



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO FINAL

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 (PLN nº 28, DE 2011-CN)

ÍNDICE

RELATÓRIO.....	1
APRESENTAÇÃO GERAL.....	1
I – VISÃO GERAL DO SUBSTITUTIVO AO PLOA 2012 E QUADROS COMPARATIVOS.....	3
II – CENÁRIO MACROECONÔMICO.....	5
III – METAS FISCAIS.....	7
IV – PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO.....	9
V – COMPATIBILIDADE DO PROJETO E DAS EMENDAS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	10
1. SAÚDE - CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000.....	12
2. EDUCAÇÃO.....	14
3. IRRIGAÇÃO.....	15
4. CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”.....	15
5. CUMPRIMENTO DO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (LRF).....	16
VI – TÓPICOS ESPECIAIS.....	17
1. ALTERAÇÕES DE GASTOS COM PESSOAL.....	17
2. INVESTIMENTOS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO E PAC.....	19
3. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES.....	20
4. ABERTURA DE CRÉDITOS POR DECRETO AUTORIZADAS NO TEXTO DA LEI.....	21
5. LEI KANDIR E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES.....	23
6. EMENDAS DE INICIATIVA POPULAR.....	24
7. SEMINÁRIOS REGIONAIS.....	26
8. EMENDAS DE RELATOR GERAL.....	26
9. PARECERES ÀS EMENDAS.....	27
VOTO.....	28
DEMONSTRATIVOS SINTÉTICOS.....	29



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Relatório Geral sobre o Projeto de Lei nº 28, de 2011 – CN, que “*estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012*”.

RELATOR–GERAL:

Deputado ARLINDO CHINAGLIA

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto na Resolução nº 1, de 2006-CN, submetemos ao plenário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO o Relatório Geral sobre o Projeto de Lei nº 28, de 2011-CN, que “*estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012*”, enviado à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 86/2011-CN (Nº 344/2011 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, Senador VITAL DO RÊGO, aos Relatores Setoriais, aos representantes de líderes na Comissão e ao conjunto de parlamentares que compartilharam nosso esforço de conciliação e elaboração deste Substitutivo.

O presente Relatório foi elaborado em consonância com critérios, condições e parâmetros fixados pela CMO quando da aprovação do Parecer Preliminar em 10 de novembro de 2011. Destaca-se, também, nossa preocupação com o fiel cumprimento das normas constitucionais, legais e regimentais que regem a tramitação do projeto de lei orçamentária, cuidando-se ainda da compatibilização com o projeto de lei do plano plurianual para o período 2012/2015, além da observância da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2012 e da Resolução nº 1, de 2006-CN.

APRESENTAÇÃO GERAL

Historicamente a competência originária e mais relevante dos Parlamentos é a aprovação do orçamento e a fiscalização de sua execução. O grande desafio é o de produzir uma lei orçamentária capaz de compatibilizar os limites financeiros com as legítimas aspirações da sociedade brasileira.

Temos a convicção de tê-lo enfrentado à altura, assegurando o cumprimento a contento do papel que cabe ao Poder Legislativo nessa etapa do processo orçamentário, com a preparação do substitutivo da lei de meios.

Esforçamo-nos para acomodar múltiplos interesses e demandas, conciliando divergências e promovendo o entendimento. Como representantes eleitos, devemos aprimorar nossa capacidade de interpretar e traduzir a vontade popular em propostas legislativas. Escolhemos o diálogo sincero como método, e a conciliação dos interesses como parte dos nossos objetivos.

Procuramos, dentro dos limites do Parecer Preliminar, aprovado por esta CMO, atender a maior parcela possível das legítimas demandas direcionadas às políticas sociais e



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

aos investimentos públicos que beneficiam toda a extensão do território brasileiro, contemplando milhares de municípios e todos os Estados da Federação.

A grande novidade foi a chamada Emenda de Iniciativa Popular, proposição inédita no âmbito do processo orçamentário da União, que permitiu às populações de municípios com até 50 mil habitantes decidirem em audiência pública onde alocar recursos, o que resultou na democratização do processo de apreciação da lei orçamentária, com ampla mobilização social.

Apesar das dúvidas e pequenas resistências iniciais, a Emenda de Iniciativa Popular teve grande repercussão nacional. Essa modalidade de emenda beneficiou todos os pequenos municípios brasileiros com valores de R\$ 300 a 600 mil, de acordo com a faixa populacional. Os recursos foram todos destinados para ações na área de saúde e saneamento, incluindo a estruturação da atenção básica de saúde e do serviço de urgências e emergências, a implantação de melhorias sanitárias domiciliares, abastecimento de água, esgoto sanitário e resíduos sólidos.

Temos plena consciência do verdadeiro clamor público que hoje se manifesta em favor de ações mais efetivas de proteção à saúde da população. Tal reivindicação busca, literalmente, a defesa e a preservação da vida.

Com a Emenda de Iniciativa Popular, objetivamos proteger e amparar a saúde das 65 milhões de pessoas que vivem nesses municípios, selecionados a partir dos critérios definidos no Parecer Preliminar.

O investimento público deve ser a alavanca fundamental para a garantia do crescimento econômico, da manutenção dos empregos, servindo como blindagem do País no cenário de crise econômica. A ampliação da gama de investimentos da União é necessária para gerar oportunidades e permitir maior presença e eficácia do Estado em suas ações.

Com essa visão, estabelecemos critérios de atendimento das emendas que privilegiaram o incremento dos investimentos e gastos sociais por parte do Governo Federal. Consideramos que a atuação do Estado é fundamental para garantir a trajetória de crescimento sustentado e ajudar o País a superar o referido quadro da adversidades advindas da crise econômica que aflige as principais economias mundiais.

A necessidade de aumento de investimentos ocorre em um cenário de grave crise econômica na União Europeia, cujos reflexos tem impactos globais. Felizmente, o Brasil já demonstrou, na crise financeira internacional iniciada em 2008 nos Estados Unidos, que políticas econômicas de redução de investimentos públicos e de aumento de juros da dívida pública não se revelaram instrumentos eficazes para a superação de crises.

A tendência de queda da taxa de crescimento econômico e o enfrentamento dos efeitos da referida crise exigiu-nos grande rigor na definição dos gastos correntes obrigatórios, especialmente aqueles destinados à ampliação das despesas com pessoal, o que inviabilizou a possibilidade de atendimento do conjunto das propostas de aumento de remuneração de membros e servidores de todos os Poderes e do MPU.

Diante da atual cenário, é prudente que o País mantenha o nível de confiabilidade adquirido nos últimos anos, a fim de que sejam mantidos os requisitos essenciais para a redução sustentável da taxa de juros da dívida pública, sem que isso possa acarretar ameaças inflacionárias.

Esperamos que o trabalho desta Relatoria tenha contribuído para que o País mantenha a trajetória de desenvolvimento, assegurando a inclusão social e o crescimento econômico para a melhoria das condições de vida do conjunto da população brasileira.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Por fim, registramos o esforço continuado e coletivo de todos os membros dessa Comissão, notadamente das lideranças partidárias, no sentido de se obter um nível de entendimento que represente o melhor para o Brasil.

A aprovação do orçamento antes do início do novo exercício financeiro demonstrará que o Congresso Nacional cumpriu plenamente com seus deveres na medida em que evidencia preocupação e responsabilidade deste Poder em um ambiente de enormes expectativas acerca da presença e da ação do Estado.

I – VISÃO GERAL DO SUBSTITUTIVO AO PLOA 2012 E QUADROS COMPARATIVOS

O valor total do Orçamento da União para 2012, nos termos do Substitutivo apresentado, é de R\$ 2,257 trilhões, dos quais R\$ 655 bilhões referem-se ao refinanciamento (rolagem¹) da dívida pública. Em razão de ordenamento contido no art. 52 da LRF, essa rubrica deve constar de forma destacada das demais despesas financeiras.

Desconsiderando-se esse valor, o Orçamento da União, formado pelos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais, soma R\$ 1,602 trilhão. Desse total, R\$ 107 bilhões correspondem ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais e R\$ 1,495 trilhão aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A tabela seguinte expressa a síntese dos valores apresentados e a composição básica do Orçamento da União para 2012, comparado os totais com a proposta do Executivo:

ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA 2012 Grandes Números

Descrição	PLOA 2012		Substitutivo	
	Receitas	Despesas	Receitas (**)	Despesa
1. Orçamento da União	2.225	2.225	2.257	2.257
2. Refinanciamento da Dívida Pública	653	653	655	655
3. Orçamento Efetivo da União (1-2) (*)	1.572	1.572	1.602	1.602
3.1 Orçamento de Investimento	107	107	107	107
3.2. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	1.465	1.465	1.495	1.495
3.2.1. Orçamento Fiscal	942	876	959	897
3.2.2. Orçamento da Seguridade Social	523	589	536	598

Fontes: PLOA 2012 e Substitutivo

(*) Não inclui refinanciamento da dívida

(**) Reestimativa de receitas líquidas no valor de R\$ 26,1 bilhões (Parecer da Receita da CMO de 11.10.2011)

¹ As despesas com refinanciamento no orçamento, de cunho meramente escritural, não constituem despesa efetiva, mas representa troca da parcela dos títulos vencidos por títulos novos. São necessárias para a renovação de títulos públicos e depende do prazo médio de vencimento da dívida, razão pela qual é tratada 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.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

A tabela seguinte demonstra a evolução do Orçamento da União em termos de grupo natureza de despesa, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

COMPARATIVO POR GND – Orçamento Fiscal e Seguridade Social

Discriminação / GND	LOA 2010	PLOA 2011	LOA 2011	PLOA 2012 (a)	Substitutivo 2012(b)	(c) = (b) - (a)	
						Valor	%
PESSOAL E ENC. SOCIAIS (GND 1)	184,15	199,59	199,77	203,24	203,24	0	0,00
OUTRAS DESP. CORRENTES (GND 3)	593,93	670,12	678,22	763,68	776,86	13,18	1,73
INVESTIMENTOS (GND 4)	58,11	51,44	63,99	57,93	79,7	21,77	37,58
INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5)	41,09	44,43	44,48	47,31	48,19	0,88	1,86
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)	21,18	21,19	25,78	31,38	27,67	-3,71	-11,82
SUBTOTAL 1	903,49	986,77	1.012,23	1.103,54	1.135,66	32,12	2,91
SERVIÇO DA DÍVIDA (2)	867,56	953,79	953,79	1.014,74	1.014,74	0,00	0,00
JUROS E ENCARGOS (GND 2)	110,4	169,87	169,87	140,57	140,57	0,00	0,00
AMORTIZAÇÃO (GND 6)	757,16	783,92	783,92	874,17	874,17	0,00	0,00
<i>Amortização Efetiva</i>	74,42	80,59	79,29	128,03	128,03	0,00	0,00
<i>Refinanciamento Dív. Contr. e Mob.</i>	588,94	678,51	678,51	653,28	655,48	2,20	0,34
<i>Saldo Negativo do Bacen</i>	93,8	24,82	26,11	92,85	92,85	0	0,00
TOTAL = (1) + (2)	1.771,05	1.940,56	1.966,00	2.118,28	2.150,40	32,12	1,52

Fonte: SIGA BRASIL e PLOA 2012

As despesas com investimentos tiveram incremento de cerca de R\$ 21,8 bilhões, um aumento de 37,6 % em relação à proposta, resultado da aprovação das demandas aprovadas durante a tramitação do projeto de lei.

