



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO FINAL

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2011 (PLN nº 59, DE 2010-CN)

ÍNDICE

RELATÓRIO.....	1
APRESENTAÇÃO GERAL.....	1
I – VISÃO GERAL DO SUBSTITUTIVO AO PLOA 2011 E QUADROS COMPARATIVOS.....	5
II – CENÁRIO MACROECONÔMICO.....	7
III – METAS FISCAIS.....	10
IV – REGRAS DE TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO.....	12
V – COMPATIBILIDADE DO PROJETO E DAS EMENDAS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	12
1. SAÚDE - CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000.....	15
2. EDUCAÇÃO.....	16
3. IRRIGAÇÃO.....	17
4. CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”.....	18
VI – TÓPICOS ESPECIAIS.....	19
1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	19
2. INVESTIMENTOS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO.....	21
3. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC.....	22
4. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES.....	24
5. ABERTURA DE CRÉDITOS POR DECRETO AUTORIZADAS NO TEXTO DA LEI.....	27
6. LEI KANDIR E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES.....	30
7. AS AÇÕES RELACIONADAS À COPA DO MUNDO DE FUTEBOL 2014.....	32
8. EMENDAS DE RELATOR GERAL.....	34
9. PARECERES ÀS EMENDAS.....	36
VOTO.....	38



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Relatório Geral sobre o Projeto de Lei nº 59, de 2010 – CN, que “*estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011*”.

RELATORA–GERAL:

Senadora SERYS SLHESSARENKO

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto na Resolução nº 01/2006-CN, submetemos ao plenário da CMO o Relatório Geral sobre o Projeto de Lei nº 59, de 2010-CN, que “*estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011*”, enviado à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 121/2010-CN (nº 531/2010, na origem).

Por indicação das Lideranças Partidárias e designação do Senhor Presidente desta Comissão, coube-nos a honrosa tarefa de relatar o citado Projeto. Quero expressar meu agradecimento ao nobre Presidente, Deputado WALDEMIR MOKA, aos Relatores Setoriais, aos representantes de líderes na Comissão e ao conjunto de parlamentares que compartilharam nosso esforço de conciliação e fechamento deste Substitutivo.

O presente Relatório foi elaborado em consonância com os critérios, condições e parâmetros fixados pela Comissão Mista quando da aprovação do Parecer Preliminar no plenário da CMO em 16 de novembro de 2010. Na elaboração de nosso Substitutivo, igualmente, foram observadas as normas constitucionais, legais e regimentais que regem a matéria, em especial o plano plurianual 2008/2011 e a lei de diretrizes orçamentárias para 2011.

APRESENTAÇÃO GERAL

Aceitei o papel de Relatora do projeto de lei orçamentária para 2011 como um grande desafio na luta pela defesa da maior participação da mulher na vida pública brasileira. A escassez de tempo exigiu de nossa parte um enorme esforço no sentido de criar as condições para a votação tempestiva da lei orçamentária, o que exigiu a realização de inúmeras reuniões e encontros com autoridades e assessores técnicos.

A aprovação do orçamento antes do início do novo exercício financeiro tem um enorme significado na vida política do País, porque representa o consenso democrático obtido em um ambiente de enormes expectativas acerca da presença e da ação do estado. A peça orçamentária, ao prever receitas e distribuir despesas, legítima e dá legalidade ao planejamento e à programação da atividade financeira no âmbito da administração pública.

Observamos o estrito cumprimento das normas orçamentárias, em especial aquelas constantes da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011. Procuramos, dentro dos limites do Parecer Preliminar, atender a maior parcela possível das legítimas demandas representadas pelas emendas direcionadas às políticas sociais e aos investimentos públicos que beneficiam praticamente toda a extensão do território brasileiro, atendendo milhares de municípios e todos os estados da federação.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Considero que as emendas ao orçamento se constituem em um importante instrumento da democracia, um canal de acesso do cidadão aos recursos do orçamento da União. Essa prerrogativa, por outro lado, aumenta o grau de responsabilidade do Legislativo, incluindo parlamentares, bancada e comissões. O Congresso Nacional, por meio da aprovação de legislação específica, em especial da lei de diretrizes orçamentárias, ou de outros instrumentos de ação, deve continuar aperfeiçoando os mecanismos de fiscalização e controle sobre a execução, acompanhamento e a prestação de contas dos recursos dos orçamento.

Tivemos como principal diretriz aperfeiçoar o projeto encaminhado pelo Poder Executivo buscando atender prioridades nacionais, em especial as demandas voltadas à solução dos nossos enormes problemas sociais, sem descuidar da continuidade dos investimentos em infraestrutura necessários a superação dos gargalos que emperram o processo de desenvolvimento em âmbito nacional, regional e local.

Nossas preocupações assumem especial relevo num contexto como o atual em que se inicia um novo mandato presidencial fortemente comprometido com os objetivos de combater a miséria e assegurar igualdade de oportunidade a todos os brasileiros num ambiente de prosperidade e crescimento econômico. Quero registrar nosso diálogo com a equipe de transição em torno das premissas que embasaram nosso Relatório.

Na área social, destacamos as seguintes principais iniciativas:

- a) ampliação dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) em mais de R\$ 1 bilhão no âmbito do Piso de Atenção Básica (PAB) e dos procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC), beneficiando todos os Estados e atenuando distorções nacionais;
- b) ampliação em R\$ 1 bilhão dos recursos para o programa de bolsa-família, o que pode permitir o aumento de beneficiários ou a elevação dos valores;
- c) cerca de R\$ 2,5 bilhões para o atendimento das demandas judiciais necessários ao pagamento de direitos dos aposentados e pensionistas;
- d) R\$ 853 milhões adicionais em relação aos valores que constaram do PLOA/2011 para o reajuste do salário-mínimo;
- e) destinação de R\$ 20 milhões para a integralização de cotas do Fundo Especial para Calamidades Públicas – Funcap, previsto na Medida Provisória n.º 494, de 02 de julho de 2010, com a participação paritária de estados e municípios;
- f) atendimento de diversas emendas de Comissão nas áreas de educação, meio ambiente, direitos humanos, igualdade racial e de gênero.

Dentre as responsabilidades inerentes à nobre incumbência de relatar um projeto de lei orçamentária destaca-se, sem dúvida, árdua tarefa de resguardar a hígidez das contas públicas frente às inúmeras e legítimas demandas que permeiam a administração pública e os vários segmentos sociais representados nas duas Casas do Congresso Nacional.

Conforme tem salientado o Sr. Ministro da Fazenda Guido Mantega em suas mais recentes declarações, é de extrema necessidade que, na atual conjuntura, o País restabeleça o nível do superávit primário para os patamares pré-crise financeira e reduza de forma consistente a relação dívida pública/PIB, a fim de que sejam alcançados os requisitos essenciais para a redução sustentável das taxas de juro, sem que isso possa acarretar ameaças de descontrolo dos níveis da inflação.

Com esse propósito, acatamos solicitação formulada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a indicação de redução preventiva no valor de R\$ 3 bilhões de algumas programações de órgãos do Poder Executivo. Os recursos assim liberados passaram a compor reservas de contingência vinculadas a cada um dos órgãos alcançados pela contenção. Esse mecanismo permitirá ao Governo reavaliar, no decorrer do exercício de 2011, a possibilidade de realização dessas despesas, tendo em conta o desempenho da arrecadação federal e a necessidade de cumprir a meta do superávit primário.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Aliando-se à medida de prevenção de riscos fiscais sugerida pelo Governo, esta relatoria destacou, sob a forma de reserva de contingência específica, o montante de R\$ 3 bilhões dos recursos que haviam sido colocados à disposição da Relatoria Geral, sendo:

- a) R\$ 2 bilhões para o atendimento de riscos decorrentes de demandas judiciais de natureza previdenciária. A alocação de recursos como uma reserva para o atendimento das demandas judiciais de natureza previdenciária tem como base decisão do STF acerca da aplicação do teto do RGPS instituído pelas Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/03 (RE 564.354/SE), e
- b) R\$ 1 bilhão como reserva para ampliação do Bolsa Família, na forma de acréscimo na quantidade de beneficiários ou do valor dos benefícios. A iniciativa de criar tal reserva prende-se à importância que esse Programa vem assumindo para a superação dos históricos níveis de desigualdade de renda em nosso país, tendo sido responsável pela inclusão social de dezenas de milhões de brasileiros, levando dignidade e renda mínima para os mais necessitados. O acerto das políticas sociais do atual Governo deve ser preservado e ampliado para que se resgate a imensa dívida social do Estado brasileiro. Vale salientar que a utilização da reserva depende de alteração da legislação por iniciativa do Poder Executivo, o que levará em conta a evolução dos índices de arrecadação.

Alocamos R\$ 853 milhões adicionais em relação aos valores que constaram do PLOA/2011 para o reajuste do salário-mínimo, inclusive sua repercussão nos benefícios previdenciários. A dotação permite o arredondamento do valor inicialmente fixado (R\$ 538,15) pelo Governo para R\$ 540,00. Temos consciência de que o valor está aquém das necessidades e expectativas dos trabalhadores e aposentados. Porém, é inegável que a ação governamental tem se pautado no firme propósito de dar continuidade à política de ganhos reais com base no aumento do PIB, sendo esta a melhor fórmula de conciliar a melhoria de renda das populações mais carentes com o objetivo de evitar desequilíbrios fiscais e previdenciários.

Um elemento essencial que norteou nossa atuação à frente desta relatoria foi a busca pelo equilíbrio na destinação dos recursos das emendas de bancada estadual entre as várias unidades da federação, dentro da perspectiva de cumprir o ordenamento constitucional contido no art. 165, parágrafo 7º, que preconiza o papel do orçamento como instrumento de redução das desigualdades regionais.

Assim, na alocação dos recursos oriundos da segunda reestimativa de receitas, optamos pela adoção de sistemática baseada na média dos atendimentos efetuados nos últimos três anos. Com essa medida procuramos evitar que alguns Estados menos aquinhoados por emendas na fase setorial viessem a ser fortemente prejudicados no quadro final de destinação de recursos.

O curto espaço de tempo que dispusemos para realizar tarefa de tal envergadura não representou um obstáculo para a condução adequada dos trabalhos e não impediu que fossem auscultadas as principais sugestões e demandas dos vários segmentos políticos e sociais, cujo atendimento prendeu-se rigorosamente as limitações legais, regimentais e as impostas pelas restrições de recursos.

O resultado desse esforço pode ser visualizado nas proposições e adequações incorporadas ao Projeto de Lei, dentro do objetivo de tornar a proposta o mais próxima possível dos anseios de nossa sociedade.

Relativamente aos investimentos, nosso Substitutivo contabiliza uma elevação dos valores em relação ao projeto de lei a um montante igual a R\$ 63,5 bilhões para o exercício de 2011, com acréscimo de R\$ 12,1 bilhões.

Salientamos a alocação de R\$ 65 milhões, para o cumprimento do art. 42 do ADCT, que determina destinação mínima de 20% dos recursos de irrigação para o Centro-Oeste.

Com relação ainda aos investimentos, registramos que, apesar da necessidade de cortes, conseguimos assegurar um valor de R\$ 360 milhões para a realização de obras diretamente relacionadas à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, distribuídos entre 12 estados-sede, conforme indicação das respectivas bancadas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Na área da agricultura, destacamos as seguintes iniciativas:

- c) R\$ 300 milhões, para a concessão de suplementação orçamentária na ação 0300 – Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992);
- d) R\$ 500 milhões, para a operacionalização do fundo instituído pela Lei Complementar n.º 137, de 26 de agosto de 2010 (Fundo de Catástrofe);
- e) R\$ 200 milhões, para atendimento ao seguro rural, nos termos da Lei n.º 10.823, de 19 de dezembro de 2003, atualizada pela Lei Complementar n.º 137, de 26 de agosto de 2010;
- f) R\$ 100 milhões, para a operacionalização dos fundos instituídos no artigo 8º da Lei n.º 12.087, de 11 de novembro de 2009 (fundos garantidores), com base no que preceitua o inciso I do § 1º do referido artigo.

Destacamos ainda entre as importantes iniciativas desta Relatoria, o direcionamento de R\$ 3,9 bilhões para a alocação de recursos em Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações (Lei Kandir).

Dentro das Forças Armadas, foram destinados R\$ 530 milhões, para garantir o cumprimento de sua missão constitucional, observadas as áreas autorizadas no Parecer Preliminar. Salientamos que a possibilidade de incorporação de 70.000 recrutas no Exército Brasileiro contribuirá para uma maior capacitação e oportunidade para os nossos jovens.

Por autorização do Parecer Preliminar destinamos o valor de R\$ 100 milhões para a operacionalização do fundo previsto na Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Fundo Partidário);

Desta forma, esperamos que o trabalho da Relatoria tenha contribuído para dotar o governo federal de meios para que o País mantenha a trajetória de desenvolvimento, assegurando tanto o crescimento econômico quanto a melhoria das condições de vida da população brasileira

Relativamente às alterações promovidas no *texto* do projeto de lei, vale aqui tecer algumas considerações sobre os ajustes propostos por esta Relatoria.

O artigo 4º do texto do projeto de lei dispõe sobre um tema especialmente relevante para o Congresso Nacional, que trata das autorizações de suplementação de programações orçamentárias diretamente por meio de decreto presidencial. A fim de reavaliar essas disposições e agregar maior objetividade e racionalidade à norma, submeto aos nobres pares um substitutivo que agrega as contribuições oriundas de emendas parlamentares e de avaliações de assessores técnicos da área de orçamento. Em breves linhas, as principais alterações realizadas foram as seguintes:

- a) Estabelecemos regra uniforme para a suplementação das despesas obrigatórias definidas no Anexo IV , item I, da LDO 2011, permitindo a eliminação de vários incisos; estamos propondo que a autorização de suplementação das despesas obrigatórias fique condicionada aos montantes demonstrados ao Congresso Nacional na avaliação bimestral de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;
- b) quanto às despesas discricionárias, reduzimos de 20% para 10% de cada subtítulo o limite máximo de remanejamento, retornando aos índices que constaram das leis orçamentárias anteriores; outra novidade foi a exclusão da possibilidade de utilização do *superávit financeiro* como fonte de recursos para despesas discricionárias, uma vez que sua utilização induz ao aumento do contingenciamento;
- c) incluímos importante dispositivo que beneficia a continuidade de obras plurianuais de grande vulto e que se encontram em andamento. A idéia é permitir sua suplementação em 2011 até o montante de seu saldo orçamentário (dotação autorizada menos valor empenhado) apurado no orçamento do ano anterior - 2010. A medida reduz os riscos de paralisação de obras de grande vulto já iniciadas, racionalizando a gestão orçamentária;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

- d) vedamos a utilização como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares o cancelamento de dotações incluídas por meio emendas, preservando as emendas individuais e 50% das emendas coletivas, incluindo bancadas e comissões;
- e) incluir autorização ao Poder Executivo para recompor dotações que constaram do projeto de lei orçamentária até o limite dos cortes efetuados. Com essa medida, o Poder Executivo poderá recompor, sem necessidade de envio de projeto de lei de crédito adicional, as dotações que foram objeto de redução no montante de R\$ 3 bilhões com base em solicitação acatada por esta relatoria;
- f) reduzir o limite de 50% para 25% relativo ao remanejamento permitido entre os grupos de natureza de despesa “3 – Outras Despesas Correntes”, “4 – Investimentos”, e “5 – Inversões Financeiras” no âmbito dos mesmo subtítulo, retornando aos percentuais das leis orçamentárias anteriores.

Por fim, no que tange ao tratamento dado às obras e serviços com indícios de irregularidades apontadas pelo TCU, a realização de encontros e audiência públicas configurou-se como um importante instrumento para assegurar o amplo contraditório entre as partes e fortalecer a prerrogativa do Congresso Nacional de decidir sobre a paralisação de obras. Cumpre ressaltar que a decisão congressual não interfere sobre a continuidade das ações de fiscalização e de apuração de responsabilidades adotadas pelo TCU. Concluído processo de audiências, o Comitê de Obras Irregulares deliberou pela exclusão de 26 itens, com base no compromisso assumido pelos órgãos envolvidos de serem adotadas providências visando a correção dos problemas apontados

I – VISÃO GERAL DO SUBSTITUTIVO AO PLOA 2011 E QUADROS COMPARATIVOS

O valor total do Orçamento da União para 2011, nos termos do Substitutivo apresentado, é de R\$ 2.073,4 bilhões, dos quais R\$ 678,5 bilhões referem-se ao refinanciamento¹ (rolagem) da dívida pública. O acréscimo de R\$ 25,3 bilhões em relação ao PLOA 2011 deve-se às reestimativas aprovadas na receita.

