introduziu a figura das participações governamentais, que é um instrumento por meio do qual a sociedade pode compartilhar os ganhos auferidos pelo concessionário após o início da produção de petróleo e de gás natural. As participações consistem em recursos advindos dos *royalties*, das participações especiais, da ocupação ou retenção de área e do bônus de assinatura.

Os *royalties* são compensações pagas pelos produtores à União, por meio dos Ministérios da Defesa – Comando da Marinha – e da Ciência e Tecnologia, aos estados e aos municípios economicamente afetados pela produção de petróleo.

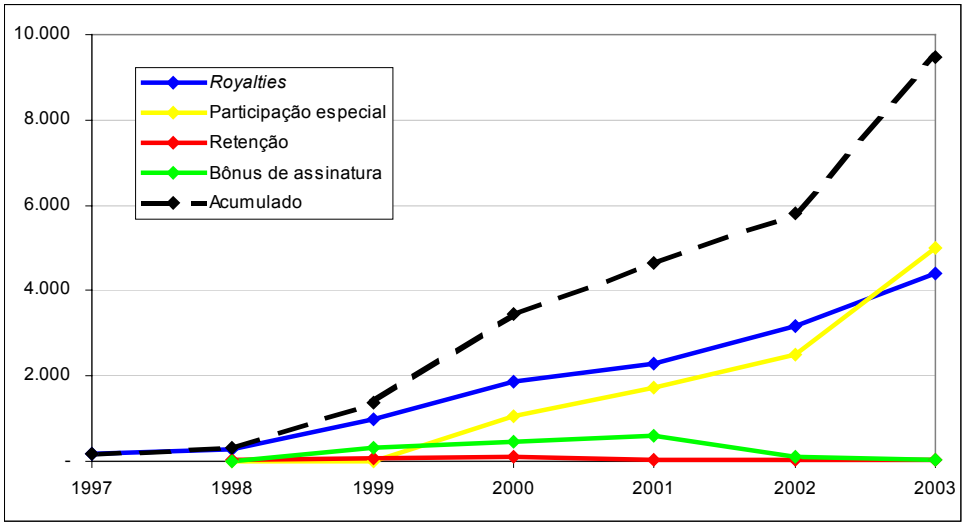
O pagamento pela ocupação ou retenção de área é efetuado pelo concessionário em contrapartida à ocupação exclusiva de um bloco. Equivale a um aluguel e representa um custo fixo para o concessionário, o que desestimula a retenção de uma área sem a realização de atividades exploratórias. Os pagamentos são efetuados anualmente e reajustados pelo IGP-DI, na data de aniversário de cada contrato de concessão. Os valores, definidos unitariamente em R$/Km^2, dependem da bacia sedimentar onde se localiza o campo e de estar em fase de exploração, desenvolvimento ou produção.

O bônus de assinatura, previsto no inciso I do art. 45 da Lei nº 9.478/1997, corresponde ao montante ofertado pelo licitante vencedor para obtenção da concessão de petróleo ou de gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado pela ANP no edital de licitação. O valor desse bônus é pago em parcela única pelo concessionário no ato da assinatura do contrato de concessão, devendo os recursos correspondentes constituir receita da agência.

A participação especial é um valor pago pelo concessionário em caso de ser obtido um grande volume de produção. O Decreto nº 2.705/1998 define o que é grande produção e a Portaria ANP nº 10/1999 regula o processo de participação. O montante a ser desembolsado pelo concessionário é calculado com base em uma alíquota progressiva em função do volume de produção, ou seja, quanto maior for a produção, maior será a alíquota da participação especial. Nos primeiros anos de produção, a incidência da participação especial é menor, o que viabiliza a redução do impacto das despesas iniciais no fluxo de caixa, sendo a parcela isenta decrescente até o quarto ano de produção, consoante estabelece o art. 22 do Decreto nº 2.705/1998.

O desempenho das participações governamentais desde 1997 pode ser visto no Gráfico 24.

Gráfico 24 - Desempenho das participações governamentais (1997 - 2003). Valores correntes em R$ milhões.



Fonte: ANP. Dados tratados por SEFID/TCU.

6.6.4 Meio Ambiente

A indústria do petróleo, em toda a sua extensão, produz expressivos impactos ambientais. Entretanto, a magnitude dos ganhos econômicos envolvidos nesse segmento da indústria propicia a realização de elevados gastos visando minimizar os riscos ambientais e sociais associados à atividade petrolífera.

Verifica-se, na prática, que a disposição dos agentes econômicos para investir na proteção do meio ambiente está diretamente relacionada ao rigor da legislação ambiental de cada país e à capacidade operacional do órgão regulador da indústria do petróleo e dos órgãos ambientais, principalmente no que concerne ao licenciamento e à fiscalização das operações dessa indústria.

Para zelar adequadamente pela questão ambiental, o órgão regulador do setor petrolífero nacional e os órgãos ambientais devem agir de forma articulada, realizando ações integradas, tanto na esfera do planejamento quanto na da implementação de operações conjuntas que abordem os aspectos ambientais e de segurança operacional.

Contudo, a ANP, nas rodadas de licitações, limitava-se a exigir dos concessionários a obtenção da licença ambiental, junto aos órgãos competentes, para a realização das atividades de exploração e produção. A variável ambiental era simplesmente desconsiderada, por exemplo, na seleção das áreas ofertadas nas rodadas. O TCU manifestou-se a respeito dessa falha, tendo sido exaradas determinações e recomendações à agência sobre este tema. Em 2002, foi realizada uma auditoria (processo TC-015.174/2002-2 – Acórdão nº 787/2003 – Plenário) para avaliar a coordenação entre os órgãos setoriais de meio ambiente e de energia, especificamente no subsetor petróleo e gás. Nesse trabalho, constatou-se a existência de uma série de possibilidades de aprimoramento da gestão ambiental na indústria do petróleo. Posteriormente, em consonância com a conclusão desse trabalho, ações e protocolos de cooperação entre as duas áreas foram implementados.

Uma nova sistemática foi adotada a partir da quarta rodada de licitações, tendo sido divulgado pelo Ibama um mapeamento de sensibilidade ambiental das áreas marítimas. Apesar de ainda não ser o ideal, esse mapeamento possibilitou a obtenção de informações antecipadas sobre os requisitos básicos para o licenciamento ambiental.

A partir de então, os investidores passaram a estimar antecipadamente o esforço que deveriam empreender para obter o licenciamento de uma dada atividade em uma determinada área de concessão. Isso, seguramente, propiciou ganhos de transparência ao processo e reduziu o risco dos investidores.

Ademais, desde a quinta rodada, foram fixados critérios conservadores visando à exclusão, quando da licitação de blocos, de todas as áreas protegidas e das respectivas zonas de amortecimento (região situada entre as reservas ambientais e as áreas passíveis de licitação para exploração/produção de petróleo).

Aduz-se que, na sexta rodada, houve uma maior integração entre a ANP e os órgãos ambientais, o que possibilitou que a seleção dos blocos para a licitação obtivesse a anuência dos órgãos ambientais.

Revela-se também necessária, além do rigor no processo de licenciamento ambiental, a fiscalização dos condicionantes do licenciamento e da operação propriamente dita. Infelizmente, o cenário atual aponta para o desaparelhamento das entidades responsáveis por essa tarefa (Ibama e ANP, no âmbito federal).

Os avanços alcançados ao longo das rodadas já realizadas não suprimem a necessidade de se evoluir ainda mais. Um exemplo importante de possibilidade de aprimoramento está na democratização das audiências públicas realizadas pela ANP, que, hoje, têm como público preferencial os investidores. De acordo com trabalho já realizado pelo TCU, o formato atual das audiências públicas não favorece a ampla participação de setores da sociedade que poderiam manifestar uma diversidade de interesses em relação às preocupações dos investidores.

Dado o alcance geográfico de cada rodada de licitações, a ANP deveria promover audiências públicas regionalizadas, que possibilitassem a discussão mais ampla de aspectos de interesse local ou regional, além dos aspectos mais abrangentes relacionados à E&P no Brasil. Dessa forma, poderiam ser ouvidos representantes de populações tradicionais, agentes do setor de turismo e ambientalistas, além dos investidores. Para isso, seria necessário, facilitar a logística de acesso e adequar o vocabulário utilizado nas audiências. Apesar de mais desgastante para o regulador, esse novo modo de proceder, ofereceria o benefício de um processo amplamente negociado com todos os interessados e acabaria por reduzir o risco de eventuais enfrentamentos por conta de interesses conflitantes revelados apenas quando da implantação dos projetos.

Outra possibilidade de aprimoramento está relacionada à incorporação de métodos de avaliação ambiental desde a formulação da política energética, de tal sorte que a expansão da indústria do petróleo no Brasil se dê de forma sustentável e responsável. Ferramentas como a avaliação ambiental estratégica, anteriormente mencionada neste relatório, prestam-se a esses objetivos. Registre-se que a adoção dessas ferramentas foi recomendada pelo Tribunal por intermédio do Acórdão nº 787/2003 – Plenário.

Para que a indústria petrolífera nacional se desenvolva com a necessária pujança, mas também de forma adequada sob a ótica do desenvolvimento responsável e seguro, é absolutamente necessário que os órgãos responsáveis pela proposição de políticas, pelo planejamento, pela regulação e pela execução nos setores de energia e meio ambiente estejam muito bem articulados e com uma capacidade operacional adequada à grandeza e à complexidade dessa atividade econômica.

6.6.5 CNPE e Resolução nº 8/2003

A análise da atuação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) decorreu, em grande medida, da verificação, por meio de auditorias realizadas pelo Tribunal na ANP e na Aneel (Decisão nº 833/2000 – Plenário), de que o ente regulador estava ocupando o espaço de formulação de política setorial que deveria estar sendo preenchido por esse Conselho. Devido a essa omissão do CNPE, a ANP, durante um longo período, respondeu pela definição da política energética no País no tocante ao setor petrolífero. Ou seja, a agência formulou e implementou as políticas setoriais.

O CNPE começa a cumprir seu mandato de forma mais efetiva a partir da edição de sua Resolução nº 8, de 21.7.2003, ratificada por decreto presidencial, que estabelece a política de produção de petróleo e de gás natural e define as diretrizes para a realização de licitações de blocos exploratórios ou de áreas com descobertas já caracterizadas. Segundo essa resolução, a política nacional será estabelecida de forma a expandir a produção, visando atingir a auto-suficiência do País e intensificar a atividade exploratória, o que permitirá incrementar os atuais volumes de reservas.

A partir da Resolução nº 8/2003, deixa de haver uma lacuna na declaração formal da política de produção de petróleo e gás natural. À ANP, agora, cabe implementar as políticas energéticas propostas pelo CNPE e aprovadas pelo Presidente da República. Essa segregação de funções colabora para a estabilizar a regulação, visto que libera a agência para implementar e fazer cumprir uma política formulada em âmbito governamental amplo.

Cumpre ressaltar, ainda, que o Ministério de Minas e Energia ficou com a responsabilidade de fixar a relação ideal entre as reservas e a produção de petróleo e de gás natural, de forma a atingir os objetivos do governo no setor.

Estudos realizados pelo MME indicaram que o nível das reservas provadas de petróleo deve equivaler a 18 anos de produção, cabendo ressaltar que esse nível vem sendo mantido nos últimos 4 anos. A preservação das reservas nesse patamar em concomitância com o crescimento econômico do País,

que acarreta maior consumo de combustíveis, só será possível se houver um contínuo processo de exploração e produção de petróleo que possibilite o incremento dessas reservas.

Mesmo considerando que a auto-suficiência seja alcançada no curto ou médio prazos, a agregação de novas reservas é fator essencial para que a condição de auto-suficiência perdure por muitos anos. Segundo estimativas, para se manter a relação entre a reserva e o consumo em 18 anos, num cenário de auto-suficiência, seria necessário agregar reservas provadas de 6,9 bilhões de barris a cada 5 anos (processo TC-003.107/2004-3, fls. 110/161, Anexo 1).

6.6.6 Fonte Renovável – Biodiesel

Em dezembro de 2004, iniciou-se o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), visando possibilitar o incremento da participação dos biocombustíveis (combustíveis derivados de biomassa renovável para uso em motores ou para outro tipo de geração de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil) na matriz energética. O programa, cujo comitê gestor conta com representantes de 14 Ministérios, tem sua operação gerida pelo MME e sua regulação e fiscalização realizadas pela ANP. A política pública para os biocombustíveis foi definida por meio da Lei nº 11.097, de 13.1.2005, que introduziu novas diretrizes para a política energética nacional e, conforme já mencionado anteriormente, modificou o nome da ANP, de Agência Nacional do Petróleo para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, mantendo-lhe a sigla.

O Programa não se restringe a uma determinada tecnologia ou cultivo, possibilitando a utilização de diversas oleaginosas e, por conseguinte, favorecendo a produção de diversas regiões do País. O alcance regional pode ser estimulado ainda por mecanismos de incentivo, como os da Lei nº 11.116, de 18.5.2005, que prevê a isenção de 100% do PIS/Pasep para a produção de palma e mamona, no regime de agricultura familiar, nas regiões Norte e Nordeste e no semi-árido. Para o agronegócio, a isenção é de 31%. Já a produção de oleaginosas para biodiesel em regime de agricultura familiar, em todo o País, terá isenção de 68%.

Até 2008, três anos após a edição da Lei nº 11.097/2005, deverá haver pelo menos 2% de biodiesel em todo o óleo diesel comercializado ao consumidor final no território nacional. Esse percentual deverá chegar a, pelo menos, 5% em 2013. Assim, cria-se, segundo o MME, um potencial mercado interno nos próximos três anos de cerca de 800 milhões de litros/ano para o novo combustível, possibilitando ganhos na balança comercial de até US$ 160 milhões/ano, decorrentes da redução das importações de combustíveis fósseis. Considerando que esse percentual passará para, no mínimo, 5% a partir de 2013, o valor do incremento na balança comercial poderá chegar à casa dos US$ 400 milhões/ano.

A produção de biodiesel também representa para o Brasil a possibilidade de se tornar um potencial exportador do produto, especialmente para a União Européia, onde existem limitações quanto às áreas para o plantio e à capacidade industrial.

6.7 TRANSPORTES

Há necessidade de investir no setor de transportes visando recuperar a infra-estrutura em mau estado de conservação, manter/expandir a capacidade instalada e modernizar o sistema de transportes.

Tendo em vista o vulto dos recursos necessários para atingir esses objetivos, é necessária a atuação coordenada do Estado em suas três esferas mediante um planejamento adequado. Contudo, verifica-se a existência de um empecilho para a formulação desse planejamento, qual seja, a escassez de dados disponíveis sobre o setor, especialmente no que concerne às informações oriundas de instituições públicas.

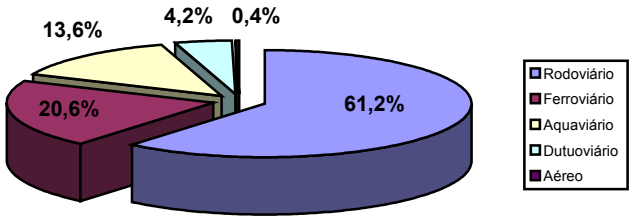
Por exemplo, as agências reguladoras não dispõem de dados completos sobre os investimentos privados. Tal fato decorre, entre outros motivos, da falta de acompanhamento dos investimentos efetuados pelas concessionárias do setor, a qual, por sua vez, é causada pela estrutura deficiente das agências respectivas, ANTT e Antaq, que são as mais recentes da área de infra-estrutura.

É preciso aparelhar melhor vários órgãos e criar estruturas que permitam a formulação de diretrizes e políticas que fomentem o desenvolvimento do setor. A Lei nº 10.233/2001 criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (Conit), cuja atribuição precípua é propor ao Presidente da República a adoção de políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transportes de pessoas e bens. Não obstante o prazo decorrido e a relevância da matéria, o referido conselho ainda não se encontra em operação. Ressalte-se que o TCU já recomendou à Casa Civil da Presidência da República que dê pleno funcionamento ao Conit (item 9.4.1 do Acórdão nº 1.926/2004 – Plenário).

As deficiências atualmente existentes no setor de transportes acarretam a permanência do elevado custo de transporte no Brasil, dificultando ou, em alguns casos, inviabilizando a concorrência dos produtos nacionais com os estrangeiros. Ademais, deve-se frisar que as atuais condições de nossa infra-estrutura – obsolescência e envelhecimento, conseqüência da falta de investimentos – são obstáculos ao desenvolvimento sustentado do País.

O agravamento da deficiência na integração inter-regional, principalmente das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com o restante do País, é outro ponto que se explica, em parte, pela falta de implementação de políticas nacionais.

Gráfico 25 - Matriz de Transportes (carga transportada em bilhões de TKU) – ano 2000

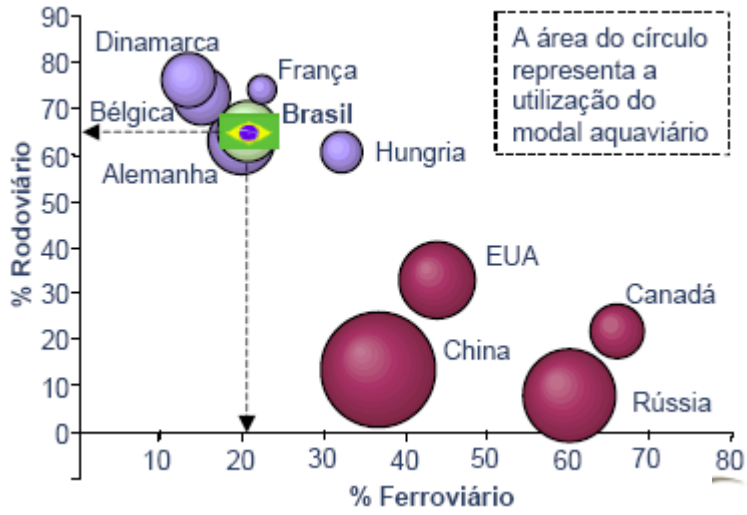


Fonte: Ministério dos Transportes

A formulação de uma política de transporte deve considerar a adequação dos diferentes modais de transporte, explicitados no Gráfico 25 acima, com vistas a aumentar a eficiência do setor. A matriz nacional de transportes de carga indica a significativa prevalência do modal rodoviário (61,2%) em detrimento dos demais [Ministério dos Transportes, 2005-a]. Contudo, essa opção não se coaduna com as dimensões continentais do Brasil e reflete o desbalanceamento na utilização dos diferentes modais, o que causa uma série de efeitos negativos, como perdas elevadas, aumento do custo de transporte e degradação da condição física das rodovias, entre outros. Como se pode ver no Gráfico 26, essa opção contraria aquela adotada pelos demais países de grandes dimensões geográficas.

Uma das alternativas para corrigir essa distorção consiste no estabelecimento de corredores multimodais, opção que tem sido defendida por vários titulares da pasta de transportes. A reestruturação da matriz de transporte, mediante a utilização do transporte multimodal, poderá viabilizar um melhor aproveitamento da logística de transporte nacional, integrando rodovias, ferrovias, hidrovias e portos.

Gráfico 26 – Participação dos modais em países selecionados, em tonelada x Km útil.

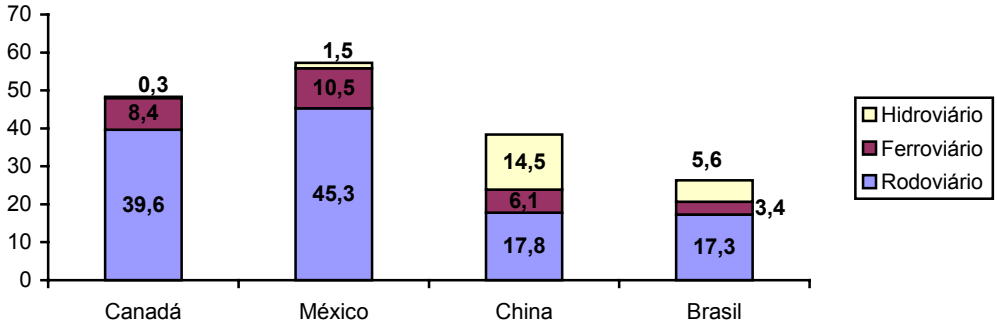


Fonte: COPPEAD, 2002.

Nota: Os dados foram calculados apenas considerando os modais rodoviário, ferroviário e aquaviário.

Além da inadequada proporção de utilização dos diferentes modais de transporte, a densidade da malha de transportes brasileira é baixa. Tal fato é ilustrado pelo gráfico a seguir, que compara a densidade de transportes – índice que reflete o número de quilômetros de infra-estrutura disponível por cada Km^2 de área do país – do Canadá, México, China e Brasil, todos países de grandes dimensões territoriais.

Gráfico 27 – Densidade de transporte (Km/1000 Km^2)



Fonte: COPPEAD, 2002.

Deve-se destacar a dificuldade de se alocar recursos públicos suficientes para promover todos os investimentos necessários ao setor de transporte, o que levou o Governo Federal, no início dos anos 90, a optar pela desestatização de parcela dos serviços públicos de transporte. Assim, no âmbito da União, foram concedidas rodovias para exploração pela iniciativa privada, concedido o direito a particulares para explorar o transporte ferroviário e arrendar malhas ferroviárias decorrentes da cisão da RFFSA e da Fepasa, bem como foram arrendadas áreas e instalações portuárias para operadores privados.

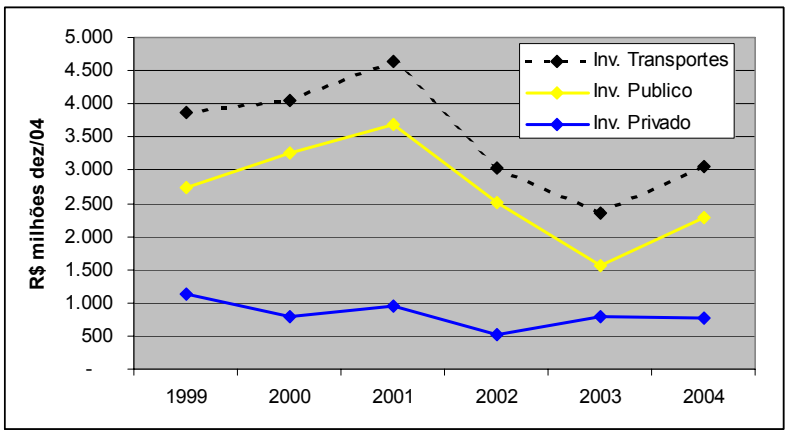
Apesar dessas iniciativas, o sucesso do processo de desestatização depende ainda da consolidação dos marcos regulatórios e das regras contratuais e da definição do escopo de atuação dos entes reguladores, que conferirão credibilidade e transparência ao processo, ocasionando o incremento da confiança dos investidores privados.

6.7.1 Investimentos em Infra-Estrutura de Transportes

Para analisar a evolução dos investimentos em infra-estrutura de transportes, foram considerados os gastos realizados visando à manutenção e à ampliação dessa infra-estrutura.

A primeira constatação importante que se pode tirar da análise dos dados apresentados nos Gráficos 28 e 29 é que os recursos públicos ainda financiam a maior parte dos investimentos em infra-estrutura de transportes. Isso ocorre devido à relevância dos investimentos públicos em rodovias, que, em sua grande maioria, ainda são mantidas pelo Estado.

Gráfico 28 – Investimentos em infra-estrutura de transportes, em R$ milhões de 31.12.2004.

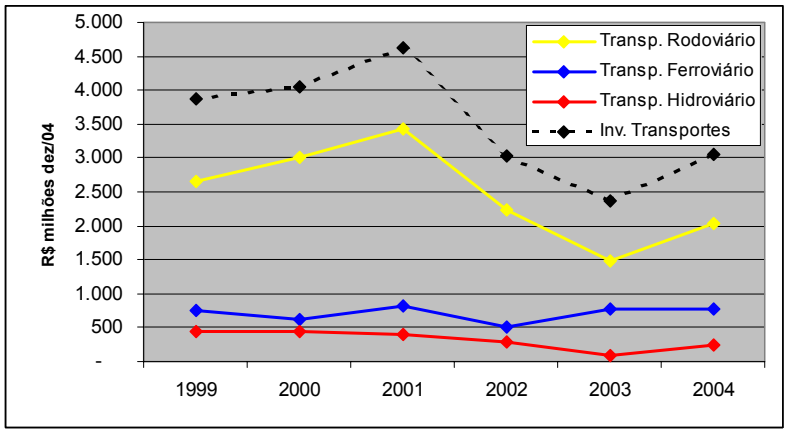


Fonte: SPI/MPOG, ANTT e Antaq. Dados tratados por TCU/SEFID.

Em 2004, apesar de os investimentos privados terem mantido a tendência de queda, o ciclo de declínio nos investimentos totais em transportes foi interrompido, graças à retomada dos investimentos públicos.

Não foi possível tirar conclusões sobre os investimentos nos diferentes modais, tendo em vista a limitação dos dados disponíveis, em especial com relação aos investimentos privados. No setor aquaviário, por exemplo, a Antaq não tinha nenhuma informação sobre investimentos realizados no período 1999-2004.

Gráfico 29 – Investimentos em infra-estrutura de transportes, em R$ milhões de 31.12.2004.



Fonte: SPI/MPOG, ANTT e Antaq. Dados tratados por TCU/SEFID.

6.7.2 Políticas de Integração de Modais de Transportes

A integração entre modais pode se estabelecer por intermodalidade ou multimodalidade. O transporte intermodal de cargas caracteriza-se pela celebração de um contrato para cada modalidade utilizada. Por sua vez, o transporte multimodal de carga rege-se por um único contrato. Este último tipo de transporte utiliza dois ou mais modais, desde a origem até o destino, e é executado sob a responsabilidade única de um Operador de Transporte Multimodal (OTM), o qual, em consonância com o disposto na Lei n° 9.611/1998, é responsável pelos serviços de coleta, embalagem de forma padronizada, movimentação, armazenagem e entrega de carga ao destinatário.

A criação da pessoa jurídica do OTM representou uma medida importante no sentido de fomentar a integração entre modais. A Agência Nacional de Transportes Terrestres ficou incumbida de habilitá-lo, em articulação com as demais agências reguladoras de transportes. Nesse sentido, a ANTT emitiu a Resolução nº 794, de 23.11.2004, que criou um sistema único de registro a ser disponibilizado aos usuários e operadores.

Contudo, pesquisa da Coppead-UFRJ/CNT (2002) apontou problemas na habilitação do OTM relacionados a impasses quanto ao elevado custo do seguro obrigatório exigido para a obtenção do registro e a conflitos entre os estados, no que se refere ao recolhimento do ICMS.

Outro tema relacionado com intermodalidade, que preocupa os meios governamental, acadêmico e empresarial é a existência de duas agências reguladoras (ANTT e Antaq) atuando no setor de transporte, que, teoricamente, podem entrar em conflito em temas comuns gerando insegurança regulatória. Esse assunto foi objeto de estudo elaborado pela Consultoria Trevisan (2004) e permeou a ação governamental intitulada “Agenda Portos”, que será abordada posteriormente.

A integração dos diferentes modais de transporte poderá propiciar a obtenção de diversas vantagens, quais sejam: aumento da participação de outros modais em detrimento do setor rodoviário; otimização da capacidade disponível, mediante a combinação eficiente de modais; melhor utilização das tecnologias de informação e de manuseio de cargas; ganhos de escala e negociações mais efetivas; melhor utilização da infra-estrutura para atividades de apoio e redução de custos indiretos.

6.7.3 Situação de Recursos Humanos no DNIT

O desempenho das atividades de transporte pressupõe a execução de obras e serviços significativos, tanto de manutenção quanto de ampliação ou modernização da estrutura existente. Assim sendo, o ente regulador, para desempenhar a contento suas funções, necessita contar com um quadro de profissionais qualificados e em número suficiente para realizar exames técnicos de projetos e propostas apresentadas durante as licitações, analisar contratos a serem firmados e posteriores alterações, além de acompanhar e fiscalizar a execução das obras.

Deficiências e falhas na atuação do Dnit, autarquia responsável pela execução dos programas governamentais de infra-estrutura de transportes no âmbito federal, vêm sendo detectadas pelo TCU. Essas falhas e deficiências constituem obstáculo ao alcance de seus objetivos institucionais e ocorrem em praticamente todas as áreas de atuação da autarquia, como, por exemplo, na elaboração de projetos de obras, na fiscalização de contratos e no controle de transferências de rodovias a estados e municípios. O exame das causas desses problemas revela, em muitos casos, a deficiência da estrutura administrativa do Dnit, especialmente quanto à insuficiência e falta de qualificação adequada do seu quadro de pessoal.

O Dnit foi criado pela Lei nº 10.233/2001, a qual, em seu art. 94, § 1º, dispôs sobre seu quadro de pessoal, definindo um total de 2.629 servidores, não computados os comissionados. Observe-se que, apesar de esse total ser inferior ao do quadro de pessoal do DNER, autarquia hoje extinta, o Dnit, seu

sucessor, teve um acréscimo nas atribuições. Ademais, posteriormente, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 155, de 23.12.2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.871, de 20.05.2004, que revogou dispositivos da Lei nº 10.233/2001 e extinguiu o quadro de pessoal efetivo da autarquia, o que inviabiliza, nesse momento, a admissão de novos servidores mediante concurso público.

No entanto, a referida Lei nº 10.871/2004 não trouxe alternativa de solução para o problema de pessoal no Dnit e ainda hoje persiste a terceirização de serviços atinentes a sua atividade-fim, que deveriam ser desempenhados por servidores de seu quadro de pessoal próprio, consoante disposto no Decreto nº 2.271/1997.

Essa situação irregular já foi constatada pelo TCU (processo TC-009.878/2003-2 – Acórdão nº 555/2005 – Plenário). Naquela oportunidade, verificou-se que o Dnit utiliza mão-de-obra terceirizada com base em contratos de prestação de serviços e na contratação de consultores. Reitere-se que tais contratações são irregulares, pois o Departamento vem utilizando profissionais vinculados a consultorias e a serviços técnicos especializados no desempenho de atribuições contínuas e rotineiras da autarquia. Com vistas a elidir essa irregularidade, o Acórdão nº 555/2005 - Plenário determinou a realização de ajustes nos contratos de prestação de serviços e de consultoria ao Dnit, prevendo vedações à utilização de empregados terceirizados em serviços atinentes à atividade-fim do Departamento e aos cargos pertencentes ao quadro de pessoal próprio.

Além de ilegais, as contratações irregulares submetem a Administração ao risco de ver expostas aos interesses privados suas decisões estratégicas e de se tornar refém dos contratados, já que ela não possui estrutura suficiente nem mesmo para manter a memória e a tecnologia necessárias para o desempenho independente de suas funções.

Com o objetivo de resolver essa questão, foi enviado à Câmara dos Deputados o PL nº 4.957/2005, que *"dispõe sobre a criação de Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit)"*. Os principais pontos do projeto, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, são os seguintes:

a) instituição do Plano Especial de Cargos para os atuais servidores, oriundos do ex-DNER, com melhoria substancial da remuneração;

b) criação das carreiras específicas de infra-estrutura de transportes, que permitirá o ingresso de novos técnicos por meio de concurso público;

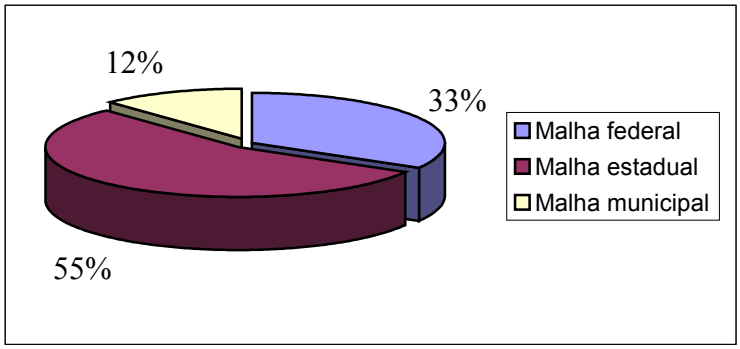
c) requisição de empregados das Companhias Docas, visando viabilizar o funcionamento das unidades aquaviárias do Departamento.

É importante que o Dnit consiga, com a maior brevidade possível, resolver as questões relacionadas a sua estrutura de recursos humanos. Até porque o Projeto Piloto de Investimentos, discutido anteriormente, deverá contribuir para aumentar significativamente a execução orçamentária de obras federais relacionadas ao setor de transportes entre 2005 e 2007.

6.7.4 Transporte Rodoviário

O Brasil possui cerca de 173.391 km de rodovias pavimentadas, distribuídos entre as malhas federal, estadual e municipal, conforme indicado no Gráfico 30. Cabe ressaltar que, dos 57.723 km pertencentes à malha federal, apenas 5,7% possuem pista dupla.

Gráfico 30 – Distribuição das rodovias pavimentadas



Fonte: Plano Nacional de Viação

Desde o início do processo de desestatização das rodovias, foram concedidos à iniciativa privada 9.644 km de rodovias nacionais pavimentadas. Desse total, 43% correspondem a trechos da malha federal, concedidos diretamente ou por meio de delegação aos estados.

Para aferir a qualidade das obras rodoviárias financiadas com recursos federais, o TCU realizou uma série de auditorias, em diversos estados, que foram apreciadas conjuntamente e ensejaram a prolação do Acórdão nº 938/2003 – Plenário. Nesses trabalhos, além de avaliar os aspectos técnicos relativos às condições de uso das estradas vistoriadas, o Tribunal procurou diagnosticar os problemas enfrentados no setor rodoviário, de modo a identificar as causas das deficiências observadas.