As despesas com pessoal e encargos sociais mantiveram-se no mesmo patamar da proposta, ou seja, R\$ 203,24 bilhões.

As outras despesas correntes sofreram uma elevação de R\$ 13,2 bilhões, equivalente a cerca de 1,7 % do valor constante da proposta.

A lei orçamentária tem papel fundamental na implementação da política fiscal responsável preconizada na LRF. No intuito de verificar o cumprimento das metas fiscais, as despesas orçamentárias são classificadas em financeiras e primárias. Consideram-se financeiras as despesas cuja realização não produza impacto sobre o endividamento líquido do setor público, ao passo que, primárias, as que o façam.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

II – CENÁRIO MACROECONÔMICO

Nosso Substitutivo amplia os gastos sociais e os investimentos públicos do governo federal e de suas estatais, mantendo constante o esforço fiscal.

No horizonte, temos uma persistente crise financeira global. Os rumos da economia mundial permanecem indefinidos por conta de impasses políticos e diplomáticos. Na Europa, a crise mostrou mais claramente seus contornos em 2011. Naquele continente, a preocupação maior agora é com a solvência dos países da União Monetária, pois mesmo aqueles com as contas públicas relativamente em ordem estão caindo em descrédito e enfrentando taxas de juros muito altas para rolar suas dívidas. Neste final de ano estamos testemunhando a piora gradual de todos os macro-indicadores globais, com a previsão de crescimento das economias avançadas em queda, a cada revisão.² O desemprego nas economias avançadas continua elevado e não dá sinais de recuo. Os prejuízos sociais que a recessão acarreta são incalculáveis.

Espera-se que economias emergentes, nas quais se inclui o Brasil, apesar da queda previsível da demanda global por *commodities*, continuem crescendo com estabilidade, sustentem taxas de crescimento econômico acima da média mundial e colaborem para a recuperação da atividade econômica. A China cresce menos a cada ano em razão de políticas monetária e fiscal restritivas e queda na demanda externa, sendo nosso comércio bilateral um possível canal de transmissão da crise para o Brasil.

O Brasil tem se destacado pela capacidade demonstrada de reagir a recessões. Temos as condições para prosseguir com o ciclo de crescimento, movido pelos investimentos públicos e privados que, além de sustentar a atividade produtiva, têm a função de atender às necessidades de consumo das famílias ampliadas pelo surgimento da nova classe média.

A percepção em 31 de agosto, pelo Executivo, da gravidade da crise financeira internacional e de seus efeitos na economia brasileira foi traduzida nos números da proposta orçamentária. Ocorre que as hipóteses de comportamento das variáveis que embasaram o projeto, em particular para 2011, se alteraram rapidamente, como mostra a comparação abaixo.

² A OECD prevê que os países da organização cresçam 1,9% e 1,6% em respectivamente, 2011 e 2012, sendo a área do euro, 1,6% e 0,2%, e os Estados Unidos, 1,7% e 2%. Para o desemprego, estima em 2011 taxa de 9,9% em 2011 e de 10,3% em 2012, para a área do euro, e para os Estados Unidos, 9% e 8,9%, respectivamente. O índice de desemprego deve aumentar para o conjunto dos países da organização, de 8% em 2011 para 8,1% em 2012. A China, cuja contribuição para o crescimento global tem sido marcante nas últimas décadas, viu seu crescimento cair de 10,4% em 2010 para 9,3% em 2011 (estimado), e a taxa prevista para 2012 é de 8,5%.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Parâmetros e Indicadores Macroeconômicos, 2011 e 2012

Parâmetros	2011				2012		
	Lei	Progr D 7.445 (fevereiro)	PL 2012	Atualização (novembro)	PL 2012	Parecer da Receita 2012 (outubro)	Atualização (novembro)
Variação real do PIB (%)	5,50	5,00	4,50	3,80	5,00	4,50	5,00
PIB (R\$ bilhões)	3.927,1	4.056,0	4.109,4	4.086,6	4.537,5	4.510,1	4.523,0
IPCA acum (%)	4,50	5,00	5,80	6,40	4,80	6,00	4,70
IGP-DI acum (%)	4,50	5,50	6,14	5,87	5,00	6,00	5,19
INPC acum (%)	4,50	5,21	5,70	6,30	4,50	...	4,70
Massa salarial (%)	9,59	10,44	13,36	15,37	9,79	9,79	10,41
Taxa over-Selic média (%)	10,75	10,71	11,87	11,69	12,45	10,50	11,45
Taxa over-Selic fim (%)	10,75	...	12,50	11,50	12,50	...	11,50
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,75	1,72	1,61	1,67	1,64	1,80	1,75
Câmbio fim (R\$/US\$)	1,80	1,75	1,60	1,75	1,69	...	1,75
Petróleo-preço médio (em US\$)	84,63	88,49	112,52	113,04	111,64	104,00	111,64

Fonte: Relatórios de avaliações e decretos citados (2011); PL 28/2011; SOF/MPOG; STN/MF; Parecer da Receita 2012. Elaboração das Consultorias.

O Poder Executivo deu atenção ao desenrolar dos eventos externos e empenhou-se em garantir a continuidade do crescimento, tendo adotado medidas importantes de políticas econômica e tributária. No começo de agosto lançou o Plano Brasil Maior que, dentre outras razões, se justificava pelo fato de a economia brasileira precisar competir com um volume crescente de produtos manufaturados que seriam redirecionados para o Brasil, com o enfraquecimento da demanda global. Além disso, anunciou o aumento da meta de superávit primário do setor público para 2011 em R\$ 10 bilhões, iniciativa que veio a contribuir para a redução da taxa Selic pelo Comitê de Política Monetária na reunião encerrada em 31 de agosto.

Este ano, as autoridades econômicas têm enfatizado a importância da coordenação entre as políticas fiscal e monetária, tendo em mira combater a inflação. A Mensagem que encaminhou o PLOA 2012, referindo-se ao passado, valorizou o fato de que houve acomodação do crescimento da demanda interna e a atribuiu à adoção de medidas fiscais, monetárias e macroprudenciais, estas últimas a cargo do Conselho Monetário Nacional e do BCB, para disciplinar o mercado de crédito, que hoje estão sendo revertidas.

Os indicadores de conjuntura no Brasil estão mostrando as dificuldades por que passa a economia brasileira. Mesmo alguns itens relevantes da nova grade de parâmetros, encaminhada em 21 de novembro ao Congresso como informação complementar ao PL nº 28, de 2011, ficaram defasados.

O Banco Central previa 3,5% de crescimento do PIB em 2011, em seu Relatório de Inflação de setembro. A desaceleração da economia foi rápida, segundo o IBGE divulgou em 6 de dezembro. Em relação ao mesmo trimestre de 2010, houve crescimento de 4,2% no primeiro trimestre de 2011, de 3,3%, no segundo, e de 2,1% no terceiro. Na passagem do segundo para o terceiro trimestre de 2011, o PIB estagnou. Em 14 de dezembro o Banco Central divulgou seu índice de atividade econômica (IBC-Br) para outubro, que registrou queda de 0,32% em relação a setembro, sendo a terceira variação negativa consecutiva observada no ano.

Apesar desse quadro, nos últimos quatro trimestres encerrados em setembro a atividade econômica medida pelo IBGE cresceu 3,7%, mostrando que o país prossegue em um ciclo de expansão. O consumo das famílias teve crescimento de 5,4%, refletindo mais



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

crédito, mais empregos e mais renda. A formação bruta de capital fixo, ou seja, o investimento, cresceu 7% na mesma base de comparação.

A atualização da inflação medida pelo IPCA e pelo INPC e a evolução da massa salarial trouxe prognósticos mais recentes para esses parâmetros. A revisão do PIB pelo IBGE apurou crescimento real de 7,53% em 2010, sendo a estimativa atualizada do INPC em 2011 de 6,3%. Em função disso, o salário mínimo para 2012 deverá ser fixado em valor superior a R\$ 623,00. Os demais benefícios do INSS de valor superior ao mínimo serão corrigidos pelo INPC. Esse fato implicou no aporte de cerca de R\$ 2,2 bilhões para fazer frente a essas despesas.

Vale salientar também as mudanças em relação à previsão da taxa de juros e sua importância no enfrentamento da crise. O primeiro conjunto de indicadores projetava Selic de 12,5% no fim de 2011 e de 2012. Na atualização, o Executivo previu juros básicos de 11,5% no fim deste ano e durante todo o exercício de 2012. A taxa já foi reduzida, em três cortes sucessivos, para 11%, e mais ajustes, moderados, estão no horizonte. Em 2008, a Selic ficou inalterada no último trimestre, quando a atividade econômica entrou em declínio, mas a queda da taxa parou em 8,75% a.a.. Neste momento, o pressuposto é de que o país está frente a nova oportunidade de redução dos juros, sem colocar em risco o controle inflacionário.

A previsão do Executivo de crescimento do PIB em 2012 se mantém em 5%. A expansão mais rápida decorreria do dinamismo da demanda doméstica e da ausência de choques que afetassem substancialmente a economia brasileira. A CMO adotou 4,5% como hipótese, à luz de indefinições no ambiente global. Diante dos sinais de arrefecimento da atividade interna, novas medidas vêm sendo implementadas pelo Executivo com vistas a 2012, para facilitar o crédito a indivíduos e empresas, desonerar bens de consumo duráveis, compensando a queda no ritmo da produção, e estimular a entrada de capitais para investimento no país.