Desconsiderando-se o refinanciamento, o Orçamento da União – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais – efetivo atinge R\$ 1.394,9 bilhões. Deste valor, R\$ 107,4 bilhões corresponde ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais e cerca de R\$ 1.287,5 bilhões aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Os principais itens e a composição básica do Substitutivo ao projeto de lei orçamentária da União para 2011, comparado com a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, é apresentada na tabela a seguir:

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2011

DESCRIÇÃO	Proposta 2011 (PLOA)		Substitutivo	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento da União	2.048,1	2.048,1	2.073,4	2.073,4
2. Refinanciamento da Dívida Pública	678,5	678,5	678,5	678,5
3. Orçamento da União Efetivo (1 - 2) (*)	1.369,5	1.369,5	1.394,9	1.394,9
3.1 Orçamento de Invest. das Estatais	107,5	107,5	107,4	107,4
3.2 Orçamentos Fiscal e Seg. Social	1.262,0	1.262,0	1.287,5	1.287,5
3.2.1 Orçamento Fiscal	799,0	749,3	811,5	767,5
3.2.2 Orçamento da Seg. Social	463,0	512,7	476,0	520,0

¹ O refinanciamento é necessário para a renovação de títulos públicos e depende do prazo médio de vencimento da dívida, tendo caráter meramente contábil, razão pelo qual é tratado separadamente. Assim, por exemplo, o refinanciamento de cada R\$ 1.000,00 de títulos da dívida pública mobiliária federal que vençam a cada seis meses (duas vezes ao ano), exigirá uma dotação na lei orçamentária no valor de R\$ 2.000,00. Embora o valor do refinanciamento conste da proposta, os efeitos dos gastos relativos a esse item são de cunho meramente contábil.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

DESCRIÇÃO	Proposta 2011 (PLOA)		Substitutivo	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas

Fontes: PLOA 2011/Substitutivo

A comparação das receitas e despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) mostra que o Orçamento Fiscal financiará cerca de R\$ 44 bilhões das despesas da Seguridade Social.

A tabela seguinte indica a evolução em termos de Grupo Natureza de Despesa – GND no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2011 POR GND

Comparativo por Grupo Natureza de Despesa – GND – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

R\$ bilhões

DISCRIMINAÇÃO / GND	Liquidado 2009	Autorizado 2010 (até 19/12/10)	Empenhado 2010 (até 19/12/10)	Proposta 2011 (a)	Substitutivo 2011 (b)	Diferença (b)-(a)
PESSOAL E ENC. SOCIAIS (GND 1) ²	167,1	184,8	166,8	199,6	199,8	0,2
OUTRAS DESP. CORRENTES (GND 3) ³	526,8	613,4	575,4	670,1	678,2	8,1
INVESTIMENTOS (GND 4)	45,8	69,1	43,6	51,4	63,5	12,1
INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5)	34,2	46,2	35,2	44,4	44,5	0,0
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)	0,0	15,3	0,0	21,2	26,2	5,1
SUBTOTAL	773,9	928,8	821,0	986,8	1.012,2	25,5
SERVIÇO DA DÍVIDA	642,5	915,6	911,1	953,8	953,8	0,0
<i>Juros e Encargos</i> (GND 2)	124,6	138,4	136,3	169,9	169,9	0,0
<i>Amortização</i> (GND 6)	517,9	777,2	774,8	783,9	783,9	0,0
TOTAL	1.416,4	1.844,4	1.732,1	1.940,6	1.966,0	25,5

Fontes: PLOA 2011/Substitutivo

Em termos gerais, a tabela indica que o Substitutivo ao projeto de lei orçamentária para 2011, em relação ao PLOA, prevê aumento de cerca de R\$ 200 milhões nas despesas com pessoal e encargos sociais, e de cerca de R\$ 8,1 bilhões nas outras despesas correntes – custeio, previdência e transferências constitucionais e legais. Os investimentos constantes da proposta do Poder Executivo tiveram incremento de cerca de R\$ 12,1 bilhões em virtude das emendas parlamentares apresentadas durante a tramitação da proposta no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Em atendimento à LDO, as despesas orçamentárias são classificadas em primárias e financeiras, quanto ao seu efeito patrimonial. As despesas financeiras são consideradas aquelas cuja realização não impacta o resultado primário, que resulta da diferença entre receitas e despesas primárias. Quanto à obrigatoriedade de sua execução, a despesa primária pode ser obrigatória ou discricionária. A tabela seguinte mostra os principais itens e a composição das despesas no PLOA e no Substitutivo por GND e por identificador de resultado primário, excluídas as despesas primárias que não impactam o resultado primário (RP4).

DESPESAS POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

R\$ bilhões

Identificador Primário	GND	PL	Substitutivo	Diferença
PRIMÁRIA	INVERSÕES FINANCEIRAS	1,6	2,0	0,4

² Inclui Contribuição Patronal no valor de R\$ 15,1 bilhões.

³ Este grupo representa o conjunto de gastos necessários ao custeio da administração pública federal, bem como as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais e as transferências constitucionais e legais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Identificador Primário	GND	PL	Substitutivo	Diferença
	INVESTIMENTOS	34,4	49,5	15,1
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	60,9	63,2	2,3
	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	5,5	7,6	2,1
	Soma:	102,5	122,4	19,9
PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA – PAC (RP 3)	INVERSÕES FINANCEIRAS	0,8	0,5	-0,3
	INVESTIMENTOS	29,1	26,0	-3,1
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	13,6	13,6	0,0
	Soma:	43,5	40,2	-3,3
PRIMÁRIA OBRIGATÓRIA (RP 1)	INVERSÕES FINANCEIRAS	0,5	0,5	0,0
	INVESTIMENTOS	0,7	0,7	0,0
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	595,1	600,9	5,8
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	184,4	184,5	0,1
	Soma:	780,7	786,6	5,9
FINANCEIRA (RP 0)		1.026,7	1.029,5	2,8
TOTAL		1.953,4	1.978,7	25,3

A análise dos números da tabela evidencia o elevado grau de rigidez orçamentária, indicando que cerca de 83% das despesas primárias são de caráter obrigatório.

Quadros anexos a este Relatório mostram os valores constantes do PLOA 2011 e do Substitutivo apresentado, por função e Órgão, comparados com a execução recente.

II – CENÁRIO MACROECONÔMICO

A adoção de hipóteses realistas de crescimento real do PIB, da taxa de inflação esperada e da variação da taxa de câmbio, entre outros, é determinante para a elaboração de um orçamento equilibrado, pois pode afetar tanto as receitas como as despesas governamentais.

Uma estimativa de arrecadação tributária baseada, por exemplo, em previsões irreais de variação do PIB pode levar a frustração de receitas; uma estimativa inadequada dos benefícios previdenciários e assistenciais pode distorcer o resultado fiscal esperado desse segmento orçamentário. Tais situações configuram o que se conhece como risco orçamentário⁴.

Além do exame de consistência entre as hipóteses adotadas, a verificação sobre a adequação das projeções da Proposta para 2011 requer uma avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e do exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões da Proposta com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa é também útil para a avaliação das projeções orçamentárias.

A revisão de parâmetros, em relação ao PLOA 2011, trouxe um cenário de menor inflação, queda na massa salarial, queda na produção de bebidas e fumo e no volume de importações, aumento no preço de petróleo e na taxa de câmbio e manutenção da taxa de juros Selic. No aspecto fiscal, o novo cenário é de redução do superávit primário e de aumento da dívida pública em 2010. A tendência de deterioração do quadro fiscal permanece, pois, a meta de superávit primário para os Orçamentos fiscal e da Seguridade cai para 2,08% do PIB, em 2011.

Em termos nominais tanto o Governo como o mercado aproximam suas expectativas de crescimento do Produto, tanto para 2010, quanto para 2011. A variação quase igual em 2011 resulta de que o mercado espera inflação mais alta, compensando sua hipótese de menor crescimento.

⁴ Este é um dos componentes do Anexo de Riscos Fiscais. O outro é o risco de dívidas, ou seja, possibilidade de aumento da dívida devido à variação imprevista nas taxas de juros e de câmbio dos títulos vincendos e a aumento de passivo contingente da União, decorrente de fatores imprevisíveis como os resultados de decisões judiciais. Os riscos fiscais de dívidas são importantes porque afetam direta e negativamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No tocante aos parâmetros específicos de 2011, as mudanças são significativas, com a exceção da quantidade de veículos. O Governo prevê agora variações menores de 2010 para 2011 nas quantidades produzidas de bebidas e fumo (queda) e no volume de importações, conforme demonstra a tabela abaixo.

PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICO-FISCAIS E PROJEÇÕES, 2008-2011 ⁽¹⁾

Variável/indicador	2008	2009	2010			2011		
	Realizado		3ª Avaliação (Dec 7.247) Proposta 2011	5ª Avaliação Atualização Proposta SPE 08/11/2010	Mercado 19/11/2010	Proposta 2011	Atualização Proposta SPE 08/11/2010 ⁽²⁾	Mercado 19/11/2010
Produto e Crescimento								
PIB nominal (R\$ bilhões)	3.004,881	3.143,015	3.524,382	3.548,663	3.555,184	3.892,476	3.927,061	3.938,196
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	12,91	4,60	12,13	12,91	13,11	10,44	10,66	10,77
Crescimento real do PIB (% a.a.)	5,14	(0,19)	6,50	7,53	7,60	5,50	5,50	4,50
Preços e Câmbio								
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	7,39	4,79	5,29	5,00	5,12	4,69	4,89	6,00
Inflação IGP-DI (% a.a.)	9,10	(1,44)	8,68	9,84	11,02	4,50	4,50	5,26
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	11,24	1,78	4,94	5,31	5,51	6,26	7,02	7,85
Inflação IPCA (% a.a.)	5,90	4,31	5,20	5,10	5,58	4,50	4,50	5,15
Inflação IPCA médio (% a.a.)	5,68	4,89	5,02	4,90	5,00	4,16	4,19	5,39
Inflação INPC (% a.a.)	6,48	4,11	5,52	5,27	5,85	4,50	4,50	4,91
IER (% a.a.)	8,18	3,49	4,99	5,09	5,23	5,11	5,46	6,50
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	2,34	1,74	1,80	1,70	1,70	1,86	1,80	1,75
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,84	2,00	1,80	1,76	1,76	1,84	1,75	1,74
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	96,51	61,01	76,68	78,03	...	80,30	84,63	...
Salários e Massa Salarial								
Inflação INPC reajuste do mínimo (%) ⁽³⁾	4,97	5,92	3,45	3,45	...	5,52	5,27	5,85
Salário Mínimo (R\$)	415,00	465,00	510,00	510,00	...	538,15	536,88	539,84
Reajuste do salário mínimo (%)	9,21	12,05	9,68	9,68	...	5,52	5,27	5,85
Reajuste dos demais benefícios INSS (%)	5,00	5,92	7,72	7,72	...	5,52	5,27	5,85
Massa salarial (variação média %)	16,44	8,57	13,95	15,26	...	10,60	9,59	...
Dívida Pública e Juros								
Selic fim de período (% a.a.)	13,66	8,65	10,75	10,75	10,75	10,75	10,75	12,00
Selic média acumulada (% a.a.)	12,48	9,93	9,82	9,80	10,03	10,71	10,71	11,63
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	6,21	5,39	4,39	4,47	...	5,94	5,94	...
TJLP fim de período (% a.a.)	6,25	6,00	6,00	6,00	...	6,00	6,00	...
Indicadores Fiscais em % do PIB								
Resultado Primário Consolidado	3,54	2,05	3,30	3,10	2,80	3,22	3,00	2,83
Resultado Primário Governo Central	2,37	1,35	2,15	2,15	...	2,10	2,08	...
Resultado Primário Estatais Federais	0,08	(0,06)	0,20	0,00	...	0,20	0,00	...
Resultado Primário Governos Regionais	1,09	0,76	0,95	0,95	...	0,93	0,92	...
Juros Nominais Setor Público Consolidado	(5,44)	(5,38)	(4,9)	...	(5,30)	(4,2)	...	(5,23)
Juros Nominais Governo Central	(3,20)	(4,77)	(2,98)
Resultado Nominal Consolidado	(1,90)	(3,33)	(1,6)	...	(2,50)	(1)	...	(2,40)
Dívida líquida (% do PIB)	38,39	42,80	39,6	40,8	40,50	36,8	...	39,50
Outros Indicadores								
Bebidas: quantidade (variação %)	0,43	5,84	12,50	8,76	...	9,73	3,86	...
Fumo: quantidade (variação %)	(5,70)	(7,42)	5,49	(3,82)	...	0,13	(6,43)	...
Veículos: quantidade (variação %)	11,85	9,99	8,19	4,34	...	4,31	4,28	...
Veículos: preço (variação %)	2,78	(7,24)	3,45	2,58	...	3,55	1,46	...
Importação sem combustível (variação %)	41,04	(21,80)	32,49	41,50	...	3,55	1,02	...

Fonte: PL 59/10-CN; Banco Central do Brasil; SPE/MF; Avaliações e decreto citados; Relatório de Mercado citado. Cálculos, estimativas e elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Valores em itálico estimados pelos autores.

⁽²⁾ Já considera a exclusão da Eletrobras do esforço fiscal.

⁽³⁾ Período entre dois reajustes consecutivos.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

As projeções fiscais foram construídas tendo como pano de fundo o crescimento real do PIB em 5,5% para 2011 e 6,5% em 2010. O PIB nominal de 2010 atingiria R\$ 3,52 trilhões e cerca de R\$ 3,89 trilhões em 2011, com um aumento nominal de 10,4%.

A nova grade de parâmetros elaborada pelo Poder Executivo manteve a estimativa de crescimento real do PIB para 2011 em 5,5%, ao mesmo tempo em que elevou a de 2010 de 6,5% para 7,5%. Esta última é praticamente idêntica à do mercado financeiro, segundo a sondagem Focus de 19/11. Para 2011, os analistas do mercado mantêm, há cinquenta semanas consecutivas, expectativa de crescimento inferior à do Governo, de 4,5%.

Para 2010 o PIB nominal foi reestimado pelo Poder Executivo em R\$ 3,55 trilhões e para 2011 em R\$ 3,93 trilhões.

A dívida pública líquida ficou em 41,4% do PIB em agosto, sendo o aumento do ritmo da atividade econômica o principal determinante para o seu recuo modesto em relação ao fim de 2009 (42,8% do PIB). A expectativa, na Proposta, é de que caia em dezembro de 2010 a 39,6% do PIB e a 36,8% do PIB em 2011. Para a melhora da relação dívida/PIB em 2011 contribuem crescimento real de 5,5%; câmbio, com a cotação média do dólar 2,05% mais elevada (R\$ 1,84); e a meta de superávit do setor público consolidado, correspondente a 3,0% do PIB.

O mercado é menos otimista, e prevê, para a dívida líquida, os níveis de 40,9% do PIB, em 2010, e 39,7% do PIB, em 2011, pois prognostica superávits primários menores em ambos os exercícios e crescimento menor em 2011.

O Poder Executivo manteve para IPCA e IGP-DI estimativa de 4,5%, enquanto que os analistas do setor financeiro prevêem quase 5,2% para o IPCA, e 5,3%, para o IGP-DI. Para 2010, as previsões divergem no mesmo sentido. O mercado espera inflação maior, já estando em 5,6% a variação esperada para o IPCA e 11% para o IGP-DI enquanto, para o Governo, 5,1% (menor do que constou da Proposta) e 9,8%, respectivamente.

Em relação ao INPC, as previsões do mercado são também superiores às do Governo, tanto para 2010 quanto para 2011. Destaca-se que, para 2010, houve queda na previsão oficial do índice, de 5,5% para menos de 5,3%, o que implicaria, observada a regra vigente para o reajuste, salário mínimo de R\$ 536,88, inferior aos R\$ 538,15 constantes da Proposta.

Com referência à taxa de juros Selic, coerentemente com suas expectativas de inflação, o Executivo continua esperando mantê-la em 10,75% até o final de 2011. O mercado, prevendo a aceleração da inflação neste final de 2010, projeta taxa básica de juros mais elevada a cada consulta, e já previa 12% ao final de 2011 no boletim Focus de 19/11.

O Resultado Primário consolidado para 2010 foi reduzido de 3,3% para 3,1% do PIB, conforme projeto de lei que altera as LDO para 2010 e 2011 (PLN 86, de 2010). O projeto propõe a exclusão do grupo Eletrobras do esforço fiscal e estabelece como meta para as estatais restantes resultado primário neutro. Ficou mantida em 2,15% do PIB a economia a ser obtida no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Para 2011, a retirada da estatal, somada à fixação da meta em valores nominais e ao crescimento posterior da estimativa do PIB nominal, significou redução do superávit do setor público para 3% do PIB. A meta para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade caiu para 2,08% do PIB. O mercado, por seu turno, é menos otimista quanto à capacidade de o setor público cumprir a meta consolidada. Espera 2,8% do PIB para 2010 e 2,83% do PIB para 2011.

O Governo agora espera, para 2010, uma dívida pública líquida de 40,8% do PIB, acima da previsão anterior (39,6% do PIB). O mercado, por outro lado, melhorou sua projeção de 40,9% para 40,5% do PIB. Para 2011 não se tem nova previsão do Governo e os analistas do mercado mantêm suas previsões quase inalteradas (agora 39,5% do PIB, antes 39,7% do PIB).