Naquela oportunidade, o TCU concluiu que a malha rodoviária nacional está em estado precário, em decorrência, principalmente, dos seguintes fatores:

- estrutura de fiscalização deficiente;
- ausência de controle do peso das cargas transportadas nas rodovias;
- escassez de recursos para custear as obras de conservação e de restauração;
- baixa qualidade dos projetos;
- falta de responsabilização de projetistas, construtoras e empresas de supervisão pelas falhas detectadas;
- baixos investimentos em desenvolvimento tecnológico.

Pesquisa realizada anualmente pela CNT sobre as condições de tráfego das rodovias apontou que, no fim de 2004, 74,7% dos 74.681 km de rodovias vistoriados pela entidade apresentavam algum grau de imperfeição: 36,4% eram deficientes, 23,7% ruins, 14,6% péssimos. Além disso, 56,1% (41.911 Km) da extensão pesquisada (74.681km) apresentava pavimento em estado deficiente, ruim ou péssimo; 65,3% não possuía sinalização adequada; 37,1% não possuía acostamento e 7,2% apresentava acostamento tomado pelo mato. Finalmente, trechos com afundamentos, ondulações ou buracos representavam 11,1% da extensão pesquisada e em 40,3% da extensão avaliada não havia sinalização de velocidade máxima permitida.

O relatório da CNT (2004) também ressalta o desequilíbrio qualitativo entre as regiões brasileiras, pois:

> *"o Nordeste apresenta cerca de um quarto de sua extensão (5.258 Km ou 24,4%) em péssimo estado de conservação, contra 2.260 Km (11,0%) no Sudeste. Estes valores, que representam as condições do pavimento, da sinalização e da geometria, fazem do Nordeste a região detentora da malha rodoviária em piores condições de todo o país, fato que compromete seu próprio desenvolvimento e também as possibilidades de maior integração econômica com as demais regiões".*

Os dados constantes do relatório da lavra da CNT (2004) estão consentâneos com aqueles insertos no relatório elaborado pelo Sistema de Gerência de Pavimentos do Dnit (2003). Nesse último relatório, foi elaborado o seguinte diagnóstico:

- cerca de 48% da malha federal apresentava mau ou péssimo estado de superfície;
- somente 16% das rodovias foram consideradas em bom (15,9%) ou ótimo estado (0,1%), excluídas desses percentuais as rodovias concedidas;
- 80% da malha rodoviária federal sofreram obras de restauração há mais de dez anos, o que indicava a aproximação do limite da vida útil do pavimento dessas rodovias, evidenciando a necessidade de novas intervenções;
- havia necessidade de expansão da rede rodoviária federal em alguns estados.

O Modelo Federal de Concessão de Rodovias

No Brasil, o setor de rodovias foi pioneiro no processo de concessão de serviço público à iniciativa privada. Em 1993, antes mesmo da edição da Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/1995), foi instituída a primeira versão do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe), que visou transferir para a iniciativa privada os serviços de recuperação, monitoração, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração de rodovias federais. Foi previsto que as concessionárias seriam remuneradas por meio do recebimento de pedágios pagos pelos usuários das estradas concedidas. Posteriormente, em meados dos anos 1990, foram concedidos quatro trechos de rodovias federais, além da Ponte Rio-Niterói.

O acompanhamento pelo TCU da regulação econômica das concessões rodoviárias tem demonstrado a necessidade de aperfeiçoamento da atuação tanto da ANTT e quanto do poder concedente, pois tem sido constatadas diversas falhas.

Além dessas falhas, cumpre ressaltar que, segundo o modelo em vigor, a verificação do equilíbrio financeiro dos contratos far-se-á com base não nos custos reais das concessionárias, mas naqueles que foram pactuados no início do contrato, os quais são corrigidos até o momento da aferição. Uma primeira falha desse modelo reside no fato de induzir a agência reguladora a desconhecer os custos operacionais reais e os investimentos efetivamente realizados pelas concessionárias. Em segundo lugar, como se verá detalhadamente a seguir, esse modelo ignora os ganhos de produtividade obtidos pelo concessionário, os quais idealmente deveriam ser repartidos com os usuários das rodovias. Cumpre frisar que essa repartição não está prevista em lei, ao contrário do que ocorre nos setores de telefonia e de energia elétrica.

Ao analisar o fluxo de caixa das concessões, constata-se que a rubrica com maior discrepância entre as projeções iniciais é a relativa aos investimentos, que foram projetados pelo DNER na primeira metade da década de 1990 e passaram a constar obrigatoriamente do programa de exploração (PER) de cada rodovia concedida. Note-se que devem ser obrigatoriamente informados todas as obras e investimentos a serem realizados, os momentos em que tais obras e investimentos ocorrerão (cronograma físico) e os valores dos insumos que compõem cada obra ou investimento, orçados pela concessionária à época da licitação.

Esses preços estarão em vigor durante todo o prazo de concessão, independentemente do valor efetivamente gasto na obra, não sendo computado nenhum tipo de ganho de produtividade. Assim sendo, eventuais ganhos da espécie acabam por não ser repartidos com os usuários das estradas, o que vai de encontro ao interesse público.

Ciente da existência desse sério problema, que já foi apontado anteriormente por esta Corte de Contas, o Governo Federal vem estudando, desde 2004, um novo modelo de concessões de rodovias federais.

Definição de Passivos Ambientais

Sopesado o fato de que, no setor de rodovias, existe uma significativa possibilidade de ocorrência de danos ambientais, o TCU, quando da análise dos editais para a concessão de sete trechos de rodovias federais, alertou o Governo Federal sobre a necessidade de definir eventuais passivos ambientais nesse setor.

Naquela oportunidade, verificou-se que apenas estava prevista a constituição de um cadastro geral do passivo ambiental. Referido cadastro deveria estar pronto antes do início da cobrança do pedágio.

Assim sendo, foram detectados três graves problemas: os editais não especificavam de quem seria a responsabilidade pela recuperação do passivo ambiental, o que poderia gerar conflitos entre a concessionária e o poder concedente; não havia previsão de qualquer obra de recuperação ambiental a ser realizada durante a concessão; e a falta de tratamento das questões ambientais contrariava a política ambiental do próprio DNER, aprovada em 5.9.2000.

Diante disso, o TCU determinou, por meio das Decisões nº 586/2001 e 587/2001, ambas do Plenário, a inclusão nos futuros contratos de concessão de rodovias federais de cláusulas versando sobre:

a) o cumprimento da política ambiental do DNER e a implantação da NBR ISO 14.001 pela concessionária, dentro de um prazo a ser estipulado no edital;

b) a responsabilidade do concessionário pela criação do cadastro geral do passivo ambiental, pela recuperação do passivo existente e pela adoção de medidas visando evitar a criação de novos passivos ambientais;

c) a implementação das medidas de controle ambiental previstas nos licenciamentos das respectivas obras, especialmente no que se refere ao sistema de prevenção de acidentes envolvendo cargas perigosas.

No que concerne às concessões sob comento, não houve a efetiva implementação dessas determinações, pois os respectivos processos licitatórios foram interrompidos pelo Governo Federal. Entretanto, para as novas concessões tais regras deverão ser observadas.

6.7.5 Transporte Ferroviário

O sistema ferroviário brasileiro totaliza 29.706 km, dos quais aproximadamente 28.840 km foram concedidos à iniciativa privada. É característica própria do modal ferroviário a capacidade de transportar grandes volumes, com elevada eficiência energética, principalmente nos casos de deslocamentos a média e grandes distâncias. Acrescente-se que esse modal apresenta um índice de acidentes e furtos menor que o rodoviário.

Segundo a Associação Nacional de Transportadores Ferroviários (ANTF, 2004), o principal desafio do modal ferroviário é aumentar a sua participação na matriz de transportes. Para tanto, as concessionárias que compõem essa associação estimam que sejam necessários investimentos da ordem de R$ 11 bilhões, a serem concretizados no período compreendido entre 2004 e 2008.

A ANTF espera que esse aporte de recursos venha das concessionárias (62%) e da União (38%). Em contrapartida, prevê o aumento na capacidade de oferta de transporte e na participação do modal ferroviário na matriz de transportes. Referida participação, em 2000, representava 20,6% do total da carga transportada.

Outra característica importante do setor ferroviário brasileiro é o reduzido rol de mercadorias transportadas, que podem ser grãos, combustíveis, cimento, celulose ou minérios. Além disso, quase todas as concessionárias ferroviárias concentram mais de 50% de sua carga transportada em um único produto.

O processo de desestatização do setor ferroviário foi iniciado em 10.3.1992 (Decreto nº 473/1992), com a inclusão da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) no Programa Nacional de Desestatização (PND). Na época, o setor ferroviário vinha acumulando *deficits* anuais de cerca de R$ 300 milhões, o que acarretava a degradação da infra e da superestrutura setoriais.

O PND, relativamente às ferrovias, tinha por objetivo desonerar o Estado, melhorar a alocação de recursos, aumentar a eficiência operacional, fomentar o desenvolvimento do mercado de transportes e melhorar a qualidade dos serviços. Contudo, o processo de desestatização careceu de um marco regulatório claro e definido, que promovesse a competição no setor. Aduz-se que a ANTT, agência reguladora desse mercado, foi criada apenas em 2001.

Para fins de privatização, a RFFSA foi dividida em seis malhas, de acordo com a região em que se encontravam. Foram propostos outros modelos para a privatização da malha, a exemplo do estabelecimento de corredores de transporte de cargas, no entanto, eles não prosperaram. Além das malhas privatizadas da RFFSA e do trecho relativo à antiga Fepasa, atualmente, há outras concessões ferroviárias no Brasil.

Cada uma das concessões, cujo objetivo é a prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas, foi formalizada pelo prazo de 30 anos, prorrogável por igual período. Paralelamente às concessões, foram firmados contratos de arrendamento dos ativos operacionais das malhas ferroviárias.

Restrições à Expansão do Transporte Ferroviário Advindas da Modelagem da Privatização

As metas de crescimento, investimento e segurança estabelecidas nos contratos de concessão não foram integralmente cumpridas pelas concessionárias, consoante foi demonstrado pelo Ministro dos Transportes quando do lançamento do Plano de Revitalização Ferroviário em 22/05/2003. Um dos fatores que contribuiu para esse descumprimento foi o modelo adotado para a formação das malhas concedidas. Alguns trajetos importantes envolvem trechos pelos quais devem transitar trens de mais de uma concessionária, como é o caso do acesso ao porto de Santos. No entanto, o mencionado trecho pertence a uma concessionária, que deve, por obrigação contratual, dar direito de passagem para outras concessionárias.

Ao regulamentar o exercício desse direito, por meio de sua Resolução nº 433/2004, a ANTT estabeleceu que a empresa dona da linha pode oferecer o serviço de tráfego mútuo, ou seja, pode transportar a carga da concorrente. Somente se a concessionária responsável por aquele trecho não tiver condição de prestar esse serviço ou não quiser fazê-lo, a outra empresa poderá exercer o direito de passagem. Esse dispositivo é contestado por alguns agentes do sistema, que consideram o exercício do direito de passagem mais simples e menos oneroso que o recurso ao tráfego mútuo.

Além disso, como foram concedidas malhas "regionais" e não corredores de transportes, há empresas que não realizam investimentos necessários em determinados trechos considerados por elas não rentáveis, mas que são vitais para outras concessionárias. Isso ocorre principalmente com trechos que permitem o acesso a portos nacionais.

A fim de corrigir as falhas verificadas na divisão das malhas e de otimizar o serviço prestado, algumas concessionárias passaram a fazer acordos operacionais, em conformidade com os quais os trechos de uma malha passavam a ser operados por outra concessionária. Essa iniciativa, entretanto,

não foi suficiente para suprir a falta de investimentos em alguns trechos, visto que a empresa que passava a operá-los, por meio do acordo operacional, não respondia perante o Poder Concedente pelos investimentos a realizar, bem como não tinha garantia de retorno dos recursos a serem alocados.

Posteriormente, esses acordos operacionais evoluíram e, em 2000, a Ferroban, autorizada pelo Ministério dos Transportes, efetuou a cisão de trechos sob sua guarda em favor da Concessionária América Latina Logística (ALL), que ficou responsável pela respectiva manutenção.

O que se observa atualmente é que o Governo Federal, por meio do Plano de Revitalização Ferroviária, está voltado para integrar as ferrovias e reconstituir os corredores operacionais de transportes. Com esse desiderato, serão realizadas ações de incorporação de trechos e de cisão das concessões, que serão formalizadas por meio de aditivos contratuais. Espera-se que, ao fim desse processo, haja uma diminuição dos custos de transporte e um aumento da capacidade de captação de cargas.

Nesse contexto, foi editada a Medida Provisória nº 246, de 6.4.2005, que dispõe sobre a reestruturação do setor ferroviário e o término do processo de liquidação da RFFSA. Ao encerrar esse processo de liquidação, a referida MP passou para o patrimônio da União os bens da RFFSA, que estão arrendados para as concessionárias, tornando-os impenhoráveis. Além disso, foi criada uma nova diretoria no Dnit, a qual ficou encarregada desses bens. Finalmente, essa Medida Provisória conferiu competência à ANTT para fiscalizar as concessões e os arrendamentos.

Segundo dados obtidos no Sistema de Informações de Fretes para Cargas Agrícolas (Sifreca), os valores dos fretes ferroviários, medidos em R$/t.km, são muito inferiores aos valores dos fretes rodoviários. Essa vantagem comparativa não garante uma maior fatia de mercado para as ferrovias tendo em vista outras vantagens oferecidas pelo transporte rodoviário, quais sejam, mais previsibilidade em relação ao tempo necessário para entrega dos bens transportados e melhores garantias de integridade das cargas.

Há várias restrições físicas e geográficas, impostas pelo traçado da linha ao perfeito desempenho do transporte ferroviário, que colaboram para tornar o transporte ferroviário menos atraente. Dentre essas restrições, merecem destaque as seguintes:

a) dificuldades para o cruzamento ou a movimentação de trens pelas cidades e regiões metropolitanas, como, por exemplo, a vedação por companhias de trens metropolitanos do uso de sua malha ferroviária para o transporte de cargas;

b) existência de traçados muito antigos e com raios pequenos, que dificultam a movimentação de trens em velocidades usuais para outros trechos da via, como, por exemplo, a descida da Serra de Curitiba até o Porto de Paranaguá;

c) necessidade de remoção de pessoas que estão ocupando irregularmente áreas de domínio das ferrovias, uma vez que essas ocupações ilegais acarretam um risco significativo de acidentes graves, além de aumentarem a possibilidade de ocorrência de roubos de cargas.

Como foi anteriormente mencionado, o transporte ferroviário de cargas no Brasil se limita a um grupo reduzido de bens primários. Tendo em vista que a ampliação do leque de produtos transportados seria altamente conveniente, passa-se a analisar quais seriam as condições necessárias para que as ferrovias sejam utilizadas por empresas produtoras de bens manufaturados e passem a transportar a denominada “carga geral”.

Uma primeira limitação ao transporte desse tipo de cargas reside no fato de a maior parte de seu comércio ocorrer ao longo do eixo norte-sul do país, enquanto a malha ferroviária está estabelecida principalmente no eixo leste-oeste. Para viabilizar o trecho norte-sul é fundamental, entre outras ações, regular de forma eficiente o exercício do direito de passagem e a utilização do tráfego mútuo, que foram

anteriormente comentados. Elementos importantes dessa regulação são o estabelecimento de tarifas pelo uso da infra-estrutura viária (linhas, sinalização etc.) e a definição de períodos em que as concessionárias podem usar a malha ferroviária alheia.

Uma limitação ao desenvolvimento do transporte ferroviário de cargas gerais refere-se às sérias deficiências da infra-estrutura de estocagem para recepção, manipulação e distribuição de mercadorias. Referidas deficiências foram agravadas porque, como demonstram Lima e Pasin (1999), a privatização da malha ferroviária nacional não veio acompanhada da privatização da estrutura logística, que executa importantes tarefas. Note-se que tais restrições, que não existem para as transportadoras rodoviárias, acabam por gerar uma nova vantagem comparativa para estas empresas.

Outro fator restritivo ao bom desempenho da infra-estrutura logística é a competição pelo solo urbano próximo das estações ferroviárias, que, em geral, é cobiçado por grandes empresas comerciais (supermercados, *shopping centers*, postos de gasolina etc.), as quais se dispõem a pagar valores significativos pelos terrenos ali situados. Conseqüentemente, acaba sendo mais vantajoso para os proprietários desses terrenos vendê-los para essas grandes empresas.

Ainda visando incrementar o transporte ferroviário, é preciso melhorar as condições físicas das malhas, incluindo a sinalização; aumentar o número de pátios de cruzamento; ampliar e modernizar o material rodante e os terminais para recepção, manuseio e distribuição de cargas. Nesse sentido, a discussão e a reavaliação das normas de importação e de enquadramento tarifário de equipamentos, partes, peças e materiais ferroviários adquirem grande relevância.

A boa saúde financeira das concessionárias contribui para a realização de investimentos no setor, os quais podem ser atrativos desde que seja preservada a rentabilidade dos projetos até o final do período de concessão. Nesse sentido, estudo realizado pela Coppead-UFRJ/CNT (2002) sugeriu a adoção das seguintes medidas:

a) adaptar os fluxos de caixa dos projetos, mantendo os valores presentes das dívidas e postergando o período de amortização;

b) permitir que os sócios das concessionárias detenham, individualmente, mais de 20% do capital dessas empresas;

c) criar um fundo cujos recursos sejam destinados à liquidação de passivos trabalhistas que tenham sido originados na fase em que a malha da RFFSA ainda era estatal;

d) criar cláusula que permita a revisão dos contratos de concessão caso seja constatada inviabilidade econômica do projeto; e

e) prever o ressarcimento, ao final da concessão, de investimentos em superestrutura, realizados pelos concessionários, que não tenham sido amortizados.

6.7.6 Transporte Aquaviário

O transporte aquaviário abrange os modais marítimo, fluvial e lacustre, além dos serviços e das operações realizados nos portos e nos terminais.

O transporte marítimo é o modal mais utilizado internacionalmente para o deslocamento de mercadorias, por apresentar a maior capacidade estática individual de carga por veículo. Esse segmento abrange dois tipos de navegação a de longo curso e a de cabotagem, ambas de grande importância para o comércio exterior.

Para o adequado desenvolvimento do subsetor marítimo-portuário, Arruda e Bastos (2001) destacam que três ações devem ser implementadas:

a) aumentar o porte dos operadores, mediante absorção de empresas por outras ou por meio da formação de consórcios, visando diminuir os custos e obter benefícios decorrentes das operações realizadas em larga escala;

b) concentrar as linhas e aumentar o porte dos navios;

c) concentrar o tráfego em grandes portos (*hubs*), que articulam os grandes fluxos marítimos e repassam cargas nas respectivas áreas de influência, seja mediante a navegação de cabotagem e o transporte fluvial por barcaças, seja utilizando as infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias.

O aumento da utilização de contêineres no Brasil tem proporcionado a redução da mão-de-obra necessária às operações de embarque e desembarque das cargas, bem como a diminuição do tempo gastos nessas operações. Segundo Lacerda (2004), outra vantagem reside no aumento do tamanho dos navios utilizados.

Arruda e Bastos (2001) enfatizam a necessidade de investimentos em infra-estrutura de transporte de dois tipos: os de caráter estático, que visam integrar a realização de atividades econômicas, e os de caráter cinético, que objetivam facilitar a circulação de mercadorias. Essa última categoria envolve as áreas de transbordo, caracterizadas pelos portos, aeroportos, terminais modais ou multimodais.

Portos e Terminais

O sistema portuário brasileiro é responsável pela movimentação de grande parte do volume de carga gerado pelo comércio exterior, sendo a principal porta de entrada e saída de mercadorias do País. As mudanças no transporte marítimo e das cargas portuárias conduziram à implantação de um processo de reforma institucional, iniciado a partir da extinção da Portobras, ocorrida em 1990.

Como resultado desse processo, foi promulgada a Lei nº 8.630/1993, denominada Lei de Modernização dos Portos, a qual determinou a realização de investimentos:

a) em superestrutura;

b) na modernização da operação, com a aquisição de novos equipamentos, mais eficazes, pelo setor privado;

c) em obras visando à abertura de novos acessos terrestres; e

d) em obras objetivando melhorar o acesso marítimo.

Atualmente, o Brasil possui 40 portos distribuídos por mais de 8.000 km de costa, além de cerca de 100 terminais de uso misto. Nesse sistema, há portos administrados diretamente pela União, por meio das Companhias Docas, portos delegados a estados e municípios e portos administrados e terminais explorados, mediante arrendamento, pela iniciativa privada. Segundo Furtado (2005), para viabilizar o desenvolvimento desse subsetor, é necessário sanear e reestruturar as Companhias Docas e as empresas estaduais e municipais, bem como adequá-las à Lei de Modernização dos Portos.

Há que se ressaltar, todavia, que a competitividade de um porto e sua capacidade de desenvolvimento, no longo prazo, dependem não só da eficiência das operações dos terminais portuários e de investimentos em infra-estrutura e superestrutura, mas também da melhoria das condições de acessos marítimos, rodoviários e ferroviários. No que se refere à capacidade operacional, a quantidade de berços de atracação, a área de armazenagem e para expansão, os equipamentos e as condições de calado, são fatores que caracterizam um porto e que podem favorecê-lo na agregação de cargas no futuro. Note-se que, no caso das condições de calado, é necessária a realização de dragagens em períodos regulares.

A necessidade de haver uma adequada conjugação desses fatores pode ser comprovada nos seguintes casos:

a) os portos de Pecém (CE) e Suape (PE), apesar de serem considerados portos modernos e de terem sido construídos recentemente, ainda não atingiram a capacidade operacional prevista, a qual estava associada à construção da ferrovia Transnordestina e à duplicação da rodovia BR 101, que ainda não ocorreram;

b) o porto de Itaqui (MA) tem potencial para movimentar um volume muito maior de cargas, tendo em vista o seu calado, que permite a operação com grandes navios, entretanto, essa ampliação depende do término da construção da ferrovia Norte-Sul;

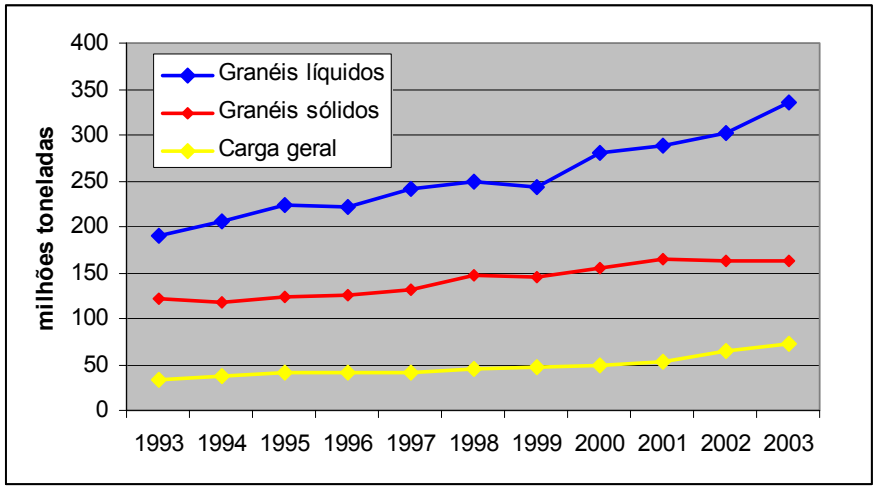
c) o porto de Paranaguá (PR) também tem grande potencial para aumentar as exportações, mas esse aumento está associado à expansão do porto e à realização de investimentos na ferrovia operada pela Concessionária América Latina Logística S.A. (ALL);

d) o porto de Sepetiba (RJ) não tem problemas de calado e possui equipamentos modernos, o que favorece o ganho de competitividade, entretanto, o acesso ao porto é precário. Visando solucionar esse problema, foi proposta a construção de um anel rodoviário em torno da cidade do Rio de Janeiro e de uma rodovia interligando a rodovia Presidente Dutra à Sepetiba;

e) o porto de Santos (SP), que é o principal do País, apresenta gargalos nos acessos aos terminais. Conseqüentemente, devem ser ampliadas as rodovias perimetrais localizadas no interior da área portuária, melhorado o acesso ferroviário e resolvidos problemas de regulação relativos ao compartilhamento da malha ferroviária, no que diz respeito aos 18 km finais da estrada de ferro operada pela MRS Logística S.A.

Conforme se observa no Gráfico 31, no período de 1993 a 2003, a carga total movimentada nos portos brasileiros aumentou de 347 milhões para 571 milhões de toneladas. A maior parte dessa variação é explicada pelo aumento de 145 milhões de toneladas no total de granéis líquidos transportados. Nesse período, houve, ainda, incremento de 40 milhões de toneladas no total de granéis sólidos transportados e de 39 milhões de toneladas no quantitativo de carga geral.

Gráfico 31 – Movimentação de cargas nos portos brasileiros, em milhões de toneladas.



Fonte: Antaq.

Em 2004, o Poder Executivo lançou a iniciativa conhecida como “Agenda Portos”, visando realizar investimentos nos 11 principais portos do País, que juntos são responsáveis por 89% das exportações brasileiras, para fazer frente ao incremento da demanda de serviços originada pelo forte aumento de exportações verificado em 2003 e 2004. Segundo relatório produzido pela Tendência

Consultoria Integrada, o montante de recursos destinados a essa iniciativa foi de cerca de R$ 62,6 milhões em 2004, sendo R$ 33 milhões provenientes de recursos da União e o restante financiado pelas Autoridades Portuárias.

Outra medida importante foi a concessão de incentivos fiscais para os investidores, objetivando reduzir entre 25% e 30% o custo de máquinas e equipamentos, mediante a isenção do pagamento de IPI, da Cofins e do ICMS. Referidos incentivos constituem o Regime Tributário para Incentivo à Modernização do Sistema Portuário (Reporto).

A Confederação Nacional da Indústria (2005) considera que há necessidade de adotar outras providências visando ampliar a oferta de serviços de navegação de cabotagem de contêineres e carga, a fim de reduzir os extensos trechos percorridos pelo transporte rodoviário. Segundo a CNI, devem ser implantadas políticas que favoreçam o aumento da competitividade da frota mercante nacional, flexibilizada a reserva de mercado dos armadores nacionais na navegação de cabotagem e promovida a adequação dos financiamentos existentes para a renovação da frota mercante.

Navegação de Cabotagem

A navegação de cabotagem tem recuperado sua parcela de mercado nos últimos anos, segundo estudo realizado pela Tendência Consultoria Integrada (2004), devido aos seguintes fatores:

a) melhor marco regulatório;

b) diminuição de tarifas e de encargos praticados em vários portos nacionais;

c) privilégio na atracação, em relação às embarcações de longo curso;

d) ampliação das instalações portuárias que recebem as mercadorias provenientes dessa navegação; e

e) desembaraço aduaneiro prioritário para as embarcações que efetuam o transbordo para este tipo de transporte.

Alguns fatores, entretanto, ainda dificultam o desenvolvimento desse segmento, tais como:

a) desequilíbrio entre as rotas sul-norte e norte-sul (com as primeiras apresentando um fluxo bem mais intenso);

b) falta de definição de portos concentradores de carga;

c) baixa oferta de embarcações brasileiras, associada à reserva de mercado assegurada pela Lei nº 9.432/1997;

d) estaleiros nacionais operando com custos elevados; e

e) aumento de custos operacionais, especialmente os de combustíveis, de fretamento de embarcações e de uso de contêineres, devido a sua baixa oferta.

No que concerne à concorrência entre modais de transporte, a navegação de cabotagem de granéis sólidos e líquidos não concorre com o modal rodoviário, pois são cargas de grande volume e baixo valor unitário, além de serem operadas em terminais portuários especializados e na sua maioria privativos [BNDES, 1997]. Em contrapartida, o transporte rodoviário tem sido responsável pela maior parte da carga geral, devido à falta de navios e de escalas regulares.

A limitação de navios para a navegação de cabotagem, de acordo com Lacerda (2004), decorre da exigência de registro brasileiro, que só é dispensada no caso de embarcações estrangeiras fretadas por empresas brasileiras, consoante o disposto na Lei n° 9.432/1997. Cabe ressaltar que esse pequeno quantitativo de navios tem contribuído para o aumento dos custos da navegação de cabotagem e influenciado, de forma negativa, a distribuição da matriz de transporte do País.

Navegação Interior

Na definição dada pelo art. 2º, inciso XII, da Lei nº 9.537/1997, navegação interior é aquela realizada em rios, lagos, canais, lagoas, baías, angras, enseadas e áreas marítimas consideradas abrigadas.

Uma das principais vantagens da utilização das hidrovias no transporte de cargas é a relação custo-benefício apresentada para o transporte de grandes quantidades de carga a grandes distâncias, pois o seu custo se torna significativamente inferior ao dos demais modais. Por exemplo, na movimentação de granéis, considerada uma distância média de 1.200 km, o custo do transporte hidroviário é relativamente baixo, conforme se observa na Tabela 6 (Passos, 2004):

Tabela 6 – Fretes médios no transporte interior no Brasil (granéis, distância média de 1.200 km)

Transporte	Frete (R$/tkm)
Rodoviário	0,037
Ferroviário	0,019
Hidroviário	0,014

Fonte: Passos (2004), citando dados de ESALQ/USP/SIFRECA.

Outra vantagem relativa do transporte hidroviário é o baixo impacto ambiental que sua implantação e operação causam, como demonstram os dados constantes da Tabela 7.

Tabela 7 – Emissão de poluentes (libras de poluentes produzidos no transporte de 1 ton de carga na distância de 1.000 milhas).

Transporte	Hidrocarbonetos	Monóxido de Carbono	Óxido Nitroso
Hidroviário	0,09	0,20	0,53
Ferroviário	0,46	0,64	1,83
Rodoviário	0,63	1,90	10,17

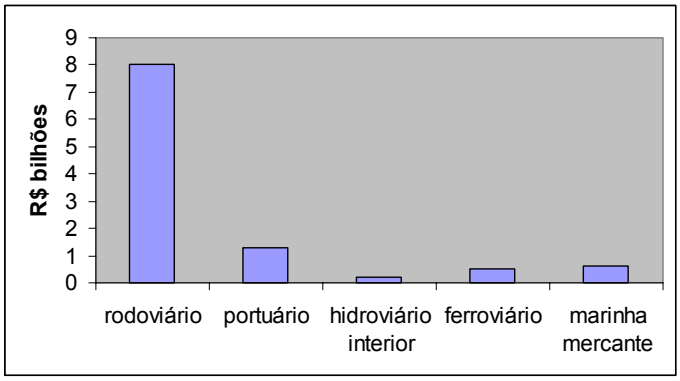
Fonte: Passos (2004), citando a Agência de Proteção Ambiental – Lab. de Controle de emissão (USA).

Cabe salientar que existe o risco de vazamento de cargas tóxicas transportadas, o que pode provocar a poluição das águas. Visando minimizar esse risco, a legislação pertinente estabeleceu requisitos mínimos de operação das embarcações. De qualquer forma, verifica-se, na prática, que o risco de acidentes nessa modalidade é menor que o existente no transporte de cargas de mesma natureza nas rodovias.

Como já foi visto anteriormente, a utilização do modal aquaviário é uma das causas da baixa eficiência do transporte de cargas no Brasil. Com relação à navegação interior, constata-se que apenas 35% das vias navegáveis são efetivamente utilizadas para o transporte de cargas, uma vez que a utilização dos demais 65% necessita de intervenções nos rios (obras de dragagem, eclusas) e de obras de infra-estrutura portuária.

Apesar da necessidade de investimentos acima apontada, o modal navegação interior é aquele que historicamente tem recebido menos investimentos públicos, conforme se percebe no Gráfico 32.

Gráfico 32 – Investimento total em diferentes modais de transporte, período de 1995 a 2000, em R$ bilhões correntes.



Fonte: COPPEAD, 2002.

Além da falta de investimentos, a necessidade de utilização das águas interiores para outros fins pode originar entraves para o desenvolvimento do transporte hidroviário. A título de exemplo dessa situação, pode-se citar a proposta, formulada em 2001, quando da crise de abastecimento energético, no sentido de interromper a navegação na bacia Tietê-Paraná por 5 anos, com vistas a aumentar o respectivo potencial hidroelétrico.

Outra questão relevante refere-se à necessidade de licenciamento ambiental para a execução das obras necessárias à ampliação da navegabilidade dos rios, tais como dragagem, represamento e construção de eclusas e de canais em rios sinuosos. Atrasos na obtenção da licença ambiental chegaram, em alguns casos, a inviabilizar a operação de importantes hidrovias, como é o caso da Araguaia-Tocantins. Assim sendo, fica patente a importância da articulação governamental para a definição dos usos prioritários das águas internas.