III – METAS FISCAIS

Nos últimos anos o setor público apurou resultados primários expressivos, que permitiram a redução da dívida pública e o uso da política fiscal para atenuar os impactos de variações cíclicas na atividade econômica.

A dívida líquida do setor público chegou a 43,5% do PIB em outubro de 2009, como efeito da crise. Em outubro de 2011³ foi de 38,2% do PIB. A queda em 10 meses, em relação a dezembro de 2010, foi de quase 1 ponto de percentagem do PIB. O saldo credor externo aumentou em 2,4 pontos percentuais do PIB, o que se deveu principalmente ao crescimento das reservas internacionais.

Os dados do Banco Central mostram que os juros ficaram em menos de 5,5% do PIB de 2008 a 2010, e estavam em 5,9% do PIB em outubro de 2011. A dívida bruta permanece em torno dos 56% do PIB em 2011, depois de ter chegado a 64% do PIB em outubro de 2009, no auge da primeira crise.

A tabela a seguir mostra como evoluíram as metas primárias entre 2009 e 2011 e as projeções para 2012.

³ Quando da conclusão deste Relatório, não estava disponível série mensal do PIB atualizada com base nas novas estimativas do PIB divulgadas pelo IBGE em 17/9 e 6/12.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS PRIMÁRIAS DO SETOR PÚBLICO, 2009-2012

Discriminação	Real		Metas											
			2011					2012						
	2009 2010		LDO ⁽¹⁾		Orçamento		Reprogramado 3ª Avaliação		5ª Avaliação (Dec. 7622)		Projeto de Lei Orçamentária			
											Proposta		Parecer da Receita (outubro)	
% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB		
Setor Público	2,00	2,70	117.890,0	3,10	117.890,0	3,00	117.890,0	2,87	127.890,0	3,13	139.822,0	3,08	139.822,0	3,10
Governo Federal	1,26	2,07	81.760,0	2,15	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	91.760,0	2,25	96.973,0	2,14	96.973,0	2,15
Governo Central	1,31	2,09	81.760,0	2,15	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	91.760,0	2,25	96.973,0	2,14	96.973,0	2,15
Estatais Federais	(0,05)	(0,02)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Governos Regionais	0,74	0,63	36.130,0	0,95	34.506,4	0,88	36.130,0	0,88	36.130,0	0,88	42.849,0	0,94	42.849,0	0,95
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ⁽²⁾														
Receita	22,86	24,43	936.472,6	24,63	990.474,8	25,22	972.436,0	23,66	1.012.447,5	24,77	1.097.340,8	24,18	1.127.322,6	25,00
Despesa ⁽³⁾	21,60	22,38	886.712,6	23,32	939.091,1	23,91	890.676,0	21,67	920.687,5	22,53	1.025.967,8	22,61	1.055.949,6	23,41
Resultado	1,27	2,05	49.760,0	1,31	51.383,6	1,31	81.760,0	1,99	91.760,0	2,25	71.373,0	1,57	71.373,0	1,58
PPI/PAC ⁽⁴⁾	0,55	0,59	32.000,0	0,84	32.000,0	0,81	...	...	...	...	25.600,0	0,56	25.600,0	0,57
Resultado II ⁽⁵⁾	1,82	2,64	81.760,0	2,15	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	91.760,0	2,25	96.973,0	2,14	96.973,0	2,15
Memorando														
Recebíveis de Itaipu	0,04	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
PIB (%)	(0,33)	7,53	5,50	5,50	4,50	3,80	5,00	4,50	...	...	...	...	...	...

Fonte: Banco Central do Brasil; IBGE; LDO e Orçamento de 2011; PL 28/2011; Parecer da Receita; Avaliações e decreto citados; SPE/MF e e SOF/MP. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Com alterações da Lei 12.377, de 30 de dezembro de 2010.

⁽²⁾ Inclui no resultado das estatais de 2009 e 2010 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

⁽³⁾ Inclui como despesas as transferências a estados e municípios e discrepância estatística.

⁽⁴⁾ Até 2009, PPI; a partir de 2010, PAC.

⁽⁵⁾ Retira da meta/realizado as despesas atribuídas ao PPI/PAC.

Em 2009, na crise internacional, a queda da taxa de crescimento econômico foi relativamente branda porque, reduzida a meta fiscal, os recursos excedentes foram usados para aumentar investimentos e preservar as despesas sociais. A essa estratégia combinaram-se o aumento do crédito via bancos oficiais e outras medidas anticíclicas, o que permitiu a retomada da demanda interna no mesmo ano e crescimento notável em 2010.

Em 2010, a meta de resultado primário do setor público consolidado foi fixada em 3,1% do PIB, mas foram obtidos 2,7% do PIB, calculados em relação ao PIB reestimado pelo IBGE em 6 de dezembro. A diferença decorreu principalmente do resultado de estados, municípios e das estatais federais. Apesar disso, a meta do setor público foi cumprida porque a LDO permitiu o abatimento das despesas do PAC.

Em 2011, a meta de superávit primário foi pela primeira vez fixada na LDO em valores nominais. Até outubro, o resultado primário do setor público já havia somado R\$ 118,6 bilhões, o que representa quase 93% da meta para o ano, de R\$ 127,89 bilhões após o aumento em R\$ 10 bilhões – anunciado em 29 de agosto, mas ainda não incorporado à LDO. Esse resultado foi fortemente influenciado pelo desempenho do governo federal, principalmente da arrecadação. Sua meta atualizada é de R\$ 91,76 bilhões, e até outubro já havia realizado R\$ 85,9 bilhões.

Em 2012, a proposta contemplou resultado primário do setor público consolidado de 2,52% do PIB, incluída no cálculo a hipótese de uso pelo governo federal do abatimento das despesas executadas com o PAC no montante de R\$ 25,6 bilhões. A União faria esforço fiscal de 1,58% do PIB. As novas hipóteses de comportamento das variáveis macroeconômicas pouco mudaram essa proporção.

No entanto, o governo declara que a meta cheia, ou seja, sem a redução das despesas com o PAC, de 3,1% do PIB, será alcançada. Além disso, o prognóstico é de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

redução do déficit nominal do setor público, que no acumulado de 12 meses em outubro estava em 2,54% do PIB, para 1,65% do PIB. A dívida líquida do setor público alcançaria 36,5% do PIB no fim de 2012. Os juros nominais representarão 4,43% do PIB em 2012, comparados com 5,87% do PIB em 12 meses fechados em outubro de 2011.

A tabela a seguir mostra, segundo o formato de apresentação das necessidades de financiamento pelo Tesouro Nacional, os principais agregados de receitas e despesas em 2011 e 2012, com as alterações efetuadas pelo Congresso neste substitutivo.

DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2011-2012

Discriminação	2011								2012			
	LOA		Reprogramação		4ª Avaliação Bimestral		5ª Avaliação Bimestral		Projeto de Lei		Substitutivo	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
I.RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	990.474,8	25,22	972.436,0	23,66	997.449,4	24,27	1.012.447,5	24,77	1.097.340,8	24,18	1.127.322,6	25,00
I.1.Receita Administrada, Receita Federal do Brasil - SRFB, exceto RGPS	641.957,5	16,35	626.086,5	15,24	637.505,5	15,51	647.817,8	15,85	707.644,8	15,60	724.556,6	16,07
I.2.Arrecadação Líquida do RGPS - Regime Geral da Previdência Social	240.055,4	6,11	240.055,4	5,84	245.584,6	5,98	248.763,1	6,09	266.296,4	5,87	274.068,9	6,08
I.3.Receita Não Administrada pela SRFB	108.461,8	2,76	106.294,0	2,59	114.359,3	2,78	112.846,5	2,76	123.399,7	2,72	128.829,4	2,86
II.TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS - REPARTIÇÃO DE RECEITA ⁽¹⁾	163.141,6	4,15	157.209,5	3,83	161.008,7	3,92	160.820,7	3,94	181.236,2	3,99	185.110,8	4,10
III.RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II)	827.333,1	21,07	815.226,5	19,84	836.440,7	20,35	851.626,7	20,84	916.104,6	20,19	942.211,9	20,89
IV.DESPESA PRIMÁRIA TOTAL ⁽¹⁾	771.954,8	19,66	722.515,2	17,58	733.729,4	17,85	749.315,5	18,34	837.992,1	18,47	864.099,5	19,16
IV.1.Pessoal e Encargos Sociais	184.533,7	4,70	181.033,8	4,41	181.496,3	4,42	180.666,9	4,42	188.208,3	4,15	188.208,3	4,17
IV.2.Benefícios da Previdência ⁽²⁾	278.404,9	7,09	276.905,0	6,74	282.404,0	6,87	283.429,3	6,94	313.885,5	6,92	316.105,5	7,01
IV.3.Outras Despesas Obrigatórias	88.462,5	2,25	78.193,5	1,90	82.679,8	2,01	85.298,6	2,09	98.807,8	2,18	102.207,8	2,27
IV.4.Desp.Discrecionárias & Programa de Aceleração do Crescimento-PAC ⁽³⁾	220.553,7	5,62	186.383,0	4,54	187.149,3	4,55	199.920,6	4,89	237.090,6	5,23	257.577,8	5,71
V.RESULTADO PRIMÁRIO POR COMPETÊNCIA (II -IV)	55.378,3	1,41	92.711,3	2,26	102.711,3	2,50	102.311,3	2,50	78.112,5	1,72	78.112,4	1,73
VI.OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	6.932,4	0,18	8.072,0	0,20	8.072,0	0,20	7.672,0	0,19	8.071,2	0,18	8.071,2	0,18
VI.1.Empréstimos Líquidos	720,2	0,02	720,2	0,02	720,2	0,02	720,2	0,02	11,6	0,00	11,6	0,00
VI.2.Subsídios Implícitos e Outras Despesas Extra-Orçamentárias	6.212,2	0,16	7.351,8	0,18	7.351,8	0,18	6.951,8	0,17	8.059,7	0,18	8.059,7	0,18
VII.AJUSTE CAIXA/COMPETÊNCIA	2.937,6	0,07	(2.879,3)	(0,07)	(2.879,3)	(0,07)	(2.879,3)	(0,07)	1.331,8	0,03	1.331,8	0,03
VIII.RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (V-V+VIII)	51.383,6	1,31	81.760,0	1,99	91.760,0	2,23	91.760,0	2,25	71.373,0	1,57	71.373,0	1,58
IX.DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
X.RESULTADO PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (VIII+IX)	51.383,6	1,31	81.760,0	1,99	91.760,0	2,23	91.760,0	2,25	71.373,0	1,57	71.373,0	1,58
XI.RECURSOS PARA O PAC	32.000,0	0,81	-	-	-	-	-	-	25.600,0	0,56	25.600,0	0,57
XII.RESULTADO PRIMÁRIO CONFORME LDO, ART. 3º (X+XI)	83.383,6	2,12	81.760,0	1,99	91.760,0	2,23	91.760,0	2,25	96.973,0	2,14	96.973,0	2,15
XIII.JUROS NOMINAIS	(116.157,0)	(2,96)	(162.687,0)	(3,96)	...	...	...	...	(160.565,0)	(3,54)	...	...
XIV.RESULTADO NOMINAL (XII + XIII)	(32.773,4)	(0,83)	(80.927,0)	(1,97)	...	...	...	...	(63.592,0)	(1,40)	...	...
Memorando:												
XV.DESPESAS OBRIGATORIAS (IV.1 + IV.2 + IV.3)	551.401,1		536.132,3	13,05	546.580,1	13,30	549.394,8	13,44	600.901,6	13,24	606.521,6	13,45
XVI.DESPESAS OBRIGATORIAS NO TOTAL DAS DESPESAS (XII/IV)%	71,43		74,20		74,49		73,32		71,71		70,2	

Fonte: Projeto de lei orçamentária de 2012; STN-MF; SOP-MPOG; cálculos da Consultoria.