No tocante ao Petróleo, os dados atualizados apontam para preço médio mais elevado do barril do tipo Brent em 2011, de US\$ 84,63, em vez dos US\$ 80,30 da Proposta.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

A massa salarial, na proposta, tinha como hipótese crescimento de 10,6%, com o aumento nominal resultando da continuada recuperação do emprego formal, já que os rendimentos cresceriam menos na hipótese de reajuste real nulo do salário mínimo. Na Atualização terá maior crescimento em 2010 (15,26%) e menor crescimento em 2011 (9,59%).

III – METAS FISCAIS

O projeto de lei orçamentária para 2011 é condicionado pela política fiscal de geração de superávits primários nas contas públicas, com vistas à redução da relação dívida/PIB ao longo do tempo.

Analisando a trajetória recente da dívida líquida do setor público (DLSP) verifica-se que, após o pico de 56,9% do PIB, em setembro de 2002, houve reversão da trajetória de crescimento e expressiva redução da DLSP, como mostra a tabela seguinte:

DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO, 2003-2009
(% do PIB)

	Dezembro						Outubro	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2009
Dívida Bruta do Governo Geral ⁽¹⁾	58,34	53,41	56,14	55,13	56,37	58,60	56,13	66,75
Dívida Líquida do Setor Público	53,53	48,21	47,99	45,89	43,88	38,83	38,58	44,78
Dívida Interna Líquida	42,37	40,50	44,71	46,94	51,06	49,89	48,23	54,04
Dívida Externa Líquida	11,16	7,71	3,27	(1,05)	(7,18)	(11,06)	(9,65)	(9,26)
Governo Federal e Banco Central	33,18	29,53	30,79	30,35	29,84	24,51	24,75	31,00
Governos Regionais	20,33	19,03	17,79	16,25	14,80	15,13	14,63	14,59
Empresas Estatais Federais	0,02	(0,35)	(0,59)	(0,71)	(0,77)	(0,81)	(0,81)	(0,81)
Memorando:								
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional ⁽²⁾	38,59	37,69	43,89	44,28	44,00	41,63	39,92	45,14
Operações Compromissadas (Bacen)	3,77	2,89	1,72	3,19	6,85	10,94	10,72	16,58
Crédito para Instituição Financeira Oficial ⁽³⁾	(0,78)	(0,87)	(0,78)	(0,51)	(0,52)	(1,45)	(1,36)	(4,86)
Grupo Petrobras (excluído)	(1,17)	(1,23)	(1,52)	(1,87)	(1,84)	(2,83)	(2,30)	...
PIB Valorizado (R\$ bilhões) ⁽⁴⁾	1.744,1	2.036,8	2.157,4	2.424,6	2.736,8	2.971,0	3.000,7	2.972,1

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Exclui Banco Central e empresas estatais. Metodologia adotada em 2008.

⁽²⁾ Dívida mobiliária (interna) em mercado e créditos securitizados, descontadas as aplicações intra e intergovernamentais em títulos públicos federais.

⁽³⁾ Soma instrumentos híbridos de capital e dívida e outros créditos concedidos ao BNDES.

⁽⁴⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês final do período de 12 meses. Deflator: IGP-centrado.

METAS DE SUPERAVIT PRIMÁRIO – LDO 2008-2011 (em % do PIB)

ITEM	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011 (3)
Governo Central	2,2	1,4	2,15	R\$ 81,76 bi
Empresas Estatais (1)	0,65	0,2	0,2	R\$ 7,61 bi
Estados e Municípios	0,95	0,9	0,95	R\$ 36,13 bi
Setor Público	3,8	2,5	3,3	R\$ 125,5 bi
Redução PPI/PAC (2) (em R\$ bi)	13,8	28,5	29,8	32

(1) O Grupo Petrobras foi excluído das metas constantes das LDOs 2009 a 2011;
(2) Redução da meta de superávit primário – PPI (LDO 2008) e PAC (LDOs 2009 a 2011);
(3) A LDO 2011 trouxe as metas em valores absolutos.

Entre 2003 e 2008, a diminuição da dívida externa respondeu pela maior parte da rápida queda da dívida líquida, refletindo as alterações do câmbio, o acúmulo de reservas internacionais e os pagamentos de compromissos em moeda estrangeira.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Com relação ao Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal que constam da Proposta Orçamentária para 2011 e que contempla os itens relativos às necessidades de financiamento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do PLOA 2011, observamos o seguinte:

- mantêm-se as previsões de queda das despesas com juros e do déficit nominal que constaram do PLOA 2011 (queda nas despesas com juros de 3,28% do PIB em 2010 para 2,98% do PIB em 2011, com redução do déficit nominal, que cai de 1,13% do PIB em 2010 para apenas 0,88% do PIB no PLOA 2011).
- Como decorrência da aprovação do Relatório da Receita, a Receita Primária Bruta cresce no Substitutivo em R\$ 22,75 bilhões em relação ao que constou do PLOA 2011. Deste montante, R\$ 17,7 bilhões foram estimados na primeira reestimativa em 03/11/2010 e R\$ 4,7 bilhões na atualização da reestimativa de receita em 13/12/2010. A Receita Primária Líquida aumenta em R\$ 22,4 bilhões.
- A parcela da Receita Administrada pela RFB (R\$ 631,99 bilhões no PLOA 2011), exceto RGPS, elevou-se em R\$ 10,47 bilhões, sendo: a) R\$ 7,60 bilhões na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), devido à retomada do fluxo anual de pagamentos, como resultado de a União ter ganho no Supremo Tribunal Federal a questão da cobrança dessa contribuição às empresas exportadoras; b) R\$ 3,01 bilhões no IOF, em decorrência do aumento de 2% para 6%, da alíquota sobre a entrada de capitais externos para aplicações em renda fixa e de 0,38% para 6%, para a constituição de margem de garantia exigida em Bolsas, com o objetivo de evitar movimentos especulativos e a consequente apreciação excessiva do real; c) R\$ 1,35 bilhão na COFINS, como resultado de os modelos lineares de previsão da RFB não contemplarem integralmente a elasticidade da receita com respeito ao PIB, a exemplo do tratamento dado por aquele órgão nas estimativas do Imposto de Renda e IPI; e d) R\$ 1,5 bilhão de receita negativa no IPI, em decorrência de renúncia tributária devido a prorrogação da redução do IPI sobre materiais de construção até dezembro de 2011, a qual estava estimada na Proposta como receita adicional desse exercício diante da então prevista extinção do benefício final de 2010.
- A Receita Líquida do RGPS, estimada em R\$ 233,85 bilhões no PLOA 2011, sofreu aumento de R\$ 6,20 bilhões pelo fato de que a metodologia de projeção subjacente ao Projeto de Lei Orçamentária ter sido incapaz de explicar integralmente o comportamento dessa receita. Essa metodologia, basicamente, projeta a arrecadação esperada no exercício, pela evolução prevista para a massa salarial no exercício seguinte. Constatou-se que diferenças entre o realizado e a estimativa baseada nessa metodologia decorreram, em exercícios anteriores, entre outras razões, da ausência de fatores que incorporassem à previsão o incentivo à formalização e os ganhos com o aprimoramento dos controles sobre os contribuintes e com o esforço de arrecadação, bem como da abrangência limitada das estatísticas sobre massa salarial.
- Na Receita Não Administrada (R\$ 101,78 bilhões no PLOA 2011) foram incorporados cerca de R\$ 6,08 bilhões, sendo: a) R\$ 2,4 bilhões na receita de Operações com Ativos decorrente de alienações de patrimônio inservível da União; b) R\$ 2,52 bilhões na receita com *Royalties* e Compensações Financeiras, devido à expectativa de crescimento da produção nacional de petróleo e aumento do preço médio do barril, não considerados devidamente na Proposta; c) R\$ 1,1 bilhão na receita com Concessões pela expectativa de realização da 11ª Rodada de Licitações (terrestres e marítimas) dentro do atual regime de concessões; e d) R\$ 59,0 milhões do acolhimento de três Emendas de Acréscimo de Receita de autoria do Senador Inácio Arruda. A partir do levantamento de valores efetivamente arrecadados em 2009 e em 2010, foi elevada a estimativa da Receita de Multas por Danos ao Meio Ambiente arrecadada pelo IBAMA em R\$ 15 milhões e elevadas as estimativas da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, também a cargo desse órgão, e da Taxa de Utilização de Recursos Hídricos, arrecadada pela Agência Nacional de Águas - ANA, em, respectivamente, R\$ 36 milhões e R\$ 11 milhões.
- As Transferências Constitucionais para Estados e Municípios diminuem em R\$ 822,20 milhões, devido à prorrogação do benefício tributário do IPI sobre material da construção civil, conforme comentado acima. De outro lado, aumentam em R\$ 1,27 bilhão as transferências por conta do aumento da estimativa de receita com *Royalties* e Compensação Financeira.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

- As metas de resultado fiscal previstas na LDO 2011 foram revistas para menor em 0,20% do PIB pela exclusão do Grupo Eletrobrás (PLN nº 86/2010) que agora, juntamente com o Grupo Petrobrás, não mais será considerada para a formação da meta de Resultado Primário. Como consequência, a meta de Resultado Primário consolidada para 2011 será de R\$ 117,89 bilhões, sendo R\$ 81,76 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Governo Central) e R\$ 36,13 bilhões para os Governos Locais. Com a retirada do Grupo Eletrobrás a meta para as Empresas Estatais federais será considerada zero.
- As despesas com pessoal passam de R\$ 167,33 bilhões, na reprogramação para 2010, para R\$ 184,36 bilhões no PLOA 2011, mantendo-se na faixa de 4,74% do PIB;
- As despesas com Benefícios da Previdência aumentam de cerca de R\$ 253,81 bilhões, na reprogramação para 2010, para R\$ 275,11 bilhões, no PLOA 2011, caindo de 7,20% do PIB para 7,07% do PIB. Como o salário mínimo implícito na LOA 2011 passa a ser de R\$ 540,00, a despesa com benefícios aumentará em R\$ 366,8 milhões;;
- A rubrica “Outras Despesas Obrigatórias” foi aumentada para 5,8 bilhões para atender, entre outras, à Lei Kandir e ao auxílio-alimentação;
- As despesas discricionárias relativas aos investimentos crescem no Substitutivo cerca de R\$ 12 bilhões e as relativas ao custeio em geral, cerca de 2,3 bilhões;

IV – REGRAS DE TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO

O processo de elaboração do orçamento para 2011 observou as normas e princípios da Resolução nº 01/2006-CN. A experiência vivenciada pelo Congresso Nacional com o novo quadro normativo já possibilita iniciativas no sentido de aprimoramento de alguns de seus dispositivos. Consideramos válidas praticamente todas as sugestões já apresentadas no Relatório do Orçamento do ano anterior e reproduzidas abaixo.

Quanto à renovação dos integrantes da CMO, devemos encontrar um meio termo entre a regra anterior, que permitia perpetuação de parlamentar na Comissão, inexistindo mecanismo de troca, e a regra da atual Resolução que, ao lado da redução do número de membros, impõe mandato máximo de um ano. Essa configuração parece estar impedindo maior especialização, aprofundamento e continuidade dos trabalhos parlamentares. Citamos, como evidência disso, a escassez de discussão temática das políticas públicas na apreciação dos relatórios setoriais e a menor atuação do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária.

Concordamos com a necessidade de revisão do dispositivo da Resolução que dispõe sobre a distribuição proporcional de recursos entre as emendas coletivas, na segunda reestimativa da receita. A aplicação literal do § 3º do art. 30 da Resolução acentua distorções e cria uma camisa-de-força para a CMO e para o Congresso Nacional, não deixando espaço para a correção de erros ou omissões da proposta ou para uma ação da Relatoria Geral hábil à correção de distorções identificadas nos Relatórios Setoriais. A dificuldade de aplicação dessa regra fez com que os representantes de líderes partidários na Comissão mista, por meio de acordo, deliberassem quanto atendimento das emendas de bancada estadual pela adoção de outro critério que refletisse a média de atendimento dos últimos três anos.

Entendemos que a intenção original do citado dispositivo, que foi a de afastar da Relatoria Geral o poder discricionário na definição de cada emenda, deve ser preservada. Mas isso não deve impedir que o Parecer Preliminar disponha sobre a utilização prévia dos recursos, antes da distribuição proporcional, para fins de correção de erros e omissões ou para aplicação de critérios gerais e universais definidos.

A segregação de funções da relatoria de receita e a fixação no Parecer Preliminar da matriz decisória dos grandes números deu maior transparência e estabilidade ao processo orçamentário, medidas acertadas e que devem ser mantidas na Resolução. Também julgamos correta a orientação de dar prioridade às emendas de bancada estadual com caráter estruturante.

Quanto à atuação dos Comitês criados pela Resolução nº 1, de 2006-CN, observamos:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

a) Comitê de Admissibilidade de Emendas: a experiência revelou que sua maior vocação, do ponto de vista político, tem sido a de promover junto aos respectivos autores os ajustes de admissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, tendo como base análises de cunho técnico-jurídico.

b) Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves: mostrou-se oportuno e necessário diante da tarefa da CMO de analisar caso a caso as recomendações do TCU, ouvir os órgãos executores, promover encontros e audiências públicas conciliatórias e deliberar sobre a listagem de obras que devem ter sua execução orçamentária suspensa;

c) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária – apesar dos bons propósitos - com a tarefa de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, decretos de contingenciamento e a consistência fiscal - esse Comitê ainda necessita ampliar sua atuação;

d) Comitê de Avaliação da Receita: a experiência do processo orçamentário relativo ao orçamento de 2011 está revelando a importância do Comitê e de um processo que leve a uma estimativa correta da receita. Nesse aspecto, consideramos que o Comitê tem papel de grande relevância no sentido do aprofundamento da matéria. Vale ressaltar a importância de uma participação mais ativa do Governo durante as discussões e apreciação do relatório da receita, contraditório necessário para que se possa ter mais clareza sobre todas as visões e expectativas.

As emendas de remanejamento tiveram como objetivo superar as críticas recorrentes feitas ao Congresso Nacional de que financia emendas quase que exclusivamente com reestimativas de receitas, além da reserva de contingência, utilizando-se de forma residual do mecanismo previsto no art. 166, § 3º, II, da Constituição. A idéia foi a de criar condições que forcem escolhas e induzam as bancadas e Comissões a analisarem a proposta apresentada.

Também somos da opinião de voltar a permitir emendas de bancada estadual de caráter genérico que possam atender o conjunto dos municípios do estado, desde que tenham como base indicadores e critérios sócio-econômicos em favor da população beneficiada pela política pública proposta.

Assinale-se ainda o uso inadequado dado em anos anteriores ao instrumento da *Contestação*, criado pela Resolução, acionável por 10% dos membros da CMO, cujo objeto é mais amplo do que a questão de ordem, e que tem a finalidade de preservar a obediência ao conjunto de normas constitucionais, legais e regimentais relativas à previsão da receita e fixação da despesas.

V – COMPATIBILIDADE DO PROJETO E DAS EMENDAS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

O presente Relatório foi elaborado em consonância com as normas constitucionais, legais e regimentais que regem a matéria. A seguir, destacamos os principais aspectos relacionados à compatibilidade do projeto e das emendas com as normas orçamentárias constitucionais e legais.

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual, assinalamos que a Constituição Federal determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º).

O Plano Plurianual 2008/2011 vigente (Lei nº 11.653/2008) estabelece, como regra geral, que todos os programas e ações orçamentárias estejam nele discriminados, com algumas exceções. Nesse aspecto, o art. 22 dessa Lei dispensa de *discriminação* no Plano as ações orçamentárias que se restrinjam a um exercício financeiro. Os projetos que não sejam de grande vulto podem ser agrupados em rubrica genérica. Não fazem parte do PPA (art. 1º, §1º) os programas exclusivamente representativos de *operações especiais*⁵.

⁵ São exemplos de operações especiais os Programas 0901 (Cumprimento de Sentenças Judiciais) e 0907 (Refinanciamento da Dívida Interna).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

O Poder Executivo enviou, neste ano, Projeto de Lei de Revisão do PPA 2008/2011. Lembramos que a lei do PPA autoriza sua alteração por meio de crédito especial, apresentados os elementos e informações que integram o Plano (valor total estimado, data de início e data de término, valores físico e financeiro no período de vigência do PPA).

O controle da admissibilidade das emendas apresentadas em face do Plano Plurianual foi efetuado pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas. Esse Comitê, conforme Relatório de Atividades apresentado na CMO, verificou o enquadramento das mesmas nas disposições do texto da Lei 11.653/2008 (Lei do Plano Plurianual 2008/2011), especialmente em virtude do disposto nos arts. 10, 22 e 23. A lei do PPA 2008/2011 criou mecanismo de flexibilização à necessidade de que toda programação orçamentária conste *a priori* de forma discriminada e detalhada no PPA.