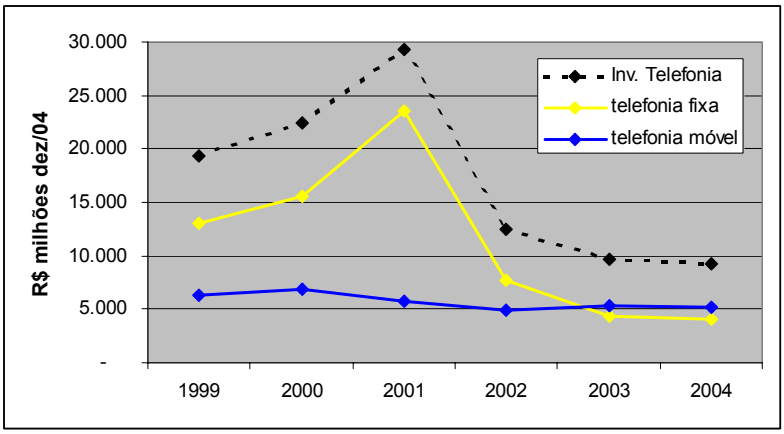
Existem, ainda, outros óbices ao desenvolvimento da navegação interior, dentre os quais destacam-se a falta de terminais intermodais e de outras infra-estruturas de transporte apropriados (rodovias e ferrovias), que conectem as regiões produtoras às hidrovias. Aduz-se que as indefinições quanto à plena implementação dos OTM, comentadas anteriormente, representam entraves para o desenvolvimento do transporte intermodal, prejudicando, por via de conseqüência, o desenvolvimento do modal hidroviário. Finalmente, devido às peculiaridades apresentadas por esse modal, entende-se que deve ser editada uma norma específica para regulamentar a construção e a operação dos terminais fluviais.

6.8 TELECOMUNICAÇÕES

O ano de 1997 foi um marco em termos de reestruturação e privatização do setor de telecomunicações no Brasil. Naquele ano, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT – Lei nº 9.472, de 16.7.1997) regulamentou as reformas no setor, complementando o processo que levou ao fim do monopólio estatal. Ainda é recente na memória dos brasileiros a existência de uma demanda altamente reprimida por serviços de telefonia, a qual, aliada à escassez de investimentos para ampliação da oferta, gerava dificuldade de obtenção de uma linha telefônica.

Como conseqüência desse cenário, quando da privatização e das reformas ocorridas no setor de telecomunicações, foram introduzidos alguns mecanismos visando à expansão das redes e à remoção de barreiras à universalização do acesso aos serviços telefônicos. Esses mecanismos obtiveram sucesso a curto e médio prazos, pois propiciaram um significativo incremento no volume de recursos investidos nesses serviços, especialmente no que concerne ao setor da telefonia fixa, como se observa no Gráfico 33.

Gráfico 33 – Investimentos em telefonia, em R$ milhões de 31/12/2004.

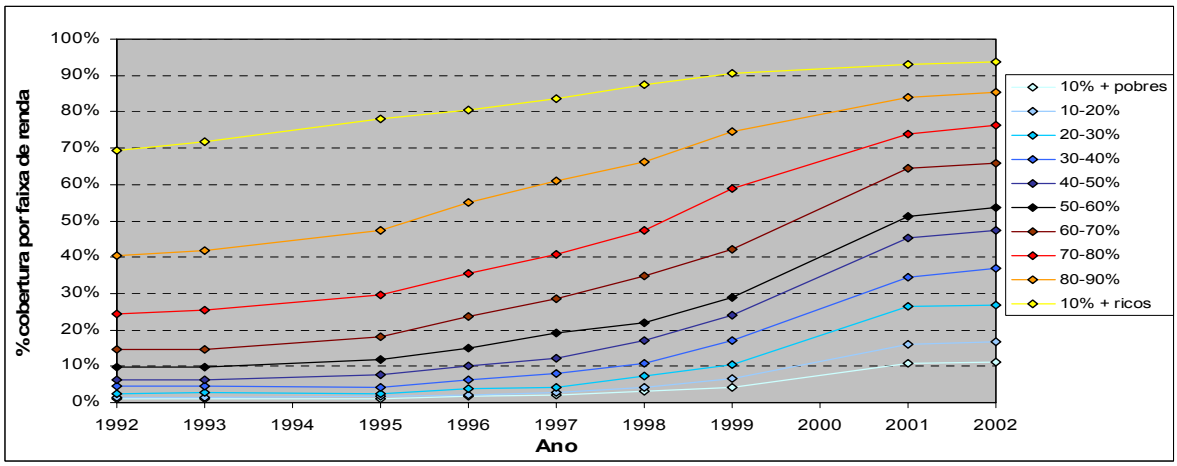


Fonte: Anatel.

A expansão da cobertura dos serviços de telefonia e do acesso a tais serviços pelos diferentes grupos de renda per capita pode ser demonstrada a partir da comparação entre os dados relativos aos períodos pré e pós privatização. No Gráfico 34, verifica-se que o aumento na taxa de acesso a telefones fixos residenciais acentuou-se entre os anos de 1998 e 2001, para todas as faixas de renda. O que indica que a privatização e as reformas regulatórias efetivamente promoveram a retomada dos investimentos em telecomunicações. Além disso, cabe destacar que ocorreu um efeito distributivo progressivo, na medida em que as maiores taxas de crescimento no acesso a telefones particulares ocorreram para as faixas intermediárias de renda.

Entretanto, não se pode olvidar que a contrapartida da ampliação do acesso foi o aumento das tarifas em patamares superiores à inflação, o que implica dizer que a reestruturação do setor não acarretou apenas benefícios para os usuários.

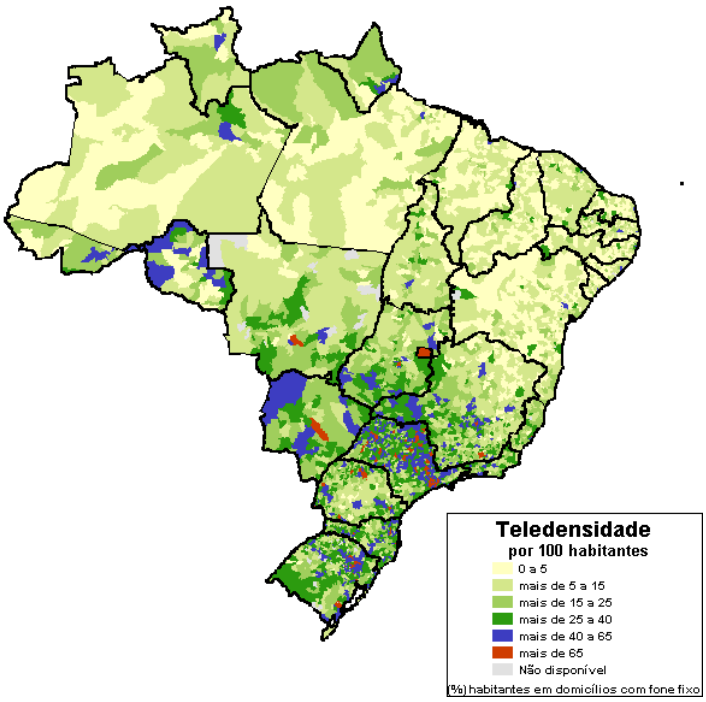
Gráfico 34 – Percentual de acesso a telefones fixos por faixa de renda.



Fonte: PNAD 1992 a 2002 (dados tratados por SEFID/TCU). Acórdão nº 1.778/2004 – Plenário.

Mesmo considerando os avanços já obtidos em termos de ampliação no acesso aos serviços de telefonia, em boa parte do território brasileiro os níveis de cobertura dos serviços ainda são baixos, como demonstra a Figura 3. Logo, ainda há necessidade de ampliar o acesso aos serviços de telecomunicações pelos grupos populacionais de menor renda, em especial por aqueles que vivem fora dos centros urbanos.

Figura 3 – Taxa de acesso a telefones fixos para os municípios brasileiros, em % da população.



Fonte: IBGE, Censo 2000 em microdados.

Nesse contexto, há necessidade de uma regulação econômica eficaz que, além de aspectos socioeconômicos relativos ao mercado consumidor brasileiro e às necessidades das empresas, leve em conta questões relacionadas ao desenvolvimento de novas tecnologias, dada a rapidez das transformações já em curso e ainda por vir que deverão provocar desdobramentos importantes para o setor.

A partir da experiência do TCU no monitoramento e na fiscalização da regulação econômica, podem ser destacadas três questões relevantes no setor de telecomunicações, que requerem especial atenção do Poder Público, quais sejam:

a) a ausência de uma política governamental para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust);

b) a incipiente atividade de regulação econômica desenvolvida pela Anatel; e

c) o controle deficiente pela Anatel das metas de universalização.

6.8.1 Ausência de Política Governamental para o FUST

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), instituído pela Lei nº 9.998, de 17.8.2000, contém recursos a serem aplicados em programas, projetos e atividades que contemplem os diversos objetivos estabelecidos pelo art. 5º da mencionada Lei, em consonância com o disposto no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU).

Foram previstas diversas fontes de recursos para o Fust, dentre as quais destaca-se a contribuição de 1% sobre a receita bruta dos serviços de telecomunicações. Segundo a Anatel, o Fundo contava, em 31.12.2004, com um saldo acumulado da ordem de R$ 3,4 bilhões, sendo que apenas em 2004 foram arrecadados mais de R$ 700 milhões. Até o momento, entretanto, ainda não foi definido como esses recursos serão utilizados.

O histórico de tentativas fracassadas de uso dos recursos do Fust recomenda uma reflexão. A despeito da competência outorgada pela Lei nº 9.998/2000, constata-se que o Ministério das

Comunicações omitiu-se quanto à elaboração de uma política de universalização das telecomunicações, que deveria estar amparada em estudos técnicos e em uma ampla discussão com a sociedade.

A Lei do Fust previu 14 diferentes objetivos a serem atingidos na aplicação de seus recursos, como o atendimento a localidades com menos de cem habitantes, a implantação de *internet* em escolas e bibliotecas públicas e o atendimento a áreas remotas e a órgãos de segurança pública. A heterogeneidade desses objetivos recomenda a elaboração de um planejamento consistente e fundamentado, que aponte objetivos e prioridades e estabeleça um cronograma de implementação.

A política de universalização deveria ainda integrar os programas governamentais de diversos Ministérios, cujos objetivos estejam relacionados aos do Fust, a fim de evitar a duplicação de ações e aumentar os ganhos de sinergia. Uma atuação integrada poderia existir, por exemplo, no âmbito do Programa "Luz para Todos", que objetiva a universalização do acesso aos serviços de eletricidade. Entretanto, até hoje, não há notícia de programas governamentais em cuja execução haja essa integração de esforços públicos.

A primeira tentativa de utilização dos recursos do Fust ocorreu, em 2001, quando a Anatel promoveu licitação visando à universalização de serviços de telecomunicações em escolas públicas de ensino médio e profissionalizante. Já nessa primeira tentativa ficou patente a ausência de planejamento, pois foi escolhido somente um objetivo entre os vários previstos na Lei, sem que houvesse qualquer motivação fundamentada e explícita para essa escolha (licitação acompanhada pelo Tribunal por meio do processo TC-013.158/2001-1, que originou a Decisão nº 1.095/2001 – Plenário).

Diante da constatação de várias irregularidades, o TCU determinou à Anatel a suspensão cautelar da licitação. Posteriormente, a agência anulou o edital, com espeque em pareceres técnicos elaborados por várias unidades deste Tribunal.

Com o objetivo de minimizar o risco de uma nova impugnação, o Ministério das Comunicações dirigiu consulta ao TCU, em 24.3.2003, acerca da aplicação de recursos do Fust no oferecimento de serviços de telecomunicações a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde. Em resposta a essa consulta, este Tribunal exarou o Acórdão nº 1.107/2003 – Plenário, por meio do qual estabeleceu que:

a) os recursos do Fust deveriam ser utilizados por meio da outorga de concessões de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações;

b) por se tratar de um serviço público, de competência da União, a Anatel deveria promover as licitações dessas outorgas, a serem regidas pela Lei Geral das Telecomunicações (LGT), consoante dispõem os arts. 83, 89 e 210 dessa lei;

c) não se aplicaria, portanto, a Lei nº 8.666/1993;

d) quaisquer empresas poderiam participar das referidas licitações, desde que atendessem aos requisitos do art. 86 da LGT.

Importante destacar que a consulta ao TCU buscou obter apenas o posicionamento desse Tribunal em relação ao equacionamento de questões jurídicas, a fim de melhor adequar um futuro edital de licitação ao ordenamento jurídico vigente. Assim sendo, o Acórdão exarado não avaliou o mérito das premissas de aplicação dos recursos.

A partir daí, a Anatel promoveu três Consultas Públicas para colher subsídios da sociedade quanto à elaboração de um decreto e de um plano geral de outorgas e de metas de universalização, a fim de regulamentar a prestação de um novo serviço, o Serviço de Comunicações Digitais (SCD). Depois de avaliar as contribuições obtidas, a Anatel encaminhou ao Ministério das Comunicações, em 8.10.2004, a proposta de criação do SCD.

Durante as consultas públicas, foi formulada a seguinte crítica recorrente, que também teve eco na mídia especializada e em consultorias econômicas: como se iria ganhar dinheiro com o SCD? A divisão do serviço em 11 áreas, sendo que o ganhador em uma área não poderia operar em outra, conjugada às limitações da prestação do serviço em regime público, levaram ao questionamento sobre o risco de não haver interessados.

Mesmo na Anatel não houve consenso sobre o SCD. Na reunião do Conselho Diretor nº 278, de 18.11.2003, a realização das consultas públicas foi decidida por três votos a dois. Nos seus votos contrários, o então presidente da Anatel, Luiz Guilherme Schymura, e o Conselheiro José Leite Pereira levantaram diversas preocupações, como, por exemplo, a eventual superposição do SCD com outras modalidades de serviço; o não atendimento de todos os programas previstos na Lei do Fust; a dificuldade na regulação econômica e o eventual retardamento na aplicação dos recursos.

Conclui-se que, até o momento, o Governo Federal não formulou uma política integrada e consistente de utilização dos recursos do Fust.

6.8.2 A Regulação Econômica no Setor de Telefonia

As reformas do setor de telecomunicações previram competição e regulação para assegurar preços justos em contrapartida aos serviços prestados. Onde há efetiva competição, os preços tendem a ser inferiores aos limites máximos impostos pelos órgãos reguladores, como no caso de chamadas de longa distância, serviço móvel celular e comunicação de dados. Nesses casos, a regulação de preços não é relevante do ponto de vista prático.

Já nos casos em que a competição é incipiente ou inexistente, como no Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC), particularmente no serviço local, a regulação de preços torna-se fundamental. De fato, as concessionárias do STFC têm praticado os valores de tarifa dos planos básicos de serviço e aplicado integralmente os índices de reajuste autorizados pela Anatel.

A sistemática de reajustes das tarifas do STFC encontra-se descrita nos contratos de concessão. A fixação de valores leva em consideração uma cesta tarifária básica, que compreende, nos serviços locais, os valores das tarifas de habilitação, assinatura e pulso local. O índice de reajuste adotado nos contratos, até o momento, é o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), que é calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

Sobre o percentual de reajuste incide um redutor denominado Fator de Transferência, com o objetivo de repassar aos consumidores uma parcela dos ganhos de produtividade auferidos pelas concessionárias. Além disso, cada um dos componentes da cesta tarifária pode ter um reajuste individual superior ao IGP-DI do período em até nove pontos percentuais (9%). No entanto, esse aumento maior deverá ser compensado nos outros componentes da cesta, de forma que o aumento médio das tarifas não seja superior ao percentual máximo estabelecido, dado pelo IGP-DI menos o fator de transferência.

Desde a privatização do setor, a Anatel vêm utilizando o IGP-DI como índice para balizar os reajustes tarifários. Em conseqüência, várias tarifas do setor, em especial as do serviço local de telefonia fixa, sofreram aumentos muito superiores à inflação, medida pela IPCA, observada no período pós-privatização.

Cumpre salientar que os contratos de concessão não prevêem a aplicação compulsória da fórmula, mas somente autorizam sua aplicação com vistas à manutenção do equilíbrio pactuado.

O art. 108 da LGT prevê a possibilidade de serem realizadas revisões tarifárias pela Anatel. A revisão tarifária é uma instituição fundamental para o adequado funcionamento do tipo de regulação econômica adotado pelo Brasil, que tem por base o modelo RPI-X desenvolvido na Inglaterra. Conforme comentado quando da análise da revisão tarifária no setor de energia elétrica, a revisão visa manter o

equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Como as tarifas reguladas do setor subiram muito mais que a inflação, a Anatel deveria promover estudos com vistas a uma possível rodada de revisões tarifárias, que também estão previstas nos contratos.

Segundo os termos dos contratos de concessão, deve-se assegurar o equilíbrio contratual e evitar que uma parte sofra prejuízo em detrimento de outra. A única exceção a esse princípio se encontra no § 1º da cláusula 12.1, que enumera os casos de desequilíbrio nos quais os prejuízos devem ser suportados integralmente pelo concessionário. Assim, em qualquer outro caso de desequilíbrio, deve-se buscar o restabelecimento da situação econômico-financeira, preferencialmente com o uso do instrumento contratual da revisão tarifária.

O desequilíbrio contratual poderá ocorrer por diversas razões que venham a alterar a relação inicial entre os níveis de receita e de custos na prestação do serviço. Logo, a Agência deve avaliar detidamente a evolução dos dados econômico/financeiros das concessionárias, assim como os ganhos de produtividade obtidos. Entretanto, a Anatel não está capacitada a identificar eventual desequilíbrio. Em auditoria realizada pelo TCU em 2001 (processo TC-003.632/2001-9, Decisão nº 215/2002 – Plenário), verificou-se que a Agência se limitava a receber e arquivar os balanços oficiais encaminhados pelas operadoras, sem realizar qualquer análise quantitativa. Diante disso, por meio da Decisão nº 215/2002 – Plenário, o TCU recomendou à Anatel que regulamentasse o processo de revisão tarifária.

Em 2003, no âmbito da auditoria sobre a universalização dos serviços de telefonia (processo TC-012.581/2003-3), o TCU solicitou à Anatel informações atualizadas sobre as receitas anuais das concessionárias de STFC por tipo de serviço, não tendo sido atendido. Ficou patente que a agência reguladora não detinha as informações necessárias à aferição de eventuais desequilíbrios econômico-financeiros nos contratos de concessão.

Em 2003, com o objetivo de monitorar a implementação das medidas previstas na Decisão TCU nº 215/2002 – Plenário, nova auditoria foi realizada na Anatel (processo TC-006.733/2003-1). Naquela ocasião, verificou-se que a Agência pouco havia avançado em relação à regulamentação da revisão tarifária e às demais recomendações exaradas. Diante disso, a equipe de auditoria chegou à seguinte conclusão:

> *"A despeito das recomendações e determinações já efetuadas pelo TCU e das ações promovidas pela ANATEL, esta ainda não dispõe de informações adequadas para avaliar a evolução do custo de provimento dos serviços sujeitos ao controle tarifário nem das informações necessárias para verificar eventuais situações de desequilíbrio contratual.*
> *O que nos aparenta grave, como os fatos aqui apontados corroboram, é que a ANATEL tem sido tímida como reguladora do setor de telecomunicações – principalmente em relação à regulação econômica."*

Recentemente, a Anatel estabeleceu um novo regulamento (anexo à Resolução nº 396, DOU de 6.4.2005), em conformidade com o qual passará a exigir das concessionárias de telefonia fixa o encaminhamento de informações sobre o custo do serviço, devendo ser adotado um plano de contas com um nível de detalhamento que permita realizar as análises necessárias à regulação econômica. A despeito da reação extremamente tardia e de regulamentações ainda pendentes, essa medida representa um avanço na agenda regulatória da Anatel.

De posse desses dados, é de se esperar que a Agência passe a realizar estudos relevantes para a regulação econômica, visando, por exemplo, determinar tecnicamente os fatores de produtividade a considerar nos reajustes tarifários de STFC, com vistas a compartilhar os ganhos com os usuários. Isso deve ser feito para atender ao mandamento legal que determina a repartição com os usuários dos ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços bem como de novas receitas alternativas.

No entanto, ainda hoje está em vigor o valor de 1% para o fator de produtividade, que foi arbitrado à época da assinatura dos contratos. Consoante demonstrado na Tabela 8, esse valor é inferior ao adotado em outros países e, possivelmente, subestima os ganhos que o setor vem experimentado no mundo todo. Segundo os contratos das atuais concessões de telefonia, apenas a partir de janeiro de 2008 o fator de transferência "X" será estabelecido pela Anatel com base em metodologia que considere a otimização dos custos de prestação do serviço.

Tabela 8 – Fator de produtividade: experiência comparada. Dados referentes ao período 1994-2001.

País	Fator de Transferência
Estados Unidos	3,0 a 4,0
França	4,5
Irlanda	8,0
México	3,0
Portugal	4,0
Reino Unido	4,5

Fonte: Osiptel - órgão regulador peruano do setor de telecomunicações.

O reajuste das tarifas não se resume à definição do índice a ser aplicado. Passa também por uma negociação da Anatel com as concessionárias versando sobre os índices de reajustes individuais dos componentes da cesta de serviços. Esse grau de liberdade permitiu que as concessionárias estabelecessem, principalmente no período de 1999 a 2001, reajustes maiores para a assinatura básica do que para os outros itens, o que somente passou a ser corrigido a partir de 2002.

A Anatel não divulgou, até o momento, qualquer documento ou estudo que contenha uma análise completa da evolução dos custos e dos investimentos das empresas em comparação com a evolução das tarifas de telefonia, por tipo de serviço e concessionária. Entende-se que essa análise permitiria avaliar com clareza se os contratos estão ou não equilibrados do ponto de vista econômico-financeiro, o que possibilitaria a tomada de decisões no âmbito da regulação econômica.

A inação, a lentidão excessiva e a passividade da Anatel no que toca à regulação econômica criaram um vácuo institucional e possibilitaram o surgimento de questionamentos em outras instâncias que não a do regulador econômico. Assim, por exemplo, diversas ações judiciais foram propostas tendo como objeto os índices de reajuste das tarifas telefônicas ou pleiteando a cessação da cobrança da assinatura básica. Além disso, estão tramitando projetos de lei nos órgãos legislativos de diversos estados versando sobre essas questões. Ademais, o Projeto de Lei nº 5.476/2001, já aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, prevê a extinção da assinatura básica.

Em 2003, por decisão da Justiça Federal de 1ª instância, o reajuste homologado pela Anatel, em junho daquele mesmo ano, com base no IGP-DI, foi substituído por outro, baseado no IPCA. Várias ações nesse sentido foram protocoladas na Justiça, abrindo precedentes para a contestação de outras regras contratuais. Entretanto, cabe salientar que o Ministro-Presidente do Superior Tribunal de Justiça suspendeu a liminar concedida pela primeira instância federal, tendo sido essa decisão ratificada pela Corte Especial do STJ, que não se manifestou sobre o mérito da questão. Por via de conseqüência, o IGP-DI voltou a ser aplicado nos reajustes do setor de telefonia, até que seja prolatada uma decisão judicial definitiva. Porém, as concessionárias concordaram em aplicar um reajuste não-retroativo abaixo do teto de 8,7% nos itens "assinatura residencial" e "pulso". Adicionalmente, os novos reajustes foram divididos em duas parcelas, aplicadas respectivamente em 1.9 e 1.11.2004.

Caso a Anatel se capacite e passe a agir pró-ativamente com relação a diversos aspectos da regulação econômica (por exemplo, regulamentar o procedimento sistemático de revisão tarifária), ela minimizará as chances de questionamento de questões regulatórias no Judiciário e no Legislativo. Ainda que o processo de revisão tarifária não identifique uma valorização excessiva das tarifas, o reajuste com

base no índice contratual terá mais legitimidade, contribuindo para o esvaziamento da discussão nas esferas judicial e legislativa.

Por outro lado, quando a Agência não regula de maneira efetiva, eficaz e eficiente, inevitavelmente se estabelece um vácuo regulatório. Dada a importância dos serviços para a sociedade e a relevância dos aspectos econômicos do setor, outras instituições serão acionadas para tomar decisões que idealmente caberiam ao órgão regulador. Ressalte-se que a tomada de decisão por outros órgãos ou entidades que não as agências é potencialmente perigosa, pois, quando faltam informações precisas e questões de ordem econômica são decididas apenas com base em argumentos jurídicos, reduz-se a credibilidade do regime regulatório.

6.8.3 O Controle das Metas de Universalização

As reformas do setor previram que a ampliação dos serviços de telecomunicações deveria ser tal que atendesse a uma série de metas definidas no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), instituído pelo Decreto n.º 2.592, de 15.5.1998. O cronograma de implementação das metas do PGMU está detalhado nos contratos de concessão do STFC e, caso ele não seja observado, poderá haver a aplicação de sanções às concessionárias, que vão de multas até a intervenção na concessão.

Com o objetivo de acelerar o suprimento das necessidades básicas de acesso, o Plano Geral de Outorgas (PGO), aprovado pelo Decreto nº 2.592/1998, incentivou a antecipação das metas cujo atingimento estava previsto para até 31.12.2003. Referido incentivo consistia na autorização para que a concessionária que antecipasse suas metas e obtivesse a certificação da Anatel pudesse atuar fora de sua área de concessão e prestar qualquer tipo de serviço de telecomunicação, a partir de janeiro do ano subseqüente ao da antecipação.

Todas as concessionárias de STFC, exceto a Brasil Telecom, foram certificadas no primeiro semestre de 2002. Segundo dados da Anatel, todas as metas foram cumpridas com folga. Entretanto, em recente auditoria, o TCU identificou deficiências gravíssimas relacionadas à metodologia de fiscalização do cumprimento das metas de universalização, por parte da Anatel (processo TC-012.581/2003-3, Acórdão nº 1.778/2004 – Plenário).

A partir das obrigações explicitadas nos contratos de concessão e no PGMU, que foram quantificadas em termos de metas a serem cumpridas pelas empresas concessionárias, a Anatel definiu 18 itens de controle a serem monitorados. O Sistema de Gestão das Obrigações de Universalização (SGOU) foi criado para dar suporte ao acompanhamento e à fiscalização das metas do PGMU, tendo sido sua base de dados modelada com o intuito de permitir o acesso a informações relativas às obrigações de universalização em diferentes níveis de agregação.

A verificação do cumprimento das metas de universalização envolve, em algumas situações, o monitoramento de um número enorme de observações (denominadas microdados). Esse é o caso, por exemplo, da aferição da distância máxima a percorrer em uma determinada localidade para utilizar um telefone de uso público (TUP). Considerando a existência de cerca de 1,3 milhão de TUP, a impossibilidade de avaliar o cumprimento dessa obrigação em todo território nacional de forma censitária é evidente.

O SGOU foi implantado em 2003 e encontra-se ainda em fase de testes. O fato de o sistema ter sido implantado muito depois do início do processo de certificação de antecipação de metas, que começou em novembro de 2001, demonstra que a Agência não se preparou adequadamente em termos de uso eficiente de tecnologia da informação. É interessante observar que tanto o Plano Geral de Outorgas como os contratos de concessão já continham, desde de 1998, cronogramas de cumprimento e de antecipação de metas.

Mais grave do que o início atrasado do desenvolvimento desse sistema é o fato de que ele permanece incompleto, com diversas inconsistências de dados e instável. Nenhum desses problemas, que foram detectados pelo TCU, era de conhecimento dos técnicos da Agência, o que leva a concluir que ou o sistema não é utilizado de forma efetiva pela Anatel ou sua utilização ainda é incipiente.

Todo o processo de fiscalização é baseado em verificação de amostras. Primeiramente, são selecionadas localidades a fiscalizar para cada área de concessão, com base em informações prestadas pelas concessionárias. Em seguida, em cada localidade, são selecionados pontos a fiscalizar *in loco*.

A confiabilidade das conclusões da Anatel a respeito do cumprimento ou não das metas de universalização depende do método de amostragem utilizado para selecionar localidades e definir amostras de itens a verificar em cada localidade. Ocorre que o processo de amostragem e as fórmulas descritas no Manual para Acompanhamento, elaborado pela Agência, apresentam graves erros e inconsistências, que são graves a ponto de comprometer as conclusões a que chegou a Anatel.

No ano de 2002, a Anatel realizou, pela primeira vez, o planejamento das ações de fiscalização em campo a serem executadas no ano seguinte. A partir de informações enviadas pela Agência, estima-se que, em 2003, o custo das inspeções *in loco* tenha sido de R$ 2,5 milhões. No entanto, as fiscalizações efetivamente executadas representaram apenas 45% do esforço previsto no planejamento, tendo sido fiscalizadas 2.922 localidades, de um total de 6.835 previstas. As justificativas apresentadas pela Anatel para essa redução apontam para importantes restrições operacionais na execução das fiscalizações planejadas para verificar o cumprimento das obrigações de universalização.

Portanto, contatou-se que os sistemas de informação e os procedimentos de fiscalização de metas, utilizados pela Anatel, não têm sido suficientes para garantir o cumprimento ou a antecipação dessas metas, o que não significa que isso não tenha ocorrido. Os achados de auditoria demonstraram claramente que não se trata apenas de ajustes pontuais no processo de fiscalização, mas de uma reformulação de manuais, de procedimentos e de toda a operacionalização da fiscalização. A morosidade da Agência na conclusão de processos administrativos e o fato de nenhum deles ter sido concluído com a aplicação de sanções também podem ser considerados indícios de que a fiscalização não consegue obter provas materiais que resistam à contestação das empresas.

O TCU recomendou então a revisão da sistemática adotada, principalmente a partir da incorporação de mecanismos de georreferenciamento dos dados e da racionalização da sistemática de fiscalização, que deveria se apoiar em sistemas de informação capazes de produzir análises mais sofisticadas do que as atualmente utilizadas e não na verificação do comportamento de amostras que dificilmente podem ser extrapoladas para o universo. Essa questão torna-se ainda mais crítica diante da renovação dos contratos de concessão de telefonia fixa, que ocorrerá a partir de 2006. Naquela oportunidade, será implementado um novo PGMU, aprovado pelo Decreto nº 4.769/2003, contendo novas metas e incentivos, os quais correm o risco de não serem corretamente concedidos em decorrência das deficiências apontadas.

Por fim, é importante ressaltar que o modo como se deu a definição do novo PGMU reforça o diagnóstico de ausência de transparência e fundamentação quando da formulação da política governamental de telecomunicações, como comentado no caso do Fust. Aduz-se que, até o momento, o TCU desconhece a existência de algum estudo que tenha fundamentado esse novo plano, que estabeleceu diversas novas obrigações, como a instituição dos Terminais de Acesso Público (TAP), as quais poderão motivar eventual desequilíbrio contratual e revisão de tarifas, na medida em que serão necessários investimentos não previstos inicialmente nos contratos de concessão.

6.9 CONCLUSÃO

Após demonstrar a sustentabilidade financeira da economia brasileira, o Governo Federal enfrenta o desafio de criar condições para a retomada do crescimento econômico sustentado. No entanto, segundo diagnóstico formulado pelo Ipea (2004), o bom desempenho observado em 2004 não garante, por si só, a obtenção de resultados semelhantes nos próximos anos.

Devido ao significativo crescimento econômico observado em 2004, a indústria passou a operar com elevados níveis de utilização da capacidade instalada, sendo que alguns setores estão operando em níveis críticos. Além disso, para continuar a crescer e a exportar, o País precisa resolver uma série de gargalos atualmente existentes nos mais variados setores da infra-estrutura, especialmente na área de transportes. Essas considerações devem ser vistas como alerta para a necessidade de serem realizados investimentos urgentes e vultosos em infra-estrutura.

Tomando por base os dados constantes do documento elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2004), a partir da síntese dos resultados de diversos estudos setoriais, estima-se que será necessário investir aproximadamente R$ 200 bilhões, nos próximos 5 anos, em infra-estrutura.

Os dados disponíveis sobre investimentos nos setores de energia elétrica, petróleo e gás, transportes e telefonia indicam uma estagnação em termos reais dos investimentos totais realizados ao longo do período que vai de 1999 a 2004. Além disso, observou-se um leve declínio do investimento privado. Contudo, devido a lacunas importantes nos dados, como a ausência de informações sobre o investimento privado em geração de energia elétrica, deve-se ressaltar que a análise nesse caso deve ser mais qualitativa do que quantitativa.

Pode-se tirar uma conclusão importante da análise dos dados de investimentos em infra-estrutura: o Governo Federal não dispõe de informações consolidadas sobre a evolução dos investimentos públicos e privados. Além disso, não existe qualquer tipo de interação institucional efetivamente operacional cujo objetivo seja a geração sistematizada de relatórios gerenciais que permitam ter uma visão integrada, sob uma perspectiva macro-setorial, dos investimentos realizados em infra-estrutura no Brasil.

Assim sendo, os diagnósticos governamentais são feitos a partir de informações segmentadas, que geralmente não seguem o mesmo critério de apuração, tratamento e consolidação de dados. Em alguns setores, a discrepância entre os dados obtidos a partir de diferentes fontes (ministérios e agências reguladoras) revela a gravidade do problema. Também o tratamento dado aos pedidos de informações feitos pelo TCU, visando à realização deste trabalho, revela, em determinadas situações, a falta de gerenciamento efetivo das informações sobre o tema.

A principal restrição a investimentos em infra-estrutura nas últimas décadas tem sido a profunda crise fiscal do Estado brasileiro, caracterizada pelo comprometimento crescente das receitas governamentais com o pagamento de juros da dívida e pelo engessamento do orçamento. Dessa crise fiscal tem resultado uma pequena, senão nula, em alguns anos, capacidade para investir.

Considerando que a crise fiscal atingiu países em todo o mundo, a busca de soluções para superá-la também tem ocorrido no plano internacional. Uma dessas soluções, direcionada para viabilizar a realização de investimentos privados em projetos que não sejam auto-sustentáveis, é a celebração de Parcerias Público-Privadas (PPP). Note-se que essas parcerias têm sido utilizadas com freqüência no setor de infra-estrutura.