⁽¹⁾ Empenho liquidado.

⁽²⁾ Inclui reservas para essas despesas.

IV – PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

O processo de elaboração do orçamento para 2012 observou as normas e princípios da Resolução nº 01/2006-CN. A cada ano acumulam-se experiências no que tange à tramitação do projeto de lei orçamentária sob a égide da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Queremos evidenciar, em primeiro lugar, a importância do Parecer Preliminar como instrumento de definição da estrutura e composição do orçamento, a partir da aprovação do Relatório da Receita e da formação da chamada reserva de recursos.

Nesse sentido, o Parecer Preliminar teve o papel de fixar e quantificar os montantes destinados à solução das grandes questões nacionais que exigiram aportes substanciais de recursos, especificando as situações e possibilidades de apresentação de emendas de Relator.

Os demais recursos são aqueles destinados para o conjunto das emendas coletivas, tendo sido distribuídos rigorosamente de acordo com os percentuais previstos na



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Resolução nº 1, de 2006-CN (55 % para as relatorias setoriais, 25% para as bancadas estaduais e 20 % para a relatoria geral).

Coube, portanto, aos Relatores Setoriais, a maior parcela de recursos para o atendimento das emendas coletivas. Ainda de acordo com o Parecer Preliminar, os Relatores Setoriais tiveram a atribuição de analisar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo quanto aos Investimentos (GND4) e Inversões Financeiras (GND 5), podendo promover cancelamentos⁴. Essa avaliação, que é de mérito, exige dos Relatores Setoriais o conhecimento das programações e o impacto de sua decisão com relação aos cortes.

Alertamos a vários interlocutores que, uma vez apreciados e votados pelo CMO, a eficácia dos cancelamentos promovidos nos investimentos e inversões financeiras pelos relatores setoriais é praticamente definitiva. Isso acontece porque os recursos cancelados são direcionados para o atendimento das emendas de bancada e de comissão. E, de acordo com a Resolução, o Relator Geral não pode reduzir mais do que 10 % do atendimento das emendas efetuado pelos Relatores Setoriais.

Devemos refletir, frente à experiência presente, que as discussões setoriais devem ser acompanhadas, *pari passu*, dadas as consequências por vezes irreparáveis nas programações de cada Ministério, de um lado, pela CMO, e, de outro, pelo Poder Executivo.

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

a) Comitê de Admissibilidade de Emendas: a experiência revelou que suas atribuições estão claramente delimitadas na Resolução nº 1, de 2006-CN, destacando-se, no exame da admissibilidade, o papel de promover junto aos respectivos autores os ajustes das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, tendo como base análises de cunho exclusivamente 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 necessita ser reavaliado no sentido de ampliar sua atuação;

d) Comitê de Avaliação da Receita: vale ressaltar a importância de uma relatoria segregada para a função de análise da receita orçamentária. Deve-se registrar que a existência do Comitê e a apreciação do seu relatório na CMO permitiu uma ampla discussão e participação dos membros da CMO na definição dessa variável fiscal.

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. De acordo com a Constituição Federal (inciso I do § 3º do art. 166) e a LRF (art. 5º), o projeto de lei orçamentária anual

⁴ Conforme o Parecer Preliminar, o cancelamento máximo no GND 4 é de 25 % sobre o total das dotações, observado o limite de 60% por subtítulo. No caso do PAC, o limite de cancelamento por subtítulo foi fixado em 12 %.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Neste ano, em particular, quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual, lembramos que tramita paralelamente ao PLOA 2012, o Projeto de Lei nº 29/2011, que estabelece o PPA para o período de 2012 a 2015, denominado pelo Poder Executivo como Plano Mais Brasil. Foi essencial para o perfeito andamento do trabalhos e assegurar a compatibilidade entre as duas leis, atuarmos de forma conjunta com o ilustre Senador Walter Pinheiro, tendo em vista a harmonia e a convivência entre os instrumentos de planejamento e orçamento

A concepção e a estrutura do projeto de PPA para 2012-2015 diferem em sua essência do PPA vigente. Enquanto o PPA 2008-2011 contém programas e ações orçamentárias, ambos espelhados e reproduzidos anualmente na LOA, os novos programas propostos no novo modelo de PPA deixam de reproduzir a estrutura institucional e orçamentária, expressando as políticas públicas de forma mais abrangente, com uma linguagem direcionada aos resultados para a sociedade.

Nova nomenclatura foi formulada visando ao convívio e integração entre plano e orçamento: a “iniciativa”. Somente os programas e as iniciativas que representam empreendimentos de grande porte é que são individualizados no Anexo III do Plano, com os respectivos valores. As ações orçamentárias não são mais detalhadas no PPA, apenas no orçamento. O Volume II da LOA tem a missão de demonstrar a correlação entre as iniciativas do PPA e as ações da lei orçamentária. Vale salientar que determinada iniciativa pode relacionar-se a uma única ação orçamentária, no caso de grande porte, ou até mesmo a inúmeras ações orçamentárias.

Vale destacar que, no processo de análise das emendas, por vezes, há necessidade de criação de novas ações orçamentárias para contemplar as demandas parlamentares. Nesse momento, cuidamos para que fosse estabelecida a correlação entre a ação a ser criada na LOA e as iniciativas constantes do PPA. Nesse sentido, foram criadas 106 ações orçamentárias, tendo sido enquadradas em 34 iniciativas já constantes do projeto de PPA. Assim, não houve a necessidade de criação de novas iniciativas no Plano.

Quanto à compatibilidade do PLOA 2012 com a LDO 2012 (Lei nº 12.465/2011), 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.

Merece atenção, no exame da compatibilidade do PLOA 2012 e do Substitutivo com a LDO, a observância das disposições quanto à transferência de recursos para entidades privadas, disciplinada pelos artigos 30 a 35 da LDO 2012. 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 de assistência social, saúde e educação). Essa análise foi realizada pelos Relatores Setoriais, processando-se os ajustes, quando necessário.

Observadas as normas legais e regimentais que regem a matéria, foram efetuados outros ajustes nas emendas com a finalidade de adequá-las à boa técnica orçamentária e de sanar erros ou defeitos de elaboração que eventualmente pudessem constituir óbice à aprovação ou à ulterior execução. Tais ajustes foram implementados por meio de pareceres às emendas e visaram adequar programação, subtítulo, GND, modalidade de aplicação e/ou meta.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

A fim de evitar redundâncias, suprimimos referências indevidas ou desnecessárias em alguns subtítulos, sem que tais ajustes alterassem ou comprometessem a intenção original do autor. Promovemos também, unificações de programações com a mesma finalidade que se encontravam grafadas com códigos de subtítulos diversos.

É importante registrar que, dado o exíguo tempo de que dispomos, nem sempre foi possível efetuar novos contatos com os gabinetes para informar acerca dos referidos ajustes. Sendo assim, recomendamos que os autores verifiquem atentamente como se acham aprovadas as suas propostas, a fim de que possam tempestivamente provocar a revisão dos mesmos por meio de destaque, caso não atendam a intenção parlamentar.

A seguir apresentamos as análises específicas relativas ao atendimento dos limites constitucionais quanto às despesas nas áreas de saúde, educação e irrigação, bem como o atendimento da regra de ouro de que trata o art. 167, III, da Constituição Federal e o atendimento ao limite de despesas de pessoal, nos termos da LRF.

1. SAÚDE - CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000

O PLOA 2012 reserva ao Ministério da Saúde R\$ 85,8 bilhões⁵, o que representa cerca de 14,6 % do Orçamento da Seguridade Social da União. No Substitutivo, esse valor subiu para R\$ 92,1 bilhões, uma ampliação de cerca de R\$ 6,3 bilhões.

Neste ano, em particular, destacamos que o Parecer Preliminar vinculou à área de saúde cerca de R\$ 2,2 bilhões para o atendimento das emendas de iniciativa popular. Além disso, o Ministério recebeu pelo menos R\$ 2 milhões dos recursos destinados ao atendimento das emendas de iniciativa de cada parlamentar.

Para fins de cumprimento do disposto na Emenda Constitucional nº 29/2009, verificamos a apuração do valor mínimo a ser aplicado em saúde está condicionada a duas variáveis: a) base de cálculo (representada pelo valor mínimo do ano anterior ou valor empenhado, caso este supere o valor mínimo estabelecido); e b) fator de correção (variação nominal do PIB do ano anterior). Ou seja, a estimativa do valor mínimo a ser aplicado em 2012 deve ter como base de cálculo o piso previsto para 2011 – podendo essa base mudar, caso a execução anual venha a superar o citado piso – e como fator de correção a variação nominal do PIB de 2011 em relação ao de 2010.