O § 2º do art. 10 permite que se inicie por meio de convênio (transferência voluntária) projeto de grande vulto com base em ação genérica constante do PPA, adiando-se a criação da ação específica para o exercício seguinte. O art. 23 dispensa de discriminação no PPA as ações de pequeno vulto. O artigo 22 também dispensa de discriminação no Plano as ações orçamentárias cujo prazo de execução⁶ restrinja-se a um único exercício financeiro. Coube ao Autor da emenda, na Justificação, o ônus de demonstrar ou declarar o período de execução da obra proposta.

Quanto à compatibilidade do PLOA 2011 com a LDO 2011 (Lei nº 12.309/2010), o art. 5º da LRF exige a demonstração de que a programação orçamentária seja compatível com o anexo de metas fiscais, o que foi formalmente atendido nas Informações Complementares e na Mensagem Presidencial. No item que trata do Anexo de Metas Fiscais demonstramos o cumprimento, no Substitutivo apresentado, do superávit primário exigido pela LDO.

Merece atenção, no exame da compatibilidade do PLOA 2011 e das emendas apresentadas com a LDO, a observância das disposições da LDO quanto à transferência de recursos para *entidades privadas*, disciplinada pelos artigos 32 a 38 da LDO 2010. Um dos pontos relevantes é o que trata das *contribuições correntes*, transferências correntes a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades nas áreas não abrangidas pelas subvenções sociais (específicas para as áreas da saúde, educação, assistência e cultura).

O art. 33 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) prescreve que a transferência de recursos a título de contribuição corrente dependerá da entidade sem fins lucrativos atender a uma das seguintes condições:

- I – autorização em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária;
- II – identificação nominal da entidade no projeto de Lei Orçamentária de 2011; ou
- III – sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Federal, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual.

Portanto, a escolha da entidade privada beneficiária, exceto nos casos em que haja lei que a identifique ou em que tenha sido contemplada no projeto de lei orçamentária, dependerá sempre de seleção pública. Nesse sentido, poder-se-ia considerar incompatível ou prejudicada a emenda que viesse a designar no subtítulo, de forma antecipada, o nome da entidade ainda não escolhida, impedindo-se a livre seleção.

Nada obstante, o item 16 da Parte Dispositiva do Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas, aprovado pela CMO em 11/11/10, orientou no sentido de que as emendas coletivas que destinarem recursos a entidades privadas deveriam identificar no subtítulo a entidade beneficiária, em face do disposto no art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN, segundo o qual a emenda de bancada não pode resultar, na execução, em transferência a mais de uma entidade privada.

⁶ Trata-se de prazo de execução de conformidade com o projeto básico, desde que existente, pressupondo-se ainda a continuidade da obra, como se depreende da Lei 8.666/93 (arts. 6º, 7º e 8º, especialmente).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No mesmo sentido está o item 13 (relativo a emendas coletivas) da Parte “B” – Especial do Parecer Preliminar aprovado pela CMO na 7ª Reunião Extraordinária, realizada em 16/11/10, *in verbis*: “13. As emendas com a modalidade de aplicação 50 (entidades privadas) deverão especificar o nome da entidade no subtítulo orçamentário.”

Constata-se, dessa forma, a sobreposição e a necessidade de se conciliar dois princípios: o primeiro, da Resolução nº 1, de 2006-CN, exigindo o nome da entidade beneficiária da alocação dos recursos; e, o segundo, da LDO 2011, que pretende preservar a neutralidade da seleção pública da mesma. Nesse sentido, foi sugerido que as emendas individuais destinadas a entidades privadas poderão conter programação genérica que permita a destinação de recursos para mais de uma entidade, desde que devidamente identificadas na Justificação, nos termos do art. 50 da Resolução 1/2006-CN, e que as transferências para o setor privado poderão ter a identificação da entidade no subtítulo ou na Justificação.

O Parecer Preliminar ao projeto de lei orçamentária para 2011 fixou, como limite máximo global para a apresentação e aprovação de emendas individuais, o valor de treze milhões de reais por mandato parlamentar. Paralelamente, o mesmo Parecer, nos itens 16 e seguintes, legitimou a apresentação de um série de emendas de Relator para suprir as deficiências da proposta, conforme analisado em item específico deste Relatório.

O atendimento dos limites máximos com pessoal e encargos sociais, em percentual da receita corrente líquida, para fins de verificação do atendimento à LRF, é demonstrado no quadro seguinte:

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

R\$ Mil (Preços Correntes)

PODER / ÓRGÃO	2008		2009		2010		2011	
	EXECUÇÃO	% RCL	EXECUÇÃO	% RCL	EXECUÇÃO PROVÁVEL	% RCL	PROJETO DE LEI	% RCL
EXECUTIVO	106.023.558	24,74	123.379.676	25,88	124.823.862	24,21	150.910.839	26,61
LEGISLATIVO	5.974.810	1,39	5.950.689	1,25	5.769.390	1,12	7.185.826	1,27
JUDICIÁRIO	21.382.067	4,99	25.312.506	5,31	20.261.167	3,93	22.100.123	3,90
MPU e CNMP	2.508.812	0,59	2.657.561	0,56	2.676.021	0,52	2.905.142	0,51
DEMAIS (Inc. XIII e XIV do art. 21 da CF e art. 31 da EC nº 19)	8.594.428	2,01	9.765.827	2,05	12.932.722	2,51	16.485.088	2,91
Total Geral	144.483.674	33,71	167.066.259	35,04	166.463.161	32,29	199.587.018	35,20
RECEITA COR. LÍQUIDA - RCL	428.563.288		476.732.047		515.526.962		567.080.206	

Obs: Os valores apresentados correspondem à despesa total, sem as exclusões previstas no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A seguir será apresentada as análises específicas relativas ao atendimento dos limites constitucionais nas áreas de saúde, educação e irrigação, bem como o atendimento da regra de ouro de que trata o art. 167, III, da Constituição.

1. SAÚDE - CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000

Para financiar ações e serviços públicos de saúde, consignou-se o valor de R\$ 68,56 bilhões, o que, à luz das normas vigentes, atende à determinação constitucional.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Em face da não aprovação da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da CF, a aplicação mínima em saúde continua sendo apurada com base na regra provisória estabelecida para os exercícios de 2001 a 2004 (art. 77, I, “b”, do ADCT)⁷. Pela mesma razão, a definição de ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da determinação constitucional, continua sendo aquela ditada por sucessivas LDOs, expressa no art. 51, § 1º, da LDO 2011⁸. Deve-se atentar ainda para a Decisão nº 143/2002 do TCU, que interpreta o mandamento constitucional sob a ótica da “base móvel”, pela qual o valor despendido em um ano se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do ano subsequente⁹.

Sendo assim, tem-se que a apuração do valor mínimo a ser aplicado em saúde está condicionada a duas variáveis: base de cálculo (piso do ano anterior ou valor empenhado, caso este supere o valor mínimo estabelecido) e fator de correção (variação nominal do PIB do ano anterior). Em outras palavras, a estimativa do valor mínimo a ser aplicado em 2011 deve ter como base de cálculo o piso previsto para 2010 – podendo essa base mudar, caso a execução anual venha superar o citado piso – e como fator de correção a variação nominal do PIB de 2010 em relação ao de 2009.

Efetuados esses cálculos, constata-se – conforme quadro abaixo – que o montante mínimo exigido para 2011 é da ordem de R\$ 68,34 bilhões, o que coloca os R\$ 68,56 bilhões da proposta encaminhada pelo Poder Executivo pouco acima da previsão constitucional.

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, DE 2008 A 2011

Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de saúde)				R\$ milhão
	2008	2009	2010	PLOA 2011
Base de cálculo (a)	48.670,2	58.270,3	69.948,9	68.653,8
Variação nominal do PIB, do ano anterior (b)	112,32%	112,91%	104,60%	112,14%
Piso de aplicação calculado para o ano (c) = (a)*(b)	49.288,9	57.020,8	60.948,9	68.345,2
Diferença (d) = (a) - (c)	-618,7	1.249,4	0	218,5

Obs: (a) Exercícios de 2008 e 2009 = valores Empenhados; 2010 = valor mínimo calculado para o ano; e 2011 = PLOA 2011; (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2007=R\$2.661.344,04; de 2008=R\$ 3.004.881,1; de 2009=R\$ 3.143.014,7; e de 2010 = R\$ 3.524.426,7); (c) valor mínimo (piso) de aplicação calculado.

Além disso, considerando-se o ingresso de novos recursos da ordem de R\$ 2,352 bilhões, oriundos do atendimento das emendas individuais (R\$ 1,126 bilhões) e da Reserva de Recursos para atendimento de emendas coletivas (R\$ 175,6 milhões), além dos R\$ 1,050 bilhões assegurados pelo item 17.1.16 do Parecer Preliminar, podemos concluir que o Setor Saúde para 2011 deverá contar com cerca de R\$ 2,571 bilhões acima do mínimo estabelecido pela EC nº 29, de 2000.

2. EDUCAÇÃO

⁷ O art. 77 do ADCT: “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 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.”

⁸ Nos termos do § 1º do artigo 51 da LDO 2011 (Lei nº 12.309, de 2010), “consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, as transferências de renda a famílias e as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição.”

⁹ Ressalte-se que a decisão do TCU, em face do caráter consultivo que a gerou, parte do pressuposto de que os valores despendidos anualmente em ações e serviços públicos de saúde sejam sempre iguais ou superiores aos mínimos estabelecidos constitucionalmente. No entanto, essa não tem sido a realidade, visto que as aplicações da União em saúde a partir de 2001, com exceções dos anos de 2004 e 2006, estiveram sempre abaixo do piso calculado, conforme mencionado (Vide Nota Técnica nº 08/2007 da COFF/CD).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Na área de educação destacamos duas importantes vinculações de recursos estabelecidas no art. 212 da Constituição. Esse dispositivo determina que uma parcela da receita de impostos deve ser aplicada na manutenção e desenvolvimento dos diferentes níveis de ensino e que a contribuição social do salário-educação deve ser aplicada na educação básica. Além, dessas vinculações, deve-se destacar também a obrigatoriedade de a União complementar os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Quanto à receita de impostos, deve a União aplicar 18% dos recursos arrecadados, deduzidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, considerada a base de cálculo líquida estimada em R\$ 211,1 bilhões, cerca de R\$ 38,0 bilhões da arrecadação de impostos estão vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino¹⁰.

A arrecadação do salário-educação, após a dedução das transferências legais aos Estados e ao Distrito Federal, estimada em R\$ 4,8 bilhões, está vinculada a um subconjunto de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino voltado à educação básica¹¹.

Assim, a receita, prevista para o exercício de 2011, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino é de cerca de R\$ 42,8 bilhões (R\$ 38,0 + 4,8 bilhões). Vale destacar que tais recursos não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários^{12 13}.

O PLOA 2011 previa a aplicação de cerca de R\$ 53,8 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 11,4 bilhões acima do valor mínimo constitucional considerado quando do envio do Projeto (18% da receita de impostos mais a cota federal da contribuição social do salário educação). Com as alterações efetuadas pelo Relator Setorial da Área Temática IV e aquelas introduzidas por este Relatório, chegou-se a um montante de R\$ 54,0 bilhões, o que representa R\$ 11,2 bilhões acima do valor mínimo atualizado.

A LDO 2011 (Lei nº 12.309, de 2010), no art. 12, inciso XVI, estabelece que a lei orçamentária deve discriminar em categorias de programação específicas as dotações destinadas à complementação da União ao FUNDEB. Verificou-se que, para essa finalidade, foram consignados R\$ 8,9 bilhões, alocados em programação não regionalizada (nacional). A abertura por unidade federativa consta da memória de cálculo integrante das informações complementares¹⁴ ao PLOA 2011, encaminhadas pelo Poder Executivo. Deverão receber complementação os seguintes Estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

A complementação da União ao FUNDEB para 2011 deverá ser equivalente, a, no mínimo, 10% do total da receita do FUNDEB, de acordo com o inciso VII alínea “d” do art. 60 do ADCT. Conforme demonstrado nas informações complementares ao PLOA 2011, as receitas estimadas para o FUNDEB totalizam R\$ 90,9 bilhões, sendo R\$ 26,9 bilhões de receitas federais e R\$ 64 bilhões de receitas estaduais. Portanto, o valor da complementação da União relativa ao exercício de 2011 está estimado em R\$ 9,1 bilhões.

¹⁰ “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.”

¹¹ “Art. 212, §5º. A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006).

¹² “Art. 212, § 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.”

¹³ Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;”

¹⁴ Demonstrativo de que trata a alínea “d” do inciso VII do Anexo III da LDO 2011 (Informações Complementares).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No entanto, o valor incluído no orçamento é de R\$ 8,9 bilhões, o que permitirá atender aos 15% restantes da complementação relativa ao exercício de 2010 (R\$ 1,2 bilhão) e 85% da complementação para 2011 (R\$ 7,7 bilhões). Para fixação desse valor, o Poder Executivo invocou o §1º da Lei nº 11.494, de 2007, que faculta o repasse de 15% dos recursos até 31 de janeiro do exercício seguinte. Observe-se que mesmo procedimento foi adotado no PLOA 2010. Assim, R\$ 1,4 bilhão, embora relativo ao exercício de 2011, poderá ser incluído no orçamento de 2012, uma vez que a lei permite que essa parcela seja transferida até 31 de janeiro do ano seguinte.

O valor orçado de R\$ 8,9 bilhões da complementação do FUNDEB está dividido entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 6,2 bilhões, e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 2,7 bilhões. Quanto a esse fato, constata-se que foi observada a regra constitucional segundo a qual os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, devem suportar, no máximo, 30% da complementação da União ao FUNDEB.

3. IRRIGAÇÃO

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento desses recursos na Região Centro-Oeste e de cinquenta por cento na Região Nordeste, nos seguintes termos:

“Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido”.

Assinale-se a falta de regulamentação desse dispositivo quanto aos critérios específicos de consolidação e de aferição de dados relacionados à participação de cada região no total destinado à irrigação. Observa-se que a Proposta Orçamentária para 2011 destinou R\$ 71,1 milhões para irrigação, o que representa 16% do total de recursos destinados a essa finalidade. Desse modo, o Projeto não estava cumprindo a determinação constitucional.

Em nosso substitutivo, nos termos do item 17.1.9 do Parecer Preliminar, realizamos emenda para complementar esse valor e, assim, atender ao disposto no art. 42, I, do ADCT.

4. CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”

O art. 167, III, da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), com o objetivo de evitar a utilização de receitas oriundas de empréstimos e emissão de títulos para o pagamento de despesas correntes. Essa regra ficou conhecida no direito pátrio como a “regra de ouro” das finanças públicas.

Pelo segundo ano consecutivo, a proposta orçamentária observa o atendimento da “regra de ouro”, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em anos anteriores (2003 a 2008), essa regra só era atendida quando a comparação entre operações de crédito e despesas de capital levava em conta também o orçamento de investimentos das empresas estatais.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”

PLOA 2011 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade

R\$ bilhões

OPERAÇÕES DE CRÉDITO		DESPESAS DE CAPITAL	
Refinanciamento da Dívida Pública	678,5	Investimentos	63,5
Outras Operações de Crédito	150,2	Inversões Financeiras	44,5
		Amortização da Dívida	783,9
TOTAL	828,7	TOTAL	891,9
DIFERENÇA			(63,2)

Fonte: PL 59/2010 – CN



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Importa observar que a verificação do cumprimento da “regra de ouro” não está restrita à fase de elaboração da proposta orçamentária, mas deve ocorrer também ao final de cada exercício, quando a apuração é feita com base no total de recursos de operações de crédito ingressado no exercício, confrontado com o volume das despesas de capital executadas (art. 53, § 1º, I, da LRF).

O que fez com que a “regra de ouro” fosse cumprida nos últimos anos, quando computadas apenas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, foi a queda consecutiva nas previsões de despesas com juros e encargos da dívida pública financiadas com Títulos de Responsabilidade do Tesouro (fonte 144).

O nosso Substitutivo resguarda o cumprimento desse princípio, visto que boa parte dos recursos oriundos das reestimativas de receita aprovadas pela CMO foi alocada em investimentos, o que aumenta a diferença evidenciada no quadro anterior.

VI – TÓPICOS ESPECIAIS

1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A proposta orçamentária para 2011 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais¹⁵ da ordem de R\$ 199,6 bilhões, correspondendo a um incremento de 8% sobre o valor autorizado até a presente data na lei orçamentária para 2010.