Em 2004, foi aprovada e sancionada a Lei nº 11.079, de 30.12.2004, cujo projeto, de autoria do Poder Executivo, havia sido encaminhado ao Congresso Nacional no ano anterior. Ainda que a promulgação dessa lei seja um marco importante, cabe ao Governo Federal continuar a promover amplos

esforços no sentido de preencher as lacunas legais existentes, criar modelos regulatórios adequados às PPP e desenvolver a *expertise* requerida para gerir as parcerias.

Ainda visando viabilizar a realização de investimentos públicos em infra-estrutura, o Governo Federal encetou negociações com o Fundo Monetário Internacional e os Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento com o fito de excluir determinadas despesas com investimentos públicos da composição do resultado primário, o que permitirá reduzir a restrição fiscal sobre esse tipo de gasto. Essas negociações tiveram êxito e, em 22.2.2005, o FMI distribuiu um comunicado dando apoio à iniciativa do Governo Federal de iniciar um projeto-piloto nesse sentido. Estima-se que, por meio desse mecanismo, será possível liberar cerca de US$ 1 bilhão ao ano, entre 2005 e 2007, para investimentos em infra-estrutura e em outros setores que apresentem retornos macroeconômico e fiscal potencialmente forte a médio prazo.

Por um lado, verifica-se que a consolidação dos fundamentos macroeconômicos emite sinais claros de que o Governo está sendo bem-sucedido em encontrar saídas para o problema da restrição fiscal à expansão dos gastos públicos. Porém, por outro lado, um problema, cuja solução só deve ocorrer no médio ou no longo prazo, persiste e requer maior atenção por parte da sociedade e, em especial, do Governo: a necessidade de fortalecimento institucional e de recomposição de quadros de pessoal adequadamente capacitados em diversos ministérios e órgãos ligados aos diferentes setores de infra-estrutura.

Esses problemas de ordem institucional afetam a viabilização de investimentos eficientes em infra-estrutura, sejam públicos ou privados. Afinal, eles acarretam uma deficiência sensível na produção dos estudos necessários ao planejamento e ao acompanhamento de investimentos. Note-se que a falta de planejamento e acompanhamento adequados, por sua vez, implica a ausência ou a precariedade de políticas setoriais e a incapacidade operacional para contratar, gerir e fiscalizar a execução de obras, entre outros problemas que foram recorrentemente apontados ao longo do relatório.

Assim sendo, o correto balanceamento entre a necessidade de manter a despesa de pessoal dentro de níveis que não comprometam os resultados fiscais necessários à estratégia traçada pelo Governo Federal e a necessidade de dispor de uma estrutura de pessoal compatível com a expansão da economia representa um grande desafio para a Administração Pública.

A insuficiência de políticas e diretrizes macro-setoriais representa uma lacuna institucional importante, que, em diversas situações, gerou um clima de incertezas e aumentou a percepção de risco dos investidores privados. Aduz-se que, nesse contexto, as agências atuaram de forma anômala, exorbitando de seus mandatos legais, uma vez que, para regular os respectivos setores, foram obrigadas a tomar decisões que deveriam estar afetas aos organismos governamentais formuladores de políticas públicas.

Depreende-se que a questão da competência das agências reguladoras também está a merecer a atenção do Governo Federal, que buscou definir a divisão das competências entre as agências e os ministérios setoriais por meio do Projeto de Lei nº 3.337, apresentado em 2004 ao Congresso Nacional.

Para que as agências reguladoras cumpram efetivamente sua missão de propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento dos setores de infra-estrutura, é fundamental que disponham de um quadro de servidores estáveis e tecnicamente qualificados. Devido à suspensão liminar, pelo STF, da eficácia de diversos artigos da lei que definia a forma de contratação do quadro de pessoal das agências, elas foram compelidas a utilizar servidores com contratos temporários. Por um lado, essa solução permitiu evitar o colapso nos seus quadros de pessoal, mas, por outro, resultou em uma rotatividade de pessoal acima do desejável. Com a aprovação da Lei nº 10.871/2004, foi possível realizar concursos públicos visando compor o quadro permanente dessas entidades.

Outra questão de grande importância para o funcionamento pleno das agências reguladoras relaciona-se a sua autonomia orçamentária e financeira. Essa autonomia é fundamental para que as agências possam cumprir efetivamente seu mandato de regular e fiscalizar a execução de contratos altamente vultosos e de importância crucial para o desenvolvimento econômico do País. Em 2004, a Aneel, a ANP e a Anatel tiveram reduções no seu orçamento autorizado. Além disso, a exemplo do que ocorreu em anos anteriores, parte do seu orçamento foi contingenciado pelo Poder Executivo.

O contingenciamento de recursos vem atingindo as agências de forma diferenciada. O caso mais grave foi o da Aneel que, em 2003 e em 2004, teve reduções reais de aproximadamente 40% nos valores da execução orçamentária em relação a 2001 e 2002. Isso indica que parte das atividades antes realizadas pela agência teve que ser cortada nos dois últimos anos. Esse fato assume maior gravidade quando são considerados as reformas institucionais e os problemas enfrentados recentemente pelo setor elétrico.

O aprimoramento da atuação das agências reguladoras exige o estabelecimento de mecanismos que propiciem o controle social de suas atividades. Apesar do arcabouço legal existente, a experiência do TCU ao longo do acompanhamento da atuação dessas entidades demonstra que os arranjos institucionais elaborados visando viabilizar o controle social das agências reguladoras têm-se mostrado de eficácia limitada. Cônscio desse problema, o Governo Federal, por meio do Projeto de Lei nº 3.337/2004, procurou aprimorar os mecanismos de controle social. Entretanto, deve-se ressaltar que o desenvolvimento do controle social é um desafio de longo prazo, por envolver questões culturais, sociais e institucionais.

Outra questão relevante para a viabilização de investimentos em infra-estrutura, que acarretam a realização de obras de vulto, é o correto tratamento da questão ambiental. O Ministério do Meio Ambiente vem adotando medidas com vistas a compatibilizar seus procedimentos com a rotina de trabalho dos órgãos setoriais responsáveis pela implementação de empreendimentos e atividades que causem significativos impactos ao meio ambiente e a avaliar a efetividade do licenciamento junto a esses setores. Nesse sentido, foram realizados vários seminários com a participação de representantes dos órgãos ambientais das três esferas de governo, da sociedade civil, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Poder Legislativo para discutir o licenciamento ambiental, com destaque para os setores de infra-estrutura.

Além dessas conclusões de cunho geral, alguns pontos específicos relacionados a cada um dos setores analisados merecem destaque.

No setor de energia elétrica, deve-se assegurar a efetiva implementação das instituições previstas no novo modelo, no menor prazo possível. A experiência brasileira já demonstrou que a demora na implementação de um modelo ou a implementação apenas parcial dos arranjos propostos pode inviabilizar a adequada expansão do setor. Ademais, considerando a suspensão ou o cancelamento de obras hidrelétricas no Sistema Interligado, que equivaleu a 65% do total programado para ser realizado no horizonte 2001-2010, especial atenção deve ser dada à expansão do setor elétrico.

Ademais, os encargos do setor elétrico devem ser aperfeiçoados, em especial, no que concerne à Conta Consumo de Combustíveis, que alimenta graves ineficiências no setor. Além disso, outras questões regulatórias merecem destaque, como a necessidade de aprimorar a metodologia aplicada nas revisões tarifárias periódicas das concessões de distribuição de energia elétrica e de implementar revisões tarifárias no caso das concessões de transmissão.

Cumpre destacar a prioridade conferida à universalização do acesso à energia elétrica. Dando concretude à essa prioridade, em 2004, foi instituído o programa “Luz para Todos”, com o objetivo de levar energia elétrica para 12 milhões de pessoas do meio rural até 2008.

Já no setor de petróleo e de gás, cabe destacar que, após a flexibilização do monopólio, houve expressivo avanço da participação da indústria do petróleo no PIB brasileiro. Segundo a ANP, alguns dos fatores que explicam esse aumento são a evolução do preço do petróleo no mercado internacional; o aumento de produção de petróleo e de gás natural no território nacional; a maior agregação de valor aos produtos do refino e as modificações introduzidas pela Lei do Petróleo, particularmente em relação às atividades de exploração e produção. Nesse segmento, houve expressivo aumento dos investimentos realizados pela Petrobras e por empresas privadas.

Foi importante a evolução do tratamento dado a questões ambientais nas rodadas de licitação de novos blocos de exploração de petróleo e de gás. Desde a quinta rodada de licitações, critérios conservadores na licitação de blocos vêm sendo definidos visando excluir as áreas protegidas e as respectivas zonas de amortecimento. Os avanços tiveram seqüência e, na sexta rodada de licitações, verificou-se uma maior integração entre a ANP e os órgãos ambientais, da qual resultou a anuência dos órgãos ambientais à licitação de todos os blocos selecionados.

Cabe ressaltar, ainda, o início do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a edição da Lei nº 11.097, de 13.1.2005, que contém as diretrizes para o uso de biocombustíveis na política energética nacional.

Os desafios relacionados à infra-estrutura de transportes são muito grandes, uma vez que parte dessa infra-estrutura encontra-se em estado precário de conservação, em especial as rodovias. Dos 74.681km de rodovias vistoriados pela Confederação Nacional dos Transportes em 2004, 74,7% apresentavam algum grau de imperfeição, tendo 36,4% sido considerados deficientes, 23,7% ruins e 14,6% péssimos.

Assim sendo, são necessários investimentos tanto na recuperação como na expansão dos diferentes modais de transportes, o que deve ser feito sob a perspectiva de corrigir distorções históricas associadas ao predomínio do transporte rodoviário e possibilitar a integração dos modais, com vistas a favorecer a logística de transportes no País.

Em relação aos demais setores do transporte, cabe ressaltar que o desenvolvimento do setor aquaviário passa necessariamente pelo aumento da intermodalidade de transportes. Além disso, é preciso equacionar sérias imperfeições na modelagem do setor ferroviário, que impedem a adequada expansão desse modal de transportes. Vale ressaltar, ainda, a necessidade de fortalecimento institucional das agências reguladoras e do Ministério dos Transportes, em especial do Dnit, particularmente no que toca à formação de quadros técnicos suficientes e bem preparados.

No setor de telecomunicações, as reformas regulatórias e a privatização viabilizaram a ampliação do investimento no setor, que foi o responsável por parcela significativa do investimento em infra-estrutura nos últimos cinco anos. No entanto, três pontos necessitam de especial atenção do Poder Público para que o setor continue a se desenvolver e traga maiores benefícios à sociedade.

A primeira questão diz respeito à ausência de uma política governamental clara para a utilização dos recursos do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust). A inexistência dessa política impede a utilização dos R$ 3,7 bilhões arrecadados pelo fundo.

Já a segunda refere-se à deficiência no controle das metas de universalização pela Anatel desqualifica tecnicamente suas conclusões sobre o efetivo cumprimento dessas metas. Dada a importância econômica e os grandes investimentos associados ao tema, é fundamental que os processos da agência relacionados a esta questão sejam inteiramente revistos.

Finalmente, deve-se salientar a incipiente atividade de regulação econômica desenvolvida pela Anatel, cuja relevância fica ainda maior em decorrência dos aumentos de tarifas de serviços locais de

telefonia fixa que superaram largamente a inflação nos últimos 5 anos. Essa atuação ineficaz da agência gerou um vácuo institucional e abriu espaço para o surgimento de questionamentos em outras instâncias que não a do regulador econômico. Isso acabou por gerar um clima de incertezas e prejudicou o desenvolvimento do setor.

6.10 BIBLIOGRAFIA

ANP (2004) – Nota técnica ANP nº 19, de julho de 2004: Estimativa da Contribuição do Setor Petróleo ao Produto Interno Bruto do Brasil: 1997-2002 - disponível em http://www.anp.gov.br/doc/conheca/NT_ANP_PIB_2004_Final.pdf)

ANP (2004b) – Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2004, disponível em http://www.anp.gov.br/conheca/anuario_2004.asp; consultado em 6/4/2005

ANUATTI ET ALL(2003) – Anuatti-Neto, F.; Barossi-Filho, M.; Carvalho, A.; Macedo, R. (2003). Costs and Benefits of Privatization: Evidence from Brazil. Research Network Working Paper R-455, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington DC.

ANTF (2004) – "Investimentos da Iniciativa Privada na Infra na Infra-Estrutura Ferroviária." Fórum de Debates: Investimentos em Infra-Estrutura. IBC do Brasil e Agência Estado. São Paulo, 22 de junho de 2004. disponível em www.antf.org.br. Acesso em 14/12/2004.

ARBACHE (2004) – Arbache, J.; "Do Structural Reforms Always Succed? Lessons from Brazil"; United Nations University – World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER); Research Paper nº 2004-58, Helsinque, julho de 2004. Disponível na internet em: www.wider.unu.edu/publications/rps/rps2004/rp2004-058.pdf

ARRUDA e BASTOS (2001) – Arruda, J.; Bastos, M. Contribuição para a definição de uma política orientada para o desenvolvimento socioeconômico nacional em uma economia globalizada: o caso do subsetor portuário brasileiro. In: NASSI, C. e outros (Org.). *Transportes*: experiências em rede. Rio de Janeiro: FINEP.

BANCO MUNDIAL (2003) – "Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001. Energy, Telecommunications, Transport, Water"; Public-Private Advisory Facility, Banco Mundial, Washington DC.

BNDES (1997) – "Marinha Mercante: o Brasil e o mundo". Cadernos de Infra-Estrutura. Brasília.

BNDES (2002) – "Privatização no Brasil"; Publicação preparada pela Área de Desestatização e Reestruturação – AD; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro-RJ, julho de 2002. Disponível na internet em www.bndes.gov.br.

BRASIL (2004) – "O Financiamento do Saneamento Básico em 2003/2004: Piloto de uma nova abordagem para o investimento público no Brasil?" Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, dezembro, 2004.

CANELAS (2005) – Canelas, A. A exploração e produção de petróleo e gás natural após a reforma da indústria petrolífera no Brasil: evolução dos investimentos *in* Conjuntura e Informação nº 28, fev-abr. 2005, p. 3 - 8. ANP, Rio de Janeiro

CLARET (2005) – Claret, A. *Cabotagem naufraga e eleva custo dos fretes.* Jornal do Commércio de 27/6/2003. Disponível em www.abtc.org.br. Acesso em 28/4/2005.

CNI (2004) – "A visão da CNI sobre o estado da infra-estrutura nacional". COINFRA – Comissão de Infra-estrutura da CNI, São Paulo – SP, agosto de 2004. Disponível na internet em: http://www.cni.org.br/empauta/src/. Acesso em outubro de 2004.

CNI (2005) – "A Infra-estrutura no Brasil em 2005". COINFRA – Comissão de Infra-estrutura da CNI, São Paulo – SP, agosto de 2004. Disponível na internet em: http://www.cni.org.br/empauta/src/. Acesso em abril de 2005.

CONAMA (2005) Conselho Nacional do Meio Ambiente. Informações do sítio na internet. Disponível em: www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm. Acesso em fevereiro de 2005.

COPPEAD (2002) "Transporte de cargas no Brasil - Ameaças e oportunidades para o desenvolvimento do País: diagnóstico e plano de ação". Centro de estudos em logística da Coppead-UFRJ e Confederação Nacional dos Transportes (CNT); Rio de Janeiro, 2002. Disponível na internet em: http://sos.estradas.com.br/estatisticas/cnt-coppead-cargas.pdf

DANNI (2004) – Danni, L.S.; "Impacto sócio-econômico das reformas regulatórias e da privatização de serviços públicos no Brasil"; Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, outubro de 2004.

DECOURT, C. *Renovação parcial da frota vai custar US$ 1,2 bilhão*. Texto datado de 5/4/2004. Disponível em www.universia.com.br. Acesso em 28/4/2005.

DNIT (2003) – "Rede Rodoviária Federal Pavimentada", Diretoria de Planejamento e Pesquisa, Sistema de Gerência de Pavimentos do DNIT, setembro de 2003.

ESTACHE ET ALL (2002) – Estache, A; Foster, V; Woods, Q. Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America´s Experience; Banco Mundial, Washington DC, 2002.

FGV/EASP (2001) – "Impactos de um Racionamento de Energia Elétrica sobre as Indústrias Energo-Intensivas". Estudo encomendado à FGV/EAESP pela Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia – ABRACE, São Paulo – SP, junho de 2001, apresentação de slides. Disponível em: http://www.abrace.org.br/destaques.html;

FURTADO (2005a) – Furtado, C. "O nó dos portos brasileiros", Revista Desafios do Desenvolvimento, do IPEA, de março de 2005.

FURTADO (2005b) – Furtado, C. "Uma corrida sobre trilhos", Revista Desafios do Desenvolvimento, do IPEA, de abril de 2005.

GARCIA (2004) – Garcia, L. "Diretrizes para uma Política Hidroviária Nacional: aspectos institucionais, regulatórios e de investimentos". Palestra proferida no Seminário "As Hidrovias como Fator de Integração Nacional", promovido pela Confederação Nacional da Indústria em 23/6/2004. Brasília: CNI, 2004.

GAZETA MERCANTIL (2004) – "O efeito da falta de planejamento estratégico". Matéria sobre o setor de transportes. Brasília, 23 de Agosto de 2004.

GAZETA MERCANTIL (2005) – "Diagnóstico do BNDES sobre ferrovias traz sugestões para o setor". Matéria sobre o setor de transportes. Brasília, 18 de abril de 2005.

GOVERNMENT AUDIT OFFICE – GAO (2002) "Marine Transportation: Federal Financing and a Framework for Infrastructure Investments", (GAO-02-1033), Setembro 2002.

GREEN e PARDINA (1999) – Green, R e Pardina, M. Resetting Price Controls for Privatised Utilities: A manual for Regulators. Banco Mundial, Washington DC, 1999.

IBAMA (2003) – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente. Diagnósticos das Unidades de Conservação Federais Vinculadas a Diretoria de Ecossistemas. 52p. Brasília: Ibama, 2003.

IPEA (2004) – "Boletim de Conjuntura"; Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas, Brasília – DF; nº 66, setembro de 2004. Disponível na internet em http://www.ipea.gov.br/bccj/bc_66.zip.

MF (2004) – "Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo"; Ministério da Fazenda - Secretaria de Política Econômica; Brasília - DF, dezembro de 2004. Disponível na internet em http://www.fazenda.gov.br/spe/Texto_Versao%20Final%205.pdf

MME (2003) – "Nova Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico"; Ministério de Minas e Energia. Documento disponível em www.offnews.info/downloads/ PropostaModeloInstitucional.pdf . Acesso em 2/12/2004.

MME (2004) – Ministério das Minas e Energia; "Programa Luz para Todos". Informações do sítio do Programa na internet, disponível em http://www.mme.gov.br/LuzParaTodos/index.shtml, visitado em 19/7/2004.

MT (2005-a) – Ministério dos Transportes; "A Importância de Investimento na Infra-estrutura de Transportes", Departamento de Planejamento e Avaliação de Política de Transportes da Secretaria de Política Nacional de Transporte. Slides de palestra proferida no Seminário "Parcerias Público-Privadas: o grande atalho para o desenvolvimento", Rio de Janeiro-RJ, 28/02/2005.

MT (2005-b) – Ministério dos Transportes. Informações do sítio na internet. Disponível em: www.transportes.gov.br>. Acesso em fevereiro de 2005

NASCIMENTO (2004) – Nascimento, A. *Aumento da Eficiência do Sistema Nacional de Transporte de Cargas*. Palestra do Ministro de Estado dos Transportes na Reunião do Conselho de Infra-Estrutura da Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2004.

NELLIS, J. (2003) – "Privatization in Latin America". Working Paper nº 31, Center for Global Development, Washington DC.

NETO (2005). Neto, A – *Tendências atuais e futuras no Transporte Marítimo*. Artigo disponibilizado no site www.mirantemultimodal.com.br, datado de 30/6/2004. Acesso em 28/4/2005.

PASIN E LIMA (1999) – Pasin, J.A.B e Lima, E.T, "Regulação no Brasil: Colocando a Competitividade nos Trilhos". Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 6, N. 12, pag: 169-194, dezembro de 1999.

PASSOS (2004) – Passos, P. *Vantagens e Obstáculos do Transporte Hidroviário.* Palestra do Secretário Executivo do Ministério dos Transportes no Seminário "As Hidrovias como Fator de Integração Nacional", promovido pela Confederação Nacional da Indústria em 23/6/2004. Brasília: CNI, 2004.

PEGO ET ALL (2001) – Pego-Filho, B., Mota, J.A., Carvalho, J.C.J. e Pinheiro, M.M.S. (2001) "Impactos Fiscais da Crise de Energia Elétrica: 2001 e 2002". Texto para discussão nº 816, IPEA, Rio de Janeiro – RJ, agosto de 2001;

PEDROSO, D. C., FORMAN, J. M. A., MOREIRA J. G. S. "A evolução da participação da indústria nacional na exploração e produção de petróleo e gás natural após a flexibilização do monopólio das atividades de E&P no Brasil". Anais do III Congresso Brasileiro de Serviços Públicos Concedidos. Gramado-RS, 2003.

RIBEIRO (2004) – Ribeiro, L. *Diretrizes para uma Política Hidroviária Nacional*: aspectos institucionais, regulatórios e de investimentos. Palestra proferida no Seminário "As Hidrovias como Fator de Integração Nacional", promovido pela Confederação Nacional da Indústria em 23/6/2004. Brasília: CNI, 2004.

SERASA (2004) – "Estudo de Empresas Serasa: Desempenho das Empresas Brasileiras de Serviços de 1994 a 2004". Apresentação de slides fornecida pela equipe da Serasa. São Paulo, dezembro de 2004.

SILVA e PORTO (2003) – Silva, C e Porto, M. "Transporte, Seguros e a distribuição física internacional de mercadorias". 2ª ed., São Paulo: Aduaneiras, 2003.

SILVEIRA et alli (2003) – Silveira, J. P., Cavalcanti, M. C. B., Franco, C. B. “Investimentos previstos nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural 2003-2007” *in* Conjuntura e Informação nº 24, nov. 2003/jan. 2004, p. 3 - 11. ANP, Rio de Janeiro - RJ.

SPE(2001) – “Panorama Macroeconômico Brasileiro: efeitos do racionamento de energia elétrica sobre a oferta agregada”; Ministério da Fazenda - Secretaria de Política econômica, junho de 2001.

STN (2004) – "Resultado do Tesouro Nacional"; Secretaria do Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional. Brasília: STN, v. 10, n. 12, dez. 2004. 42 p. Mensal. ISSN 1519-2970.

TENDÊNCIA (2004) – “Transporte Logística – “Agenda Portos” mostra nova postura do governo com a logística; Tendência Consultoria Integrada – Tendências Setoriais, outubro de 2004. Disponível em: http://.tendencias.com.br.

TENDÊNCIA (2004) – “Transporte Logística – Portos tentam tornar transporte de cabotagem competitivo”; Tendência Consultoria Integrada – Tendências Setoriais, novembro de 2004. Disponível em: http://.tendencias.com.br

TCU (2000 a 2004) Diversos processos, Decisões e Acórdãos.

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL NAS CONTAS DO GOVERNO DE 2003

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2003 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

7.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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 da receita e pela execução da despesa 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 dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, devendo, por 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, relacionados no Capítulo 8 do Relatório das Contas de Governo referentes ao exercício de 2003.

7.2 RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NAS CONTAS DE GOVERNO DE 2003

Ao Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão recomendou-se a adoção de providências visando:

a) implementar modelo de gestão para o Plano Plurianual que permita a vinculação entre a programação estabelecida e a efetiva execução dos programas de governo, com foco no atingimento das metas planejadas;

b) desconcentrar a edição de créditos adicionais ao orçamento nos últimos meses do exercício, de forma a permitir a sua execução ainda no decorrer do ano;

c) promover a execução orçamentária o mais fielmente possível em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual.

Em resposta, foi encaminhado o Ofício n° 372/MP-GM, de 4 de maio de 2005 e o Ofício n° 395/MP-SE, de 12 de maio de 2005, em que são apresentados os esclarecimentos/providências requeridos, conforme abaixo exposto:

a) no tocante à implementação de modelo de gestão do Plano Plurianual, após ampla discussão entre técnicos e dirigentes de todos os órgãos da administração pública federal, foi editado o Decreto n° 5.233, de 6 de outubro de 2004, normatizando o PPA 2004-2007. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) tem realizado ações para apoiar e promover a efetiva implementação do modelo de gestão do referido PPA, cujo modelo contempla mecanismos que promovem a vinculação entre a programação estabelecida e a efetiva execução dos programas de governo, tendo por base o atingimento das metas planejadas;

b) com relação à concentração dos créditos adicionais nos últimos meses do exercício, o MPOG informou que o fato não implica falta de planejamento do órgão central e o que ocorre é que, ao final do exercício, os diversos órgãos vão constatando que é possível atingir os objetivos pretendidos na programação da lei orçamentária mediante ajustes

nas ações orçamentárias. Esclareceu, ainda, que resta ao Poder Executivo aguardar a aprovação ou não do crédito pelo Poder Legislativo, tendo em vista a impossibilidade de intervenção no processo de votação dos referidos créditos;

c) o Ministério informou que a promoção da execução orçamentária o mais fielmente possível em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual por vezes pode ser comprometida, tendo em vista a necessidade de cumprimento das normas legais aplicáveis à gestão fiscal responsável. Como os limites de movimentação e empenho e de pagamento para as despesas de natureza discricionária do Poder Executivo Federal são estabelecidos de forma global, não discriminando programas ou ações, cabe aos órgãos executores a busca pela maximização e priorização dos recursos disponíveis em face da programação das despesas.

Ao Sr. Ministro da Fazenda recomendou-se a implementação de medidas com fins de:

a) conciliar os registros contábeis e os advindos dos sistemas informatizados de controle da Dívida Ativa da União, com o intuito de facilitar o acompanhamento e controle de sua execução;

b) contabilizar tempestivamente as informações da Dívida Ativa da União, em cumprimento aos arts. 34 e 101 da Lei nº 4.320/1964;

c) intensificar as ações atinentes à arrecadação da Dívida Ativa da União, de modo a promover a redução gradual de seu estoque;

d) assegurar maior consistência entre a previsão e a execução da Dívida Pública Federal na lei orçamentária anual, de forma a evidenciar a realização das correspondentes despesas pelos órgãos executores, favorecendo o acompanhamento e controle da sua execução;

e) adotar metas e indicadores que permitam a aferição do cumprimento do objetivo de minimização dos custos de financiamento no longo prazo, constante do Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal.

Durante o monitoramento das recomendações efetuadas, no tocante à Dívida Ativa da União, verificou-se, neste trabalho, a adoção de medidas no intuito de aperfeiçoar os registros contábeis de forma a propiciar melhoria nas informações disponíveis e de promover ações com vistas a otimizar a recuperação de créditos desse ativo. No entanto, ainda há necessidade de aprimoramento, sobretudo no registro das receitas do Programa de Recuperação Fiscal (Refis) e do Parcelamento Especial (Paes), cuja contabilização vem causando distorções nas informações disponíveis.

No tocante às recomendações referentes à Dívida Pública Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informou, mediante o Ofício n° 2524 STN/Codin, de 18.5.2005, que o aprimoramento do processo orçamentário da dívida pública vem sendo uma preocupação constante da STN, tendo em vista os diversos fatores que influenciam seu comportamento, cabendo registrar o aperfeiçoamento das ferramentas e metodologias utilizadas na elaboração de cenário, na busca por maior aderência entre a proposta orçamentária e o Plano Anual de Financiamento. Esclareceu, ainda, que o Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal contempla indicadores que permitem a aferição do cumprimento do objetivo de minimização dos custos de financiamento no longo prazo.

Ao Sr. Ministro da Saúde, em conjunto com os Srs. Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, recomendou-se a adoção de providências com vistas ao cumprimento do limite mínimo para os gastos na área da saúde, estabelecido no art. 77, inciso I, alínea "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.

Em atendimento, foi encaminhado o Ofício n° 077/AECI/GM/MS, de 11 de maio de 2005, em que o Ministério da Saúde informou que, para o exercício das despesas de 2004, foi compensado o *deficit* de 2003 com a inclusão da diferença no valor mínimo a ser aplicado no exercício. No exercício de 2004, os valores empenhados, incluindo a referida compensação, superaram o piso mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

De fato, ficou demonstrada neste trabalho a efetivação da providência acima, haja vista que o limite em questão foi superado em R$ 1.263 milhões em 2004, compensando assim a diferença a menor apontada em 2003, da ordem de R$ 687 milhões.

Ao Sr. Ministro da Educação, em conjunto com os Srs. Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, recomendou-se a implementação de efetivas medidas no sentido de definir o valor mínimo nacional do custo por aluno/ano, previsto no art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito do Fundef, de acordo com o disposto nos arts. 211, § 1º, da Constituição Federal, e 60, § 4º, do ADCT, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), observadas as diretrizes estabelecidas na Decisão n° 871/2002-TCU – Plenário.

O Ministério da Educação apresentou suas justificativas mediante o Ofício nº 311/2005/SE/GAB, de 4.5.2005. Ressalte-se que o valor mínimo nacional do custo por aluno, previsto no art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que deveria servir de base para a complementação da União aos recursos do Fundef, não corresponde ainda ao custo do padrão mínimo de qualidade de ensino, na forma definida por dispositivos da Constituição, do ADCT e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Destarte, foi determinado, no item 9.3 do Acórdão n.º 1644/2004-TCU – Plenário, que a complementação a ser efetuada pela União, a partir do exercício de 2006, tenha por base valor mínimo por aluno nunca inferior à razão entre a previsão de receita total e o número total de matrículas no ensino fundamental, acrescido da estimativa de novas matrículas.

Ao Sr. Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome recomendou-se envidar esforços, junto aos diversos setores da administração pública envolvidos na execução do programa Fome Zero, com vistas a incrementar a implementação das ações estruturais, garantindo, de modo sustentável, a inclusão social dos beneficiários do programa.

Até o final do presente trabalho, a despeito dos esforços envidados, não foram prestadas informações pelo referido ministério acerca das providências porventura adotadas visando ao cumprimento da recomendação formulada por este Tribunal

Ao Sr. Ministro da Integração Nacional recomendou-se a adoção das medidas cabíveis, objetivando viabilizar o funcionamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE);

Em resposta, foi encaminhado o Ofício n° 161/AECI/GM, de 13 de maio de 2005, em que são apresentados os esclarecimentos/providências requeridos. O Ministério informou que foram previstos, no orçamento de 2004, R$ 555 milhões e R$ 832 milhões, para o FDA e FDNE, respectivamente, e que vem envidando esforços no sentido de elaborar proposições para redução do custo do financiamento. A Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) chegou ao patamar de 9,75% a.a., influenciando na atratividade dos referidos fundos como fonte de financiamento para o desenvolvimento. Já no exercício de 2005, foi iniciado processo de revisão dos normativos que regem os fundos com o objetivo de viabilizar o financiamento dos investimentos necessários ao desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste.

Ao Sr. Ministro da Justiça recomendou-se a promoção dos estudos necessários visando avaliar a estrutura do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), de forma a dotá-lo de meios

suficientes para a eficiente e eficaz gestão dos recursos do Fundo Penitenciário (Funpen), inclusive no que concerne à realização de fiscalizações periódicas e efetivas no local de execução dos objetos dos convênios e dos recursos repassados.

Em resposta, foi enviado o Ofício nº 143/COFIP-CIST-CC-PR, datado de 25 de abril de 2005, em que são apresentados os esclarecimentos/providências requeridos, conforme os respectivos itens questionados:

a) no que tange à estrutura do Departamento Penitenciário Nacional, buscou-se, no início da nova gestão, ampliá-la, o que foi concretizado por meio do Decreto nº 4991, de 18.2.04. Entretanto, a Divisão de Engenharia e Arquitetura, setor responsável pelo acompanhamento de obras, ainda mantém uma situação de precariedade, uma vez que o número de profissionais capacitados para fazer esse tipo de acompanhamento se encontra aquém do necessário. De molde a solucionar esse problema, encontra-se em fase de negociação com a Caixa Econômica Federal a celebração de contrato de prestação de serviços, assessoramentos e acompanhamento e avaliação das obras financiadas com os recursos provenientes do Funpen. Tal contrato abrangerá a avaliação das obras em andamento e daquelas que serão futuramente atendidas, de forma integral, envolvendo inclusive a análise dos custos dos projetos, por meio de Relatório de Avaliação de Obras (RAO);

b) com relação à prioridade, na execução orçamentária, dos programas destacados na LDO, o Departamento Penitenciário esclarece que, para o exercício de 2005 e para o seguintte, estão previstos recursos a serem destinados aos estados, de acordo com a realidade carcerária de cada um deles, levando-se em conta o banco de dados da população carcerária das unidades da federação. Já os investimentos previstos para o Fundo Nacional de Segurança Pública, no ano de 2004, foram executados em conformidade com a LDO, na forma de descentralização de recursos (convênios com entes federados) e aplicações diretas (aquisições feitas pelo Ministério da Justiça). A descentralização de recursos obedeceu a critérios técnicos para sua implementação, estabelecidos pelos descritores do PPA 2004/2007 para o programa Sistema Único de Segurança Pública;

c) quanto à recomendação de que se desse cumprimento ao disposto no artigo 165, § 7º, da Carta Magna, que prescreve que na execução do orçamento de investimento deve-se priorizar a redução das desigualdades inter-regionais, foi esclarecido que o critério utilizado para repasse dos recursos orçamentários, oriundos do Funpen, tem como base o banco de dados das populações carcerárias regionais. Este banco de dados é alimentado com base nas necessidades relatadas por cada uma das Secretarias/Gerências/Superintendências das Unidades da Federação, objetivando reduzir as desigualdades regionais e inter-regionais. A distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública obedeceu a critérios de proporcionalidade, atendendo a demandas regionais e estaduais na área de segurança pública.