Efetuados esses cálculos, constata-se que o montante mínimo projetado para as ações e serviços de saúde em 2012 é da ordem de R\$ 79,9 bilhões, o que colocava a proposta encaminhada pelo Poder Executivo (R\$ 79,6 bilhões) ligeiramente abaixo do mínimo constitucional estabelecido. A defasagem, mantidos os pressupostos econômicos, era de cerca de R\$ 348,7 milhões, conforme quadro abaixo:

⁵ Além desse montante, consta ainda no PLOA 2012, vinculado ao Ministério da Saúde, o valor de R\$ 263,8 milhões, relativos ao Orçamento de Investimento da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – 2010 A 2012

(Em milhões)

Ações e serviços públicos de Saúde - ASPS	EXERCÍCIOS		
	Execução 2010	Autorizado 2011	PLOA 2012
Gastos com ações e serviços de Saúde (a)	61.965,2	71.494,8	79.598,5
Variação nominal do PIB, do ano anterior (b)	5,06%	15,38%	11,82%
Valor mínimo de aplicação (c)	61.215,8	71.494,8	79.947,2
Diferença (d) = (a) - (c)	749,4	0,0	-348,7

Obs: (a) Exercício de 2010 = valores Empenhados; 2011 = valor mínimo de aplicação previsto para o ano; e 2012 = valor constante do PLOA 2012. (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2008 = R\$ 3.031.864,0; de 2009 = R\$ 3.185.125,4; de 2010 = R\$ 3.674.964,4, e de 2011 = R\$ 4.109.431,9. (c) Valor mínimo de aplicação em ASPS (EC nº 29/2000).

Todavia, com as alterações processadas no âmbito do Legislativo, novos recursos foram direcionados a ações e serviços públicos de saúde, cumprindo assim o limite mínimo estabelecido. Vale lembrar que esses valores são alterados a cada nova estimativa do PIB.

Vale destacar a recém-aprovada regulamentação da EC nº 29 pelo Senado Federal, ainda aguardando sanção da Presidente da República, que manteve as regras básicas de apuração do montante mínimo dos gastos federais até então adotadas. Segundo o texto, a União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB, ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

Todavia, a redação aprovada introduz um componente qualitativo na análise do gasto de saúde. De fato, a norma expressamente dispõe sobre as despesas que devem ser consideradas para fins de apuração do valor mínimo (arts 2º e 3º do substitutivo enviado à sanção presidencial), bem como as que não podem ser computadas para tal finalidade (art. 4º do PLP). Na prática, a norma busca afastar a subjetividade na identificação do que deve ser considerado para fins de cumprimento da EC nº 29, de 2000, e impedir que esses recursos sofram “desvios de finalidade” na aplicação.

Segundo a redação do PLP aprovado, despesas com saneamento básico – ressalvados os voltados a domicílios, pequenas comunidades, distritos sanitários especiais indígenas e populações remanescentes de quilombos –, resíduos sólidos (lixo), merenda escolar deixam de ser consideradas para fins de cumprimento do piso constitucional. Além disso, despesas não destinadas a ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, bem como gastos relacionados a políticas públicas que atuem sobre determinantes sociais e econômicas, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população, também estarão afastados do cômputo do referido piso.

Em consonância com o disposto no art. 77, §3º, do ADCT, o PLP prevê, no §2º do art. 29, que os recursos da União destinados ao cumprimento do mínimo constitucional com “ações e serviços públicos de saúde” sejam repassados aos fundos estaduais e municipais de saúde. Portanto, eventuais repasses efetuados diretamente a entidades privadas e a consórcios públicos também deixam de ser computados no piso constitucional.

Diante da perspectiva de inserção do referido projeto de lei no ordenamento jurídico, mostra-se conveniente a prévia identificação na LOA 2012 das despesas que passarão a compor o piso constitucional da saúde, excluídas desde já aquelas do Ministério da Saúde grafadas com GND 2 e 6 (serviço da dívida); na subfunção 272 (Previdência do



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Regime Estatutário); no programa 2067 (Resíduos Sólidos); nas ações 10GD⁶, 10GE⁷, 10GG⁸, 10SK⁹, 10SL¹⁰ e 10SV¹¹ (abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduo sólido) e nas modalidades de aplicação 50 (transferência a entidade privada), 70 (Transferência a Inst. Multigovernamentais Nacionais) e 71 (Consórcio Público).

Como sugestão, tal marcação poderia ser implementada por meio do identificador de uso, que também se destina a identificar “outras aplicações” (cf. art. 7º, §11, da LDO/2012), o qual pode ser ajustado ao longo da execução financeira pelo Executivo (art. 52 da LDO/2012). No entanto, essas alterações deverão ser processadas pelo Poder Executivo e constar da LDO.

2. EDUCAÇÃO

A Constituição vincula receitas de impostos a dotações destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. No PLOA, a receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais¹², está estimada em R\$ 239,8 bilhões. Desse valor, R\$ 43,2 bilhões (18%) estão vinculados ao MDE¹³. Além desse valor, a arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e Distrito Federal, estimada em R\$ 5,7 bilhões, está vinculada a um subconjunto da manutenção e desenvolvimento do ensino: a educação básica¹⁴.

Assim, a arrecadação, prevista para o exercício de 2012, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, é de cerca de R\$ 48,9 bilhões. Tais recursos, no entanto, 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^{15 16}.

O PLOA 2012 prevê a aplicação de cerca de R\$ 54,9 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 5,9 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente, consideradas neste total as duas receitas vinculadas (artigo 212 da Constituição Federal e salário-educação).

⁶ Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

⁷ Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

⁸ Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

⁹ Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios das Bacias Receptoras do São Francisco com até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

¹⁰ Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios das Bacias Receptoras do Rio São Francisco com até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

¹¹ Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios das Bacias Receptoras do São Francisco com até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

¹² A partir do exercício de 2011, por força do disposto na Emenda Constitucional nº 59, de 2009, para cálculo dos recursos de MDE, não mais se aplica a dedução do percentual de 20% da DRU – Desvinculação de Receitas da União.

¹³ “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.”

¹⁴ “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).

¹⁵ “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.”

¹⁶ 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.”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Houve necessidade de ajustes no nosso Substitutivo de maneira a garantir o cumprimento dos limites mínimos constitucionais, em função da revisão das estimativas de receita, que implicaram na ampliação em R\$ 1,4 bilhões da Fonte 112 (Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

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 cinquenta por cento na Região Nordeste:

“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”.

Tendo em vista a falta de regulamentação desse dispositivo quanto aos critérios específicos de consolidação e de aferição de dados, a seleção dos valores relativos à irrigação no Orçamento da União tem sido efetuada com base nas dotações classificadas na subfunção 607 – Irrigação, no âmbito do Orçamento fiscal e da Seguridade Social.

A partir desse critério, verifica-se que o PLOA 2012 cumpriu o dispositivo constitucional referido, respeitando os limites mínimos de 20% para a Região Centro-Oeste e de 50% para a Região Nordeste, conforme apresentado na tabela abaixo:

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA IRRIGAÇÃO

REGIÃO	PLOA 2012 (R\$ milhões)	%
Centro-Oeste	132,9	20,01%
Nacional	123,3	18,56%
Nordeste	364,9	54,94%
Norte	12,9	1,94%
Sudeste	14,2	2,14%
Sul	16,0	2,41%
Total	664,2	100,00%

Fonte: PLOA 2012

4. CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”

A chamada “regra de ouro” de finanças públicas, tem por objetivo evitar que o governo utilize receitas oriundas de empréstimos e emissão de títulos para o pagamento de despesas correntes, o que tende a promover o crescimento descontrolado da dívida. Nesse sentido, o art. 167, III, da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos (endividamento) que excedam o montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Verificamos que a proposta orçamentária observou o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem a necessidade de inclusão do orçamento de investimento das empresas estatais.

No Substitutivo, procuramos manter o equilíbrio necessário, como demonstrado na tabela abaixo:

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO” SUBSTITUTIVO PLOA 2012 – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE

		R\$ bilhões	
Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	655,5	Investimentos	79,7
Outras Operações de Crédito	191,3	Inversões Financeiras	48,2
		Amortização da Dívida	874,2
Total	846,8	Total	1.002,1
DIFERENÇA			-155,3

Fonte: Substitutivo PLOA 2012

5. CUMPRIMENTO DO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (LRF)

A proposta orçamentária para 2012 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais¹⁷ (GND 1) da ordem de R\$ 203,24 bilhões, correspondendo a incremento de 1,8% sobre as projeções atuais dessas despesas na Lei Orçamentária para 2011. No nosso Substitutivo esses valores foram mantidos.

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores do GND 1 apresentam crescimento acumulado de 249%, considerando-se o valor proposto para 2012 (substitutivo) em relação ao liquidado em 2000. Para 2012, a estimativa era de que tais despesas representavam 32,85% da Receita Corrente Líquida – RCL, demonstrando redução substancial em relação a 2000, quando essa proporção correspondia a 40,1%.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2012

R\$ milhões						
Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	98,8	145.110,6	40,1
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,0	39,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	201.927,3	37,2
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	224.920,2	35,1
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	264.353,0	33,8
2005	98.109,6	101.679,3	94.022,2	92,5 ¹	303.015,8	31,0
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	344.731,4	33,4
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	386.681,9	32,8
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	428.563,3	33,7
2009	168.797,9	169.163,6	167.066,3	98,8	437.200,3	38,2
2010	184.150,2	184.806,5	183.278,2	99,2	499.866,6	36,7
2011	199.765,9	200.015,1	179.537,2 ²		554.779,8	36,0 ³
2012	203.240,4 ⁵				618.692,0 ⁴	32,85

¹⁷ 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\$ 16,0 bilhões).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

1. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesa financeira)
2. Execução até 08.12.2011
3. Dotação prevista no LOA 2011
4. Com base na Mensagem Presidencial, fls. 59.
5. 2012 = Substitutivo

Conforme a Exposição de Motivos, a despesa para 2012 do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,16% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,78%; a do Poder Executivo, 27,42%, e a do MPU, 0,49%.

Nessas condições, os limites globais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF (50% da RCL para a União, sendo 2,5% para o Legislativo, 6,0% para o Judiciário, 0,6% para o MPU e 40,9% para o Executivo), em conformidade com o art. 169 da Constituição, são respeitados, mesmo sem computar as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

VI – TÓPICOS ESPECIAIS

1. ALTERAÇÕES DE GASTOS COM PESSOAL

O Anexo V do projeto traz um impacto de R\$ 2,12 bilhões para 2012 (anualizados representam R\$ 4,14 bilhões) decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, incluindo substituição de terceirizados (R\$ 147,1 milhões em 2012 e R\$ 458,4 milhões anualizados). A proposta para alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União soma R\$ 1,65 bilhão para 2012, correspondendo a R\$ 2,71 bilhões anualizados, e contempla apenas poucas carreiras do Poder Executivo. No total, o PLOA 2012 propõe aumento de R\$ 3,77 bilhões nos gastos em 2012, equivalentes a R\$ 6,86 bilhões anualizados.