O Governo esclarece que o crescimento dos gastos com pessoal em 2011 decorre dos seguintes fatores:

- a) recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado, como segurança pública, infraestrutura, saúde, educação, formulação de políticas públicas e gestão governamental, bem como a expansão dos quadros de pessoal no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público da União;
- b) continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras e redesenho dos sistemas de remuneração do Poder Executivo;
- c) revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, bem como os efeitos dessa alteração no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público da União;
- d) alteração da estrutura remuneratória dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ocorrida em 2010 e seus efeitos anualizados para 2011;
- e) pagamento de passivos legais, determinados por decisão judicial ou administrativa, no âmbito do Poder Judiciário e do MPU, relativos a resquícios de planos econômicos, notadamente no que se refere ao pagamento da URV – principal e juros; e
- f) complementação da Parcela Autônoma de Equivalência, nos termos da Lei no 8.448, de 21 de julho de 1992, no que tange aos reflexos do Auxílio-Moradia pago aos parlamentares e do Adicional por Tempo de Serviço, a título de diferença entre o que foi pago aos magistrados e procuradores estaduais e o que deixou de ser pago aos magistrados e procuradores federais entre janeiro de 2005 e setembro de 2006.

O Anexo V do PLOA 2011, que contempla as autorizações específicas de aumento de gasto com pessoal, traz um impacto de R\$ 1,6 bilhão decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, bem como R\$ 1,2 bilhão decorrente da alteração de estrutura de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União. Se considerados os gastos anualizados (que considera a repercussão integral dos aumentos), os valores alcançam o montante de R\$ 3 bilhões e R\$ 2,1 bilhões, respectivamente.

¹⁵ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, bem como os encargos sociais com o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos (despesa financeira, da ordem de R\$ 15,2 bilhões).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No tocante ao Anexo V da lei orçamentária para 2011, que contém as autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a aumentos de despesas com pessoal e encargos sociais, destacamos as alterações a seguir relacionadas:

a) atualização do Anexo V presente na proposta orçamentária, conforme art. 81, § 2º, da LDO 2011, nos termos apresentado pelo Poder Executivo, conforme Of. 560/MP, de 7 de dezembro de 2010;

b) atendimento parcial da emenda 50220005, relativa à previsão de admissão de novos auditores fiscais do trabalho, com o objetivo de promover o aumento da arrecadação de receitas da União e a redução das despesas anuais da Previdência Social decorrentes de acidentes no trabalho;

c) realização de emenda para fazer frente à alteração do subsídio do Presidente da República, Ministros de Estado e membros do Legislativo, recentemente aprovada, em conformidade com o item 17.1.7 do Parecer Preliminar.

A tabela seguinte mostra os órgãos orçamentários com maiores gastos com pessoal, destacando-se as dotações superiores a R\$ 1 bilhão. Vale salientar, com relação à mesma, as seguintes observações: a) as dotações do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão incluem despesas relativas ao aumento de pessoal do Poder Executivo; b) as despesas com o órgão *Encargos Financeiros da União* contemplam o pagamento de Sentenças Judiciais; c) as Transferências a Estados, DF e Municípios agregam os gastos com pessoal dos ex-territórios e FCDF; e, d) os montantes incluem o valor da contribuição patronal.

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Orçamento Fiscal e Seg. Social (em R\$ bilhões)

ÓRGÃO	PLOA	Substitutivo
M. da Defesa	44,32	44,32
M. da Educação	26,62	26,62
M. do Planej. Orçamento e Gestão	14,78	14,81
M. da Saúde	13,99	13,99
M. da Fazenda	13,58	13,58
Justiça do Trabalho	10,89	10,89
Transf. a Estados, DF e Municípios	10,68	10,68
M. da Previdência Social	9,95	9,95
Ministério da Justiça	6,17	6,17
Justiça Federal	5,49	5,49
M. Agr., Pec. e Abastecimento	4,10	4,10
Encargos Financeiros da União	4,93	4,93
Justiça Eleitoral	3,07	3,07
Presidência da República	3,64	3,64
M. Público da União	2,89	2,89
M. dos Transportes	2,87	2,87
Câmara dos Deputados	3,22	3,34
Senado Federal	2,81	2,83
M. do Trabalho e Emprego	2,23	2,23
M. da Ciência e Tecnologia	1,65	1,65
Justiça do DF e Territórios	1,36	1,36
Tribunal de Contas da União	1,15	1,16
M. das Comunicações	1,15	1,15
M. do Meio Ambiente	1,11	1,11



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Orçamento Fiscal e Seg. Social (em R\$ bilhões)

ÓRGÃO	PLOA	Substitutivo
Demais órgãos	6,94	6,94
TOTAL	199,59	199,77

Fonte: PLOA 2011

2. INVESTIMENTOS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO

Os montantes de gastos públicos com investimentos são de grande importância na medida em que alavancam o crescimento da economia. As despesas alocadas em Investimentos (GND 4) são constituídas pelas dotações voltadas ao planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho. Inclui ainda a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e a constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiras (§ 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/64).

O Orçamento da União discrimina os investimentos previstos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social bem como os investimentos a cargos das empresas estatais.

A tabela a seguir demonstra a evolução dos investimentos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social desde 2005. Verifica-se, em função das emendas aprovadas, o acréscimo dos recursos com investimentos durante a apreciação do projeto de lei orçamentária. Os valores pagos em cada exercício são bastante inferiores aos liquidados, o que reflete o crescente volume de investimentos inscritos em restos a pagar. A tendência de postergação da execução financeira e o conseqüente acúmulo de restos a pagar fazem com que o montante pago a conta de investimentos aprovados em exercícios anteriores (coluna *RP pago*) ultrapasse os valores pagos relativos ao orçamento do ano em curso.

INVESTIMENTOS - COMPARATIVO 2006 - 2011 (PLOA) - Orçamento Fiscal e Seg. Social

R\$ milhões

Ano	PL	Autorizado	Liquidado	Pago	RP Pagos (1)
2007	16.158	42.067	34.010	8.620	9.490
2008	28.790	47.864	36.210	8.941	17.191
2009	37.849	50.487	12.338	12.337	15.056
2010	44.507	69.137	16.713	17.040 (2)	21.989 (2)
2011 (PLOA)	51.438	-	-	-	-
2011 (Substitutivo)	-	63.546	-	-	-

(1) Restos a Pagar pagos relativos aos orçamentos de anos anteriores;

(2) Execução orçamentária em 2010 até 17/12/2010; RP até 17/12 /2010.

No PLOA 2011, do montante de R\$ 51,4 bilhões alocados em investimentos, cerca de R\$ 22,6 bilhões não especificam a região da aplicação dos recursos (classificados como “nacional”).

O valor dos investimentos previstos no PLOA 2011 corresponde a apenas 4% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social (descontado o refinanciamento). Isso demonstra que, não obstante os esforços empregados pelo Governo Federal para alavancar essas despesas, a peça orçamentária ainda está longe de contemplar de forma adequada os investimentos necessários à redução dos gargalos de infra-estrutura que atualmente impedem um maior desenvolvimento econômico do País.

Com o atendimento das emendas, conseguimos aumentar o montante dos investimentos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para cerca de R\$ 63,5 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No que diz respeito ao Orçamento de Investimento, o universo de empresas estatais do Governo Federal é composto por 110 empresas acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DEST/MPOG, das quais 20 são dependentes do Tesouro Nacional (e por isso integram os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social); 68 participam do Orçamento de Investimento; e 22 são somente acompanhadas pelo DEST mediante a apresentação do Programa de Dispêndios Globais – PDG. Ressalte-se que as empresas estatais que compõem o Orçamento de Investimento são também controladas mediante a apresentação do PDG ao DEST.

No PLOA 2011, estão alocados R\$ 107,5 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o que representa um crescimento de cerca de 13,9% em relação ao PLOA 2010.

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS – POR ÓRGÃO

ÓRGÃO	VALOR
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	704.590.741
22000 – MINISTÉRIO DA AGRIC., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	17.529.689
24000 – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.480.000
25000 – MINISTÉRIO DA FAZENDA	3.851.444.305
28000 – MINISTÉRIO DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	148.646.241
32000 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	99.441.985.548
33000 – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	70.000.000
36000 – MINISTÉRIO DA SAÚDE	174.367.212
39000 – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	40.000
41000 – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	913.000.000
52000 – MINISTÉRIO DA DEFESA	2.208.943.000
TOTAL	107.548.026.736

Fonte: PLOA 2011

Não houve emendas ao orçamento de investimentos das estatais. As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Estatais são: recursos próprios (R\$ 95,35 bilhões), aumento do patrimônio líquido das empresas (R\$ 6,26 bilhões), operações de crédito (R\$ 3,64 bilhões) e outros recursos de longo prazo (R\$ 2,30 bilhões).

Destacam-se, nesse Orçamento, os programas do Ministério das Minas e Energia, principalmente quanto às ações relacionadas com petróleo e derivados (Grupo Petrobras), os quais representam 92% de todo o investimento das estatais para 2011.

Cumpra chamar atenção para o fato de que essas despesas não são registradas no SIAFI ou em sistema de acesso público, o que dificulta o acompanhamento de sua execução orçamentária pela sociedade ao longo do ano. Considerando-se os expressivos recursos envolvidos, devem-se buscar formas de aprimorar a participação do Congresso na definição e execução das ações constantes do orçamento de investimento

3. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi anunciado em janeiro de 2007 como sendo um programa que envolveria a adoção de medidas econômicas integradas à previsão de investimentos em infra-estrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões – entre recursos públicos e privados – aplicados em um período de quatro anos, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. O 9º Balanço¹⁶ do PAC (referente ao período de 2007 a 2009) manteve a estimativa de investimentos de R\$ 646 bilhões, para o período de 2007 a 2010, anunciada desde o 7º Balanço.

A lei orçamentária para 2009 consignou programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI (RP = 3). Essa denominação foi adotada a partir de 2005 com o propósito de fixar uma seleção de investimentos públicos prioritários com elevada taxa de retorno. Na LOA/2009, todos os subtítulos enquadrados no PPI passaram a integrar, por definição, o PAC (art. 7º, § 6º, da LDO/2009).

A LDO/2010 determinou a incorporação do PPI no PAC. Desapareceu, portanto, a sigla PPI, sendo seus atributos – identificador próprio (RP3) e neutralidade fiscal – absorvidos pelas programações do PAC. Assim, a redução do superávit prevista no art. 3º da LDO/2011 refere-se à execução das ações do PAC, identificadas no PLOA 2011 pelo indicador RP = 3 (art. 7º, § 4º, da LDO/2011), antes utilizado pelo PPI.

Muito embora as ações do PAC constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social possam ser identificadas mediante o seu RP (igual a 3), o mesmo não ocorre no caso daquelas que constam do Orçamento de Investimento das estatais.

Na tabela a seguir, constam os recursos totais previstos no Substitutivo para as ações do PAC nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, classificados por Órgão e GND (grupo de natureza de despesa).

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC PLOA 2011 (Fiscal e Seguridade Social)

em R\$ 1,00

ÓRGÃO	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GND 4 INVESTIMENTOS	GND 5 INVERSÕES FINANCEIRAS	GND 3,4 e 5 TOTAL
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	61.400.000	522.729.131	302.530.869	886.660.000
MINISTÉRIO DA AGRIC., PEC. E ABASTECIM.	1.686.020	126.080.610	-	127.766.630
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	-	1.370.523.785	-	1.370.523.785
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	-	350.000.000	-	350.000.000
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	327.446.330	26.214.670	-	353.661.000
MINISTÉRIO DA SAÚDE	-	1.605.975.764	-	1.605.975.764
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	364.547.025	14.738.198.866	136.850.000	15.239.595.891
MINISTÉRIO DO PLANEJ., ORÇ. E GESTÃO	2.550.000	220.000.000	-	222.550.000
MINISTÉRIO DO DESENV. AGRÁRIO	-	251.802.142	-	251.802.142
MINISTÉRIO DO ESPORTE	-	4.000.000	-	4.000.000
MINISTÉRIO DA DEFESA	-	13.245.712	-	13.245.712
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	10.210.000	2.456.465.802	-	2.466.675.802
MINISTÉRIO DAS CIDADES	12.875.580.000	4.302.183.896	-	17.177.763.896
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	-	-	80.000.000	80.000.000
TOTAL	13.643.419.375	25.987.420.378	519.380.869	40.150.220.622

¹⁶ Fonte: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/9o-balanco-3-anos/>, (acesso em 29/11/2010)



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Verifica-se que o montante total das dotações das obras (*investimentos*) do PAC no PLOA/2011, de cerca de R\$ 25,9 bilhões, é inferior ao previsto no *caput* do art. 3º da LDO 2011, relativo à redução do superávit primário para fins de atendimento a ditas obras (R\$ 32 bilhões).

As dotações referentes às obras do PAC têm tratamento diferenciado no que concerne à autorização dada no PLOA/2011 ao Executivo para abertura de créditos suplementares. O inc. XVIII do art. 4º autoriza a suplementação das dotações dessas obras mediante o remanejamento de até 30% do montante de que trata o *caput* do art. 3º da LDO/2010 (R\$ 32 bilhões). Esse grau de liberdade no remanejamento do PAC permitirá ao Poder Executivo alterar os valores das programações aprovadas.

4. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

A ação do Congresso Nacional relativa ao controle de obras e serviços com indício de irregularidades graves é de natureza tipicamente preventiva e implica na vedação da execução física, orçamentária e financeira de tais dotações. A decisão restringe-se à alocação condicionada ou não de recursos na lei orçamentária. Portanto, não se adentra aqui nos efeitos jurídicos de contratos ou de direitos de terceiros, tratados administrativamente nos procedimentos ordinários do Tribunal de Contas da União ou no âmbito do Poder Judiciário.

O mecanismo congressual foi implantado há mais de 14 anos. Conforme já enfatizava o Relatório da LDO para 2010¹⁷, a suspensão da execução orçamentária e financeira de dotações para obra ou serviço¹⁸ gera efeitos drásticos na relação contratual estabelecida entre órgãos responsáveis e contratados e no serviço público, e na própria dinâmica física da obra. É fixado na LDO para cada exercício financeiro e trabalha com base em elementos indiciários apresentados de forma fundamentada pelo Tribunal de Contas da União, e justifica-se quando a demora da solução definitiva possa causar dano irreversível ao erário. É recomendado para os casos de necessidade e urgência, plausibilidade e verossimilhança das provas.

Tais medidas, de natureza alocativa e gerencial, têm sempre caráter acessório e provisório, não afastando o processo principal de responsabilização a cargo da Corte de Contas. Uma das grandes preocupações do Congresso Nacional, ao lado de coibir as irregularidades, foi também a de dar agilidade às soluções. A paralisação *prolongada* da obra, enquanto se aguardam providências dos órgãos executores e a decisão definitiva do Tribunal, também pode trazer prejuízos ao erário, pelas repercussões do contrato, além de afetar diretamente a sociedade, em função da perda de empregos e do atraso na entrega da obra ou serviço público.

O Anexo VI do PLOA 2011 trata da relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves¹⁹, ou seja, aquelas ocorrências consideradas materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, capazes de ensejar a nulidade do contrato ou configurar graves desvios relativamente aos princípios da administração. A referida relação foi elaborada e encaminhada ao Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em cumprimento ao art. 96 da Lei nº 12.309, de 09 de agosto 2010 (LDO 2011).²⁰

Constaram, do referido Anexo VI, 29 programações orçamentárias que poderiam ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências, até a aprovação do PLOA 2011. É possível, entretanto, a alocação de recursos em tais programações orçamentárias permanecendo sua execução suspensa até a solução das pendências e após deliberação da CMO, nos termos do § 4º do art. 97 da LDO 2010.

¹⁷ Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009.

¹⁸ Que não se confunde com o rito de sustação da relação jurídica contratual descrito no art. 71 da Constituição Federal.

¹⁹ Nem todas as obras e serviços constantes do Anexo VI da lei orçamentária constam do PLOA 2011.

²⁰ Para fins do disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e nos arts. 9º, § 2º, e 94 desta Lei, o TCU encaminhará à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, até 1º de agosto de 2010, a relação das obras e serviços com indícios de irregularidades graves, especificando as classificações institucional, funcional e programática vigentes, com os respectivos números dos contratos e convênios, na forma do Anexo VI da Lei Orçamentária de 2010, acrescida do custo global estimado de cada obra ou serviço listado e do respectivo estágio da execução física, com a data a que se referem estas informações.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Coube ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU para efeito de elaboração do Anexo VI da LOA 2011. O relatório elaborado pelo COI integra o presente Relatório em anexo próprio, nos termos do art. 74 da Resolução nº 1/2006-CN. O Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) é a instância da CMO encarregada de examinar e avaliar a situação das obras informadas, submetendo o resultado de seus trabalhos à deliberação do Plenário da CMO.

O controle exercido por meio do Anexo VI da Lei Orçamentária não é de modo algum estático; ao contrário, é passível de revisão pela CMO sempre que surjam fatos novos capazes de modificar a situação ora estabelecida. Em particular, conforme prevê a vigente lei de diretrizes orçamentárias, novas audiências públicas e outras diligências poderão ser realizadas em 2011, com base em relatório atualizado do TCU que será enviado até 15 de maio de 2011 e que conterà as medidas saneadoras adotadas e as pendências que ainda impedem a continuidade das obras e serviços²¹.