A todos os Ministros recomendou-se a adoção de providências com a finalidade de:

a) dar prioridade, na execução orçamentária, aos programas destacados na lei de diretrizes orçamentárias, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal;

b) dar cumprimento ao disposto no art. 165, § 7º, da Constituição Federal, priorizando, na execução do orçamento de investimento, a redução das desigualdades inter-regionais.

Em relação ao item "a" acima, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), conforme a Nota Técnica nº 36 SECAD/SOF/MP, esclareceu que em 2003, face da conjuntura econômica que o País estava passando, o Poder Executivo selecionou algumas ações, principalmente associadas a investimentos,

estabelecendo, para esse conjunto, limite orçamentário e financeiro específico, sem que isso significasse que órgãos não devessem observar as prioridades da LDO. Além do mais, após objeção do Congresso Nacional, o Poder Executivo sustou a sistemática, a qual não mais foi utilizada no exercício de 2004.

De fato, no exercício em exame, as ações classificadas como prioritárias tiveram execução média de 73%, superior aos 60% da execução das não-prioritárias, entretanto, deve-se ressaltar que, especificamente nesse ano, devido ao comando estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prioridades somente foram definidas no mês de outubro.

Em atendimento ao item "b" da recomendação acima, o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informou, mediante Nota DEST/CGO nº 327, de 7.10.2004, que as empresas estatais, em conformidade com seus estatutos e outros normativos que regem as suas atividades e também como os compromissos gerais dessas sociedades, buscam atender, prioritariamente, às necessidades de mercado de cada uma delas, com vistas à consecução de seus objetivos e, nessa linha, orientam seus esforços e investimentos.

Tal informação porém não elide a constatação de que, também no exercício de 2004, a execução consolidada do orçamento de investimento das empresas estatais permanece concentrada nas regiões Sul e Sudeste, além dos gastos direcionados ao exterior.

Ao Sr. Secretário do Tesouro Nacional recomendou-se:

a) envidar esforços no sentido de elaborar os estudos necessários visando promover alterações na Lei n° 4.320/1964, a fim de adequá-la às práticas e aos princípios contábeis atualmente vigentes;

b) adotar providências, quando da montagem e elaboração do Balanço Geral da União e dos demonstrativos contábeis, objetivando:

   b.1) classificar as contas dos fundos especiais de acordo com o respectivo órgão/entidade gestor, quer na administração direta, quer na indireta;

   b.2) observar, na consolidação das demonstrações contábeis da administração direta e indireta, bem como na aplicação do método da equivalência patrimonial, os preceitos da Lei n° 6.404/1976 e das Normas Internacionais de Contabilidade para o setor público;

   b.3) incluir, nas notas explicativas, comentários detalhados sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

   b.4) segregar as informações da gestão 10.000 das demais informações, especialmente a do orçamento de investimento e as operações extra-orçamentárias do Banco Central.

A análise constante do Capítulo 5 permite verificar que somente o item b.4 foi integralmente atendido, sendo que a recomendação do item b.2, no tocante à aplicação do método da equivalência patrimonial, apresentou progressos, apesar de estes ainda não impactarem as demonstrações contábeis do exercício sob análise.

Às empresas Cobra Tecnologia S.A., BBTUR – Viagens e Turismo Ltda., Petróleo Brasileiro S.A. e Petrobras Distribuidora S.A. recomendou-se a observância dos limites impostos na Lei Orçamentária Anual para a execução do orçamento de investimento, em cumprimento ao disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

Em resposta, o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, esclareceu mediante a Nota DEST/CGO n° 327, de

07.10.2004, que solicitou aos dirigentes das empresas estatais e dos ministérios supervisores a estrita observância dos tetos aprovados para os respectivos orçamentos.

Não obstante, no exercício de 2004, onze empresas tiveram execução de despesa superior aos valores aprovados, sendo elas: Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais; Serviço Federal de Processamento de Dados; Casa da Moeda do Brasil; Banco do Estado do Piauí S.A.; Braspetro Oil Services Company; Companhia Energética de Alagoas; Centrais Elétricas de Rondônia S.A.; Petrobras International Finance Company; Petrobras Netherlands B.V.; Petrobras International Braspetro B.V; e Petróleo Brasileiro S.A., sendo que esta última é reincidente no descumprimento do comando constitucional em análise.

7.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 2003, 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 SÍNTESE, CONCLUSÃO E PROJETOS DE PARECERES PRÉVIOS

8 SÍNTESE, CONCLUSÃO E PROJETOS DE PARECERES PRÉVIOS

8.1 SÍNTESE DO RELATÓRIO

Desempenho da Economia

A economia brasileira apresentou nível de crescimento elevado em 2004, influenciado por fatores internos e externos. Internamente, podem-se ressaltar o forte ajuste macroeconômico efetuado no ano anterior, a existência de recursos ociosos na economia, devido ao pequeno crescimento observado em 2003, além de alterações estruturais promovidas no comércio externo. De outro lado, a economia brasileira beneficiou-se do forte crescimento econômico global, das baixas taxas de juros internacionais, do alto nível de liquidez internacional e dos elevados preços das *commodities.* Tal cenário contribuiu para o crescimento real do PIB de 5,2% em relação ao ano de 2003.

Os indicadores do mercado de trabalho mostraram que o nível de emprego formal cresceu 6,55%. Todos os grandes setores da economia apresentaram expansão no nível de ocupação da mão-de-obra, em especial o da indústria da transformação, com um crescimento de 9,36% em relação ao ano anterior. Sobressaem os rendimentos médios reais, que aumentaram 1,9%, e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), que apontou a menor taxa de desemprego da série histórica, com o valor de 9,6%.

A taxa de inflação no exercício de 2004 medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou o montante de 7,60% a.a., inferior à taxa de 9,30% a.a. observada no exercício de 2003, situando-se no intervalo de tolerância da meta para a inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Foi o menor índice registrado desde o ano de 2000, quando apresentou variação de 5,97%. De outro lado, as variações do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) e do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) foram, respectivamente, 12,41% a.a. e 12,13% a.a., enquanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) registrou aumento de 6,13%.

O ano de 2004 começou com a taxa básica de juros em 16,5% a.a. e com o Banco Central do Brasil (Bacen) mantendo a política de redução gradual da Selic. Entretanto, a partir do mês de setembro, essa trajetória de queda foi interrompida, iniciando novo ciclo de elevações mensais da Selic, justificado pela dificuldade de o setor produtivo acomodar a expansão da demanda.

Pelo lado fiscal, o *superavit* primário alcançou 3,47% do produto interno bruto (PIB), superior à meta de 3,15% estabelecida no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Tal desempenho, aliado ao crescimento de 5,2% do PIB em 2004, proporcionou redução substancial da relação dívida líquida/PIB em 2004, reduzindo seu montante de 57,2% em 2003 para 51,8% ao final de 2004 (calculado sobre o PIB valorizado).

Registre-se que a análise da economia baseou-se em dados preliminares do PIB a preços de mercado, relativos ao exercício de 2004, portanto, sujeitos a alteração. Nesse sentido, o IBGE divulgou, ao final do mês de maio, nova taxa de crescimento real do PIB a preços de mercado, de 4,9%, contra os 5,2% anteriormente anunciados. Contudo, considerando que não foram informados os novos valores do PIB, optou-se por manter os dados antigos, pois não seria compatível a utilização da taxa de crescimento real de 4,9% juntamente com a antiga estimativa do PIB.

No tocante à política creditícia, as operações de crédito efetuadas pelo setor financeiro aumentaram 17,6% em 2004. Enquanto as instituições financeiras públicas incrementaram suas operações em 14,7%, as instituições financeiras privadas apresentaram elevação de 19,6%. Destaca-se que as operações de crédito às pessoas físicas subiram 33,1%, em face, basicamente, do aumento expressivo dos empréstimos consignados em folha de pagamento.

O setor externo notabilizou-se pelo incremento de 35,89% no saldo da balança comercial e de 179,36% no saldo da transações correntes em comparação ao ano de 2003.

Carga Tributária Nacional

A carga tributária nacional alcançou em 2004 o coeficiente de 35,74% do PIB, com variação de 3,03 pontos percentuais em relação ao exercício anterior (34,69%). Essa elevação decorreu da variação real das receitas que foi de 8,40%, enquanto a do PIB foi de 5,20%, tomando-se por base o deflator implícito das contas nacionais calculado pelo IBGE de 8,10%. Como fator explicativo do avanço da carga tributária sobressai, especialmente, a arrecadação da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que apresentou incremento de quase R$ 20 bilhões no exercício de 2004.

Análise das Receitas e Despesas do Exercício de 2004

Plano Plurianual

No Plano Plurianual 2004/2007, há previsão de dispêndios globais da ordem de R$ 1.836 bilhões, dos quais 75% são oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Esse valor abrange 379 programas e é 65% superior ao previsto no PPA 2000/2003.

Agrupando a alocação de recursos segundo os megaobjetivos a serem alcançados, verificou-se que a promoção da inclusão social e redução das desigualdades sociais, somam 56%; o crescimento com geração de emprego e renda, 33%; e, por fim, a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia, 11%.

Destaque deve ser dado ao projeto de lei de revisão do PPA 2004/2007, que promove mudanças substanciais no plano, a partir da exclusão de 17 programas, criação de 18 e alteração de outros 347. A falta de normas disciplinadoras para elaboração e organização dos instrumentos orçamentários vigentes é resultado da ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004

As metas e prioridades da Administração Pública federal para 2004 só foram conhecidas em outubro desse exercício, com a publicação do Decreto n.º 5.248/2004. Contudo, ainda assim, as metas físicas de algumas ações publicadas nessa norma apresentaram divergências em relação às constantes na lei orçamentária anual.

Salvo as despesas obrigatórias e financeiras, as ações consignadas como prioritárias apresentaram grau de execução orçamentária em volume superior ao das demais, atingindo, em média, 72,92% do orçado, contra 60,39% das não-prioritárias. Se consideradas as respectivas dotações contingenciáveis, a execução das ações prioritárias foi de 85%, contra 79,7% das ações não-prioritárias.

Esses percentuais podem ser explicados também pelo estágio avançado de execução de algumas ações, já que as prioridades estabelecidas para 2004 foram concentradas em projetos de grande vulto com execução superior a 50% do seu valor total estimado.

Algumas ações identificadas como prioritárias não foram executadas em 2004, mas seu volume não é expressivo frente ao orçamento da União.

Metas Fiscais

O resultado primário do setor público, em 2004, atingiu 4,58% do PIB ou R$ 81.112 milhões, segundo o Bacen. Com isso, foi ultrapassada a meta fixada para o exercício, correspondente a

4,25% do PIB. Confirma-se, assim, a trajetória ascendente dos resultados positivos obtidos pela Administração, em razão de significativos ajustes orçamentários.

O governo federal contribuiu para esse resultado primário com *superavit* da ordem de 3,47% do PIB, composto por 2,96% do governo central (R$ 52.385 milhões) – portanto, superior à meta de 2,45% do PIB. Esse resultado compensou o desempenho das estatais federais, que geraram *superavit* de apenas 0,51% do PIB, abaixo da meta de 0,70% fixada pela LDO para 2004.

No que se refere à dívida líquida do setor público, foi também atingida a meta estabelecida na LDO, equivalente a 55,07% do PIB. Consoante dados fornecidos pelo Bacen, essa variável macroeconômica representou 54,1% do PIB (R$ 957 bilhões) em 2004.

Lei Orçamentária Anual

O Orçamento Geral da União para 2004 teve seus valores consignados na Lei n.º 10.837, de 16 de janeiro de 2004, com as receitas estimadas inicialmente em R$ 1.502.129 milhões e as despesas fixadas em igual montante, sendo de R$ 1.469.087 milhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 33.042 milhões para o orçamento de investimento. Desse total, R$ 860.041 milhões foram destinados ao refinanciamento da dívida pública federal.

Em 2004, foi aberto o montante líquido de R$ 37.744 milhões em créditos adicionais. Desse total, 36% foram abertos nos meses de novembro e dezembro de 2004, o que representa um valor significativamente alto frente ao curto período de tempo até o final do exercício financeiro para efetivação dos três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. Isso contribui para o grande volume de recursos inscritos em restos a pagar.

Com vistas a garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de *superavit* prevista na lei de diretrizes orçamentárias, é prevista na LRF a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na LDO.

A capacidade de movimentação e de empenho dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União foi inicialmente restringida em R$ 65 milhões, sendo ampliada, no decorrer do exercício, em R$ 47 milhões, o que determinou uma limitação final de R$ 18 milhões na execução dos orçamentos desses Poderes e órgão.

No Poder Executivo, as restrições a movimentação e empenho, bem como a pagamento, são estabelecidas em decretos. Em 2004, a restrição de movimentação e empenho atingiu R$ 8.659 milhões, ficando os limites de pagamento abaixo da capacidade de movimentação e empenho em R$ 561 milhões.

De forma complementar às referidas limitações, foi determinado, no art. 6º do Decreto n.º 4.992/2004, que o empenho e o pagamento de despesas à conta das fontes de recursos "81 – recursos de convênios" e "50 – recursos não-financeiros diretamente arrecadados" estariam limitados ao montante da efetiva arrecadação das receitas correspondentes ao exercício corrente, o que resultou na impossibilidade de utilização das disponibilidades advindas de exercícios anteriores de tais receitas em quaisquer despesas, contingenciáveis ou não.

Os limites impostos ao Poder Executivo superaram de forma significativa os necessários à consecução da meta de resultado prevista na LDO, o que contribuiu para o alcance de *superavit* primário de 3,15% do PIB para o governo federal.

As limitações de empenho e movimentação financeira têm gerado significativas restrições ao alcance dos objetivos propostos pelos programas de governo, sendo também expressivas as

disponibilidades de recursos que permanecem na conta única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

Merecem destaque as disponibilidades existentes, ao final de 2004, na fonte "11 – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis – Cide", no montante de R$ 9.754 milhões. A existência de tais disponibilidades não-utilizadas revela a interferência da política fiscal na consecução dos objetivos dos programas da área de infra-estrutura de transportes.

Arrecadação de Receitas

A arrecadação total das receitas orçamentárias de 2004 alcançou R$ 931.526 milhões, representando 63,41% do valor estimado na lei orçamentária anual de 2004 – LOA/2004, que foi de R$ 1.469.091 milhões.

Esse desempenho deveu-se, principalmente, às receitas de capital, que ficaram 53,19% abaixo da previsão orçamentária, em razão de dificuldades metodológicas para estimar essa natureza de receita, uma vez que é fortemente influenciada pelo comportamento oscilante do mercado financeiro. No entanto, a arrecadação das receitas correntes, que atingiu o montante de R$ 450.590 milhões, representou uma variação positiva de 2,03 pontos percentuais se comparada com a previsão atualizada.

Em termos de crescimento nominal, o comportamento da arrecadação refletiu o dinamismo da economia em 2004, comparado com 2003, destacando-se, no âmbito das receitas tributárias, a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que registrou incremento de 17,49%, impulsionado principalmente pelo IPI-Automóveis, que obteve variação nominal de 28,12%, provocada pelo aumento de 11,30% nas vendas de automóveis e pela reestruturação das alíquotas do imposto.

Na categoria das contribuições, a Cofins apresentou crescimento nominal de 34,37%, em relação ao exercício de 2003, em decorrência, especialmente, das alterações na legislação tributária, como a introdução da tributação dos insumos e produtos importados, além do aprimoramento da arrecadação mediante o mecanismo de retenção da contribuição por ocasião do faturamento.

No contexto do resultado primário do governo federal, os valores arrecadados a título de receitas não-financeiras refletiram, de modo geral, as variações nos parâmetros macroeconômicos constantes das avaliações implementadas pelo Poder Executivo, bem como a tendência da arrecadação ao longo do exercício de 2004. Os valores arrecadados corresponderam a 24,04% do PIB, superior à meta de 23,50% estipulada no anexo de metas fiscais da LDO/2004.

Cabe destacar que os valores arrecadados a título de "Parcelamento Especial" (Paes), instituído pela Lei n° 10.684/2003, no montante de R$ 2.745,0 milhões, também foram considerados para efeito do resultado primário, embora tais valores não tenham sido reclassificados por natureza de receitas tributárias no Siafi, em razão de atraso na implementação de sistema sob a administração da Secretaria da Receita Federal e Secretaria do Tesouro Nacional.

Despesas

Em 2004, foram realizados dispêndios no montante de R$ 908,2 bilhões, cerca de 4% superior à despesa realizada no exercício de 2003. Se excluídas as transferências realizadas a estados, municípios e ao Distrito Federal e os pagamentos relativos à dívida pública (encargos, amortizações e refinanciamento), a despesa orçamentária realizada em 2004 foi de R$ 300,8 bilhões, o que representou aumento nominal de 14% em relação ao exercício de 2003.

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 2004 (R$ 602,7 bilhões), que, somados às despesas com "Previdência Social", responderam

por 85% das despesas totais, com R$ 768,1 bilhões. As demais funções responderam por 15% da despesa total, ou R$ 140,0 bilhões.

As despesas realizadas em programas finalísticos, de gestão de políticas públicas e de serviços ao Estado somaram, em 2004, R$ 117,9 bilhões, excluídos os dispêndios com "Operações Especiais", previdência social e atividades de apoio administrativo. Ressalte-se que 82% dos dispêndios em programas finalísticos estão distribuídos em 23 programas governamentais, caracterizados, em sua maioria, pela execução orçamentária superior a 90%, inclusive quanto a valores pagos. Restam 17 programas finalísticos que apresentaram execução orçamentária inferior a 25%, em relação à dotação autorizada na LOA 2004.

Do montante de R$ 908,2 bilhões de reais referentes às despesas realizadas no exercício de 2004, 97,2% foram executados no âmbito do Poder Executivo. Os Poderes Judiciário, Legislativo e o Ministério Público da União aplicaram, respectivamente, 2,0% e 0,6% das despesas.

Houve elevação significativa de despesa na Advocacia-Geral da União (274%), Ministério do Turismo (155%) e Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (469%). Os dispêndios dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social responderam, em 2004, por 79% das despesas totais. Excluídas essas despesas, uma vez que se referem, em grande parte, à dívida pública e ao pagamento de benefícios previdenciários, 50% das demais despesas foram executadas pelos Ministérios da Saúde (16%), Defesa (14%), Educação (11%) e Trabalho (9%).

As despesas correntes totalizaram R$ 439,7 bilhões. Sob a ótica da categoria econômica, observa-se que o pagamento de despesa de pessoal e encargos sociais responderam por R$ 89,4 bilhões, juros e encargos da dívida, por R$ 74,3 bilhões e outras despesas correntes, por R$ 275,9 bilhões.

As despesas com pessoal, civil e militar, e encargos sociais aumentaram 13% entre 2003 e 2004. A maior parte desses dispêndios refere-se ao pagamento de ativos (41%), inativos (28%) e pensionistas (14%). O incremento com pagamento de despesas de aposentadorias, reformas e pensões, inclusive militares, foi, em média, de 12% no biênio. O aumento dos dispêndios com remuneração de pessoal civil foi de 14% e de militares, 6%. Parte do aumento de despesa com pessoal pode ser explicada pelo crescimento dos quadros da Administração.

Não obstante as despesas dos órgãos vinculados à Presidência da República terem sofrido considerados acréscimos no biênio em questão, o seu quadro de pessoal reduziu-se, no mesmo período, em 36%.

O quadro de servidores estatutários ativos sofreu aumento de aproximadamente 86 mil pessoas, ou 17% em relação a 2003. De igual forma, o quadro de servidores militares da ativa foi incrementado em 8%, assim como o de pensionistas de militares (3%). De forma diversa, o número de pensionistas civis foi significativamente reduzido: de 232.479 para 196.911 (15%).

Os órgãos que proporcionalmente mais admitiram servidores e empregados, inclusive sob regime de contratação temporária, foram os Ministérios do Turismo e da Ciência e Tecnologia, com aumentos de 38% e 23%, respectivamente.

Os dispêndios a título de "Outras Despesas Correntes" aumentaram 15% entre 2003 e 2004. Em decorrência, a participação dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade passou de 27% para 30%. Devem-se destacar destacar, em 2004, os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, cerca de 51% do total. Dentre os maiores incrementos de gastos, encontram-se os referentes a contratação por tempo determinado, "Premiações Culturais, Artísticas, Científicas" e arrendamento mercantil, com percentuais de 755%, 1048% e 1341%, respectivamente.

As despesas de capital totalizaram R$ 468,4 bilhões, sendo R$ 21,5 bilhões em inversões financeiras, R$ 436,0 bilhões em amortização e refinanciamento da dívida e R$ 10,8 bilhões em investimentos, que apresentaram o significativo crescimento de 68% em relação a 2003.

Em 2004, cerca de 60% dos investimentos concentraram-se nos Ministérios dos Transportes (19%), da Saúde (16%), da Defesa (15%) e das Cidades (9%). Houve significativo aumento das despesas com investimentos na Justiça Eleitoral (464%), no Gabinete da Vice-Presidência da República (835%), nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (302%), Ministério do Turismo (218%) e Ministério da Assistência Social (316%).

As inversões financeiras sofreram redução de 8%, relativamente às funções de governo "Energia" e "Encargos Especiais". A amortização e o refinanciamento da dívida, por sua vez, foram reduzidos em 6% no período.

Terceirização

A falta de norma consolidada regulamentando critérios precisos de terceirização está resultando em um aumento gradativo da execução indireta das ações da administração federal, tendo esses dispêndios atingido em 2004 o montante de R$ 7,3 bilhões, cerca de 26% superior aos de 2003.

Os valores registrados no Siafi evidenciaram que os Ministérios do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome; do Turismo; do Esporte; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e da Defesa estão utilizando a terceirização em grande escala. Na relação entre o total das despesas com terceirização sobre o total das despesas com pessoal de cada órgão superior, excluídos os gastos com inativos, pensionistas e militares, os referidos ministérios obtiveram 410%, 185%, 159%, 110% e 82%, respectivamente.

Restos a Pagar

O volume de restos a pagar inscritos em 2003, para pagamento em 2004, foi de R$ 31.681 milhões, o que representou o incremento de 75% em relação ao exercício anterior. Desse montante, 57% foi objeto de cancelamento no decorrer do exercício de 2004. Vale destacar que R$ 6.602 milhões, relativos a despesas de amortização e juros da dívida pública, inscritos a título de restos a pagar não-processados, foram integralmente cancelados.

Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios

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". Esse dispositivo constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais, possibilitando a identificação e o acompanhamento das concessões desses "gastos", que não estão expressos na execução orçamentária da União, com exceção dos benefícios financeiros.

A Secretaria da Receita Federal (SRF) estimou em R$ 24,1 bilhões o montante global das renúncias relativas às receitas arrecadadas pelo órgão. As renúncias mais expressivas são aquelas vinculadas ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), estimados em R$ 16,85 bilhões.

Em termos de participação regional, o Sudeste detém 51,5% do total de incentivos, principalmente em razão do peso do IR (R$ 7,63 bilhões), que responde por 61,2% da renúncia efetuada em favor dessa região. A região Norte vem em segundo lugar, perfazendo R$ 4,85 bilhões, ou 20% do total da renúncia estimada pela SRF.

As renúncias de receitas concernentes às receitas de responsabilidade do Ministério da Previdência Social foram previstas para o exercício de 2004 em R$ 10,53 bilhões.

Dentre os setores beneficiados, destacam-se as renúncias de receita concedidas aos seguintes setores: indústria de informática (R$ 961,6 milhões em 2003); indústria automobilística (R$ 534,0 milhões em 2003 e estimativa de R$ 731,6 milhões em 2004); Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (estimativa de R$ 3,8 bilhões, excluídos os valores relativos ao Pis/Pasep e Cofins); setor cultural (com valores captados de R$ 550,5 milhões e estimativa de renúncia de receita de até R$ 394,5 milhões); e indústria de medicamentos (estimativa de R$ 964,6 milhões para 2004).

Segundo apuração da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, os benefícios creditícios atingiram a cifra de R$ 22,75 bilhões em 2004. Mantida a proporção estimada inicialmente, a participação regional nesses benefícios seria de 35,9% para o Sudeste, 20,8% para o Nordeste, 18,6% para o Centro-Oeste, 18,6% para o Sul e 6,9% para o Norte.

Dentre os programas de benefícios creditícios, destaca-se o "Programa de Financiamento às Exportações", que envolveu recursos da ordem de US$ 439,0 milhões em 2004 para alavancar exportações de US$ 3,2 bilhões.

Gestão Fiscal

Em relação aos limites e condições definidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, as informações publicadas nos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2004 foram analisadas para avaliar a conformidade de seus aspectos legais.

Nos termos das determinações da LRF, um dos principais parâmetros utilizados para a verificação da responsabilidade na gestão fiscal é a receita corrente líquida, a qual, em 2004, atingiu a cifra de R$ 264,4 bilhões, sendo superior à do exercício de 2003 em quase 18%. Ressalta-se que o crescimento das receitas de contribuição foi o maior responsável pelo acréscimo ocorrido na receita corrente.

A despesa total com pessoal da União atingiu o montante de R$ 77,5 bilhões. Todos os Poderes e órgãos da União observaram os limites estipulados nos arts. 20, 22 e 59 da LRF.

As receitas para custeio das despesas do Regime Próprio de Previdência do Servidor Federal aumentaram 181%. Isso decorreu, basicamente, do início da cobrança da contribuição dos inativos e pensionistas (arrecadação de R$ 0,3 bilhão no exercício em exame) e do aumento da contribuição patronal da União (R$ 1,8 bilhão).

Houve redução da relação despesa total de pessoal/receita corrente líquida, que passou de 31%, em 2003, para 29% em 2004. Essa redução deveu-se ao crescimento do montante da receita corrente líquida.

O montante de operação de crédito contratado foi inferior às despesas de capital, o que comprova o cumprimento da norma insculpida no inciso III do art. 167 da Constituição. Do total das operações de crédito realizadas em 2004, cerca de 87% destinou-se ao refinanciamento das dívidas interna e externa. Deve-se registrar, ainda, que a relação entre o total das operações de crédito realizadas e a RCL sofreu redução de quase 21%, em comparação com exercício anterior, passando de 209% para 166%.

As garantias concedidas, que em 2004 atingiram o montante de R$ 126,6 bilhões, apresentaram redução de quase 11% quando comparadas aos montantes observados em 2003.

Da mesma forma, houve redução de 2% nas contragarantias exigidas pela União, que atingiram o valor global de R$ 85,0 bilhões. Essa queda decorreu da diminuição de 5% das contragarantias nas operações de crédito externas.

Houve inscrição de restos a pagar processados de cerca de R$ 3 bilhões e, de não-processados, de R$ 17 bilhões. Os Poderes e órgãos observaram o art. 42 da LRF, pois possuíam disponibilidade financeira para fazer frente a essas inscrições.

Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados

No exercício de 2004, as transferências de recursos por determinação constitucional ou legal atingiram as cifras de R$ 21,3 bilhões para o Fundo de Participação dos Municípios e R$ 20,3 bilhões para o Fundo de Participação dos Estados, o que representou elevação de cerca de 10% em relação a 2003, em ambos os casos.

As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que respondem por 42,72% da população nacional, receberam 85,00% dos recursos do FPE. O Sul e o Sudeste, que são as regiões de maior PIB *per capita*, absorveram os 15,00% restantes. No que se refere ao FPM, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste absorveram R$ 11,0 bilhões, ou seja, 51,38% do total. Registre-se que as regiões Norte e Nordeste, que possuem os menores PIB *per capita* do País, receberam recursos do FPM numa proporção maior que a sua representatividade na população brasileira.

Foi transferido R$ 1,8 bilhão para os estados em virtude do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados, o que significou aumento de aproximadamente 19,39% em relação ao ano anterior. As regiões mais beneficiadas foram Sudeste e Sul, com participação de 46,30% e 33,91%, respectivamente. Essas são as principais regiões exportadoras do País.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) totalizou R$ 28,6 bilhões em 2004, compostos por R$ 20,0 bilhões, originários de parcela do ICMS; R$ 7,3 bilhões, oriundos dos fundos constitucionais de participação; R$ 0,8 bilhão, referente ao IPI-Exportação e à Lei Complementar n.º 87/1996 e R$ 0,5 bilhão, de complementação da União. O ICMS respondeu por 70% dos recursos, ao passo que os fundos de participação responderam cada um por cerca de 13% dos recursos. A complementação da União, por sua vez, representou apenas 1,7% do total.

Ressalte-se que o valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto no art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que deveria servir de base para a complementação da União aos recursos do Fundef, não corresponde ainda ao custo do padrão mínimo de qualidade de ensino, na forma definida por dispositivos da Constituição, do ADCT e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A fixação do VMAA também não tem observado o piso do valor médio apurado nacionalmente e nem considerado a estimativa de novas matrículas. Em razão disso, foi determinado, no item 9.3 do Acórdão n.º 1644/2004 – TCU – Plenário, que a complementação a ser efetuada pela União, a partir do exercício de 2006, tenha por base valor mínimo por aluno nunca inferior à razão entre a previsão de receita total e o número total de matrículas no ensino fundamental, considerada a estimativa de novas matrículas.

Compensações Financeiras

As compensações financeiras transferidas aos estados e municípios, em 2004, totalizaram R$ 7,3 bilhões, destacando-se os *royalties* pela produção de petróleo e do gás natural, bem como a participação especial pela produção desses recursos naturais, que representaram, respectivamente, cerca de 50% e 36% dessas transferências. O Rio de Janeiro (estado e respectivos municípios), por ser o maior produtor de petróleo e gás natural, recebeu aproximadamente 65% do total das compensações financeiras.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A União aplicou R$ 12,2 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2004. Esse valor representou 20,87% da receita líquida de impostos. Foi respeitado, assim, o mínimo de 18% previsto no art. 212 da Constituição Federal. De outro lado, a metodologia de cálculo utilizada pela STN, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária, resultou em percentual substancialmente superior – 39,44%. Essa diferença decorre de deduções indevidas realizadas pela STN na base de cálculo, relativas a transferências de receitas não originárias de impostos, dentre outras. Além disso, foram computadas despesas financiadas pelo salário-educação, que constitui fonte adicional de recursos (§ 5º do art. 212 da Constituição), e por operações de crédito, que já são computadas no momento da respectiva amortização, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Verifica-se que não foi alcançando o mínimo constitucional estabelecido no § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Essa norma obriga a União a aplicar o equivalente a 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental. O valor verificado foi de apenas 25,2%.

Gastos com Saúde

Em relação à área de saúde, a União empenhou, em 2004, deduzido o cancelamento dos restos a pagar, o montante de R$ 32,5 bilhões. Isso representa incremento de 20,3% em relação ao exercício de 2003, percentual superior aos 15,6% de crescimento nominal do PIB entre os exercícios de 2002 e 2003, referenciais para o cálculo da alocação desses recursos. Foi cumprido, portanto, o limite mínimo estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 77, inciso I, alínea "b".

Financiamento da Seguridade Social

Na União, o sistema de seguridade social (saúde, previdência e assistência social) é financiado por meio de recursos vinculados à área, inclusive suas respectivas multas e juros. Esses recursos atingiram a cifra de R$ 213,2 bilhões em 2004.

A apuração do resultado da seguridade social considerou como despesas as que se enquadram nos critérios definidos pelo Tribunal de Contas da União com base em princípios constitucionais. Assim, foram computados os dispêndios realizados por órgãos ou entidades vinculados à seguridade social ou que financiam ações enquadradas como de saúde, previdência social ou assistência social, ainda que executadas por outros órgãos/entidades. Foram consideradas, ainda, as despesas relacionadas à proteção ao trabalhador na ocorrência de desemprego involuntário, bem assim aquelas destinadas à promoção da integração do trabalhador ao mercado de trabalho.

Aplicados esses critérios, os dispêndios do sistema atingiram R$ 230,8 bilhões, contra receitas de R$ 213,2 bilhões. Ou seja, resultado negativo da ordem de R$ 17,6 bilhões.

Caso não houvesse desvinculação de 20% das receitas de contribuição, por força da EC n.º 27/2000, a seguridade social apresentaria saldo positivo de R$ 12,2 bilhões. Assim sendo, parcela dos recursos desvinculados do orçamento da seguridade social pode ter financiado despesas do orçamento

fiscal no exercício de 2004 ou contribuído com 22% do *superavit* primário alcançado pelo governo federal.

Orçamento de Investimento

Relativamente ao orçamento de investimento das empresas estatais, verifica-se que, em 2004, foi executado o montante global de R$ 24,8 bilhões, equivalente a 80% do autorizado na LOA, sendo R$ 21,6 bilhões financiados com recursos próprios; R$ 0,3 bilhão, com recursos advindos do aumento do patrimônio líquido; R$ 0,7 bilhão, com recursos oriundos de operações de crédito de longo prazo; e R$ 2,1 bilhões provenientes de outros recursos de longo prazo.

Das empresas estatais constantes do orçamento de investimento, onze apresentaram subtítulos com nível de realização superior à dotação aprovada, quais sejam, Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais, Serviço Federal de Processamento de Dados, Casa da Moeda do Brasil, Banco do Estado do Piauí S.A., Petróleo Brasileiro S.A., *Braspetro Oil Services Company*, Companhia Energética de Alagoas, Centrais Elétricas de Rondônia S.A., *Petrobras International Finance Company*, *Petrobras Netherlands B.V.* e *Petrobras International Braspetro B.V.*

Existe alto grau de dispersão nos níveis de execução orçamentária. Em algumas situações, houve expressiva execução orçamentária nas funções e subfunções, como "Indústria" (97%), "Petróleo" (89%) e "Desenvolvimento de Infra-Estrutura Aeroportuária" (94%). Em outros, foram registrados níveis de desempenho muito abaixo das dotações aprovadas, como "Previdência Social" (24%), "Transportes" (9%) e "Corredor Leste" (2%).