Por meio do Ofício nº 551/MP, de 19 de outubro de 2011, o Poder Executivo solicitou a atualização do Anexo V, utilizando-se da autorização do § 2º do art. 78 da LDO 2012. Tais ajustes não implicam em aumento de despesas orçamentárias com pessoal e aperfeiçoam o Anexo V.

Posteriormente, por meio do Ofício nº 651/MP, de 08 de dezembro de 2011, a Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão solicitou correção em virtude da necessidade de acréscimo nos quantitativos físicos e financeiros, no âmbito do Poder Executivo, relativos a provimento de cargos e funções vagos e respectivas dotações orçamentárias com a concomitante redução em outras dotações orçamentárias para pessoal no âmbito do Ministério do Planejamento.

Não acolhemos tais alterações por representarem aumento de R\$ 364,8 milhões no Anexo V e por não demonstrarem a ocorrência de erro material que justificasse a redução nas dotações orçamentárias indicadas, exigência constitucional, art. 166, § 3º, II, 'a', e regimental, art. 41 da Resolução 2006-CN, bem como do Parecer Preliminar, item 20.1, da Parte B-Especial.

Também não foram incluídas no Anexo V do PLOA 2012 as diversas proposições legislativas que criam ou aumentam despesas com pessoal e se encontram em tramitação no Congresso Nacional.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

São exemplos de proposições nesse sentido os PLs nºs 7.749/2010 e 2.197/2011, relativos aos subsídios da Magistratura, e PLs nºs 7.753/2010 e 2.198/2011 relativos aos subsídios do Ministério Público da União – MPU, assim como os PLs nºs 6.613/2009, 6.697/2009 e 2.199/2011, destinados à reestruturação de carreiras no âmbito do Poder Judiciário e do MPU. O impacto orçamentário-financeiro estimado da reestruturação dessas carreiras corresponde, segundo os próprios projetos de lei, a R\$ 7,7 bilhões em 2012.

O Poder Executivo, nos termos da Mensagem nº 355/2011, de 02.09.2011, encaminhou os pleitos do Poder Judiciário e do MPU, os quais, todavia, não apontaram os recursos necessários para fazer frente às novas despesas.

Na mesma situação, encontram-se o PL nº 2.167/2011 (impacto declarado de R\$ 207 milhões) e o PL nº 1.863/2011 (impacto declarado de R\$ 303 milhões), que reestruturam respectivamente as carreiras de servidores da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, o PL nº 2.200/2011, que cria cargos e funções de confiança no quadro de pessoal da Escola Superior do MPU, o PL nº 2.201/2011, que institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do MPU, o PL nº 2.202/2011, que dispõe sobre a criação de cargos de membros e cargos em comissão, no âmbito do Ministério Público Federal, e o PL nº 5.279/2009, que estabelece normas para as eleições de parlamentares do Mercosul.

O atendimento dos pleitos por parte do Congresso Nacional exige a identificação de recursos ou o cancelamento de despesas de outras áreas, observado o devido processo orçamentário regulado pela Resolução nº 1, de 2006-CN (vide Parecer Preliminar). Vale salientar que a alocação dos recursos limitados é disputada por diversas demandas, a exemplo daquelas relativas a investimentos públicos e gastos sociais (salário mínimo, benefícios previdenciários, plano Brasil sem Miséria, etc).

Ao longo do processo de tramitação do PLOA 2012, ficou público a intensa análise e a apreciação dos conteúdos dos vários projetos em tramitação. Todos os esforços foram envidados no sentido de buscar entendimento entre os Poderes, para encontrar alternativas que garantissem o atendimento das demandas por reestruturação de carreiras com reajustes salariais, sem contudo adicionar novos riscos que pudessem comprometer a estabilidade macroeconômica e a capacidade de investimento do Governo Federal.

Porém, diante do recrudescimento da crise econômica internacional, configurando um quadro de incerteza que enseja cautela na aprovação de medidas que redundem na expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, não houve avanço nas negociações. Dessa forma, não foi possível chegar a um acordo que viabilizasse o atendimento das emendas apresentadas com a finalidade de alocar recursos para atender os diversos projetos de lei que versam sobre alterações de gastos com pessoal.

E coube, finalmente, a essa relatoria cumprir com o que foi anunciado desde o início dos trabalhos. Ou seja, diante da falta de acordo, não foi possível o atendimento das demandas de aumentos de gastos com pessoal de nenhum dos Poderes e MPU.

Isso se deu mesmo após intenso diálogo com líderes partidários, que nos últimos dias buscaram alternativas para o equacionamento das várias demandas. Concluímos, então, que o melhor para o Brasil, nesse momento, é garantir o investimento e o nível de emprego, gerar oportunidades e manter os gastos sociais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

2. INVESTIMENTOS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO E PAC

Consideramos as despesas com investimentos essenciais para o fortalecimento do crescimento do PIB esperado para 2012.

Como resultado da avaliação dessas despesas no âmbito do Poder Legislativo, foram acatadas emendas que incrementam em R\$ 21,8 bilhões, montante destinado a investimentos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o que demonstra a preocupação do parlamento em contribuir para dotar o País de recursos necessários para infraestrutura.

Do total de investimentos, R\$ 42,74 bilhões estão incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que visa integrar as medidas econômicas e investimentos em infraestrutura, com recursos públicos e privados, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos.

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Fiscal e Seguridade Social)

R\$ 1,00

Órgão	GND 3	GND 4	GND 5	GND 3, 4 e 5
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS	Total
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	115.290.000	221.400.000	611.310.000	948.000.000
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO		2.847.800.000		2.847.800.000
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA		179.000.000		179.000.000
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	401.401.174	22.652.906		424.054.080
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	8.731.303	1.705.571.303		1.714.302.606
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	454.810.000	15.617.257.236	70.205.000	16.142.272.236
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	500.000	300.000.000		300.500.000
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	800.000	1.200.000		2.000.000
49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO		200.000.000		200.000.000
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	12.510.000	2.929.093.538		2.941.603.538
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	11.259.347.400	5.709.193.855		16.968.541.255
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO			80.000.000	80.000.000
Total:	12.253.389.877	29.733.168.838	761.515.000	42.748.073.715

Consoante o “Balanço 4 Anos – 2007 – 2010”, do PAC¹⁸, os investimentos públicos dobraram entre 2007 e 2010, passando de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB, nos doze meses encerrados em outubro de 2010. Os investimentos executados pelo programa chegariam a R\$ 619 bilhões até 31 de dezembro de 2010, o que representaria 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos pelo programa no período 2007-2010.

Lançado em maio de 2010, o PAC2 prevê realização de investimentos no montante de R\$ 955 bilhões no período de 2011 e 2014. Estão aí compreendidos os preparativos para a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, a exemplo da construção e/ou reforma de aeroportos e a implantação de projetos de mobilidade urbana. As obras do programa com conclusão prevista nesse

¹⁸ Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdf



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

período totalizam R\$ 708 bilhões (74% do previsto), enquanto os restantes R\$ 247 bilhões se referem às obras a serem concluídas após 2014.

3. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

A relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, 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, está descrita no Anexo VI do PLOA 2012.

Desse Anexo, elaborado pelo Poder Executivo com base em informações prestadas pelo TCU, constam 31 empreendimentos, distribuídos em 11 Unidades Orçamentárias.

Coube ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), colegiado de caráter permanente desta Comissão, examinar as obras e serviços constantes do referido anexo.

O trabalho do COI consta do Relatório nº 1/COI, de 2011. Por esse documento a relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves foi atualizada contando com novas informações prestadas pelo TCU e também em esclarecimentos prestados diretamente pelos gestores dos órgãos responsáveis pela execução dos empreendimentos, durante reuniões técnicas, audiências públicas e também por escrito.¹⁹

Destaca o COI em seu relatório que a sistemática de controle e fiscalização de obras e serviços de engenharia financiados com recursos públicos federais com o objetivo de prevenir danos ao erário e ofensas aos princípios a que está submetida a Administração pública é um exemplo objetivo e concreto do exercício do controle externo por parte do Congresso Nacional.

Acrescenta que a prática tem demonstrado que o exercício desse controle não exige recursos humanos ou tecnológicos extraordinários, mas, tão-somente, ações fiscalizatórias planejadas, institucionalmente articuladas (CMO x TCU x órgãos gestores), focadas em amostra representativa e em sintonia com o processo de aprovação e execução da lei orçamentária anual.

As informações obtidas por meio desse mecanismo devem subsidiar a tomada de decisão da CMO, órgão especializado do Congresso Nacional em matéria orçamentária, para agir rápida e tempestivamente para estancar o fluxo de recursos financeiros para empreendimentos em que foram identificados indícios de irregularidades graves.

Registra que, nos últimos 15 anos, a sistemática amadureceu, se aperfeiçoou e tem revelado resultados bastante positivos como pode ser comprovado pelo elevado número de repactuações, revogações de instrumentos contratuais e instauração de novos procedimentos licitatórios, sempre com o objetivo de escoimar os vícios inicialmente apontados pelos órgãos de controle.

Com efeito, em novembro de 2010, para subsidiar a elaboração da LOA 2011, o TCU relacionou 32²⁰ subtítulos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação.

Naquela oportunidade, a CMO, acolhendo proposta do Comitê, e após considerar os possíveis prejuízos à Administração e à sociedade, caso houvesse a paralisação dos empreendimentos e, sobretudo, as medidas adotadas pelos gestores para

¹⁹ Foram realizadas 9 reuniões técnicas e audiências públicas com 10 órgãos, em 18/10/2011 e 12/12/2011.

²⁰ Acórdão 2.992/2010-TCU-Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

sanear as pendências, deliberou pela inclusão de apenas 6 obras (17%) no Anexo VI da LOA 2011.

Decorrido menos de um ano daquela decisão, das 26 obras não incluídas no Anexo VI, apenas 6 (23%) permanecem com recomendação de paralisação por ainda não terem sido integralmente implementadas, pelos gestores, as medidas saneadoras recomendadas, o que revela o acerto da decisão da CMO em não paralisar os empreendimentos, naquela oportunidade.²¹

O elevado grau de saneamento das pendências remanescentes (77%) evidencia que a perspectiva de interrupção do fluxo financeiro para os empreendimentos, aliada a ação direta desta Comissão junto aos gestores constitui instrumento de controle poderoso para a boa gestão de obras e serviços nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves, na medida em que motiva os envolvidos a buscarem solução para os problemas detectados.