Conforme Relatório nº 2/2010, o COI convidou os responsáveis pelas obras com indícios de irregularidades graves apontadas pelo TCU com o objetivo de oferecer a cada gestor a oportunidade de expor, pessoalmente ou por escrito, as suas justificativas, esclarecimentos, ponderações e providências já adotadas para solucionar as pendências.

Cumprir destacar a importância das audiências públicas, mecanismo criado pela LDO 2010 e desenvolvido na LDO 2011, para a elucidação e transparência no processo decisório relativo às obras com indícios de irregularidades. A realização de debates abertos com a presença de membros de todos os partidos, da imprensa e da sociedade em geral revelou-se como uma forma adequada para se aferir, para cada obra específica, a relevância e a materialidade dos indícios de irregularidades identificados pelo TCU, bem como evidenciar as responsabilidades dos gestores das respectivas despesas pelas solicitações de desbloqueio e pelas soluções por eles ofertadas.

A ação congressual foi orientada para o saneamento das pendências, cobrando providências dos órgãos executores e de fiscalização. O Congresso, na busca do interesse público, cumpre seu papel avaliando o custo-benefício e os efeitos sociais da paralisação de obras, evitando as duas situações extremas que igualmente provocam dano ao erário e à sociedade: obra executada com irregularidade grave e obra paralisada. A tônica dessas reuniões foi a busca de alternativas para imediata regularização das pendências. Os resultados foram altamente positivos para o debate e para a transparência dos diversos indícios de irregularidades relatados. Serviram, sobretudo, para qualificar e enriquecer as informações disponíveis aos parlamentares subsidiando-os para firmar convicção e assim tomar a difícil decisão de paralisar ou não cada obra ou serviço com indício de irregularidade grave.

Como resultado, o Comitê destaca em seu relatório que o resultado direto mais importante da intervenção deste mecanismo preventivo de controle é uma expressiva solução ou encaminhamento dos problemas apontados, com intensa mobilização dos gestores no sentido de adequar projetos, rescindir ou alterar contratos, realizar estudos ou revogar licitações com o objetivo de adequá-los aos ditames legais.

Com efeito, na nova sistemática, o indício de irregularidade grave apontado pelo órgão técnico passou a ser mitigado pelas providências já adotadas pelo gestor e pelo compromisso público por ele assumido perante esta Comissão, nas reuniões técnicas e audiências públicas, no sentido de corrigir as irregularidades apontadas ou prestar os esclarecimentos necessários ao TCU com vistas a afastar o indício apontado.

Tais providências normalmente envolvem a revisão de projetos, realização de novos estudos, formalização de aditivos contratuais, discussão com os contratados sobre valores controvertidos ou mesmo apresentação de novas informações ao TCU, no processo regular de oitivas e contraditório instituídos por aquela Corte de Contas.

²¹ Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010 (LDO/2011):

Art. 99 [...]

§ 6º O TCU encaminhará, até 15 de maio de 2011, à CMO relatório contendo as medidas saneadoras adotadas e as pendências relativas a obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

§ 7º A CMO realizará audiências públicas, na forma do art. 98 desta Lei, para subsidiar a apreciação do relatório de que trata o § 6º deste artigo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Merece destaque a abordagem do COI acerca do mecanismo de retenção cautelar. A retenção é a garantia financeira (instrumento bancário ou retenções diretas feitas nos pagamentos devidos aos contratados) como forma de prevenir a ocorrência de prejuízos financeiramente quantificáveis. Pretende-se, com o mecanismo, minimizar os custos da paralisação de obras, sempre que a irregularidade discutida é restrita à ocorrência de prejuízos financeiros. Sem esta alternativa, a paralisação seria a única forma de evitar o dano ao erário. As obras que recebem esse indicativo de retenção cautelar não foram inseridas na LOA como objeto de bloqueio. Pela proposta do Comitê, se a retenção indicada há seis meses ou mais não for cumprida, por qualquer motivo, os indícios devem ser reclassificados de retenção cautelar (IG-R) para paralisação (IG-P), para que este importante mecanismo não perca sua eficácia.

As reuniões e audiências públicas realizadas pelo COI com gestores e técnicos do TCU evidenciaram que muitos contratos e convênios que constam do Anexo VI da LOA 2010, e mesmo aqueles apontados apenas no PLOA 2011, já estão rescindidos, anulados, extintos ou denunciados. Assim, foi sugerido, salvo algumas exceções, que tais contratos poderiam ser excluídos do referido Anexo, vez que não geram novos direitos ou obrigações entre as partes nem, sobretudo, a sua continuidade expõe o erário a riscos de maiores prejuízos.

Outro fator de especial destaque é a inovação introduzida pela LDO 2011 no sentido de o CN passar a ponderar as razões apresentadas pelos gestores, segundo critérios e procedimentos estruturados na própria LDO, na sua decisão de bloquear ou não os recursos financeiros para obras com indícios de irregularidades graves.

O resultado final dos trabalhos consta do Anexo I PLOA 2009, que relaciona os Programas de Trabalho que terão paralisada a execução física, orçamentária até a regularização das pendências. Verifica-se uma pronunciada redução do número de empreendimentos com indicativo de paralisação, junto com uma significativa participação de situações em que o problema apontado foi considerado saneado a contento pelos órgãos gestores.²²

Dos trinta e dois programas de trabalhos inicialmente apontados pelos TCU com indícios de irregularidades graves, seis (18,7%) foram reclassificados pela própria Corte de Contas, após os encontros técnicos e esclarecimentos prestados pelos gestores, numa demonstração de agilidade e empenho do Tribunal na busca de soluções. Outros três empreendimentos (9,3%) foram liberados em razão da rescisão contratual ou republicação de edital, o que elimina o objeto sobre o qual incidiam as irregularidades apontadas.

Porém, o impacto mais significativo na redução do número de empreendimentos a ser incluído no Anexo VI decorre do acolhimento, por este COI, do compromisso dos gestores e autoridades estaduais no sentido de que vão adotar as providências pertinentes para esclarecimento dos fatos perante o TCU ou mesmo para revisar projetos, rescindir contratos ou rever valores orçados controvertidos.

Nesta situação, encontram-se dezessete empreendimentos (53%), dos trinta e dois inicialmente apontados pelo TCU. Ao avaliar os prejuízos econômicos, financeiros, ambientais e sociais que a paralisação dessas obras poderá trazer para o conjunto da sociedade este Comitê optou por propor à CMO, em caráter excepcional, que acolha tais compromissos, sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de responsabilidades dos gestores que deram causas a eventuais irregularidades, caso venham afinal a ser comprovadas.

Portanto, o Comitê apresentou ao Plenário da CMO proposta de inclusão no Anexo VI da LOA 2011, apenas seis programas de trabalho, o menor número desde que a sistemática foi instituída.

Outras providências ainda constam do Relatório do Comitê, destacando-se

- a) que as obras e serviços com indícios de irregularidades graves classificadas pelo TCU como Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores – IG-R, objeto do Anexo 3 deste Relatório, não integrem o Anexo VI da LOA 2011, a exemplo de procedimento adotado para elaboração da LOA 2010;

²² Computados em número de programas de trabalho;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

- b) que seja mantida pauta de trabalhos do Comitê já no reinício da sessão legislativa de 2011, com o objetivo de avaliar quaisquer modificações fáticas na realidade das obras e serviços fiscalizados trazidas ao conhecimento da CMO.
- c) que sejam reconhecidos pela CMO os avanços nos entendimentos técnicos entre a Petrobras e o TCU, bem como seja consignado o entendimento de que as condições de acesso às informações asseguradas à Corte de Contas na auditoria do sistema de custos realizada no corrente ano (processo TC 018.898/2010-6) devem servir de paradigma para todos os trabalhos de fiscalização, tendo em vista a imprescindibilidade do acesso à base de dados, sistemas e informações para ampla e irrestrita ação do controle externo, nos termos da lei;
- d) que seja solicitado ao Tribunal de Contas da União que informe ao Congresso Nacional o resultado das providências adotadas em cumprimento aos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 3.077/2010 – Plenário, que trata de irregularidades constatadas nas obras da COMPERJ – RJ;
- e) que seja registrado de forma expressa que a decisão proposta pelo Comitê em relação ao programa de trabalho 17.512.0122.1N08.0011 (Sistema de esgotamento sanitário em Porto Velho/RO – Contrato nº 083/PGE-2009) tem por pressuposto básico o compromisso formalmente assumido pelo Ministério das Cidades no item 6 do ofício 9256/2010/SNSA/MCIDADES de suspensão dos desbloqueios dos repasses até “a aprovação do projeto de engenharia e o julgamento do mérito do processo pelo TCU, para definir os encaminhamentos subseqüentes”, não representando de forma alguma condição resolutiva ao disposto no item 9.1 do Acórdão nº 2.572/2010-TCU-Plenário nem implicando em qualquer manifestação pela modificação dos termos daquela deliberação.

5. ABERTURA DE CRÉDITOS POR DECRETO AUTORIZADAS NO TEXTO DA LEI

A Constituição em seu art. 165, § 8º²³, decreta o princípio da exclusividade orçamentária, que limita o horizonte normativo das leis orçamentárias à estimativa da receita, art. 2º do PLOA/2011, e à fixação da despesa, art. 3º do PLOA/2011. Como exceção ao princípio é facultado às leis orçamentárias conterem autorizações prévias para abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo, art. 4º e 5º do PLOA/2011. As emendas parlamentares apresentadas ao texto da lei, em regra, incidem sobre esse art. 4º, aumentando ou reduzindo o grau de liberdade para o Poder Executivo abrir ou remanejar créditos suplementares sem necessidade de envio de projeto de lei ao Congresso Nacional.

O uso da faculdade legal se dá conforme as necessidades da execução ao longo do exercício financeiro e nos termos da legislação financeira atinentes à matéria, em especial os arts. 55 a 68 da LDO/2011 contidos na Seção VIII - Das Alterações da Lei Orçamentária e da Execução Provisória do Projeto de Lei Orçamentária.

O texto do projeto de lei orçamentária para 2011 prevê, em seu art. 4º com 28 incisos e inúmeras alíneas e itens, as hipóteses de abertura de crédito suplementar por decreto presidencial, fora outras quatro hipóteses do art. 5º, para atender as transferências constitucionais. As hipóteses de abertura desde há muito tempo carecem de sistematização, apresentando-se como um conjunto disforme de autorizações concedidas ao longo dos anos sem uma visão sistêmica do gasto em razão de sua natureza.

²³ Art. 165, § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Nesse sentido, apresentamos, sob a forma de Substitutivo, um conjunto de alterações no disciplinamento das hipóteses de abertura de créditos suplementares antecipadamente autorizadas na lei orçamentária. A racionalização proposta permitiu a supressão de 15 incisos dos 28 existentes no PLOA/2011, bem como a supressão do art. 5º, relativo às transferências constitucionais e legais, todos já contemplados no novo inciso III do art. 4º.

As autorizações no texto da lei, se por um lado elevam o grau de liberdade de implementação de políticas públicas, fator necessário à boa governança, desde que devidamente fiscalizada sua aplicação, por outro, reduzem a intervenção do Parlamento nas alterações da peça orçamentária. O devido equilíbrio entre esses fatores foi a busca desta Relatoria no exame das autorizações prévias apresentadas na proposta orçamentária.

Para evitar que a margem de cancelamentos para suplementação autorizada possa resultar na redução da competência parlamentar de examinar a oportunidade e conveniência da aplicação dos recursos públicos, como fixado na lei orçamentária anual, propomos aprofundar o processo de resguardo da programação orçamentária alterada pelo Congresso Nacional. Assim, propomos, logo no *caput* do art. 4º, resgatar a vedação já existente na LOA/2010, e não incluída no PLOA/2011, de cancelamento da programação incluída ou alterada pelos parlamentares, tanto em suas emendas individuais, integralmente preservadas, como também daquela proposta por seus coletivos, tanto das bancadas estaduais como das comissões permanentes, ainda que parcialmente (50%).

Assim, alteramos o *caput* do art. 4º, inserindo in fine os termos: “...**vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas parlamentares individuais e de 50% (cinquenta por cento) das coletivas para o atendimento de despesas.**”

Com a medida propomos garantir a programação aposta individualmente pelos pares e, parcialmente, pelos coletivos legislativos representantes dos legítimos interesses estaduais e nacionais. Ademais, para flexibilizarmos a gestão desses recursos, permitimos, no art. 4º, § 4º, que tais dotações, protegidas de cancelamento unilateral pelo Poder Executivo, possam ser alteradas, desde que haja concordância expressa do parlamentar autor da emenda e exigindo quorum de dois terços da bancada ou maioria da comissão autora da emenda.

Procuramos manter os percentuais já utilizados em anos anteriores quanto ao grau de liberdade de suplementação de despesas discricionárias, reduzindo o limite de suplementação e de cancelamento de 20% para 10% em cada subtítulo (art. 4º, I, e I, “a”). Restauramos o limite de 10% para cancelamento do excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional e suprimimos o uso do *superavit* financeiro do Tesouro para suplementação (art. I, “d” e “e”). Retornamos aos limites de 2010 (de 50% para 25%) para a possibilidade de remanejamento entre GNDs (3, 4 e 5) no mesmo subtítulo (art. 4º, II).

Propomos no art. 4º, incisos III e IV, a racionalização e redução das hipóteses de suplementação contidas na LOA/2011, não mais baseadas em um tratamento tópico e eventual como hoje presente nas leis orçamentárias. O critério alçado como identificador das despesas às quais deva ser dado maior grau de liberdade para suplementação foi o de sua cogência normativa ou obrigatoriedade da realização pela União, inciso III, ou pela sua natureza financeira, inciso IV.

Despesas obrigatórias são aquelas que geram para outros direitos exigíveis contra o ente estatal, no caso a União. Tais obrigações surgem pelo processo legislativo permanente e não pelo processo legislativo orçamentário haja vista ser nossa lei orçamentária hoje de natureza dispositiva, ainda que muitos proponham um orçamento impositivo. Assim, criada a obrigatoriedade constitucional ou legal do gasto, cumpre à lei orçamentária efetivá-lo, inócua a fixação de dotações orçamentárias inferiores àquelas necessárias à satisfação do gasto. Se excessivo, cabe ao processo legislativo reduzi-lo, não ao processo orçamentário.

Verificamos que o PLOA/2011, como seus anteriores, continha um grande conjunto de dispositivos relativos à autorização para diferentes despesas obrigatórias. Assim, o Substitutivo prevê em seu art. 4º, III, uma regra única que abrange todas as despesas obrigatórias por força de disposição constitucional ou legal assim definidas no Anexo IV, item I, da LDO/2011.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

A suplementação fica limitada aos valores que forem demonstrados na avaliação bimestral de que trata o art. 9º da LRF, Decreto de Contingenciamento, enviado e apreciado pelo Congresso Nacional. As fontes de recursos para esse fim são as que já eram previstas nos orçamentos anteriores: reserva de contingência, *superavit* financeiro, cancelamento de dotações constantes de programação destinada ao mesmo item do Anexo IV.1, excesso de arrecadação; anulação de dotações do mesmo subtítulo mas em outro GND e de dotações de outros subtítulo com RP 2, limitada nesse caso a 10% do valor do subtítulo.

Os cancelamentos entre itens do Anexo IV.1, listados nos incisos do § 5º do art. 4º, decorrem de autorizações já existentes no PLOA/2011 e nas leis orçamentárias anteriores, bem com a vedação de remanejamentos entre Poderes de dotações para pessoal e encargos (art. 4º, § 5º, I).

A seguir são listadas todas as despesas obrigatórias constantes do Anexo IV.1 da LDO/2011 e agora incluídas na faculdade de suplementação e que antes não tinham tratamento diferenciado nas leis orçamentárias. Em sua maioria, são ações relacionadas à Saúde, que por disposição constitucional tem sua execução obrigatória.