Verificou-se, portanto, descumprimento do inciso II do art. 167 da Constituição Federal e do art. 40 da LDO 2004, que vedam a execução de despesa sem suficiente dotação orçamentária.

Dívida Pública

O Relatório de Gestão Fiscal desconsidera do cálculo da dívida todas as operações das empresas estatais não-dependentes. Para os demais entes, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a dívida consolidada expandiu 6,86% entre 2003 e 2004, contra decréscimo de 4,92% verificado entre 2002 e 2003. Os ativos financeiros cresceram 12,24% em 2004 e 13,99% em 2003. A dívida consolidada líquida aumentou 1,37% em 2004, contra uma redução de 2,94% em 2003, sempre em relação ao exercício anterior.

O custo anual da dívida pública mobiliária federal interna, no ano 2004, foi reduzido para 16,39%, contra 18,41% observados em 2003. O custo da dívida pública mobiliária federal externa, em dólares, aumentou de 8,96% a.a. para 9,08% a.a. em decorrência do custo das novas captações, que passou a ser de 10,21%.

A maturidade média do estoque da dívida pública federal (DPF) ficou em 35,3 meses, inferior à meta programada para o ano, de 40 a 45 meses. O mesmo ocorreu com a dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), cujo prazo médio ficou em 28,1 meses, frente à meta de 34 a 38 meses.

A parcela da dívida vincenda em 12 meses alcançou 39,3%, para a DPF e 46,1% para a DPMFi, contra as metas de 26 a 32% e 30 a 35%, respectivamente.

As parcelas da dívida em renda fixa, indexadas a preços, ao câmbio e sujeitas a taxa flutuante mantiveram-se dentro das metas, destacando-se a substancial redução da dívida cambial, que contribuiu significativamente para a redução da exposição da DPF a crises externas e internas.

Ação Setorial do Governo

Plano Plurianual – Programas

A obrigação de este Tribunal de Contas classificar, em seu parecer prévio sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2004, os resultados dos programas governamentais em satisfatórios ou insatisfatórios decorre do § 1º do art. 20 da LDO 2004. Esse dispositivo previu, como parâmetros para essa classificação, os objetivos, as metas e as prioridades estabelecidos para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas em decorrência de créditos adicionais e decretos de limitação de empenho. Trata-se de atribuição não prevista para o exercício de 2005.

Para desincumbir-se da atribuição, o Tribunal enfrentou uma série de limitações, como: indisponibilidade ou insuficiência de dados e informações junto às fontes oficiais consultadas (Relatório de Avaliação do PPA 2004/2007, Sigplan e BGU); carência de atributos considerados indispensáveis para a classificação dos programas (indicador, produto, meta física e unidade de medida); diversidade de programas e ações no PPA 2004/2007 e indisponibilidade de dados de contingenciamento por programas governamentais. Some-se a esses elementos o fato de a Administração Pública ainda não dispor de um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme preceitua o § 3º do art. 50 da LRF.

Não obstante as restrições apontadas, foi desenvolvido referencial metodológico, aprovado quando da apreciação do TC nº 003.183/2005-3, o qual possibilitou a análise sistêmica inicial de 186 programas governamentais, cerca de 49% dos programas do PPA 2004/2007. Desse total, 171 programas eram oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e 15 eram provenientes do orçamento de investimento das empresas estatais.

Análise dos resultados obtidos para esse grupo de 186 programas revelou incongruências que acarretaram nova depuração da base de dados. Assim, foram excluídos 68 programas, restando 118 para classificação, dos quais 114 integravam os orçamentos fiscal e da seguridade social, 11 pertenciam ao orçamento de investimento e 3 eram comuns aos três orçamentos. Do grupo, 55 programas (47%) foram considerados satisfatórios e 63 (53%), insatisfatórios por não atingirem o percentual mínimo de execução física de 60% estabelecido.

Sob a ótica da "economia de recursos orçamentários", definida como o atingimento do percentual mínimo de execução física por meio da utilização de percentual de execução orçamentária inferior ao mínimo estabelecido, 9 (16%) dos 55 programas considerados satisfatórios podem ser assim classificados.

Dos 63 programas considerados insatisfatórios, em 33 deles (52% do grupo) houve, pelo critério adotado, "deseconomia de recursos orçamentários". Isso porque, além de não terem atingido o percentual de 60% de meta física, apresentaram execução orçamentária superior a 75%.

Dos 43 programas considerados prioritários, nos termos do Decreto n.º 5.248/2004, dentre os 118 programas analisados pelo TCU, 18 (42%) foram classificados como satisfatórios e 25 (58%), como insatisfatórios, segundo a metodologia utilizada.

Esses resultados não devem ser considerados isoladamente, em razão da fragilidade da análise efetuada em cumprimento à determinação legal. Fragilidade essa que decorre, principalmente, da baixa confiabilidade dos dados nos quais se baseou.

A análise desenvolvida pelo TCU evidenciou a oportunidade de melhoria do processo de planejamento. Para tanto, necessária a correta definição de indicadores e produtos esperados; desenvolvimento de sistema de custos; manutenção de base de dados atualizada, que contenha as

informações pertinentes à análise, como nível de execução de meta física e contingenciamento aplicado especificamente aos programas.

Necessário, ainda, tornar compatíveis os programas constantes da LOA com aqueles do PPA e definir metas e prioridades para o exercício antes da elaboração da lei orçamentária e não ao fim do exercício, como ocorreu em 2004.

Nesse contexto, deve-se ressaltar que a classificação ora empreendida por dever legal não constitui instrumento de orientação de políticas públicas, diversamente do que ocorre com as avaliações de programa propriamente ditas.

Avaliações da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

O Tribunal de Contas da União, por intermédio da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), realizou, durante o exercício de 2004, auditorias de natureza operacional nos seguintes programas: "Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes"; "Sistema Único de Segurança Pública"; "Bolsa-Família"; "Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos"; "Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas"; "Banco de Alimentos"; "Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos" e "Assistência Jurídica Integral e Gratuita".

Dentre as principais constatações das equipes de auditoria, destacam-se: insuficiência de recursos humanos e orçamentários, deficiência na avaliação dos resultados alcançados e necessidade de maior articulação entre os diversos atores participantes dos programas.

Ante as várias falhas apontadas, foram feitas diversas recomendações aos órgãos competentes visando contribuir para o aumento da efetividade dos programas avaliados, bem como para a melhoria de sua gestão e operacionalização.

Poder Legislativo

Durante o exercício de 2004, foi consignada ao Senado Federal dotação orçamentária no valor de R$ 2.034 milhões, da qual destacam-se o programa "Atuação Legislativa", que contou com 72% desse montante, e o programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União", que atingiu praticamente o restante da dotação.

Foram apresentadas ao Senado Federal 4.792 proposições, assim detalhadas: 63 propostas de emenda à Constituição (PEC); 371 projetos de lei do Senado Federal; 96 projetos de lei da Câmara dos Deputados; 87 medidas provisórias ou projetos de conversão; 1.494 projetos de decreto legislativo; 44 projetos de resolução do Senado Federal; 399 requerimentos de informação ou auditoria; 225 mensagens do Presidente da República ao Senado Federal e 2.013 pareceres.

Para a Câmara dos Deputados, foi consignada a dotação de R$ 2.286 milhões, tendo a maior parcela – 76% – sido destinada ao programa "Atuação Legislativa", seguido do programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União", que atingiu 23% do total das referidas despesas.

Segundo a Câmara dos Deputados, o número de proposições apresentadas à Secretaria-Geral da Mesa foi de 7.955. Desse total merecem destaque 5.684 proposições, detalhadas da seguinte forma: 1.051 requerimentos, 219 pedidos de renovação/prorrogação/concessão de rádio e televisão, 1.887 projetos de lei ordinária, 440 decretos legislativo e 2.807 indicações. Das 5.684 proposições apresentadas, apenas 689 foram apreciadas, ou cerca de 12%.

Poder Judiciário

No exercício de 2004, foi consignada ao Supremo Tribunal Federal (STF) a dotação de R$ 234 milhões. O relatório elaborado pelo STF registra que a atividade processual do órgão alcançou 103.407 decisões, contra 109.089 em 2003, assim tipificadas: 92.273 monocráticas e 11.134 colegiadas. Além disso, houve 5.931 despachos do Presidente.

O Superior Tribunal de Justiça, em 2004, contou com dotação orçamentária no valor de R$ 462 milhões. Segundo registrado pelo órgão, foram julgados, no exercício em exame, 241.309 processos, 11% a mais de processos em relação ao ano anterior. Conforme informação do STJ, essa variação positiva foi viabilizada por meio da especialização das unidades e dos servidores.

A Justiça Federal contou com dotação orçamentária de R$ 4.297 milhões, cerca de 64% desse montante destinado à ação "Prestação Jurisdicional na Justiça Federal". Destaca-se o aumento no número de processos julgados em relação ao exercício de 2003, da ordem de 54% na Justiça de 1º grau, 9% na Justiça de 2º grau e de 124% nos Juizados Especiais Federais.

À Justiça do Trabalho foi destinada dotação de R$ 6.407 milhões, sendo 70% na ação "Prestação Jurisdicional Trabalhista". No período em análise, foram ajuizadas nas Varas do Trabalho (Primeira Instância) 825.647 reclamações trabalhistas e julgadas 829.102 ações. O número de processos nos Tribunais Regionais do Trabalho foi de 470.775 e o de julgamentos, 434.575. O Tribunal Superior do Trabalho recebeu 130.712 ações e recursos e julgou 116.728 processos.

A Justiça Eleitoral contou com dotação orçamentária no montante global de R$ 2.519 milhões, dos quais, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 24% referem-se a ações típicas das eleições. Ressalte-se que o ano de 2004 foi marcado por eleições municipais. O relatório do TSE registrou que, ao final do exercício de 2003, o órgão apresentava estoque de 13.278 processos remanescentes. Em 2004, ingressaram e foram distribuídos 55.184 processos, sendo julgados 47.221, cerca de 194% a mais que o total julgado no exercício anterior.

A Justiça Militar, no exercício de 2004, contou com dotação orçamentária de R$ 189 milhões, sendo que 48% foram destinados ao programa “Previdência de Inativos e Pensionistas” e o restante ao programa “Prestação Jurisdicional Militar”. Segundo o Superior Tribunal Militar, foram julgados 1.346 processos, contra 1.368 julgamentos no exercício anterior, indicando uma variação de menos de dois pontos percentuais.

A dotação orçamentária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) foi de R$ 794 milhões. Em 2004, o TJDFT (1ª e 2ª instâncias) julgou 256.441 processos, compreendidas as duas instâncias, observando-se acréscimo de 9,57% em relação ao exercício anterior.

Ministério Público da União

Foi consignada ao Ministério Público da União (MPU), no exercício de 2004, dotação orçamentária no valor de R$ 1.615 milhões, destinados principalmente para o Ministério Público Federal (MPF), que absorveu 56% dos recursos, seguido do Ministério Público do Trabalho (MPT), com 25% dos recursos.

Quanto ao desempenho dos órgãos que compõem o MPU, em 2004, o MPF atuou em 45.279 processos. No MPT, foram recebidas 17.486 ações do Tribunal Superior do Trabalho, tendo sido restituídas 13.175. No Ministério Público Militar, foi registrada a movimentação de 9.147 processos, e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios foi chamado a pronunciar-se em 418.043 processos.

Poder Executivo

1) Programa Fome Zero

Os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União, em 2004, concluíram que o Programa Fome Zero, por si só, não é suficiente para promover as mudanças almejadas. Para tanto, são necessárias condições econômicas mais favoráveis, que não dependem apenas da atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome.

No que se refere à execução orçamentária, o Programa Fome Zero apresentou despesa empenhada, em 2004, no montante de R$ 9,9 bilhões, liquidado praticamente em sua totalidade. O Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome foi responsável pela execução de 54,4% dessa despesa.

2) Instituições Federais de Ensino Superior

Por meio da Decisão n.º 408/2002-TCU-Plenário, o Tribunal definiu um conjunto de indicadores de desempenho para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Com vistas a garantir maior consistência dos números examinados, optou-se por limitar o período de análise aos dois últimos anos (2003-2004). Quanto às principais variações ocorridas no período, pode-se ressaltar a elevação de 17,19% em 2004, em relação ao ano anterior, do valor médio do indicador referente ao custo das Ifes por aluno, representando um aumento real de 8,91% nesse último ano (considerando o IPCA de 7,60%).

No que diz respeito aos indicadores que refletem a qualidade dos produtos de ensino oferecidos pelas IFES - grau de envolvimento com a pós-graduação, conceito Capes e índice de qualificação do corpo docente, observa-se que as instituições mais bem posicionadas se encontram, predominantemente, no Sudeste e Sul do Brasil, enquanto que as situadas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste permanecem em posição intermediária. Os dados revelam, ainda que, apesar da pequena melhora dos indicadores em 2004 em relação a 2003, a região Norte continua apresentando índices consideravelmente piores que os das demais regiões.

Infra-Estrutura

Após demonstrar a sustentabilidade financeira da economia brasileira, o Governo Federal enfrenta o desafio de criar condições para a retomada do crescimento econômico sustentado. No entanto, segundo diagnóstico formulado pelo Ipea (2004), o bom desempenho observado em 2004 não garante, por si só, a obtenção de resultados semelhantes nos próximos anos.

Devido ao significativo crescimento econômico observado em 2004, a indústria passou a operar com elevados níveis de utilização da capacidade instalada, sendo que alguns setores estão operando em níveis críticos. Além disso, para continuar a crescer e a exportar, o País precisa resolver uma série de gargalos atualmente existentes nos mais variados setores da infra-estrutura, especialmente na área de transportes. Essas considerações devem ser vistas como alerta para a necessidade de serem realizados investimentos urgentes e vultosos em infra-estrutura.

Tomando por base os dados constantes do documento elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2004), a partir da síntese dos resultados de diversos estudos setoriais, estima-se que será necessário investir aproximadamente R$ 200 bilhões, nos próximos 5 anos, em infra-estrutura.

Os dados disponíveis sobre investimentos nos setores de energia elétrica, petróleo e gás, transportes e telefonia indicam uma estagnação em termos reais dos investimentos totais realizados ao longo do período que vai de 1999 a 2004. Além disso, observou-se um leve declínio do investimento privado. Contudo, devido a lacunas importantes nos dados, como a ausência de informações sobre o

investimento privado em geração de energia elétrica, deve-se ressaltar que a análise nesse caso deve ser mais qualitativa do que quantitativa.

Na análise dos dados de investimento em infra-estrutura, pode-se concluir que o governo federal não dispõe de informações consolidadas sobre a evolução dos investimentos públicos e privados. Além disso, não existe qualquer tipo de interação institucional efetivamente operacional cujo objetivo seja a geração sistematizada de relatórios gerenciais que permitam ter uma visão integrada, sob uma perspectiva macro-setorial, dos investimentos realizados em infra-estrutura no Brasil.

Assim sendo, os diagnósticos governamentais são feitos a partir de informações segmentadas, que geralmente não seguem o mesmo critério de apuração, tratamento e consolidação de dados. Em alguns setores, a discrepância entre os dados obtidos a partir de diferentes fontes (ministérios e agências reguladoras) revela a gravidade do problema. Também o tratamento dado aos pedidos de informações feitos pelo TCU, visando à realização deste trabalho, revela, em determinadas situações, a falta de gerenciamento efetivo das informações sobre o tema.

A principal restrição a investimentos em infra-estrutura nas últimas décadas tem sido a profunda crise fiscal do Estado brasileiro, caracterizada pelo comprometimento crescente das receitas governamentais com o pagamento de juros da dívida e pelo engessamento do orçamento. Dessa crise fiscal tem resultado uma pequena, senão nula, em alguns anos, capacidade para investir.

Considerando que a crise fiscal atingiu países em todo o mundo, a busca de soluções para superá-la também tem ocorrido no plano internacional. Uma dessas soluções, direcionada para viabilizar a realização de investimentos privados em projetos que não sejam auto-sustentáveis, é a celebração de Parcerias Público-Privadas (PPP). Note-se que essas parcerias têm sido utilizadas com freqüência no setor de infra-estrutura.

Em 2004, foi aprovada e sancionada a Lei nº 11.079, de 30.12.2004, cujo projeto, de autoria do Poder Executivo, havia sido encaminhado ao Congresso Nacional no ano anterior. Ainda que a promulgação dessa lei seja um marco importante, cabe ao Governo Federal continuar a promover amplos esforços no sentido de preencher as lacunas legais existentes, criar modelos regulatórios adequados às PPP e desenvolver a *expertise* requerida para gerir as parcerias.

Ainda buscando viabilizar a realização de investimentos públicos em infra-estrutura, o governo federal encetou negociações com o Fundo Monetário Internacional e os Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento com o fito de excluir determinadas despesas com investimentos públicos da composição do resultado primário, o que permitirá reduzir a restrição fiscal sobre esse tipo de gasto. Essas negociações tiveram êxito e, em 22.2.2005, o FMI distribuiu um comunicado dando apoio à iniciativa do governo gederal de iniciar um projeto-piloto nesse sentido. Estima-se que, por meio desse mecanismo, será possível liberar cerca de US$ 1 bilhão ao ano, entre 2005 e 2007, para investimentos em infra-estrutura e em outros setores que apresentem retornos macroeconômico e fiscal potencialmente fortes a médio prazo.

Por um lado, verifica-se que a consolidação dos fundamentos macroeconômicos emite sinais claros de que o Governo está sendo bem sucedido em encontrar saídas para o problema da restrição fiscal à expansão dos gastos públicos. Porém, por outro lado, um problema, cuja solução só deve ocorrer no médio ou no longo prazo, persiste e requer maior atenção por parte da sociedade e, em especial, do governo: a necessidade de fortalecimento institucional e de recomposição de quadros de pessoal adequadamente capacitados em diversos ministérios e órgãos ligados aos diferentes setores de infra-estrutura.

Esses problemas de ordem institucional afetam a viabilização de investimentos eficientes em infra-estrutura, sejam públicos ou privados. Afinal, eles acarretam uma deficiência sensível na

produção dos estudos necessários ao planejamento e ao acompanhamento de investimentos. Note-se que a falta de planejamento e acompanhamento adequados, por sua vez, implica a ausência ou a precariedade de políticas setoriais e a incapacidade operacional para contratar, gerir e fiscalizar a execução de obras, entre outros problemas que foram recorrentemente apontados ao longo do relatório.

Assim sendo, o correto balanceamento entre a necessidade de manter a despesa de pessoal dentro de níveis que não comprometam os resultados fiscais necessários à estratégia traçada pelo governo federal e a necessidade de dispor de uma estrutura de pessoal compatível com a expansão da economia representa um grande desafio para a Administração Pública.

A insuficiência de políticas e diretrizes macro-setoriais representa uma lacuna institucional importante, que, em diversas situações, gerou um clima de incertezas e aumentou a percepção de risco dos investidores privados. Aduz-se que, nesse contexto, as agências atuaram de forma anômala, exorbitando de seus mandatos legais, uma vez que, para regular os respectivos setores, foram obrigadas a tomar decisões que deveriam estar afetas aos organismos governamentais formuladores de políticas públicas.

Depreende-se que a questão da competência das agências reguladoras também está a merecer a atenção do Governo Federal, que buscou definir a divisão das competências entre as agências e os ministérios setoriais por meio do Projeto de Lei nº 3.337, apresentado em 2004 ao Congresso Nacional.

Para que as agências reguladoras cumpram efetivamente sua missão de propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento dos setores de infra-estrutura, é fundamental que disponham de um quadro de servidores estáveis e tecnicamente qualificados. Devido à suspensão liminar, pelo STF, da eficácia de diversos artigos da lei que definia a forma de contratação do quadro de pessoal das agências, elas foram compelidas a utilizar servidores com contratos temporários. Por um lado, essa solução permitiu evitar o colapso nos seus quadros de pessoal, mas, por outro, resultou em uma rotatividade de pessoal acima do desejável. Com a aprovação da Lei nº 10.871/2004, foi possível realizar concursos públicos visando compor o quadro permanente dessas entidades.

Outra questão de grande importância para o funcionamento pleno das agências reguladoras relaciona-se a sua autonomia orçamentária e financeira. Essa autonomia é fundamental para que as agências possam cumprir efetivamente seu mandato de regular e fiscalizar a execução de contratos altamente vultosos e de importância crucial para o desenvolvimento econômico do País. Em 2004, a Aneel, a ANP e a Anatel tiveram reduções no seu orçamento autorizado. Além disso, a exemplo do que ocorreu em anos anteriores, parte do seu orçamento foi contingenciado pelo Poder Executivo.

O contingenciamento de recursos vem atingindo as agências de forma diferenciada. O caso mais grave foi o da Aneel que, em 2003 e em 2004, teve reduções reais de aproximadamente 40% nos valores da execução orçamentária em relação a 2001 e 2002. Isso indica que parte das atividades antes realizadas pela agência teve que ser cortada nos dois últimos anos. Esse fato assume maior gravidade quando são considerados as reformas institucionais e os problemas enfrentados recentemente pelo setor elétrico.

O aprimoramento da atuação das agências reguladoras exige o estabelecimento de mecanismos que propiciem o controle social de suas atividades. Apesar do arcabouço legal existente, a experiência do TCU ao longo do acompanhamento da atuação dessas entidades demonstra que os arranjos institucionais elaborados visando viabilizar o controle social das agências reguladoras têm-se mostrado de eficácia limitada. Cônscio desse problema, o governo federal, por meio do Projeto de Lei nº 3.337/2004, procurou aprimorar os mecanismos de controle social. Entretanto, deve-se ressaltar que o desenvolvimento do controle social é um desafio de longo prazo, por envolver questões culturais, sociais e institucionais.

Outra questão relevante para a viabilização de investimentos em infra-estrutura, que acarretam a realização de obras de vulto, é o correto tratamento da questão ambiental. O Ministério do Meio Ambiente vem adotando medidas com vistas a compatibilizar seus procedimentos com a rotina de trabalho dos órgãos setoriais responsáveis pela implementação de empreendimentos e atividades que causem significativos impactos ao meio ambiente e a avaliar a efetividade do licenciamento junto a esses setores. Nesse sentido, foram realizados vários seminários com a participação de representantes dos órgãos ambientais das três esferas de governo, da sociedade civil, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Poder Legislativo para discutir o licenciamento ambiental, com destaque para os setores de infra-estrutura.

Além dessas conclusões de cunho geral, alguns pontos específicos relacionados a cada um dos setores analisados merecem destaque.

No setor de energia elétrica, deve-se assegurar a efetiva implementação das instituições previstas no novo modelo, no menor prazo possível. A experiência brasileira já demonstrou que a demora na implementação de um modelo ou a implementação apenas parcial dos arranjos propostos pode inviabilizar a adequada expansão do setor. Ademais, considerando a suspensão ou o cancelamento de obras hidrelétricas no sistema interligado, que equivaleu a 65% do total programado para ser realizado no horizonte 2001-2010, especial atenção deve ser dada à expansão do setor elétrico.

Ademais, os encargos do setor elétrico devem ser aperfeiçoados, em especial, no que concerne à Conta Consumo de Combustíveis, que alimenta graves ineficiências no setor. Além disso, outras questões regulatórias merecem destaque, como a necessidade de aprimorar a metodologia aplicada nas revisões tarifárias periódicas das concessões de distribuição de energia elétrica e de implementar revisões tarifárias no caso das concessões de transmissão.

Finalmente, cumpre destacar a prioridade conferida à universalização do acesso à energia elétrica. Dando concretude à essa prioridade, em 2004, foi instituído o programa "Luz para Todos", com o objetivo de levar energia elétrica para 12 milhões de pessoas do meio rural até 2008.

Já no setor de petróleo e de gás, cabe destacar que, após a flexibilização do monopólio, houve expressivo avanço da participação da indústria do petróleo no PIB brasileiro. Segundo a ANP, alguns dos fatores que explicam esse aumento são a evolução do preço do petróleo no mercado internacional; o aumento de produção de petróleo e de gás natural no território nacional; a maior agregação de valor aos produtos do refino e as modificações introduzidas pela Lei do Petróleo, particularmente em relação às atividades de exploração e produção. Nesse segmento, houve expressivo aumento dos investimentos realizados pela Petrobras e por empresas privadas.

Foi importante a evolução do tratamento dado a questões ambientais nas rodadas de licitação de novos blocos de exploração de petróleo e de gás. Desde a quinta rodada de licitações, critérios conservadores na licitação de blocos são definidos visando excluir as áreas protegidas e as respectivas zonas de amortecimento. Os avanços tiveram seqüência e, na sexta rodada de licitações, verificou-se uma maior integração entre a ANP e os órgãos ambientais, da qual resultou a anuência dos órgãos ambientais à licitação de todos os blocos selecionados.

Cabe ressaltar, ainda, o início do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a edição da Lei nº 11.097, de 13.1.2005, que contém as diretrizes para o uso de biocombustíveis na política energética nacional.

Os desafios relacionados à infra-estrutura de transportes são muito grandes, uma vez que parte dessa infra-estrutura encontra-se em estado precário de conservação, em especial as rodovias. Dos 74.681km de rodovias vistoriados pela Confederação Nacional dos Transportes em 2004, 74,7%

apresentavam algum grau de imperfeição, tendo 36,4% sido considerados deficientes, 23,7% ruins e 14,6% péssimos.

Assim sendo, são necessários investimentos tanto na recuperação como na expansão dos diferentes modais de transportes, o que deve ser feito sob a perspectiva de corrigir distorções históricas associadas ao predomínio do transporte rodoviário e possibilitar a integração dos modais, com vistas a favorecer a logística de transportes no País.

Em relação aos demais setores do transporte, cabe ressaltar que o desenvolvimento do setor aquaviário passa necessariamente pelo aumento da intermodalidade de transportes. Além disso, é preciso equacionar sérias imperfeições na modelagem do setor ferroviário, que impedem a adequada expansão desse modal de transportes. Vale ressaltar a necessidade de fortalecimento institucional das agências reguladoras e do Ministério dos Transportes, em especial do Dnit, particularmente no que toca à formação de quadros técnicos suficientes e bem preparados.

No setor de telecomunicações, as reformas regulatórias e a privatização viabilizaram a ampliação do investimento no setor, que foi o responsável por parcela significativa do investimento em infra-estrutura nos últimos cinco anos. No entanto, três pontos necessitam de especial atenção do Poder Público para que o setor continue a se desenvolver e traga maiores benefícios à sociedade.

Em primeiro lugar, destaca-se a ausência de uma política governamental clara para a utilização dos recursos do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust). A inexistência dessa política impede a utilização dos R$ 3,7 bilhões arrecadados pelo fundo.

Em segundo lugar, a deficiência no controle das metas de universalização pela Anatel desqualifica tecnicamente suas conclusões sobre o efetivo cumprimento dessas metas. Dada a importância econômica e os grandes investimentos associados ao tema, é fundamental que os processos da agência relacionados a esta questão sejam inteiramente revistos.

Deve-se salientar, ainda, a incipiente atividade de regulação econômica desenvolvida pela Anatel, cuja relevância fica ainda maior em decorrência dos aumentos de tarifas de serviços locais de telefonia fixa que superaram largamente a inflação nos últimos 5 anos. Essa atuação ineficaz da agência gerou um vácuo institucional e abriu espaço para o surgimento de questionamentos em outras instâncias que não a do regulador econômico. Isso acabou por gerar um clima de incertezas e prejudicou o desenvolvimento do setor.

8.2 CONCLUSÃO

Em consonância com as diretrizes aprovadas pelo Plenário, o presente relatório contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos aplicados pelos Poderes da República 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 foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração dos projetos de pareceres prévios ora submetidos à apreciação do Plenário.

Referidos projetos de pareceres prévios são conclusivos no sentido de reconhecer que os órgãos dos três Poderes observaram os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, que os balanços demonstraram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2004, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuando-se, no entanto, as ressalvas adiante assinaladas.

Com o objetivo de corrigir as impropriedades identificadas e, por conseguinte, aprimorar o funcionamento da Administração Pública, propõe-se a expedição das recomendações cabíveis aos órgãos competentes.

Devem ser ressalvadas, em relação ao Poder Executivo, as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

I. utilização de metodologia inadequada para o cálculo dos limites mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (*caput* do art. 212 da Constituição Federal), ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (§ 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), uma vez que: não foram computados juros e multas dos respectivos impostos; houve dedução indevida de transferências outras que não de impostos e foram computadas gastos que não configuram, nos termos legais, despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino;

II. não observância da aplicação mínima do equivalente a 30% dos recursos a que se refere o supramencionado art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2004 foi de 25,2%;

III. falta de registro das receitas advindas da dívida ativa da União, referentes aos créditos parcelados no âmbito do "Programa de Recuperação Fiscal", nas contas específicas existentes no plano de contas da União, de forma a identificar o principal, os juros e as multas;

IV. 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;

V. fragilidades do controle contábil da dívida ativa da União e da arrecadação dela decorrente, gerando valores informados superiores em 160% àqueles contabilizados;

VI. concentração da aplicação dos recursos do Programa de Financiamento às Exportações em poucas empresas exportadoras;

VII. inexistência de avaliação periódica dos resultados das políticas de incentivo fiscal na redução das desigualdades regionais e no desenvolvimento dos setores beneficiados;

VIII. ausência de sistemática de suspensão de incentivos fiscais a pessoas jurídicas enquadradas no art. 59 da Lei nº 9.069/1995;

IX. apresentação de informações de entidades contábeis extintas, mas com saldos contábeis em contas diversas, o que dificulta o conhecimento da real situação econômico-financeira dessas entidades, bem assim o tratamento adequado de seu patrimônio pelos órgãos responsáveis (Deliq);

X. não-incorporação de informações do BNDES, Bacen, Emgea, CEF e FADS (entidades integrantes de saldos contábeis), no BGU, por não observarem os prazos estabelecidos na Norma de Encerramento de exercício emitida pela STN;

XI. inclusão indevida dos fundos especiais nas demonstrações contábeis da administração indireta, à semelhança do que ocorreu no exercício anterior, sem considerar eventual existência de vínculo com a Administração direta;

XII. classificação inadequada da empresa pública Valec considerada, no BGU, como sociedade de economia mista;

XIII. ausência de critérios claros e consistentes para a classificação das antigas "gestões" nos atuais "órgãos subordinados";

XIV. utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis, em especial no que se refere:

a) à falta de eliminação das transações governamentais no balanço financeiro geral, especialmente por não apresentarem valores iguais no lado dos ingressos e dispêndios;

b) à falta de segregação dos saldos de deduções de receitas, entre receita corrente e de capital, nos balanços financeiro e orçamentário e na demonstração das variações patrimoniais, de maneira a permitir a apuração do valor líquido de cada um dos grupos;

c) à falta de eliminação das gestões remanescentes do órgão Senado Federal;

d) à falta de eliminação, nos balanços, de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias, acréscimos e decréscimos patrimoniais e direitos e obrigações de saque;

e) à apresentação de divergências de consolidação do balanço financeiro nas contas "Ajuste Patrimônio/Capital" e "Pessoal a Pagar";

f) a divergências de consolidação, no Siafi, do valor total de dispêndios de autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social com as não-pertencentes a esse orçamento;

XV. utilização de procedimentos inadequados para apresentação das demonstrações contábeis, especialmente no que diz respeito à:

a) registro incorreto dos valores de transferências extra-orçamentárias nos grupos de ingressos e dispêndios orçamentários do balanço financeiro;

b) registro incorreto das informações do grupo "obrigações em circulação";

c) registro incorreto dos valores do balanço orçamentário consolidado, devido à segregação de valores de créditos orçamentários e movimentação financeira;

d) utilização inadequada do termo "reavaliação" nos grupos contábeis relacionados à decréscimos/acréscimos patrimoniais da demonstração das variações patrimoniais;

e) registro incorreto de valores da previsão adicional de receita oriunda de *superavit* financeiro, por desequilibrar o balanço e não evidenciar corretamente a situação econômico-financeira da entidade;

f) apresentação inadequada de valores junto a empresas públicas e sociedades de economia mista que, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, apresentam saldos contábeis em contas de receitas e despesas extra-orçamentárias na demonstração das variações patrimoniais, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União.