Os membros do COI assinalam, todavia, que o trabalho realizado não se encerra com a apresentação do Relatório, pelo contrário, a decisão pela inclusão ou não de determinada obra no Anexo VI do PLOA 2012 representa apenas um dos momentos de um processo dinâmico, susceptível a mudanças rápidas e que se estende além do exercício financeiro ao qual se refere a LOA.

Concluem que a eficácia das decisões depende do monitoramento, pelo TCU, que é o órgão técnico auxiliar do controle externo, do qual o Congresso Nacional é o titular, dos empreendimentos com indícios de irregularidades graves, com o objetivo de verificar o cumprimento, por parte dos gestores, dos compromissos por eles assumidos para sanear ou esclarecer os indícios apontados, assim como para apurar as responsabilidades daqueles que deram causa às irregularidades apontadas, em cumprimento ao § 3º do art. 95 da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012).

Dos 25 empreendimentos com recomendação de paralisação, o Relatório nº 1/COI, de 2011 concluiu pela inclusão no Anexo VI do PLOA 2012 de apenas cinco programas de trabalho, com base no art. 92 da Lei nº 12.465, de 2011 (LDO/2012), que determina que a decisão de paralisação deve levar em consideração, entre outros, os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento, o custo da deterioração ou perda das parcelas já executadas, entre outros.

Para o COI, a paralisação dos demais empreendimentos revelar-se-ia mais danosa à Administração que sua continuidade, diante do estágio de execução das obras e serviços e/ou das providências adotadas e compromissos assumidos pelos gestores para sanear ou esclarecer os indícios de irregularidades.

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

A autorização antecipada para abertura de créditos suplementares prevista no art. 165, § 8º, da Constituição, mostra-se exceção ao princípio da pureza ou exclusividade das leis orçamentárias, que restringe a lei orçamentária à estimação da receita e à fixação da despesa. Assim, buscamos ser restritivos no acolhimento das mudanças propostas pelo Executivo no art. 4º do texto da LOA/2012, que autoriza suplementações nos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como de emendas destinadas a outros fins que não a estimação da receita e fixação da despesa.

²¹ Acórdão nº 2.877/2011-TCU, item 12: 1) Construção da Barragem de Congonhas/MG; 2) Melhoramentos na BR050/MG; 3) RNEST/PE; 4) Ferrovia Norte Sul/TO; 5) Canal do Sertão/AL e 6) Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Propomos no Substitutivo aperfeiçoamentos ao texto da lei orçamentária, incorporando parcela considerável das 163 emendas de texto apresentadas ao PLOA/2012. Destacamos que as questões mais relevantes do texto da lei orçamentária circunscrevem-se ao art. 4º, assim como a quase totalidade das emendas.

Explicitamos no caput do art. 4º que as autorizações ali concedidas não incluem posteriores alterações procedidas por créditos adicionais. Ainda no caput, protegemos do cancelamento para as suplementações ali autorizadas as emendas individuais apresentadas pelos senhores parlamentares bem como aquelas aprovadas pelo Congresso Nacional e resultantes de iniciativa popular, com a adoção de identificador de uso próprio, IU-7.

Reduzimos a autorização genérica para suplementação e cancelamento do inciso I, alíneas “a” e “b” de 20% para 15% para cada subtítulo, bem como mantivemos, nas alíneas “d” e “e” do mesmo inciso I, o limite histórico de 10% de cancelamento para excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional e do superávit financeiro das receitas, especificamente, do Tesouro Nacional.

No inciso II do art. 4º, limitamos o remanejamento entre os grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras” a 50% da soma das referidas dotações no subtítulo.

Foram mantidos os limites contidos na LOA/2011 relativos à suplementação de despesas obrigatórias continuadas para pessoal e benefícios previdenciários e assistenciais e outras despesas, que tinham sido fundidas nos incisos IV e V do art. 4º constante do PLOA/2012, cujas autorizações foram desmembradas com as limitações já presentes na LOA/2011 no novos incisos: VI, X, XV, XVI, XVIII, XX, XXI, XXIV e XXV

Retornamos à redação da LOA/2011 no inciso XII do Substitutivo, que permite suplementações nas áreas da educação, ciência e tecnologia. Nos incisos XII, 4, “c”, e XIV, “c”, restringimos as maiores suplementações no desporto às despesas vinculadas à subfunção 811 – Desporto de Rendimento.

No inciso XIII, continuamos a luta contra obras inacabadas, facultando aos subtítulos de projetos orçamentários em andamento com execução de mais de 70 % do custo global atualizado a suplementação até o limite de seu saldo orçamentário apurado em 31 de dezembro de 2011, com a alocação no mesmo subtítulo de recursos provenientes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2011.

O inciso XIX retorna à redação da LOA/2011, com a limitação para suplementação em 30% de cada subtítulo das ações dos programas “0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos Internacionais” “0911 – Operações Especiais: Participação do Brasil em Organismos Financeiro Internacionais”.

Restringimos a 30% do subtítulo a autorização do inciso XXVI, que permitia a suplementação, sem limites, da remuneração de agentes financeiros, no âmbito do Ministério da Fazenda, mediante a utilização de recursos provenientes do superávit financeiro da União, do excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional e da anulação de quaisquer dotações orçamentárias, agora só no âmbito da própria unidade orçamentária.

No § 1º do art. 4º retornamos aos mesmos limites da LOA/2011 para suplementação de subtítulos no mesmo programa, aos 15% já permitidos no inciso I, no máximo serão acrescidos de 10%, agora exigindo-se o mesmo RP.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Em razão da manutenção da proteção à programação incluída por emendas parlamentares individuais e de iniciativa popular, retornamos com os §§ 3º e 4º que determinam à CMO informar ao MPOG a relação dos valores incluídos ou acrescidos pelo Congresso Nacional por meio dessas emendas e a possibilidade de cancelamento das individuais, quando devidamente autorizadas por seu autor.

5. LEI KANDIR E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

Os recursos financeiros para compensação e fomento às exportações de que trata a Lei Kandir não constaram do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo. Por essa razão, por determinação do Parecer Preliminar, coube-nos a tarefa de definir esse montante, tendo em vista o conjunto das demandas e os montantes de recursos disponíveis.

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (“Lei Kandir”), retirou da incidência do ICMS as exportações de mercadorias e serviços para o exterior. Em razão da consequente perda de arrecadação por parte dos Estados e dos Municípios, a própria Lei Complementar nº 87/96 e, posteriormente, as Leis Complementares nºs 102/2000 e 115/2002 estabeleceram o valor global anual da compensação a ser entregue pela União aos Estados, bem como os critérios de repartição desse valor entre os Estados e os respectivos Municípios.

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 a 2006, o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios de 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

A Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, incluiu o art. 91 ao ADCT, e estabeleceu que a União deverá entregar aos Estados e ao Distrito Federal montante a ser definido em lei complementar, tendo em vista a compensação tributária de incentivo às exportações. Na prática, isso significará a criação de uma espécie de “fundo de compensação às exportações”.

A lei complementar prevista pela Emenda Constitucional nº 42 ainda não foi editada. Por isso, a entrega de recursos continua se dando de acordo com os critérios de distribuição previstos na Lei Complementar nº 115/2002, embora o montante a ser repassado não esteja definido. De fato, as transferências em tela vêm sendo feitas conjugando-se duas rubricas orçamentárias. A primeira dá cumprimento ao disposto no ADCT. A segunda prevê transferências específicas com vistas à prestação de auxílio financeiro da União aos Estados e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País.

Pretende-se evitar que os Estados e Municípios sejam prejudicados pela falta de regulamentação do dispositivo constitucional antes mencionado. Para tanto, prevíamos inicialmente o atendimento do montante de R\$ 3,9 bilhões, tal como acordado nos últimos anos.

Entretanto, em nosso Substitutivo, estamos destinando o valor total de R\$ 3,4 bilhões. Essa difícil decisão decorreu da necessidade de recompor importantes programações que constaram da proposta orçamentária e que poderiam ficar seriamente prejudicadas em função de cancelamentos efetuados, além do atendimento do conjunto de demandas estruturais autorizadas no Parecer Preliminar.

Insistimos, porém, na necessidade de discussão sobre questões fundamentais que envolvem essa matéria, como o montante anual da compensação e os critérios de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, que continuam sem a sua solução normatizada, o que acarreta em desnecessárias tensões, que prejudicam a tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional.

6. EMENDAS DE INICIATIVA POPULAR

No Parecer Preliminar, aprovado pela CMO, este colegiado acolheu a proposta de destinação de recursos para implementação de políticas públicas prioritárias na área de saúde, a partir de indicação, por município, de uma emenda de iniciativa popular.

Tivemos a compreensão de que este mecanismo pode contribuir para minimizar os problemas enfrentados por grande parte dos municípios brasileiros, que não conseguem atender plenamente às carências na área de saúde de sua respectiva população. No caso dos 4.956 municípios com até 50.000 habitantes, que somam mais de 64 milhões de brasileiros, de acordo com estimativa do IBGE para julho de 2011, essa situação é mais difícil de ser superada, tendo em vista a escassez de receitas próprias e a maior dificuldade de acesso às transferências voluntárias do orçamento da União.

Os recursos atenderão a todos os pequenos municípios do país (até 50 mil habitantes), destinando-se à implementação de políticas públicas prioritárias na área de saúde. Para cada município serão destinados valores entre R\$ 300 mil e R\$ 600 mil, dependendo da faixa populacional, totalizando 2,204 bilhões, em uma das seguintes ações:

- a) 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde;
- b) 7652 - Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos;
- c) 10GD - Implantação e Melhorias de Sistemas Públicos de Abastecimento de água em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE);
- d) 10GE - Implantação e Melhorias de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE);
- e) 10GG Implantação e Melhorias de Sistemas Públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE);
- f) 8933 Serviço de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Hospitalar.

A partir dessa autorização, o que se observou foi uma ampla mobilização por parte da sociedade, que discutiu e escolheu as ações que podem minimizar os problemas mais urgentes enfrentados pelos respectivos municípios. A escolha da ação foi feita em audiência pública na Câmara Municipal, com ampla divulgação e participação da sociedade, cabendo ao Prefeito comunicar a decisão, acompanhada da ata da audiência, à CMO e à bancada federal do respectivo estado.