ITENS DO ANEXO IV - I, DA LDO/2011, QUE PASSARAM A SER CONTEMPLADOS PELO ART. 4º, III, DA LOA/2011	ÁREA
2. Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 a 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei nº 10.836, de 09/01/2004);	MDS
3. Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
4. Piso de Atenção Básica Fixo (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
5. Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei nº 9.313, de 13/11/1996);	SAÚDE
16. Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
17. Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
18. Incentivo Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
19. Incentivo Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios Certificados para a Vigilância em Saúde (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
20. Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro, incidentes a partir da vigência da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991;	
27. Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 09/01/2004);	MDS
36. Subvenção econômica aos consumidores finais do sistema elétrico nacional interligado (Lei nº 10.604, de 17/12/2002);	
37. Subsídio ao gás natural utilizado para geração de energia termelétrica (Lei nº 10.604, de 17/12/2002);	
38. Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 09/07/2003);	
41. Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família - PROESF (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
42. Incentivo Financeiro a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
46. Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (de volta pra casa) (Lei nº 10.708, de 31/07/2003);	SAÚDE
47. Apoio para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);	SAÚDE
52. Despesas relativas à aplicação das receitas da cobrança pelo uso de recursos hídricos, à que se refere os incisos I, III e V do art. 12 da Lei nº 9.433, de 08/01/1997 (Lei nº 10.881, de 09/06/04);	
57. Ressarcimento às Empresas Brasileiras de Navegação (Leis nº 9.432, de 08/01/1997, nº 10.893, de 13/07/2004, e nº 11.482, de 31/05/2007);	
63. Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças (Lei nº 6.259, de 30/10/1975, e Lei nº 8.080, de 19/09/1990); e	SAÚDE
64. Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD (Lei nº 12.058, de 13/10/2009).	MDS

No inciso IV do art. 4º agregamos todos os incisos anteriores referentes às despesas financeiras decorrentes do serviço da dívida, que por disposição constitucional abrangem amortização, juros e encargos e refinanciamento da dívida, que já constavam das leis orçamentárias anteriores em vários dispositivos.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

O novo inciso VI introduz dispositivo que permite a continuidade de investimentos plurianuais de grande vulto que estejam em andamento. A regra dá flexibilidade na gestão orçamentária permitindo ao gestor prosseguir com obras já iniciadas. Para tanto, fica autorizada a suplementação desses subtítulos até o limite de seu saldo orçamentário - valores autorizados e não empenhados - apurado em 31 de dezembro de 2010, conforme § 6º do art. 4º do Substitutivo. Os recursos devem ser alocados no mesmo subtítulo, com recursos provenientes do excesso de arrecadação de receitas próprias ou vinculadas ou da anulação de dotações do mesmo órgão orçamentário, respeitado o limite de cancelamento máximo de 30% de cada subtítulo. A exigência de anulação no próprio órgão é necessária para evitar a inflação das autorizações orçamentárias sem contrapartida no cronograma financeiro.

Em inúmeras casos o gestor se vê em uma situação em que a obra está em andamento com recursos orçamentários insuficientes, sendo que os recursos alocados no ano anterior não puderam ser aproveitados, por diversas razões. O prolongamento da autorização do crédito orçamentário permite corrigir tais distorções alocativas durante a execução orçamentária, por exemplo a que decorre do atraso da licitação, que impede o empenho e a inscrição em restos a pagar.

Mantivemos a autorização para remanejamento e suplementação das dotações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (art. 4º, novo VIII, antigo XVIII), fixado em 30% do conjunto dessas dotações, tendo em vista a necessidade de se dar maior e agilidade e flexibilidade na implementação de tais ações.

O Substitutivo, em seu inciso XIII, inclui autorização para a recomposição das dotações integrantes desta Lei até o limite dos valores que constaram do respectivo projeto, mediante a anulação de dotações orçamentárias consignadas na Reserva de Contingência destinada especificamente para tal fim, desde que a redução não incida sobre valores incluídos ou acrescidos pelo Congresso Nacional.

A regra é necessária tendo em vista que o Poder Executivo solicitou ao Congresso Nacional em 16.12.2010 o cancelamento de cerca de R\$ 3 bilhões distribuídos em um conjunto de programações de trabalho. A suplementação permitirá a recomposição da programação caso sejam identificados os recursos ao longo da execução orçamentária.

Por último, incluímos novo anexo VII ao texto da lei orçamentária para 2011 para contemplar as ações de caráter plurianual constantes desta Lei incluídas nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei do Plano Plurianual.

6. LEI KANDIR E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 – Lei Kandir – retirou da incidência do ICMS as operações que destinem mercadorias ao exterior (exportações), bem como as prestações de serviços para o exterior. Em razão da conseqüente perda de arrecadação dos Estados e dos Municípios, a própria Lei Complementar nº 87/1996 e, posteriormente, as Leis Complementares nºs 102/2000 e 115/2002, estabeleceram o valor global anual a ser entregue pela União aos Estados e os critérios de repartição desse valor entre os Estados e os respectivos Municípios.

De 2000 a 2003, foram distribuídos os seguintes valores a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores:

Transferências para compensação de exportações – Lei Kandir

	R\$			
ANO	2000	2001	2002	2003
VALOR	3.246.801.000	3.045.447.000	3.361.692.000	3.293.155.000

Fonte: SIAFI.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

A Lei Complementar nº 115/2002 estabeleceu que no exercício financeiro de 2003 a União entregaria aos Estados e aos seus Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões. Estabeleceu, também, que para os exercícios financeiros de 2004 e 2006 o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

Em 2003, esse sistema de entrega de recursos foi objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, que criou o art. 91 no ADCT disposto o seguinte:

“Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

[...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.”

A lei complementar a que se refere o caput do art. 91 ainda não foi editada, de forma que, conforme prevê o § 3º do mesmo artigo, o sistema de entrega de recursos, denominado de “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação de Isenção do ICMS aos Estados Exportadores – (art. 91 ADCT)”, continua a ser o previsto na Lei Complementar nº 115/2002, a qual não define previamente o montante a ser repassado.

Os Projetos de Lei Orçamentária para 2004, 2005 e 2006 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para essa finalidade. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional. As transferências vêm sendo feitas conjugando duas rubricas orçamentárias.

A primeira dá cumprimento ao disposto no ADCT. A segunda é feita por meio de transferências específicas, com vistas à prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País, realizadas, nos exercícios de 2004 a 2006, nos termos das Leis nos 10.966, de 9 de novembro de 2004, 11.131, de 1º de julho de 2005, e 11.289, de 30 de março de 2006.

A tabela seguinte mostra os montantes consignados nas leis orçamentárias relativas aos exercícios de 2005 a 2010, bem como os previstos no PLOA 2011 e em nosso Substitutivo.

TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR + AUXÍLIO FINANCEIRO)

Em R\$ milhões

Item	Ano							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (PL)	2011 (Subst.)
Lei Kandir	2.890	1.658	1.625	1.593	1.560	1.560	-	1.560
Lei Kandir – vinculado ao Fundeb/Fundef	510	293	325	357	390	390	-	390
Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900	1.950	1.950	1.950	1.950	1.950	-	1.950



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	900	1.300	1.300	1.300	1.300	-	-	-
TOTAIS	5.200	5.200	5.200	5.200	5.200	3.900		3.900

Fonte: LOAs / Elab. COFF/CD

Para 2008 e 2009 o projeto já contemplava R\$ 3,9 bilhões para essa finalidade, que foram acrescidos de R\$ 1,3 bilhão de reserva com caráter financeiro. Na proposta orçamentária para 2010 não havia previsão orçamentária para essa finalidade. No Substitutivo, foi contemplado o valor total de R\$ 3,9 bilhões.

Na proposta orçamentária para 2011, também não havia previsão orçamentária inicial para essa finalidade, apesar da previsão do art. 12, XVIII e XIX, da LDO 2011. A ausência de dotações para compensação dos Estados exportadores nos projetos de lei orçamentária vem se repetindo pela falta de regulamentação do Fundo de Compensação às Exportações, e pela redação do anexo da Lei Complementar 115/2002, que não define um valor mínimo a ser transferido.

Verifica-se que questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, continuam sem solução, acarretando a renovação de infindáveis discussões, que prejudicam a tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional. Conclui-se que o tema somente será devidamente equacionado com a discussão e a aprovação da lei complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando regras perenes sobre a matéria.

Em nosso Substitutivo, em cumprimento ao Parecer Preliminar, foi contemplado o valor total de R\$ 3,9 bilhões para essa destinação.

7. AÇÕES RELACIONADAS À COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014

Registramos o grande esforço e coordenação entre o governo federal, os governos estaduais e o setor privado para trazer para o Brasil a sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Essa parceria bem sucedida deve continuar, não só para honrar o nome e o prestígio do País, mas também para mostrar ao mundo que podemos nos responsabilizar por grandes eventos e enfrentar sem temor outros desafios, como o de realizar a Olimpíada de 2016.

As providências devem ser tomadas desde logo. Grande parte dos investimentos exige um cronograma que prevê a alocação de recursos no Orçamento de 2011.

Estamos convencidos de que a sociedade brasileira só tem a lucrar com esse evento. As expectativas de retorno são mais que satisfatórias e a experiência internacional fortalece nossas convicções. A Copa do Mundo na Alemanha criou 40 mil empregos permanentes. Na Copa de 2006, foram vendidos quase 11 milhões de TVs, segundo a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos.

São esperados pelo menos meio milhão de turistas estrangeiros a mais durante o evento. O aumento dos investimentos do setor privado no setor de construção civil, hotelaria e serviços de turismo, aliado à melhoria da infra-estrutura e da mobilidade urbana, representam uma grande oportunidade de geração de empregos, de crescimento e distribuição da renda. Em busca desses benefícios o Governo Federal aportará também recursos para a construção e melhoramento das estradas e vias internas, modernização e melhoria das condições dos aeroportos e terminais rodoviários, ampliação e melhoria dos hospitais, além das ações voltadas à segurança de todos os participantes do evento.

Quanto aos aspectos de segurança, deve-se registrar que praticamente todos os governadores de Estados sede apresentaram solicitações para melhorias voltadas ao planejamento, aparelhamento e aperfeiçoamentos das atividades dessa área.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Segundo o Ministério do Turismo, há que se aproveitar a Copa do Mundo para acelerar a capacitação dos trabalhadores que lidam direta ou indiretamente com a atividade turística. Nesse aspecto, deve-se dar um salto qualitativo e quantitativo nessa área. Está prevista a qualificação de profissionais no aprendizado dos principais idiomas estrangeiros, com a meta de treinamento de cerca de 300 mil pessoas até 2014.

Os serviços de hospitalidade (hotelaria, gastronomia, lazer e atendimento aos turistas) serão inteiramente privados, podendo contar com financiamentos do BNDES, dentro das condições normais para o setor. O volume de investimentos nessa área será definido pela necessidade de suprir o déficit de oferta, considerando a capacidade atual e a demanda estimada de turistas com a Copa.

Quanto à infra-estrutura, as questões fundamentais envolvem a mobilidade urbana, os transportes públicos, os aeroportos e as arenas esportivas. É importante observar que o impacto desses investimentos na economia será considerável e de longo prazo.

Um primeiro conjunto de investimentos necessários refere-se aos estádios e respectivos entornos, com valores estimados pelo Ministério de Turismo entre 8 a 10 bilhões de reais, parte com recursos privados e parte com recursos de Governos Estaduais e Municipais.

No tema da mobilidade urbana, é importante dizer que a União deverá apoiar os Estados na aceleração de obras diretamente ligadas à Copa como as linhas de metrô que interliguem o aeroporto com a arena e com a rede hoteleira, por exemplo.

É necessário ter um plano específico para resolver os gargalos nos aeroportos. As obras necessárias na maioria deles já estão incluídas no PAC. Deve-se aproveitar a Copa para poder ter um receptivo nas sete cidades-sedes que têm portos. Os navios podem ser uma complementação do sistema de acomodação.

Para potencializar eventos antes, durante e depois da Copa, torna-se necessário, nos 65 destinos indutores, melhorar os centros de convenções, a sinalização turística, as condições de acesso aos produtos turísticos, bem assim recuperar também o patrimônio histórico. No que tange ao turismo, a Copa não afeta apenas as 12 cidades sede, atingindo todo o conjunto de cidades com vocação turística. É o caso, por exemplo, na esfera do Rio de Janeiro, de Angra dos Reis, Parati, Búzios, Petrópolis. Em Belo Horizonte, são influenciadas, por exemplo, Ouro Preto e Tiradentes e assim por diante.

Nesse sentido, com base no item 17.1.11. do Parecer Preliminar aprovado²⁴ e dada a relevância do evento para o País, propomos um conjunto de emendas de Relator Geral com vistas à alocação de recursos para ações nas áreas de transporte, saúde, infra-estrutura urbana e outras, especificamente nas cidades-sede do torneio e respectivas regiões influenciadas, no valor global de R\$ 360 milhões, conforme o quadro abaixo.

RECURSOS DESTINADOS A AÇÕES REFERENTES À COPA DO MUNDO DE 2014

UF	DESTINAÇÃO	VALOR
AM	Infraestrutura turística	30.000
BA	Infraestrutura urbana e turística	30.000
CE	Veículo Leve sobre Trilhos – VLT	30.000
DF	Hospital de UTI	30.000
MG	MG 424, MG 040 e Anel Rodoviário BR 040/135/381	30.000

²⁴ Item 17.1 da Parte Especial do Parecer Preliminar. Com base no art. 144, inciso III, da Resolução nº 01/2006-CN, o disposto no item 17 não se aplica às iniciativas do Relator-Geral para possibilitar: (...) 17.1.11. alocação de recursos para ações diretamente relacionadas à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, nas áreas de transporte, saúde, segurança e infraestrutura urbana, turística e esportiva, especificamente nos estados-sede do torneio e respectivas regiões metropolitanas/RIDE, até o valor global de R\$ 900.000.000 (novecentos milhões de reais), ouvidas as bancadas dos respectivos Estados;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

MT	Infraestrutura turística	30.000
PE	Viaduto na BR 408 e Adutora de Tapacurá	30.000
PR	Infraestrutura urbana	30.000
RJ	Infraestrutura urbana	30.000
RN	Unidade de Trauma-ortopedia; treinamento de mão-de-obra no setor de turismo; sinalização turística	30.000
RS	Pronasci	30.000
SP	Ligação Metroviária	30.000
	Total	360.000

Fonte: Siga Brasil

8. EMENDAS DE RELATOR GERAL

Conforme definido na Resolução nº 1/2006-CN e no Parecer Preliminar aprovado pela CMO, as emendas de Relator visam precipuamente à correção de erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica. Como exemplo, citamos os ajustes necessários na despesa que decorrem da aprovação do relatório da receita, das adequações de classificação institucional, funcional ou programática e da permuta e compatibilização de fontes que permitem a otimização dos recursos disponíveis para a Relatoria.

Adicionalmente, o item 17 do Parecer Preliminar, com base no inc. III do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN²⁵, autorizou a Relatoria Geral a elaborar emendas, nos seguintes termos:

“17. É vedada a apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valor de dotações constantes no PLOA 2011, exceto em razão do disposto neste Parecer Preliminar.

17.1. Com base no art. 144, inciso III, da Resolução nº 01/2006-CN, o disposto no item 17 não se aplica às iniciativas do Relator-Geral para possibilitar:

17.1.1. a apresentação de emenda nos termos do art. 47, § 3º, inciso II, da Resolução nº 1/2006-CN;

17.1.2. a alocação de recursos em reservas específicas, no valor de R\$ 75.544.957 (setenta e cinco milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e sete reais) em decorrência da aprovação de emendas de renúncia de receita, conforme item 81, letra “c” do Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sobre o Relatório da Receita;

17.1.3. a alocação de recursos em Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações, até o valor de R\$ 3.900.000.000 (três bilhões e novecentos milhões de reais);

17.1.4. a complementação de pagamento de benefícios previdenciários, conforme decisão do STF acerca da aplicação do teto do RGPS instituído pelas Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/03 (RE 564.354/SE);

17.1.5. a revisão dos benefícios previdenciários;

17.1.6. o reajuste do salário-mínimo acima do previsto no PLOA/2011;

17.1.7. a reestruturação e reajuste da remuneração de membros dos Poderes da União, agentes políticos e de servidores públicos federais;

17.1.8. a recomposição da reserva de contingência (1% da receita corrente líquida, conforme art. 13 da LDO 2011);

17.1.9. o cumprimento do art. 42 do ADCT, que determina destinação mínima de 20% dos recursos de irrigação para o Centro-Oeste;

²⁵ Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

17.1.10. a complementação do subsídio ao BNDES - Programa de Sustentação do Investimento (MP 501/2010);

17.1.11. alocação de recursos para ações diretamente relacionadas à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, nas áreas de transporte, saúde, segurança e infraestrutura urbana, turística e esportiva, especificamente nos estados-sede do torneio e respectivas regiões metropolitanas/RIDE, até o valor global de R\$ 900.000.000 (novecentos milhões de reais), ouvidas as bancadas dos respectivos Estados;

17.1.12. a manutenção das atividades mínimas que garantam o cumprimento da missão constitucional e das atividades da Marinha do Brasil, até o valor global de R\$ 270.000.000 (duzentos e setenta milhões);

17.1.13. as alterações nas programações orçamentárias de políticas públicas nacionais formalmente solicitadas pela equipe de transição do governo eleito, indicados os recursos compensatórios;

17.1.14. a concessão de suplementação orçamentária na ação 0300 – Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992);

17.1.15. a operacionalização do fundo instituído pela LC nº. 137, de 26 de agosto de 2010, bem como dos fundos instituídos no artigo 8º da Lei nº. 12.087, de 11 de novembro de 2009, com base no que preceitua o inciso I do § 1º do referido artigo;

17.1.16. a alocação de recursos para ações que promovam a elevação do per capita dos recursos transferidos ao Sistema Único de Saúde – SUS, de forma estadualizada, até o valor global de R\$ 1.050.000.000 (um bilhão e cinquenta milhões de reais);

17.1.17. a composição de reserva para atendimento de projetos de lei que criem despesas obrigatórias de caráter continuado durante o exercício de 2011, até o valor de R\$ 50.000.000 (cinquenta milhões de reais);

17.1.18. a integralização de cotas do Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP, de acordo com o disposto na Medida Provisória nº. 494, de 02 de julho de 2010, até o limite de R\$ 20.000.000 (vinte milhões de reais);

17.1.19. o reforço de dotações, no âmbito do Comando do Exército, a fim de possibilitar a incorporação normal de 70.000 recrutas, tendo em vista atender ao cumprimento da missão constitucional, o apoio a ações subsidiárias em prol da sociedade e uma maior capacitação dos jovens.”