XVI. omissão, à semelhança do exercício anterior, de nota explicativa sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

XVII. inconsistência nos valores dos balanços patrimoniais constantes do Siafi (transação "BALANSINT") e os impressos no BGU referentes à Administração direta, fundos, autarquias e fundações;

XVIII. impossibilidade de conferência da integridade das operações de alienações de bens móveis, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados;

XIX. existência de diferenças de conciliação entre os saldos contábeis da conta única e os valores efetivamente depositados no Banco Central;

XX. 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 realizado", 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;

XXI. ausência de apuração de 58% dos índices dos indicadores dos programas no exercício de 2004;

XXII. inexistência de indicadores em 14% dos programas e informações insuficientes em 37% dos programas;

XXIII. inexistência de registro, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan), dos dados relativos à execução física em 25% das ações constantes do orçamento da União;

XXIV. inexistência de produto e unidade de medida em 8% das ações do PPA 2004/2007;

XXV. existência de ações com mais de um produto em 16% dos programas prioritários;

XXVI. execução orçamentária de programas do orçamento de investimento das estatais acima da dotação autorizada na LOA 2004;

XXVII. subestimação ou superestimação de metas físicas, tanto previstas quanto executadas, e inadequação da descrição de produtos de programas;

XXVIII. divergência, no BGU, entre as informações prestadas pelos ministérios e o anexo do Sigplan;

XXIX. não-indicação da totalidade dos programas do PPA 2004/2007 no BGU 2004;

XXX. inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

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:

a) 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;

b) implemente sistema de informações que permita acompanhar e consolidar os dados sobre investimentos públicos e privados em infra-estrutura;

c) 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;

d) 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;

e) 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;

f) consolide os conselhos interministeriais responsáveis por assessorar o Presidente da República nas áreas de energia e transportes;

II. ao Ministério da Fazenda que:

a) registre as receitas advindas da dívida ativa da União, referentes aos créditos parcelados no âmbito do "Programa de Recuperação Fiscal", nas contas específicas existentes no plano de contas da União, de forma a identificar o principal, os juros e as multas;

b) 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;

c) oriente os órgãos e entidades da Administração direta e indireta que gerenciam créditos da dívida ativa da União para que forneçam, tempestivamente, as informações necessárias ao tratamento contábil dessas operações;

III. 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;

IV. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

a) elabore os indicadores de desempenho e apure os atributos ainda não definidos para os programas do Plano Plurianual 2004/2007, de acordo com o disposto no inciso VI do art. 2º do Decreto nº 2.829, de 30 de outubro de 1998;

b) corrija as inconsistências de metas físicas das ações dos programas do Plano Plurianual 2004/2007, em consonância com o inciso VII do art. 2º do Decreto nº 2.829/1998;

c) apure as metas físicas e os produtos ainda não definidos para as ações dos programas do Plano Plurianual 2004/2007, nos termos do inciso VII do art. 2º do Decreto nº 2.829/1998;

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;

e) adote medidas com vistas a manter atualizadas as informações constantes do Sigplan relativas às metas físicas alcançadas na execução das ações dos respectivos programas;

V. ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que:

a) promova a reformulação dos critérios operacionais do Proex, de molde a desconcentrar as operações de exportação dos produtos nacionais, com vistas a diversificar os setores econômicos e ampliar o número de empresas a serem beneficiadas pelo programa;

b) 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;

VI. 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;

VII. ao Ministério da Integração Nacional que adote, no prazo de cento e vinte dias, providências para instituir sistema de avaliação de impactos das políticas incentivos fiscais de isenção e redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica nas áreas das extintas Sudene e Sudam, e mantenha o Tribunal informado das medidas implementadas;

VIII. ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Secretaria de Patrimônio da União que realizem, junto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estudos jurídico-contábeis com o propósito de desenvolver mecanismos que possibilitem o registro, no balanço patrimonial, dos bens imóveis passíveis de uso, cessão, alocação ou alienação pelo INSS, com observância do princípio contábil do conservadorismo;

IX. a todos os Ministérios que divulguem no Sigplan dados gerenciais referentes à execução do plano plurianual, em cumprimento ao art. 14, §1º, inciso I, alínea "e", da LDO de 2004;

X. à Casa Civil da Presidência da República que adote medidas com vistas à apresentação de projeto de lei, por parte do Presidente da República, para a consolidação da legislação relativa aos benefícios fiscais, em especial os da área da Suframa e da chamada Amazônia Ocidental;

XI. à Secretaria da Receita Federal, juntamente com o Ministério da Cultura, que adote sistemática de suspensão de incentivos fiscais a pessoas jurídicas enquadradas no art. 59 da Lei nº 9.069/1995;

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que:

a) utilize metodologia adequada para o cálculo dos limites mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (*caput* do art. 212 da Constituição Federal), ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (§ 6º do art. 60 do ADCT);

b) analise os saldos contábeis dos órgãos extintos e, em conjunto com o Departamento de Extinção e Liquidação, avalie se os saldos patrimoniais apresentados têm correspondência física ou se referem a saldos contábeis residuais, providenciando os ajustes necessários;

c) classifique as contas dos fundos especiais de acordo com o respectivo órgão/entidade gestor, quer na Administração direta, quer na indireta;

d) classifique corretamente as contas da Engenharia, Construções e Ferrovias S/A como empresa pública;

e) reclassifique os fundos especiais de acordo com a origem do órgão ou entidade a que se encontrem subordinados (administração direta e indireta);

f) disponibilize, o mais breve possível, no Siafi (transação “CONGESTÃO”), informações sobre os órgãos sucessores de cada gestão;

g) solucione os diversos problemas relacionados à apresentação das demonstrações contábeis, em especial quanto à disposição dos diversos itens de informação e à utilização de grupos de contas contábeis inadequadas para a entidade contábil;

h) inclua, nas notas explicativas do BGU, informações detalhadas sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

i) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, mecanismos para determinar às entidades integrantes de saldos contábeis no Siafi que cumpram os prazos prescritos na norma de encerramento do exercício;

j) implemente mecanismo de certificação da baixa contábil de valores de bens móveis quando alienados;

k) envide esforços no sentido de solucionar as pendências relacionadas às diferenças de conciliação da conta única;

l) 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 dispostos 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;

XIII. à Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que inclua a autarquia Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha, a Fundação Habitacional do Exército e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social nos orçamentos fiscal e da seguridade social;

XIV. 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;

XV. à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda que, em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, inclua, nos próximos demonstrativos de benefícios creditícios e financeiros, as subvenções concedidas aos produtores de borracha natural (Lei nº 9.479/1997), às embarcações pesqueiras nacionais (Lei nº 9.445/1997), aos adquirentes de veículos automotores novos movidos a álcool (Lei nº 10.612/2002) e aos consumidores finais do sistema elétrico nacional interligado (Lei nº 10.604/2002);

XVI. ao Departamento de Extinção e Liquidação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a STN, 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.

XVII. às empresas Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais; Serviço Federal de Processamento de Dados; Casa da Moeda do Brasil; Banco do Estado do Piauí S.A.; Petróleo Brasileiro S.A.; *Braspetro Oil Services Company*; Companhia Energética de Alagoas; Centrais Elétricas de Rondônia S.A.; *Petrobras International Finance Company*; *Petrobras Netherlands B.V.* e *Petrobras International Braspetro B.V.* que observem os limites impostos na lei orçamentária anual para a execução do orçamento de investimento, em cumprimento ao disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

XVIII. à Secretaria Federal de Controle Interno que promova a inclusão da totalidade dos programas e ações do Plano Plurianual 2004/2007 no BGU, de forma a cumprir o disposto no § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observado o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2004, 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 constituam motivo maior que impeça a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2004, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2004, bem como este 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 2004, 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER

Relator

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 2004, 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 2004, bem como este 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 então Presidente Excelentíssimo Senhor João Paulo Cunha 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

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 2004, 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 2004, bem como este 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 então Presidente Excelentíssimo Senhor José Sarney 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

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 2004, foi apresentada pelo Presidente daquela Suprema Corte 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 Supremo Tribunal Federal referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 Supremo Tribunal Federal de responsabilidade do ex-Presidente Excelentíssimo Senhor Ministro Maurício José Corrêa e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Nelson Jobim, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que todos os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPERIOR TRIBUNAL 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;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Superior Tribunal de Justiça, atinente ao exercício financeiro de 2004, foi apresentada pelo Presidente daquela Corte Superior 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 Superior Tribunal de Justiça referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 Superior Tribunal de Justiça de responsabilidade do ex-Presidente Excelentíssimo Senhor Ministro Nilson Vital Naves e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Vidigal, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que todos os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

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 2004, 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 2004, bem como 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 Nilson Vital Naves e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Vidigal, 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

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 2004, 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 2004, bem como este 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 Francisco Fausto Paula de Medeiros e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Vantuil Abdala, 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

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 2004, 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 análise técnica sobre as contas da Justiça Eleitoral referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral Excelentíssimo Senhor Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

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 a prestação de contas da Justiça Militar, atinente ao exercício financeiro de 2004, foi apresentada pelo Presidente do Superior Tribunal Militar 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 Militar referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 então Presidente do Superior Tribunal Militar Excelentíssimo Senhor Ministro José Júlio Pedrosa 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E 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 Territórios, atinente ao exercício financeiro de 2004, 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 Territórios referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 Desembargador Natanael Caetano Fernandes e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Desembargador José Jeronymo Bezerra 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

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 2004, 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 2004, bem como este 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 Procurador-Geral da República, Excelentíssimo Senhor Cláudio Lemos Fonteles, 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.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
Relator

9 PARECERES PRÉVIOS E VOTOS DOS MINISTROS E AUDITORES

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observado o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2004, 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 constituam motivo maior que impeça a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2004, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2004, bem como este 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 2004, 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.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

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 2004, 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 2004, bem como este 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 então Presidente Excelentíssimo Senhor João Paulo Cunha 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

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 2004, 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 2004, bem como este 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 então Presidente Excelentíssimo Senhor José Sarney 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

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 2004, foi apresentada pelo Presidente daquela Suprema Corte 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 Supremo Tribunal Federal referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 Supremo Tribunal Federal de responsabilidade do ex-Presidente Excelentíssimo Senhor Ministro Maurício José Corrêa e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Nelson Jobim, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que todos 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPERIOR TRIBUNAL 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;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Superior Tribunal de Justiça, atinente ao exercício financeiro de 2004, foi apresentada pelo Presidente daquela Corte Superior 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 Superior Tribunal de Justiça referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 Superior Tribunal de Justiça de responsabilidade do ex-Presidente Excelentíssimo Senhor Ministro Nilson Vital Naves e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Vidigal, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que todos 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

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 2004, 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 2004, bem como 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 Nilson Vital Naves e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Vidigal, 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

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 2004, 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 2004, bem como este 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 Francisco Fausto Paula de Medeiros e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Vantuil Abdala, 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

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 2004, 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 análise técnica sobre as contas da Justiça Eleitoral referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral Excelentíssimo Senhor Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

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 a prestação de contas da Justiça Militar, atinente ao exercício financeiro de 2004, foi apresentada pelo Presidente do Superior Tribunal Militar 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 Militar referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 então Presidente do Superior Tribunal Militar Excelentíssimo Senhor Ministro José Júlio Pedrosa 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E 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 Territórios, atinente ao exercício financeiro de 2004, 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 Territórios referentes ao exercício de 2004, bem como este 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 Desembargador Natanael Caetano Fernandes e do atual Presidente, Excelentíssimo Senhor Desembargador José Jeronymo Bezerra 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

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 2004, 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 2004, bem como este 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 Procurador-Geral da República, Excelentíssimo Senhor Cláudio Lemos Fonteles, 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 14 de junho de 2005 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Benjamin Zymler, Ministro-Relator – Marcos Vilaça, Ministro – Valmir Campelo, Ministro – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Lincoln Magalhães da Rocha, Ministro-Substituto – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA

DECLARAÇÃO DE VOTO

Srs. Ministros,

Sr. Procurador-Geral

Felicito o Ministro Benjamin Zymler – e não o faço por mera formalidade, mas por imperativo de justiça – pelo competente trabalho que acaba de nos apresentar. Verifico que é análise marcada pela razoabilidade, consciente da suprema relevância de uma gestão administrativa centrada no equilíbrio das finanças públicas, mas que não deixe de ser construtiva, tendo em vista que um dos aspectos de interesse na apreciação da contas do Governo da República é avaliar como o gerenciamento financeiro contribui para o desenvolvimento econômico e social do País.

Diante desse contexto, para me restringir a um tema, tomo a liberdade de acrescentar comentários ao tópico do relatório que trata do uso dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis), questão a que tenho me dedicado já há algum tempo.

Ao descrever a evolução dos investimentos em infra-estrutura, o relatório nos mostra que 2004 foi pior do que os cinco anos anteriores em termos de recursos aplicados no setor. O segmento de transportes, naturalmente, seguiu o mesmo comportamento no ano, só sendo melhor do que 2003, com um volume de menos de 4 bilhões de reais, somados os investimentos públicos e privados.

Enquanto isto, também no ano de 2004, perto de 10 bilhões de reais concernentes à arrecadação da Cide sobraram no caixa do Tesouro Nacional, sem aproveitamento nas finalidades apropriadas, entre elas precisamente a infra-estrutura de transportes.

Nota-se que a execução do orçamento dos transportes, formado substancialmente de acordo com a estimativa de receitas dadas pela Cide, tem sido alvo freqüente e preferido de contingenciamento ao longo dos exercícios. O objetivo é garantir a consecução das metas fiscais de superávit primário, com a geração de economias que em grande parte são revertidas para o pagamento de juros da dívida pública.

Compreendo que a utilização dos recursos da Cide para a composição do superávit primário, em detrimento da sua vocação constitucional de melhoria dos transportes, como ocorrido não apenas em 2004, mas ainda nos anos antecedentes e subseqüentes, não se constitui numa prática louvável.

Quando a Cide foi criada, em 2001, para valer a partir de 2002, o País já trabalhava com metas de superávit primário, estando a Lei de Responsabilidade Fiscal também em pleno vigor.

Assim, teoricamente, as despesas custeadas com a Cide não deveriam afetar o resultado primário, considerando que faziam contrapartida com uma nova fonte de receitas, derivada do sacrifício da população. De fato, o aumento de despesas seria compensado com o aumento das receitas, tornando nulo o efeito sobre o saldo das contas primárias.

Na realidade, o superávit primário tem sido alcançado, em boa medida, graças à elevação da carga tributária e ao corte dos investimentos sociais e estruturais, não se traduzindo propriamente numa economia de recursos, que adviria autêntica, por exemplo, da redução das despesas correntes.

Tenho para mim que se deva procurar um equilíbrio entre a diminuição do endividamento público e o desenvolvimento econômico. Concentrar todo o esforço no superávit primário, com o intento de baixar em ritmo acelerado a relação da dívida sobre o PIB, fazendo zerar os investimentos, parece não

ser um bom caminho. Afinal, além do ajuste fiscal, o crescimento sustentável depende também da preparação estrutural do País, como o oferecimento de uma malha viária adequada. Lembrem-se dos prejuízos causados pela falta de expansão do setor energético, que culminou no colapso do sistema em 2001.

Em 2004, ano que aqui é de interesse, talvez tenha havido demasiada austeridade na realização do superávit primário, que refletiu de forma bastante negativa nos investimentos em infra-estrutura, como antes mencionado.

Efetivamente, a meta de economia fixada para o ano pela LDO, com relação às contas do Governo Federal, era de 3,15% do PIB, equivalente a 55,7 bilhões de reais. No final do exercício, por ato próprio do Governo, chegou a 61,3 bilhões de reais. Significa que 5,6 bilhões de reais poderiam ter sido investidos em infra-estrutura, com recursos da Cide, sem contrariar o compromisso fiscal.

Conquanto a dívida pública venha caindo com relação ao PIB, em termos nominais ela é cada vez maior. Isto porque toda a rigidez fiscal, materializada no superávit primário, não é suficiente para liquidar os juros moratórios do mesmo período.

Se pensarmos sempre em atingir o maior resultado primário possível, provavelmente nunca teremos recursos para aplicar em investimentos, nem conseguiremos amortizar parcela do principal da dívida. Será indefinido o tempo de estagnação econômica, ainda que em alguns setores haja disponibilidades financeiras crescentes, como o de transportes, financiado pela Cide.

Com razão, as receitas provenientes da Cide são vinculadas a determinados investimentos. Como não podem ser empregadas no pagamento de encargos da dívida, a supressão dos investimentos acarreta a manutenção dos recursos em caixa, como vem acontecendo. Em resumo, estão servindo tão-somente para compor o resultado do superávit primário.

Mais grave seria se os recursos da Cide estivessem sendo desviados de sua finalidade e utilizados no pagamento do serviço da dívida. No processo que resultou no Acórdão nº 938/2002-TCU-Plenário, foi demonstrado que, à margem do que determina a Constituição Federal, pelo menos 2,7 bilhões de reais da Cide, entre 2002 e 2003, se destinaram a satisfazer juros. Como conseqüência da referida deliberação, em 2004 o Governo se absteve do procedimento, conforme se reportaram os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão nos autos do processo TC-013.023/2004-5.

Creio que o mais importante, no ajuste fiscal, é a obtenção contínua de superávites primários, sem que isto importe necessariamente a eliminação de investimentos. Com redução paulatina do endividamento, feita de modo planejado e seguro, o País poderá perfeitamente obter e manter perante o mercado externo a credibilidade quanto à sua capacidade de pagamento da dívida, possibilitando a alavancagem dos recursos estrangeiros essenciais para o aquecimento da economia.

Haveria que se ter, digo novamente, uma proporção responsável entre o enxugamento da dívida e o nível de investimentos. Nem esbanjamento, nem penúria.

De acordo com a política de recomposição fiscal de 2004, superávites primários elevados precisariam ser conseguidos a cada ano, incessantemente. Todavia, o Governo já admite uma flexibilização de 3 bilhões de reais no superávit primário para o ano de 2006, conforme o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual se prevê que seja também autorizada em 2007. Tais recursos deverão atender investimentos em infra-estrutura.

Mesmo assim, depreendo que ainda é pouco, considerando as necessidades do setor, a existência de disponibilidades para investimentos e a exeqüibilidade de moderação das metas atuais de superávit primário sem comprometimento da progressiva diminuição do endividamento.

Em todo caso, quanto à questão da procura de alternativas para o financiamento da infra-estrutura, com desoneração do orçamento da União, devo louvar os avanços conquistados com relação ao programa de parcerias público-privadas, que indicam ser uma forma inteligente e controlada de desenvolvimento.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de junho de 2005

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro

CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA – EXERCÍCIO DE 2004

DECLARAÇÃO DE VOTO

Na Sessão Especial de hoje, o Tribunal de Contas da União se reúne para desempenhar, pela septuagésima vez, uma de suas mais importantes atribuições, que é a missão constitucional de apreciar as Contas do Governo da República.

Temos como peça básica para estudo, reflexão, discussão e votação o completo e exato trabalho que acaba de nos apresentar o eminente Ministro Benjamin Zymler, relativamente ao exercício de 2004.

A análise da gestão governamental a que procedeu o ilustre autor do Relatório e Projetos de Pareceres Prévios bem demonstra a experiência acumulada por Sua Excelência ao longo de sua destacada atuação como Analista e Secretário de Controle Externo, Auditor e Ministro deste Tribunal. Em todas essas relevantes funções, vem deixando sempre excepcional contribuição, presente em seus lúcidos pareceres e excelentes trabalhos e votos.

O Senhor Relator, no estudo que empreendeu com exemplar dedicação – fundamentado nos Balanços Gerais da União, no Relatório do Controle Interno e nos demais demonstrativos e documentos exigidos pela legislação específica –, mostrou com clareza e objetividade todo o desenvolvimento da ação governamental no ano próximo passado.

Ponto a destacar do trabalho em apreciação é o referente às recomendações exaradas nas Contas alusivas ao exercício de 2003, em que o Ministro Zymler faz uma síntese das providências adotadas pelo Governo para a correção das falhas apontadas naquele período.

Não há como negar que os aconselhamentos e determinações daqui emanados, no desempenho dos diversos níveis da ação fiscalizatória que nos incumbe, alicerçam a missão constitucional deste Tribunal, uma vez que buscam assegurar a observância de princípios fundamentais insculpidos na Lei Maior: da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na gestão pública. Daí a importância do monitoramento tempestivo de tais orientações, o que deve constituir prioridade absoluta entre nossos instrumentos de controle.

Assim, vejo com grande preocupação o fato de algumas de nossas advertências expedidas no ano anterior não terem surtido os efeitos desejados.

Refiro-me inicialmente à recomendação dirigida a todos os Ministros de Estado, no sentido de que dessem cumprimento ao disposto no art. 165, § 7º, da Constituição Federal, priorizando, na execução do orçamento de investimento das empresas estatais, a redução das desigualdades inter-regionais, ao lado de outras políticas igualmente necessárias nesse sentido.

Com efeito, percebe-se que, também no exercício de 2004, a execução consolidada dos valores investidos por esse importante setor da economia nacional permanece concentrada nas regiões Sul e Sudeste, além dos gastos direcionados ao exterior. Inegavelmente, esse procedimento tem significativa parcela de contribuição para o cada vez mais crescente nível de concentração de renda observado no País.

Como se sabe, a desigualdade tem na miséria a sua pior dimensão. O grande Celso Furtado passou a vida dizendo que a uniformidade social é uma condição necessária para superar o subdesenvolvimento.

Portanto, é inaceitável a absurda concentração da riqueza em nossa sociedade, requerendo urgentemente que as autoridades competentes ataquem o problema de frente, com reformas que propiciem um processo efetivo e rápido de redução das desigualdades.

A propósito, há mais de cinco anos venho repetindo que a Lei de Responsabilidade Fiscal é condição necessária, mas não suficiente para o esforço de erradicação dos graves problemas sociais do País.

Em junho de 2000, quando aqui relatei as Contas do Governo referentes a 1999, já dizia da conveniência e oportunidade da instituição de uma Lei de Responsabilidade Social no Brasil. Acredito que ela deveria nortear a atuação dos gestores públicos prioritariamente para as camadas menos favorecidas da sociedade, constituindo avanço em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Seria imperativa, adotando critérios de aferição qualitativos e quantitativos, com controle de mérito dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais.

Entendo que a futura Lei de Responsabilidade Social deveria dispor, ainda, acerca de diagnóstico anual elaborado por região, com base em indicadores sociais referentes a expectativa de vida, renda, desemprego, educação, saúde, saneamento básico, habitação, população em situação de risco nas ruas, segurança pública, entre outros. Teria o foco da alocação dos recursos públicos na prosperidade dos brasileiros. Deveria impor metas de melhoria social, com vistas a reduzir a exclusão social no País.

Outras causas da desigualdade e da pobreza já não são estranhas a mais ninguém, como o subemprego estrutural, cuja solução é reconhecida pelos estudiosos do assunto como mecanismo automático de distribuição de renda e de reversão da tendência concentracionista do nosso sistema econômico e social.

Ocorre que é missão quase impossível assegurar trabalho digno e adequadamente remunerado a todos os cidadãos num País onde um em cada quatro indivíduos com mais de 10 anos de idade não completou quatro anos de estudo.

E quanto a esse aspecto, cobra relevo mais uma recomendação formulada por esta Corte nas Contas do Governo do ano passado que não mereceu a devida atenção dos órgãos competentes.

Ela foi dirigida ao Senhor Ministro de Estado da Educação, em conjunto com os Senhores Ministro de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Teve por fim a implementação de medidas, no sentido de definir o valor mínimo nacional do custo por aluno/ano, previsto no art. 6º da Lei nº 9.424/96, no âmbito do Fundef, de acordo com o disposto nos arts. 211, § 1º, da Constituição Federal, e 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), observadas as diretrizes estabelecidas na Decisão nº 871/2002-TCU – Plenário.

Ao analisar as justificativas oferecidas pelo Titular da Pasta da Educação (Ofício nº 311/2005/SE/GAB, de 4/5/2005), percebe-se que o valor mínimo nacional do custo por aluno, previsto no art. 6º da citada Lei nº 9.424/96, que deveria servir de base para a complementação da União aos recursos do Fundef, não corresponde ainda ao custo do padrão mínimo de qualidade de ensino, na forma definida pela legislação pertinente.

Além disso, em 2004, não houve a observância da aplicação mínima do equivalente a 30% dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF) na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alcançando-se apenas 25,2% no exercício.

O papel da educação, diante das profundas transformações, em matéria política, social, econômica e cultural por que passa a sociedade moderna, obriga as autoridades competentes não só a um

trabalho de muita reflexão, mas também à adoção de medidas concretas em face dos inúmeros desafios a enfrentar.

Não se pode desconhecer que no mundo atual a universalização do ensino básico, com a conseqüente erradicação do analfabetismo, é condição primeira para a aspiração ao desenvolvimento. De outra parte, não há como conceber política pública de educação que não contemple o combate rigoroso ao grave problema do afastamento por abandono no ensino fundamental, responsável pelo agravamento do quadro do chamado analfabetismo funcional.

Com essas considerações, concluo a presente Declaração e Voto pela aprovação dos Projetos de Pareceres Prévios, nos exatos termos propostos pelo Relator.

Renovo aplausos ao Senhor Ministro Benjamin Zymler, por seu devotamento à tarefa que lhe coube realizar.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2005.

VALMIR CAMPELO
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Autoridades presentes,

Senhoras e Senhores

Gostaria de cumprimentar o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela excelência do trabalho que apresenta à Corte. Não fora a profundidade dos estudos, seriam a lata qualidade dos dados coletados e a abrangência de toda a Administração, na seara dos Três Poderes, além da clareza na apresentação.

Dentre as ações implementadas, a aprovação da Lei 11.079/2004, Lei das Parcerias Público-Privadas, se insere como marco fundamental, merecedor de toda a atenção, da bem sucedida atuação conjunta do Legislativo e do Executivo.

Sublinharia, com a pertinente brevidade, a importância que pode vir a assumir a temática relevante das PPPs num quadro em que o desenvolvimento do País, sobretudo o de sua infra-estrutura, se torna preponderante, e poderia aparentemente justificar ou determinar, em benefício da rapidez, menor cuidado com a transparência e com a regularidade dos procedimentos.

A crise de abastecimento de energia elétrica é exemplo do que pode ocorrer caso a regulamentação venha a ser ditada por interesses imediatos. Regras imprecisas ou obscuras dão azo a comportamentos oportunísticos ou retardam os investimentos desejados.

Nesse sentido, é imprescindível regulamentação detalhada que venha a esclarecer os pontos ainda objetos de questionamento, bem como a definir os critérios técnicos objetivos que orientarão sua implementação, sob pena de gravíssimos problemas futuros, de difícil ou impossível solução.

Havendo a possibilidade de compartilhamento de ganhos, bem como a geração de despesa pública, a atuação fiscalizatória do TCU, nesses especiais contratos de concessão, será fundamental para tornar efetivos, na prática, os objetivos da Lei 11.079/2004.

Com essas considerações, acompanho a íntegra do voto do Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2005.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Sr. Presidente,

Srs. Ministros,

Srs. Ministros-Substitutos,

Sr. Procurador Geral,

Sras. e Srs.

Hoje, mais uma vez, este Tribunal exerce uma de suas mais relevantes atribuições, qual seja, a de emitir parecer prévio sobre as contas dos Chefes dos Poderes da União e do Ministério Público, não é demais ressaltar a importância desse feito e, ao tempo, de externar o nosso aplauso ao trabalho realizado pelo Eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler e a sua equipe, bem como ao corpo técnico desta Corte, em especial às Secretarias de Macroavaliação Governamental e de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

Com efeito, o árduo trabalho que resultou da conjugação dos esforços do corpo técnico e da determinação do Ministro-Relator, coloca à disposição do povo brasileiro, em especial de todos os que se interessam pelas políticas públicas em curso em nosso país, um real panorama, sobre o qual me permito tecer alguns comentários pontuais voltados, em especial, às recomendações proferidas no parecer prévio referente ao exercício de 2003, cujas contas tive a honra de relatar.

Destaco, inicialmente, as providências envidadas pelo Ministério da Saúde com vistas ao cumprimento do limite mínimo para os gastos nessa área, cujo déficit apontado no parecer relativo ao exercício de 2003 foi compensado no exercício de 2004. Entendo que esse é um exemplo emblemático da importância deste parecer prévio como instrumento de avaliação e de ajuste de políticas públicas, em especial quando recebido pelos órgãos executores como uma contribuição a sua atuação.

Por outro lado, é de se lamentar que tenha tido diferente encaminhamento a recomendação dirigida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no mesmo parecer prévio do exercício de 2003, no sentido de atuar junto aos setores envolvidos na execução do Programa Fome Zero, com vistas ao incremento de ações estruturais, com o fito de garantir a inclusão social dos beneficiários do programa.

De fato, o Programa Fome Zero é um amplo conjunto de ações que precisam ser priorizadas no sentido de garantir segurança alimentar e nutricional às faixas mais carentes da população brasileira. Tais ações são desenvolvidas por diversos órgãos e nas diferentes esferas de governo, exigindo, portanto, para sua efetividade, uma perfeita articulação entre todos esses executores.

Registra o presente parecer que até a conclusão dos trabalhos, e a despeito de todos os esforços, nenhuma informação foi prestada pelo referido Ministério acerca de providências porventura adotadas.

Como disse, só temos a lamentar que programa de tal relevância, diria mesmo, o programa ao qual foi dado o maior destaque dentre todos os desenvolvidos pelo atual governo, não tenha, ainda, atingido o que dele se espera.

Mais, ainda, destaco que o presente parecer noticia que o TCU realizou, no decorrer de 2004, nove fiscalizações em programas afetos ao Fome Zero, concluindo que o programa, por si só, não é suficiente para promover as mudanças almejadas, uma vez que depende de condições macroeconômicas que estão afetas a outros setores de governo.

Essa conclusão demonstra, de forma inequívoca, a pertinência da recomendação que este Tribunal encaminhou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no parecer de 2003, e

que, a contrário senso, não mereceu desse Ministério a atenção que deveria ter sido dispensada ao assunto.

Importante consignar, ainda a esse respeito, o registro feito pelo digno Ministro Benjamin Zymler, sobre o Programa Bolsa-Família, carro-chefe do Fome Zero. É deplorável constatar que, com a implantação do aludido programa, houve a desestruturação do sistema de monitoramento anteriormente existente, no tocante às condicionalidades da área de educação, bem assim que existem deficiências quanto ao seu controle social, além de dificuldades operacionais por parte do respectivo agente e dos seus executores.

De fato, e infelizmente, essas deficiências foram matéria amplamente divulgada na mídia, causando profunda comoção quando tornaram público que pessoas que tanto necessitam do benefício não são atendidas, ao passo que outras, que dele não necessitam, estão fraudulentamente recebendo.

Outro tema que gostaria de destacar, dentre tantos de extrema pertinência e competentemente tratados por nosso colega, o Ministro-Relator Benjamin Zymler, é a questão da previdência social.

No parecer do exercício de 2003, ficou claro que a reforma previdenciária introduzida pela Emenda Constitucional nº 41/2003 não foi suficiente para trazer equilíbrio duradouro ao sistema, permanecendo a falta de condições estruturais mínimas para dar suporte ao regime de repartição simples no Regime Próprio da Previdência Social.

Da mesma forma, observava-se uma situação de desequilíbrio estrutural no Regime Geral da Previdência Social, basicamente em razão da relação entre o número de contribuintes ativos e de beneficiários do sistema.

No atual parecer é apontado um saldo negativo no total da seguridade social da ordem de 17,6 bilhões de reais, considerando que houve uma desvinculação de receitas de contribuição de 20%. Sem a desvinculação, registra o parecer que teria havido um saldo positivo da ordem de 12,2 bilhões de reais.

Conclui-se, portanto, que a parcela de recursos da seguridade social sujeita a desvinculação, da ordem de 30 bilhões de reais, estão sendo utilizadas para outros fins, tais como o financiamento de despesas orçamentárias ou para o superávit primário.

Assim, além do desequilíbrio estrutural do sistema sob o aspecto da repartição simples, isto é, em que se consideram basicamente as contribuições dos trabalhadores ativos para fim de cobertura dos benefícios, o saldo produzido pelas demais fontes de custeio do sistema não está sendo utilizada com o que determina a legislação.

Dessa forma, a situação atuarial da previdência, tanto a pública quanto a estatal, agrava-se ano a ano, tendendo a ser tornar explosiva em um horizonte temporal não muito distante, situação essa que poderia ser minorada pela formação de uma reserva advinda exatamente do superávit utilizado para fins diversos de sua destinação primeira.

Um último aspecto que gostaria de mencionar refere-se à segurança pública, tema que, infelizmente, tornou-se tão familiar ao cotidiano dos brasileiros, em especial dos habitantes de grandes centros urbanos, onde a criminalidade é uma ameaça constante.

O Brasil apresentava, em 2003, indicadores de homicídios que o colocava entre os seis mais violentos do mundo. Era, também, o segundo país com maiores índices de roubo. Esse quadro reflete o que se vê diariamente nos noticiários. A reversão desse quadro é tarefa urgente para qualquer

governo e, sem dúvida, um enorme desafio, em razão da complexidade do assunto e das dificuldades que precisam ser superadas.

A respeito, consigna o parecer prévio apresentado pelo ilustre Relator que foi efetuada auditoria operacional no programa Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, cujas conclusões foram, em síntese, que há insuficiência de recursos orçamentários, financeiros, materiais, humanos e de informação, tanto no nível federal como no nível estadual, na área de segurança pública.

Tais conclusões não são nada alvissareiras. Urge uma postura mais firme quanto às políticas públicas voltadas à área da segurança. O agravamento da situação além de causar cada vez mais sofrimento à população, exigirá cada vez mais recursos para seu equacionamento e solução.

Esse é, em síntese, o meu pensamento, louvando o esforço empreendido por este Tribunal de Contas da União, em especial do nobre Ministro-Relator e sua equipe, e expressando mais que o meu desejo, a minha expectativa de que tão relevante trabalho possa ser utilizado como instrumento para uma reflexão crítica, sempre construtiva, da atuação do Estado, visando aquilo que é, na minha opinião, o desejo de todos os cidadãos brasileiros: que os recursos públicos, sempre escassos frente às crescentes demandas da sociedade, e obtidos às custas de tão grande sacrifício dos contribuintes, sejam utilizados de forma a se obter o máximo de benefícios para todo o nosso País.