A planilha abaixo reproduz os limites autorizados para as emendas de relator (item 2.2), constante do demonstrativo da utilização da Reserva de Recursos que constou do Anexo III da Parte Especial do Parecer Preliminar aprovado na CMO.

PARECER PRELIMINAR AO PLOA 2011 – ANEXO III

DEMONSTRATIVO DA RESERVA DE RECURSOS (arts. 56 e 57 da Resolução nº 1/2006-CN)

	Valores em R\$ mil
1. RECURSOS TOTAIS	23.142.254
1.1 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA - SEQ.008388	5.458.902
1.2 - REESTIMATIVA DE RECEITAS - RELATÓRIO DA RECEITA	17.683.352
2. DEDUÇÕES RELATIVAS A EMENDAS INDIVIDUAIS E OUTRAS DESPESAS - Art. 56 da Resolução nº 1/2006-CN	20.069.544
2.1 - ATENDIMENTO DE EMENDAS INDIVIDUAIS*	7.772.000
2.2 - DESPESAS DEFINIDAS NO RELATÓRIO PRELIMINAR E EMENDAS DE RELATOR	12.347.544
3. RESERVA DE RECURSOS (DISPONIBILIDADES LÍQUIDAS PARA DISTRIBUIÇÃO) - Art. 57 da Resolução nº 1/2006-CN	3.072.709
3.1 - BANCADAS ESTADUAIS (25%)	768.177



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

3.2 - RELATORES SETORIAIS - BANCADAS E COMISSÕES (55%)	1.689.990
3.3 - RELATOR-GERAL - BANCADAS E COMISSÕES (20%)	614.541
EMENDAS DE COMISSÃO - ATENDIMENTO MÍNIMO (art. 57, §2º, da Resolução nº 1/2006-CN) (15%)	460.906

(*) R\$ 13 milhões por mandato parlamentar (item 9 do Relatório Preliminar)

Fonte: Anexo III – Demonstrativo da reserva de recursos – Parecer Preliminar ao PLOA 2011/CMO.

Foram levados em conta, na elaboração do Substitutivo, as indicações apresentadas pelos Relatores Setoriais para a efetivação do disposto no Parecer Preliminar, inclusive ajustes técnicos ou adequação a dispositivos legais ou regimentais em emendas acolhidas. As recomendações para alocação de recursos em emendas ou programações específicas foram atendidas na medida das disponibilidades de recursos, nos termos dos demonstrativos anexos a este Relatório.

As emendas elaboradas por esta Relatoria, e suas respectivas justificativas, integram demonstrativo específico anexo a este Relatório, de modo a subsidiar o trabalho de avaliação, por parte dos nobres Pares, das propostas de cancelamentos e recomposições apresentadas por este Relator.

Em consonância com o Parecer Preliminar, foram propostas as seguintes emendas de Relator Geral:

a) emenda para alocação de recursos em reserva de contingência, em decorrência da aprovação de emendas de renúncia de receita, conforme item 81, letra “c”, do Parecer da Receita da CMO (item 17.1.2 do Parecer Preliminar);

b) emendas para a alocação de recursos em Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações (Lei Kandir) (item 17.1.3 do Parecer Preliminar);

c) emenda para a complementação de pagamento de benefícios previdenciários, conforme decisão do STF acerca da aplicação do teto do RGPS instituído pelas Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/03 (RE 564.354/SE), inclusive as parcelas referentes a exercícios anteriores (item 17.1.4 do Parecer Preliminar);

d) emenda para o reajuste do salário-mínimo acima do previsto no PLOA/2011 (R\$ 540,00), inclusive sua repercussão nos benefícios previdenciários (itens 17.1.5 e 17.1.6 do Parecer Preliminar);

e) emendas para a reestruturação e reajuste da remuneração dos membros do STF, do Procurador-Geral da República, dos membros do Congresso Nacional, do Presidente da República e dos Ministros de Estado (item 17.1.7 do Parecer Preliminar);

f) emenda para compor reserva, em função da reestimativa da receita (item 17.1.8 do Parecer Preliminar);

g) emendas para o cumprimento do art. 42 do ADCT, que determina destinação mínima de 20% dos recursos de irrigação para o Centro-Oeste (item 17.1.9 do Parecer Preliminar);

h) emenda para a complementação do subsídio ao BNDES – Programa de Sustentação do Investimento (MP 501/2010) (item 17.1.10 do Parecer Preliminar);

i) emendas para alocação de recursos para ações diretamente relacionadas à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 (item 17.1.11 do Parecer Preliminar);

j) emendas para a manutenção das atividades mínimas que garantam o cumprimento da missão constitucional e das atividades da Marinha do Brasil (item 17.1.12 do Parecer Preliminar);

k) emenda para a concessão de suplementação orçamentária na ação 0300 – Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992) (item 17.1.14 do Parecer Preliminar);



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

l) emenda para a operacionalização do fundo instituído pela Lei Complementar n.º 137, de 26 de agosto de 2010 (Fundo de Catástrofe) (item 17.1.15 do Parecer Preliminar);

m) emenda para atendimento ao seguro rural, nos termos da Lei n.º 10.823, de 19 de dezembro de 2003, atualizada pela Lei Complementar n.º 137, de 26 de agosto de 2010 (item 17.1.15 do Parecer Preliminar);

n) emenda para a operacionalização dos fundos instituídos no artigo 8º da Lei n.º 12.087, de 11 de novembro de 2009 (fundos garantidores), com base no que preceitua o inciso I do § 1º do referido artigo (item 17.1.15 do Parecer Preliminar);

o) emenda para a operacionalização do fundo previsto na Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Fundo Partidário) (item 17.1.15 do Parecer Preliminar, com a nova redação dada por decisão da CMO, na 10ª Reunião Extraordinária, realizada em 13/12/2010);

p) emendas para a alocação de recursos para ações que promovam a elevação *per capita* dos recursos transferidos ao Sistema Único de Saúde – SUS, de forma estadualizada (item 17.1.16 do Parecer Preliminar);

q) emenda para a integralização de cotas do Fundo Especial para Calamidades Públicas – Funcap, de acordo com o disposto na Medida Provisória n.º 494, de 02 de julho de 2010 (item 17.1.18 do Parecer Preliminar);

r) emenda para o reforço de dotações, no âmbito do Comando do Exército, a fim de possibilitar a incorporação normal de 70.000 recrutas, tendo em vista atender ao cumprimento da missão constitucional, o apoio a ações subsidiárias em prol da sociedade e uma maior capacitação dos jovens (item 17.1.19 do Parecer Preliminar);

s) emenda para reforço do programa bolsa família, previsto na Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, em razão da ocorrência de erro/omissão (item 16.1 do Parecer Preliminar);

t) emenda para a implantação do projeto de veículo aéreo não tripulado (Vant), no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, em razão da ocorrência de erro/omissão (item 16.1 do Parecer Preliminar);

u) emenda para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em razão da ocorrência de erro/omissão (item 16.1 do Parecer Preliminar/Of. 579/MP);

v) emenda para obras de travessia urbana, no âmbito do Ministério dos Transportes, em razão da ocorrência de erro/omissão (item 16.1 do Parecer Preliminar/Of. 679/SE/MP);

Por fim, vale ressaltar que o item 17.1.17 do Parecer Preliminar, que previa a destinação de recursos no montante de R\$ 50.000.000,00, para a composição de reserva para atendimento a projetos de lei que criem despesas obrigatórias de caráter continuado durante o exercício de 2011, já foi atendido por meio da emenda 50170005, da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, a qual possui a mesma finalidade do referido item.

9. PARECERES ÀS EMENDAS

Das emendas apresentadas, foram aprovadas, total ou parcialmente, 10.012 emendas, conforme demonstrativos anexos a este Relatório e consolidados nos quadros seguintes:

EMENDAS AO PLOA 2011 – TEXTO E DESPESA – SUBSTITUTIVO AO PLOA 2011			
TIPO DE EMENDA	Emenda (Modalidade)	Nº Emendas	Valor (R\$)
Emendas de Texto		236	
Emendas à Despesa	BANCADA ESTADUAL	474	9.758.567.678
Emendas à Despesa	COMISSÃO	126	3.210.083.886



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Emendas à Despesa	INDIVIDUAL	9.176	7.706.761.000
TOTAIS		10.012	20.675.412.564

EMENDAS AO PLOA 2011 – DESPESA – DETALHAMENTO

Em R\$ 1,00

Emenda (Modalidade)	Emenda (Tipo)	Decisão Parecer	Nº Emendas	Valor Atendido	
BANCADA ESTADUAL	APROPRIAÇÃO	APROVADA	7	222.900.000	
		APROVADA PARCIALMENTE	420	8.782.743.291	
	REMANEJAMENTO	APROVADA	12	229.008.387	
		APROVADA PARCIALMENTE	35	523.916.000	
	COMISSÃO	APROPRIAÇÃO	APROVADA	11	810.000.000
			APROVADA PARCIALMENTE	102	2.194.083.886
REMANEJAMENTO		APROVADA	2	117.000.000	
		APROVADA PARCIALMENTE	11	89.000.000	
INDIVIDUAL	APROPRIAÇÃO	APROVADA	9.153	7.706.761.000	
		RETIRADA PELO AUTOR	23	0	
Total:			9.776	20.675.412.564	

Fonte: Selor/PRODASEN

As emendas à receita constaram do Relatório próprio. A análise da admissibilidade das emendas de Relator Geral deverá constar do Relatório do Comitê de Admissibilidade de Emendas.

VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do PLN nº 59, de 2010 (PLOA/2011) na forma do **Substitutivo** apresentado por esta Relatoria, que contempla as alterações decorrentes das propostas de parecer pela aprovação e pela aprovação parcial das emendas.

Brasília, 20 de dezembro de 2010.

Senadora SERYS SLHESSARENKO
RELATORA-GERAL



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

QUADRO COMPARATIVO – DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO – 2010 / 2011

em R\$ milhões

Função	2010 - LOA	2010 - LOA + Créditos	2010 - Empenhado	PLOA 2011 (a)	Ciclo Setorial	Substitutivo (b)	(b)-(a)
ADMINISTRACAO	27.714	21.748	17.431	26.851	26.842	26.702	-149
AGRICULTURA	19.288	19.872	15.261	17.959	18.747	19.652	1.694
ASSISTENCIA SOCIAL	38.629	38.857	37.263	41.696	41.850	41.878	182
CIENCIA E TECNOLOGIA	7.841	8.152	6.741	7.452	7.917	7.822	370
COMERCIO E SERVICOS	5.769	5.857	3.260	6.939	8.740	9.684	2.744
COMUNICACOES	801	855	514	2.274	2.292	2.045	-230
CULTURA	2.145	2.207	1.114	1.556	1.876	1.954	399
DEFESA NACIONAL	30.653	33.399	28.935	31.322	31.786	32.044	722
DESPORTO E LAZER	1.517	2.124	844	1.285	2.071	2.394	1.108
DIREITOS DA CIDADANIA	2.039	2.091	1.421	1.634	1.743	1.791	158
EDUCACAO	45.906	51.852	45.185	56.677	57.190	57.289	612
ENCARGOS ESPECIAIS	1.069.969	1.124.223	1.112.465	1.189.130	1.188.914	1.194.152	5.022
ENERGIA	1.098	1.114	565	97.812	97.857	97.865	52
ESSENCIAL A JUSTICA	5.281	5.602	4.938	5.587	5.639	5.775	188
GESTAO AMBIENTAL	4.551	4.723	2.846	4.466	4.409	4.606	141
HABITACAO	726	313	91	651	672	732	81
INDUSTRIA	2.419	2.700	1.457	5.148	5.289	5.386	238
JUDICIARIA	22.401	22.964	20.139	21.920	22.031	22.144	224
LEGISLATIVA	6.117	6.087	5.073	6.527	6.533	6.640	114
ORGANIZACAO AGRARIA	4.978	5.294	3.807	4.710	4.743	4.626	-84
PREVIDENCIA SOCIAL	313.169	327.095	302.243	351.236	351.242	351.194	-41
RELACOES EXTERIORES	1.946	2.221	1.794	1.965	1.978	1.926	-39
RESERVA DE CONTINGENCIA	21.184	15.325	0	22.068	30.357	27.118	5.050
SANEAMENTO	2.141	2.416	1.009	1.982	1.754	1.786	-195
SAUDE	61.617	62.864	56.295	68.643	69.945	71.526	2.884
SEGURANCA PUBLICA	7.108	10.644	8.790	7.954	8.092	8.030	76
TRABALHO	31.317	31.476	30.687	32.517	32.644	32.663	147
TRANSPORTE	21.150	24.675	18.018	26.566	26.600	26.926	361
URBANISMO	6.549	7.607	3.982	3.578	6.034	7.037	3.459
TOTAL	1.766.022	1.844.356	1.732.170	2.048.104	2.065.787	2.073.390	25.286



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

QUADRO COMPARATIVO – DESPESAS POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO – 2010 / 2011

em R\$ milhões

Órgão	Órgão	2010 - LOA	2010 - LOA + Créditos	2010 - Empenhado	PLOA 2011 (a)	Ciclo Setorial	Substitutivo (b)	(b)-(a)
01000	CÂMARA DOS DEPUTADOS	3.826	3.825	3.095	4.092	4.095	4.225	133
02000	SENADO FEDERAL	3.052	3.132	2.744	3.325	3.325	3.345	20
03000	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.334	1.334	1.189	1.345	1.351	1.355	10
10000	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	511	519	400	496	499	503	7
11000	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	887	891	786	922	928	942	20
12000	JUSTIÇA FEDERAL	6.778	6.836	6.099	6.837	6.868	6.915	78
13000	JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	349	350	311	361	361	361	0
14000	JUSTIÇA ELEITORAL	5.206	5.218	4.445	4.369	4.396	4.496	127
15000	JUSTIÇA DO TRABALHO	11.873	12.096	10.937	12.339	12.371	12.414	75
16000	JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	1.558	1.581	1.512	1.622	1.637	1.642	20
17000	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	193	165	83	199	195	195	-4
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	7.351	8.349	6.290	7.864	7.959	8.080	217
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	8.995	9.711	7.132	8.115	8.808	9.350	1.235
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	7.604	7.923	6.635	7.317	7.681	8.155	839
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	19.117	20.957	16.248	23.554	23.542	23.547	-7
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	50.904	57.599	50.320	62.570	63.083	63.682	1.112
28000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	1.628	1.805	1.088	1.918	1.985	2.101	183
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	10.058	10.741	8.649	11.017	11.118	11.234	217
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	7.185	7.362	1.230	105.189	105.300	107.400	2.212
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	258.409	268.408	248.531	287.699	287.702	291.028	3.328
34000	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	3.604	3.604	3.212	3.684	3.730	3.845	161
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	2.146	2.461	2.014	2.193	2.206	2.214	21
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	66.703	68.316	61.291	74.424	75.726	77.307	2.884
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	46.524	47.214	46.351	49.357	49.468	49.543	186
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	17.648	21.109	16.612	21.110	21.156	21.482	372
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	3.010	3.075	1.357	5.275	5.292	5.119	-156
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	2.232	2.313	1.220	1.652	1.972	2.098	446
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	3.522	3.721	1.737	2.966	3.051	3.389	423
47000	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	18.660	6.477	4.596	16.270	16.261	16.323	52
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4.540	4.744	3.287	4.306	4.339	4.414	108
51000	MINISTÉRIO DO ESPORTE	1.519	2.126	846	1.288	2.073	2.459	1.172
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	59.007	62.365	54.368	62.439	62.903	63.596	1.157
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	6.057	9.303	6.142	4.218	4.879	5.451	1.233



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	4.239	4.328	2.087	863	2.653	3.651	2.788
55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	38.926	39.167	37.560	41.992	42.146	43.175	1.182
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	15.362	16.355	11.481	19.476	21.146	22.018	2.542
58000	MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	804	824	267	378	444	553	174
59000	CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	29	32	20	98	98	98	0
71000	ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	288.985	342.126	334.204	291.437	291.217	292.082	645
73000	TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	156.315	157.897	157.016	174.392	174.396	178.774	4.382
74000	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	30.253	30.335	24.700	32.850	32.850	33.153	304
75000	REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	584.095	584.095	584.076	674.494	674.494	674.494	0
90000	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	5.027	3.566	0	11.796	20.085	7.183	-4.613
	TOTAL	1.766.022	1.844.356	1.732.170	2.048.104	2.065.787	2.073.390	25.286