Com essas considerações, acompanho os pareceres do Relator.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2005.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Nesta oportunidade, em que se apreciam as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2004, em cumprimento ao mandamento constitucional, elevo meus cumprimentos e homenagens ao eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela excelência do trabalho ora submetido ao descortino desta e. Corte, com o inestimável apoio da Secretaria de Macroavaliação Governamental.

Gostaria apenas de suscitar neste ensejo minha preocupação em torno de um assunto que continua presente na Administração Pública e que diz respeito à condição de refém em que se encontram alguns órgãos federais, a exemplo do Ministério da Previdência, do Ministério do Trabalho e da Caixa Econômica Federal, em relação à expertise de tecnologia da informação que permanece sob o domínio de terceiros.

É importante observar que os gastos anuais com tecnologia da informação no âmbito do Orçamento Geral da União alcançou a cifra de R$ 3,7 bilhões no exercício de 2004, sem computar os dispêndios das sociedades de economia mista e empresas públicas, tais como Banco do Brasil, Petrobrás e Caixa Econômica Federal.

Tais desembolsos referem-se à aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A aquisição de serviços se refere tanto à prestação de serviços, quanto ao licenciamento de softwares e outras tecnologias relativas à infra-estrutura de tecnologia da informação.

No que se refere às tecnologias de software para a infra-estrutura tecnológica adquiridas ou contratadas pelo governo, podem ser classificadas como sendo de plataforma baixa e de plataforma alta, sendo estas últimas também conhecidas como *mainframes*. As tecnologias de plataforma baixa são operacionalizadas por várias empresas e se observa a existência de concorrência, o que beneficia os contratantes ou adquirentes. No que concerne às tecnologias para *mainframes,* o fornecimento no Brasil está praticamente restrito a dois grandes fornecedores: a IBM e a Unisys. Os grandes sistemas do governo estão suportados pelas tecnologias destes dois fornecedores. São suportados pela tecnologia de *mainframes* da IBM os sistemas Siafi, Siasg, Siape, Denatran e outros.

Quanto a tecnologia Unisys, impende registrar que os sistemas que gerenciam os principais cadastros da área social utilizam tecnologias dessa empresa, conforme evidenciado a seguir:

Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social – Dataprev

- CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais;
- Sistemas da arrecadação de receitas da Previdência Social. É um conjunto de sistemas que dá suporte a toda a área de arrecadação de receitas previdenciárias e de gestão da dívida ativa do INSS;
- Sistemas de pagamento de benefícios previdenciários. Também é um conjunto de sistemas de suporte a todos os processos que envolvem a concessão e o pagamento de todos os benefícios pagos pela Previdência Social.

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE

- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged;
- Cadastro do Seguro-desemprego – SD;
- Sistema de Gestão de Ações de Emprego – Siage.

Caixa Econômica Federal – CEF/Empresa Gestora de Ativos – Engea.

- Sistema de Administração de Créditos Imobiliários – toda a carteira de créditos imobiliários da Caixa Econômica Federal, que é gerida pela Datamec S/A, uma subsidiária da Unisys.

Ocorre que a concentração dos principais cadastros da área social do governo nas mãos de uma única empresa, no caso a Unisys, torna o governo refém em razão de a tecnologia Unisys ser oferecida unicamente pela respectiva empresa. Isso obriga a Administração Pública a contratá-la continuadamente sem a possibilidade de concorrência.

Essa situação produz reflexos danosos à Administração Pública evidenciados reiteradamente nos recentes episódios envolvendo o contrato da Dataprev com a Unisys, objeto de exame por este Tribunal, em que os sistemas do INSS permanecem fragilizados e obsoletos com graves entraves à integração com os demais sistemas e à resolução de problemas tais como: falta de confiabilidade das informações contidas nos sistemas, falta de documentação relativa às bases de dados, ausência de críticas básicas nos sistemas, permitindo a inclusão de datas futuras e retroativas, falta de registro do operador responsável por alterações e inúmeras outras, dependência crônica da Dataprev em relação à tecnologia da Unisys, falta de justificativa de preços nos contratos de locação de software e hardware, preços excessivos e outras.

No escopo geral as conseqüências perniciosas desse regime de escravidão tecnológica provocam a elevação incomensurável dos custos dos serviços prestados, em razão de não poderem ser prestados por outras empresas, e a baixa qualidade dos sistemas no que concerne à segurança e à proteção contra fraude.

Além disso, também tem apresentado diversas dificuldades operacionais, a exemplo da demanda judicial entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Datamec S/A, relativa ao contrato para o processamento dos sistemas Caged, Seguro-Desemprego e Sigae, em decorrência de a prestadora de serviços não permitir à Administração Pública os devidos acessos e controles dos dados e informações do sistema, e a dependência da Caixa Econômica Federal em relação à Datamec S/A para gerir e utilizar um dos seus principais cadastros sociais – o de crédito imobiliário.

Ante o cenário descrito, faz-se necessário que o Governo Federal, em face dos prejuízos financeiros e sociais que se perpetuam e que tendem a se multiplicar de forma a inviabilizar por completo a regular prestação de serviços públicos essenciais, desenvolva ações de Governo para qualificação de pessoal a fim de obter o domínio do conhecimento da tecnologia de informação, máxime nas áreas estratégicas do Governo.

Com efeito, sugiro a adoção de sérias providências técnicas e políticas uma vez que a situação requer o envolvimento de complexas de ações de escolha de tecnologia, desenvolvimento de novos sistemas e manutenção da atual estrutura funcionando até que as novas soluções sejam implementadas, bem como pela alocação de recursos, com vistas a tornar a tecnologia de informação utilizada pela Administração Pública mais segura e confiável, em observância aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Após estas considerações que ora faço, manifesto minha concordância aos pareceres emitidos por Sua Excelência o Ministro Benjamim Zymler, ensejo em que reitero o aplauso a qualidade do trabalho realizado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2005.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO – Contas do Governo da República - 2004

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Excelentíssimos Senhores Ministros,

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral,

Senhoras e Senhores.

A par de render minhas homenagens ao eminente Ministro-Relator Benjamin Zymler, por submeter à apreciação deste Plenário minucioso trabalho sobre as contas do governo da República relativas ao exercício de 2004, permito-me oferecer breve Declaração de Voto, registrando-a nos termos seguintes.

O nobre Relator brinda-nos com percuciente estudo sobre finanças públicas, com ênfase no tema de investimento em infra-estrutura, cotejando aspectos macroeconômicos ligados ao desempenho da economia brasileira, no ano de 2004, com questões orçamentárias e financeiras atinentes não só ao Poder Executivo, mas também ao Ministério Público da União e aos Poderes Legislativo e Judiciário. Para tanto, funda o projeto de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo em circunstanciado exame das ações empreendidas nas áreas de saúde, de trabalho e emprego, de previdência e assistência social, de educação, de transporte, de energia e de comunicação.

De igual modo, pretendo prestar aqui minha contribuição, trazendo à colação importantes aspectos que permeiam os temas ora apreciados, qual seja, a política de proteção aos direitos humanos empreendida em 2004 e a redução da exposição cambial da dívida pública.

No que concerne ao primeiro tema, preliminarmente, esclareço que o termo direitos humanos, consoante lição de Almir de Oliveira [Curso de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 51] é oriundo da tradução da forma inglesa **human rights**. Embora a expressão traga uma conteúdo por demais aberto, pois todos os direitos seriam humanos, já que dirigidos ao ser humano, denota uma idéia de coletivo, de gênero humano, de pluralidade, que conduzem a uma interpretação mais apropriada. Os franceses preferiram a versão **droits de l'homme**, enfatizando a figura do titular desse direito, o homem como figura central do cenário jurídico.

A proteção de direitos humanos apresentou uma grande evolução no século passado, com a sua gradativa internacionalização, que pode ser exemplificada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, e o reconhecimento de que trata de proteção também de caráter econômico e social. No contexto americano, sobreleva a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, da qual o Brasil é signatário, que possui inclusive órgãos incumbidos de velar pelo seu cumprimento: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Por esse prisma, apraz-me observar que o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva procurou manter-se fiel às diretrizes traçadas na campanha presidencial, procurando implementar políticas sociais, inclusive em relação ao seu principal tema, o combate à fome.

Foram concebidos e executados alguns programas que procuraram atender às parcelas mais necessitadas da população.

Ressalto, a seguir, os principais programas objeto de análise por parte desta Corte, consoante explicitado no Relatório.

O **Programa Sentinela**, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, incluído na ação Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual, tem como objetivo implantar Centros de Referência para o atendimento, o apoio psicossocial e a proteção imediata em casos de violência e exploração sexual sofridos por crianças e adolescentes. Conforme exposto no Relatório, a avaliação empreendida pelo TCU concluiu que o mencionado programa vem alcançando resultados satisfatórios no que concerne à sua efetividade, sendo detectado aumento considerável na quantidade de denúncias de abuso sexual, além do fortalecimento emocional das vítimas.

Com o intuito de reduzir a criminalidade e a violência, há o **Programa** concernente ao **Sistema Único de Segurança Pública**. Para verificar o andamento desse programa, o TCU realizou auditoria operacional que concluiu pela insuficiência de recursos direcionados à área de segurança pública, além da necessidade de serem implantadas medidas para aprimorar o desempenho profissional das pessoas capacitadas. Atento à preocupação com a proteção dos direitos humanos, uma das recomendações dirigidas à Secretaria Nacional de Segurança Pública foi no sentido de promover o levantamento das necessidades e de desenvolver planos de capacitação de policiais e cursos na área de direitos humanos.

Ainda na área de segurança pública, há o **Programa** de **Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**, que visa à proteção das pessoas que sejam alvo de coação ou estejam sendo expostas a grave ameaça em virtude de colaboração com investigação ou processo criminal. Conforme consta do Relatório, há necessidade de aprimoramento para a efetiva consecução dos objetivos do programa, pois foi verificada divulgação deficiente, irregularidade no repasse financeiro das secretarias estaduais para as ONG, entre outras dificuldades.

Objetivando concretizar o acesso da população à justiça, pode ser citado o **Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita**. A avaliação desse programa evidenciou a escassez de recursos humanos e orçamentários, além da ausência de indicadores que permitam avaliar os seus resultados.

Para a unificação das ações de transferência de renda do governo federal, foi criado o **Programa Bolsa-Família**. Consoante exposto no Relatório, os objetivos desse programa consistem em: "combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local." Esse programa, de natureza assistencial, está inserido nas ações destinadas à redução da pobreza. Foram detectadas deficiências no sistema de monitoramento e controle social.

Para o combate à fome, deve ser mencionado o **Programa Banco de Alimentos**, que procura atender a esse objetivo pela recuperação de alimentos desperdiçados ao longo da cadeia produtiva. Em suma, há a nobre preocupação em ser evitado o desperdício de alimentos ainda passíveis de consumo humano.

Especificamente em relação à saúde mental, merece menção o **Programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravo**. O foco estava direcionado à melhoria da qualidade da atenção em saúde mental e à reversão do modelo de concentração do tratamento no hospital, além da inserção social dos pacientes oriundos de internações prolongadas. Foram encontradas deficiências, objeto de recomendações por parte desta Corte.

Novamente na área de saúde pública, destaca-se o **Programa Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos**, que tem por finalidade "assegurar o fornecimento de medicamentos de elevado valor unitário ou que, pela cronicidade do tratamento, se tornam excessivamente caros para serem suportados pela população em geral". A análise efetivada por esta Corte demonstrou a necessidade da melhoria dos sistemas de gerenciamento, controle e avaliação da ação.

Em que pesem as falhas detectadas por esta Corte, justificáveis pelos recursos públicos escassos, pela extensão territorial do nosso país e pela grande desigualdade na distribuição de renda, tais programas evidenciam a preocupação do governo chefiado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com a área social. Trata-se, por conseguinte, de uma tentativa de humanização do modelo capitalista com o intuito de reduzir as desigualdades sociais.

O segundo tema, relacionado à Dívida Pública Federal, é alvo constante de comentários da imprensa e de preocupações de investidores. A sociedade também é diretamente afetada, pois a administração da dívida exige a produção de *superavits* crescentes, que consomem recursos que poderiam ser aplicados na área social e na atividade produtiva. Além do próprio montante total, há diversos aspectos que são relevantes no gerenciamento da Dívida Pública Federal, quais sejam: o prazo médio de vencimento dos papéis, o percentual a vencer em 12 meses, o percentual dos títulos remunerados pela SELIC e por índices de preços e o percentual de papéis referenciados à variação cambial, entre outros.

Especificamente em relação à Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi, mais conhecida como "dívida interna", houve um fato digno de nota, a redução da participação dos títulos cambiais em sua composição. Enquanto no final de 2003, essa parcela representava 10,8% do estoque total da dívida, no final de 2004 representou apenas 5,1%.

Essa redução deveu-se ao resgate líquido acentuado de papéis indexados ao câmbio, substituídos por outros, geralmente pré-fixados.

Esse fato atenua acentuadamente a exposição da República a variações acentuadas no valor da nossa moeda em relação às equivalentes estrangeiras, reduzindo a vulnerabilidade nacional em relação aos chamados "choques externos", inclusive, contribuindo para a redução das expectativas inflacionárias, pois várias preços possuem correlação direta ou indireta com moedas estrangeiras.

A quantificação da redução do risco foi efetivada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Consoante exposto no Relatório, foi utilizado o "teste de **stress**", que realiza a avaliação da variação do estoque da dívida considerando cenários nos quais há alterações macroeconômicas extremas. Verificou-se que, proporcionalmente, uma variação ampla na taxa de juros real é muito menos danosa ao estoque da dívida que uma variação equivalente na taxa de câmbio. Assim, constatou-se que "o impacto ao câmbio, proporcionalmente à sua participação no total da dívida, é extremamente elevado, (...)".

Por conseguinte, a política empreendida em 2004 na administração da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna foi particularmente bem sucedida na redução da exposição do próprio país ao chamado "risco cambial".

Enfim, Senhor Presidente e Senhores Ministros, quero aqui parabenizar o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, não só por ter superado os obstáculos encontrados no ano de 2004, que não foram poucos, assegurando a governabilidade e a governança do País, mas também por ter perseverado na implementação de políticas públicas afetas à proteção dos direitos humanos e por ter obtido sucesso em sua meta de redução da exposição cambial da dívida pública, o que contribuiu, já no exercício de 2005, para concretizar a vontade do Presidente consistente na desnecessidade da renovação do acordo com o Fundo Monetário Internacional. Adicionalmente, declaro a minha esperança de ver um governo de mudanças, que implemente programas capazes de reduzir as desigualdades sociais no Brasil e reduza o sofrimento da população humilde e carente de amparo.

De mais a mais, parabenizo os atuais dirigentes dos órgãos abaixo pela correção evidenciada nas contas de governo, os Excelentíssimos Senhores Presidentes:

_ da Câmara dos Deputados, Deputado Severino José Cavalcanti Ferreira;

_ do Senado Federal, Senador José Renan Vasconcelos Calheiros;

_ do Supremo Tribunal Federal, Ministro Nelson Azevedo Jobim;

_ do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho de Justiça Federal, Ministro Edson Carvalho Vidigal;

_ do Tribunal Superior do Trabalho, Ministro Vantuil Abdala;

_ do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Mário da Silva Velloso;

_ do Superior Tribunal Militar, Ministro Expedito Hermes Rego Miranda;

_ do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Desembargador José Jeronymo Bezerra de Souza; e

_ o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, Doutor Cláudio Lemos Fonteles.

Com essas considerações, renovando os meus sinceros cumprimentos ao eminente Ministro-Relator e à equipe que o assessorou na elaboração deste Relatório, VOTO pela aprovação dos pareceres prévios, nos termos propostos por Sua Excelência, na certeza de que permanece a luta para a construção de um Brasil melhor, um País de todos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2005.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhor Ministro de Estado do Controle e da Transparência,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores

Nesta sessão extraordinária, o Pleno do Tribunal de Contas da União se reúne para desincumbir-se da mais elevada missão que lhe foi atribuída pela Constituição Federal, nos termos do art. 71, inciso I: apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelos Presidentes dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e pelo Chefe do Ministério Público.

Quero cumprimentar o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela excelência na qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio elaborados e também pela forma clara e didática com que apresentou o trabalho ao Colegiado. Parabenizo, ainda, todos os servidores que atuaram nos trabalhos relativos ao exame das Contas do Governo da República, referente ao exercício de 2004.

Os percucientes exames conduzidos pelo Relator sobre o Plano Plurianual, os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de investimentos das estatais, assim como acerca do Balanço Geral da União e das Ações Setoriais do Governo, apontam o cumprimento dos princípios fundamentais da contabilidade aplicados à administração pública, a adequada posição financeira e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2004, e o atendimento aos parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação à infra-estrutura nacional, área destacada na parte temática do Relatório apresentado pelo eminente Ministro-Relator, gostaria de destacar o segmento da energia elétrica, dada a sua importância para o desenvolvimento econômico.

Em face da crise ocorrida em 2001, em que se adotaram rigorosas medidas de racionamento, esse setor, apesar de estar sendo remodelado com vistas a atender às demandas por energia, mostra-se suscetível a novas crises, caso a expansão econômica verificada no ano de 2004, com taxa de crescimento de 5,2%, se mantenha nesse patamar pelos próximos exercícios e não seja melhorada a capacidade de implementação das obras já planejadas.

Outra questão preocupante refere-se à insuficiência de informações acerca dos valores efetivamente desembolsados para os segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, tanto os de origem pública quanto os da esfera privada.

Conquanto evidenciado no Relatório, tem-se, a título de exemplo, o expressivo investimento do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o qual destinou ao setor de energia elétrica, no período de 1998 e 2004, cerca de 46% de R$ 51,5 bilhões empregados na infra-estrutura, porém, não apresenta, de forma desagregada, para cada segmento da energia elétrica o total investido. Esse fato aliado à ausência dos dados relativos ao investimento privado na área de energia elétrica, segundo o Ministro-Relator bem anotou, constitui óbice à realização de uma análise mais detalhada, ante os desafios e as necessidades específicas de cada um dos segmentos do setor.

Não obstante as dificuldades e desafios a serem enfrentados nos próximos anos para a retomada do crescimento econômico e para a expansão do parque energético, não poderia deixar de comentar a prioridade dada à universalização do acesso à energia elétrica, materializada pelo Governo Federal, em 2004, na instituição do Programa "Luz para Todos", orçado em R$ 7 bilhões, que visa a levar energia elétrica para 12 milhões de pessoas do meio rural até 2008, o equivalente a 2 milhões de domicílios, o que configura medida afirmativa da cidadania econômica e que aprimora a qualidade de vida dos brasileiros.

Com essas breves considerações, manifesto minha anuência às propostas apresentadas por Sua Excelência, Ministro-Relator Benjamin Zymler, a quem reafirmo meus cumprimentos, extensivos à sua equipe, pela elaboração do trabalho ora em apreciação.

Sala das Sessões, em 14 de junho de 2005.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Excelentíssimos Senhores Ministros, ativos e aposentados,

Caros colegas do Ministério Público, ativos e aposentados,

Senhoras e senhores,

Nesta sessão solene, o TCU aprecia as contas do Governo da República relativas ao exercício de 2004.

Ao eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, os cumprimentos pela excelência do trabalho apresentado e pela inovadora exposição ora realizada, demonstrando de modo criativo, abrangente e profundo os aspectos mais relevantes da execução orçamentária federal no exercício financeiro anterior.

À sua diligente assessoria e às dedicadas equipes da Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG e Secretaria de Fiscalização de Desestatização – SEFID, o reconhecimento pela percuciência dos estudos produzidos, qualificados como um competente diagnóstico crítico e analítico do desempenho do setor público federal.

Entre os diversos aspectos que mereceram a aprofundada reflexão do eminente Relator, gostaria de destacar, de modo brevíssimo, alguns pontos que considero de especial relevância.

É indiscutível que o desempenho da economia brasileira em 2004 indicou a prevalência, quanto aos fundamentos macroeconômicos, de uma conjuntura de progressivo equilíbrio fiscal e de significativo crescimento. Os dados apresentados de evolução do PIB, de redução da *ratio* dívida líquida/PIB e do *superavit* primário alcançado vão nesta direção.

No entanto, por outro lado, impõe-se destacar a extremamente excessiva carga tributária de 35,74% do PIB, já insustentável no médio/longo prazo em economias avançadas, quanto mais em nosso quadro de capitalismo e modernidade periféricos.

Igualmente, merece atenção a adoção preferencial pelo Poder Executivo Federal da estratégia de contingenciamento orçamentário, gerando, desse modo, um resultado primário ainda maior que o originalmente projetado.

O caso da Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), como muito bem ressaltado na declaração de voto do eminente Ministro Marcos Vilaça, com a não utilização de valores superiores a R$ 9,7 bilhões, exsurge paradigmático, o que, conforme atestou o eminente Relator, revelou uma direta interferência da política fiscal na consecução dos objetivos dos programas da área de infra-estrutura de transportes, notoriamente sabida como extremamente carente de investimentos públicos. No que tange ao FUST (Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações), verifica-se situação similar, na qual a ausência de política governamental clara para a utilização dos recursos arrecadados vem impedindo a utilização de R$ 3,7 bilhões.

De fato, o panorama quanto ao investimento público em geral revelou-se em 2004, como em anos anteriores, sombrio. Os dados consolidados das despesas de capital revelam um percentual ínfimo de 2,3% consagrado a esta fundamental e estratégica modalidade de alocação de recursos públicos.

É de amplo conhecimento que os recursos públicos são, por definição, escassos. Tal quadro vem se agravando progressivamente, dada a nossa enorme dependência de capitais internacionais, os decorrentes efeitos no plano do endividamento público, via aumentos significativos da taxa básica de juros, e a conseqüente busca incessante de *superavits* primários cada vez maiores. Neste contexto, vem se tornando progressivamente crítica a ausência dos tão necessários investimentos públicos. Cabe, neste

plano, ressaltar que estudo da CNI informa da necessidade inexorável de se investir aproximadamente R$ 200 bilhões, nos próximos 5 anos, em infra-estrutura.

Todo este quadro demanda uma profunda reflexão por parte do amplo universo de agentes e instituições integrantes da sociedade civil brasileira, ainda mais que, segundo diagnóstico do IPEA, competente órgão oficial de pesquisas e estudos econômicos, o bom desempenho da economia brasileira em 2004 não garante, por si só, a obtenção de resultados semelhantes nos próximos anos. Urge que se concentrem esforços no sentido de se buscar macro-estratégias que permitam uma trajetória de crescimento econômico sustentável.

Cabe, sem dúvida, o reconhecimento aos esforços realizados no sentido de se preservar o equilíbrio fiscal alcançado e de se manter a estabilidade dos níveis inflacionários e da taxa de câmbio.

Não obstante, impõe-se, urgentemente, concretizar, do modo mais econômico e eficiente possível, os meios para por à disposição da grande maioria da população brasileira, hoje excluída, o amplo conjunto de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, cumprindo, enfim, o fundacional princípio da dignidade da pessoa humana, corolário essencial de uma sociedade efetivamente livre, justa e democrática!

Estas, Excelências, Senhoras e Senhores, as minhas breves considerações.

Manifesto, por fim, uma vez mais, o reconhecimento e a homenagem pela competência, dedicação e espírito público demonstrados pelo eminente Ministro Benjamin Zymler e toda a equipe de servidores que atuou sob sua supervisão, sugerindo que o relatório ora aprovado seja objeto da mais ampla divulgação social possível, dado o seu inegável caráter político-institucional de relevante instrumento de valorização da cidadania.

Sala das Sessões, 14 de junho de 2005.

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral, em substituição, do MP junto ao TCU

CONTAS DO GOVERNO

Esta Corte de Contas reuniu-se hoje, em sessão solene, para cumprir a relevante missão de apreciar as contas anuais da União, mediante relatório e pareceres prévios, de conformidade com a primeira das competências que lhe atribui o art. 71 da Carta Magna.

Como já aqui ressaltado, em outra oportunidade, a participação do Tribunal de Contas da União, no mister de analisar as contas prestadas pelos três Poderes da República e pelo Ministério Público Federal, vai além da verificação dos balanços apresentados, da execução orçamentária, da situação patrimonial e das questões contábeis relativamente aos órgãos envolvidos. Também não se atém à investigação de irregularidades, que são apuradas, com maior ênfase, nas fiscalizações e no exame das contas dos gestores públicos.

O trabalho do Tribunal aprofunda-se na formulação de amplo diagnóstico do desempenho econômico e social do País. Presta, com isso, valioso serviço à Nação e importante contribuição ao Congresso Nacional, para o exercício de sua competência de julgar as contas de governo, estabelecida na Constituição.

Imbuído do espírito público que orienta as suas sempre lúcidas e oportunas participações, o nobre relator das contas, Ministro Benjamin Zymler, brindou este Plenário com percuciente estudo das principais ações da Administração Pública Federal e apresentou de forma abrangente, mas ao mesmo tempo concisa, os aspectos mais relevantes da condução das políticas públicas.

Associo-me, pois, às merecidas manifestações de elogio dos Senhores Ministros e do Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, dirigidas ao Senhor Ministro-Relator pela notável obra produzida, enriquecida pelas declarações de votos de seus pares.

Ao mesmo tempo, parabenizo a eficiente equipe de seu Gabinete e da Secretaria de Macroavaliação Governamental da Casa, pelo destacado apoio prestado à realização do trabalho.

Da brilhante e lúcida análise do eminente relator duas questões estão, no meu entender, a merecer destaque vez que preocupantes: uma refere-se à gestão da política fiscal e monetária; a outra, diz respeito ao processo de terceirização, que se acentua na Administração Pública.

Tenho ressaltado, em declarações de voto, nas mais recentes e anteriores sessões solenes deste Plenário para apreciação das contas de governo, minha apreensão com a política de juros aplicada no País ao longo dos últimos anos.

Sob o fundamento de manter as taxas de inflação em níveis estimados por metas, o Banco Central retornou, a partir de setembro de 2004, à política de elevação constante e gradual da taxa básica de juros nacionais, a chamada Selic.

Embora a taxa Selic não comande, efetivamente, os juros reais da economia, serve como balizadora para investimentos especulativos os quais, se ajudam à rolagem da dívida pública, não contribuem para o crescimento do PIB nacional.

O Brasil é um dos líderes mundiais em taxas de juros altos, que atraem capital especulativo, mas encarecem o custo do dinheiro, insumo fundamental para o crescimento da atividade econômica e a geração de emprego e renda.

A política de elevação das taxas de juros, como instrumento praticamente único de controle inflacionário, se continua bastante atrativa e interessante para os investidores e os bancos, que auferiram no ano passado lucros recordes, mostra-se contraproducente para a sociedade brasileira.

A função social que cabe ao sistema bancário de fomentar o desenvolvimento, mediante aporte de recursos ao setor produtivo, vê-se enormemente prejudicada, em face das elevadas taxas de juros praticadas no Brasil.

Paradoxalmente, contêm-se a demanda interna e o desenvolvimento sustentável do País, enquanto a Nação vive a necessidade premente de gerar emprego, aumentar a renda nacional, distribuí-la de forma mais eqüitativa, assistir à camada mais pobre da população, que representa metade do povo brasileiro.

Por outro ângulo, a elevada taxa Selic, ao tempo em que estimula aplicações especulativas, desencoraja investimentos no setor produtivo e onera sobremaneira a dívida pública, já que o maior devedor do País é o próprio Estado.

O êxito na condução da economia, em função da diminuição da dívida líquida em relação ao PIB, que se reduziu de 57,2 % em 2003, para 51,8% em 2004, deveu-se, de fato, entre outros fatores, ao aumento da produção nacional, impulsionada pelo agronegócio e pelas exportações.

O esforço a que se tem levado a sociedade para geração de *superavits* primários, superiores até aos preconizados como satisfatórios pelas análises do Fundo Monetário Internacional, tem sido perverso para a população brasileira, principalmente para aqueles que, como disse alhures, fazem parte da grande parcela necessitada dos brasileiros.

Essa competição implacável à geração de *superavits* primários tem produzido efeitos que são sofridamente sentidos pela sociedade brasileira e se refletem na saúde pública, no saneamento básico, na educação, na segurança, na malha rodoviária, nos transportes, enfim, em várias áreas, com exemplos que forçariam a alongar cansativamente estas minhas breves palavras.

Em suma, quero deixar manifesta, neste momento solene, a minha convicção de que deve-se repensar o modelo de gerenciamento monetário e fiscal em voga, para não se agravar ainda mais o fosso social que o Brasil vivencia, como já tive oportunidade de comentar em passadas análises de contas do governo da República.

A outra questão que destaquei, é concernente à exacerbação das contratações de pessoal, via empresas ditas de locação de mão-de-obra, que está ocorrendo no setor público.

O relatório apreciado aponta que a chamada terceirização no setor público elevou-se em 28% no exercício passado e acena com a constatação de que setores do governo federal podem estar utilizando a execução indireta de forma desproporcional, englobando, inclusive, atividades inerentes e privativas do servidor público.

Registra o relatório que o dispêndio com a execução indireta das ações da Administração Federal, no exercício passado, sofreu um incremento de cerca de 26% em relação ao ano de 2003, atingindo a expressiva cifra de 7,3 bilhões de reais.

Embora com resultados ainda sob exame no gabinete do Ministro-Relator sorteado, equipe técnica do Tribunal, que recentemente encerrou auditoria realizada sobre a matéria, no âmbito da Administração Pública Federal, encontrou fortes indícios de irregularidade e de descumprimento da legislação e dos mandamentos constitucionais vigentes sobre o assunto.

Creio que a Administração Pública, detentora do poder-dever do respeito à lei, deveria utilizar-se mais amiúde dos mecanismos constitucionais que exigem o concurso público para contratação de servidores destinados ao exercício de atividades inerentes aos cargos e empregos públicos.

Finalizando, congratulo-me com o Senhor Ministro-Relator pela excelência do trabalho produzido. Tenho a certeza de que as considerações tão bem expendidas no relatório e nos pareceres dos Senhores Ministros desta Corte de Contas e do Senhor Procurador-Geral junto ao TCU vêm ao encontro das expectativas da sociedade e do Parlamento da República, no tocante à atuação do Tribunal de Contas da União, no exercício das missões de controle externo que lhe compete.

Agradeço a honrosa presença de todos que aqui compareceram para emprestar maior brilho e grandeza a esta solenidade.

Muito obrigado. Está encerrada a sessão.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2005.

ADYLSON MOTTA
Presidente

GABINETE DO MINISTRO-RELATOR

Chefe de Gabinete
Cristiano Rondon Prado de Albuquerque

Assessores
André Mendonça Vieira
Guilherme Henrique de La Rocque Almeida
Fernanda Schreiber
Karine Lílian de Sousa Costa Machado
Remilson Soares Candeia
Ricardo Neiva de Almeida
Thaís da Matta Machado Fernandes
Lucieni Pereira (convocada)
Veridiana Alves de Siqueira Labarrere (convocada)

Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG

Secretário
Marcelo Luiz Souza da Eira

Diretores
Charles Mathusalem Soares Evangelista
Francisco Carlos Novaes Galhano
Laércio Mendes Vieira

Assessor
Cláudio Henrique Correia

Analistas de Controle Externo
Aércio Dantas Giffoni
Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior
Antônio Moreno Macena de Menezes
Cláudio André Abreu Costa
Cleber Silva Campos
Daniel Correa da Silva
Daniela Fernandes Nilson
Dulce Maria Alves da Rocha Coelho
Eliezer Carneiro
Érika Rocha Ferreira Lima
Eunice Lemos Rosal Daros
Flávio Marcos Godoy Krecke
Helder Cesar Cavalcante Leite
Henrique César de Assunção Veras
Joaquim Ramalho de Albuquerque
Judson dos Santos
Júlio Cesar Azevedo Teixeira
Maria Aparecida Guedes Oliveira
Olívio Armando Cordeiro Junior
Rodrigo Caldas Gonçalves
Rosanne Pimentel Mannarino

Tito Belchior Silva Moreira
Verônica Maria R. Veloso Holanda
Walkiria Vieira Forster

Secretaria de Fiscalização de Desestatização – SEFID

Secretário
Maurício de Albuquerque Wanderley

Diretores
Adalberto Santos de Vasconcelos
Marcelo Barros Gomes
Marcelo Bemerguy

Analistas de Controle Externo
Carla Garcia Protásio
Denise Torres de Mesquita de Silveira e Silva
Franscisco Giusepe Donato Martins
Gualter Ramalho Portella
Luciano dos Santos Danni
Marcelo Sobreiro Maciel
Maria do Amparo Coutinho
Melchior Sawaya Neto
Paulo César de Souza
Regina Cláudia Gondim Bezerra Faria

Colaboradores Especiais

Adriana Monteiro Vieira – 6ª SECEX
Augusto Gonçalves Ferradaes – 1ª SECEX
Christiano Caldeira Paiva – 1ª SECEX
Claudio Sarian Altounian – SECOB
Cristiane Maria Costa Pereira Coutinho – SEPROG
Edmur Baida – SECOB
Eduardo Nery Machado Filho – SECOB
Eustáquio José Rodrigues – 1ª SECEX
Gisele Campos Laboissiere Villela – SECOB
Márcia de Souza Leite Magalhães – SECOB
Maria do Perpétuo Socorro Teixeira Rosa – 1ª SECEX
Maria Miguel Rodrigues Neres – SECOB
Mauro Ferreira do Sacramento – SECOB
Reginaldo Soares de Andrade – SECOB
Renato Kanemoto – SEPROG
Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa – SEPROG
Sônia Maria C.C.C. de Souza – 1ª SECEX
Valdir Lavorato – SEPROG
Vanda Lídia Romano da Silveira – 6ª SECEX