O quadro apresenta o percentual de municípios, por Estado, que apresentaram indicações:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

UF	Municípios até 50.000	Indicações Validadas	Percentual de participação
AC	20	16	80,00%
AL	93	53	56,99%
AM	54	22	40,74%
AP	14	6	42,86%
BA	374	273	72,99%
CE	151	114	75,50%
ES	67	22	32,84%
GO	226	156	69,03%
MA	194	125	64,43%
MG	787	578	73,44%
MS	73	70	95,89%
MT	132	102	77,27%
PA	103	53	51,46%
PB	213	148	69,48%
PE	150	109	72,67%
PI	219	146	66,67%
PR	367	312	85,01%
RJ	55	36	65,45%
RN	159	125	78,62%
RO	45	29	64,44%
RR	14	9	64,29%
RS	454	406	89,43%
SC	266	217	81,58%
SE	69	40	57,97%
SP	521	418	80,23%
TO	136	92	67,65%
TOTAL	4956	3677	74,19%

No quadro acima constatamos que houve grande interesse da população na escolha da ação. Mais de 74% dos municípios com população até 50 mil habitantes realizaram as audiências públicas e cadastraram com sucesso as indicações de emendas.

Cumpra mencionar que outros 510 municípios não lograram cumprir todo o conjunto de requisitos exigidos, o que prejudicou a validação das indicações. Essas dificuldades são compreensíveis, dado o ineditismo do processo.

Lembramos, porém, que os municípios não fizeram suas indicações não serão prejudicados, sendo os recursos alocados na ação 8581 – “Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde”.

Essa inovação, introduzida no presente processo orçamentário, constitui importante passo no processo de democratização e incentivo ao exercício da cidadania. Além dos necessários recursos, o maior mérito desse instrumento está em incentivar a participação popular, o que concorre para legitimar as escolhas públicas, evitar a apropriação dos recursos por grupos específicos e melhorar o controle social.

Esperamos que esse procedimento, inédito no âmbito federal, se desdobre tanto na elaboração dos orçamentos estaduais quanto nos municipais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

7. SEMINÁRIOS REGIONAIS

No período de 26 de setembro a 17 de outubro de 2011, foram realizados 11 Seminários Regionais para "Discussão das Propostas do Orçamento da União para 2012 e do Plano Plurianual para o período 2012-2015", nas cidades de João Pessoa/PB e Salvador/BA (Região Nordeste); Rio Branco/AC e Porto Velho/RO (Região Norte); Campo Grande/MS e Goiânia/GO (Região Centro-Oeste); São Paulo/SP, Vitória/ES e Uberlândia/MG (Região Sudeste); e Curitiba/PR e Porto Alegre/RS (Região Sul).

A participação nos seminários e pela internet resultou na apresentação de sugestões de emendas ao Projeto de Lei. Consideramos que os seminários aproximaram os membros desta Comissão dos representantes de governos locais, de assembleias legislativas, de empresários e de representantes da sociedade civil organizada, ampliando a visão sobre as necessidades e os problemas sociais de diversas regiões do País, e criando condições para atendimento objetivo dessas demandas, por intermédio do acolhimento de sugestões apresentadas em cada seminário.

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 17.1 do Parecer Preliminar, com base no inc. III do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN, autorizou a Relatoria Geral a elaborar emendas para garantir outros ajustes e inclusão de ações considerados de relevante interesse para a sociedade.

Nesse sentido, 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) implementação de políticas públicas prioritárias de apoio aos pequenos municípios, a partir de indicação, por município, de uma emenda de iniciativa popular;
- b) alocação de recursos em Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação do ICMS aos Estados Exportadores (art. 91 ADCT, CF) e o Auxílio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o Fomento das Exportações;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

- c) revisão dos benefícios previdenciários e assistenciais e seguro desemprego, especialmente em razão de alteração de parâmetros econômicos;
- d) ações nacionais para concessão de benefícios à população idosa;
- e) ações nacionais de apoio ao pequeno e médio produtor rural, ao desenvolvimento de agricultura ecologicamente sustentável e a Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992);
- f) ações destinadas à superação da extrema pobreza no âmbito do “Brasil sem Miséria”;
- g) o desenvolvimento das ações que garantam o cumprimento da missão constitucional e das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, por intermédio dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
- h) possibilitar a operacionalização do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO, com base no que preceitua o art. 16 instituído pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009; e
- i) recomposição de cortes efetuados nas relatorias setoriais.

9. PARECERES ÀS EMENDAS

Das emendas apresentadas, foram aprovadas, total ou parcialmente, 9.508 emendas, conforme demonstrativos anexos a este Relatório e consolidados nos quadros seguintes:

QUANTITATIVO DE EMENDAS AO PLOA 2012 – TEXTO E DESPESA

Tipo da Emenda	Emenda (Modalidade)	Nº Emendas	Valor Atendido
Emenda à Despesa	BANCADA ESTADUAL	470	10.714.807.652
Emenda à Despesa	COMISSÃO	131	3.042.757.956
Emenda à Despesa	INDIVIDUAL	8.671	8.891.500.000
Emenda de Texto		236	
	Soma:	9.508	22.649.065.608

EMENDAS AO PLOA 2012 – DESPESA – DETALHAMENTO

Em reais				
Emenda (Modalidade)	Emenda (Tipo)	Decisão Parecer	Nº Emendas	Valor Atendido
BANCADA ESTADUAL	APROPRIAÇÃO	APROVADA	6	165.000.000
		APROVADA PARCIALMENTE	420	9.986.347.663
	REMANEJAMENTO	APROVADA	20	219.044.241
		APROVADA PARCIALMENTE	24	344.415.748
COMISSÃO	APROPRIAÇÃO	APROVADA	4	40.000.000
		APROVADA PARCIALMENTE	107	2.736.707.956



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Em reais				
Emenda (Modalidade)	Emenda (Tipo)	Decisão Parecer	Nº Emendas	Valor Atendido
		REJEITADA	4	0
		APROVADA	6	186.550.000
	REMANEJAMENTO	APROVADA PARCIALMENTE	9	79.500.000
		REJEITADA	1	0
		APROVADA	8670	8.891.500.000
INDIVIDUAL	APROPRIAÇÃO	RETIRADA PELO AUTOR	1	0
		Soma:	9272	22.649.065.608

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 28, de 2011 (PLOA/2012), 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, 19 de dezembro de 2011.

Deputado ARLINDO CHINAGLIA
RELATOR-GERAL



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

DEMONSTRATIVOS SINTÉTICOS

QUADRO COMPARATIVO – DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO – 2011 / 2012

Em milhões

Função	2011 - LOA	2011 - LOA + Créditos	2011 - Empenhado	PLOA 2012(a)	Ciclo Setorial	Substitutivo(b)	(b)-(a)
ADMINISTRAÇÃO	26.699	21.715	17.277	23.740	23.996	36.557	12.818
AGRICULTURA	19.594	20.230	14.227	17.275	18.463	22.452	5.177
ASSISTÊNCIA SOCIAL	41.701	45.965	43.832	54.065	83.811	84.395	30.330
CIENCIA E TECNOLOGIA	7.177	7.376	6.183	8.468	9.103	10.587	2.119
COMÉRCIO E SERVIÇOS	6.090	6.107	2.180	6.965	8.366	8.883	1.918
COMUNICAÇÕES	1.313	1.375	725	2.591	2.591	2.865	274
CULTURA	1.716	1.846	1.118	1.644	1.934	2.257	613
DEFESA NACIONAL	32.059	33.164	29.902	33.074	36.327	38.297	5.223
DESPORTO E LAZER	2.405	2.769	785	1.576	2.394	2.556	980
DIREITOS DA CIDADANIA	1.786	1.958	1.216	1.190	1.434	1.830	640
EDUCAÇÃO	57.315	61.933	54.960	66.548	68.242	85.439	18.890
ENCARGOS ESPECIAIS	1.194.152	1.217.966	1.191.034	1.270.688	1.279.385	1.290.734	20.045
ENERGIA	983	982	547	96.892	96.922	97.536	644
ESSENCIAL À JUSTIÇA	5.775	5.991	5.145	3.937	4.030	6.236	2.299
GESTÃO AMBIENTAL	4.562	4.979	3.058	5.737	6.342	7.833	2.095
HABITAÇÃO	712	708	355	0.886	925	1.051	165
INDÚSTRIA	2.787	3.001	1.666	3.423	3.658	4.395	972
JUDICIÁRIA	22.152	23.006	20.850	24.112	24.346	39.295	15.183
LEGISLATIVA	6.640	6.334	5.584	6.503	6.530	10.649	4.146
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	4.666	5.176	3.157	4.637	5.101	5.893	1.256
PREVIDÊNCIA SOCIAL	351.177	361.077	334.809	391.766	706.768	710.647	318.880
RELAÇÕES EXTERIORES	1.926	1.980	1.817	1.798	1.830	2.518	720
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	26.633	20.131	0	34.048	93.047	98.944	64.896
SANEAMENTO	1.786	1.771	1.229	2.753	2.930	3.375	622
SAÚDE	71.368	72.589	65.652	79.795	84.570	94.171	14.376
SEGURANÇA PÚBLICA	8.041	9.636	6.811	8.386	9.030	13.209	4.823
TRABALHO	32.673	38.167	36.839	42.315	69.595	70.665	28.350
TRANSPORTE	23.352	23.986	16.417	26.891	29.213	32.060	5.169
URBANISMO	7.149	7.319	2.946	3.399	6.045	7.591	4.193



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

QUADRO DAS MODIFICAÇÕES NO PLOA 2012– POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO

Em milhões

Órgão Cód	ÓRGÃO	2011 - LOA	2011 - LOA + Créditos	PLOA 2012 (a)	Ciclo Setorial	Substitutivo (b)	(b)-(a)
01000	CÂMARA DOS DEPUTADOS	4225	4227	4221	4.229	6.246	2.025
02000	SENADO FEDERAL	3345	3344	3338	3.347	4.811	1.473
03000	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1355	1354	1369	1.376	2.014	644
10000	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	503	504	510	518	689	179
11000	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	942	949	940	960	1.375	435
12000	JUSTIÇA FEDERAL	6917	7045	7228	7.279	11.446	4.218
13000	JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	361	365	388	388	513	125
14000	JUSTIÇA ELEITORAL	4496	4536	5178	5.298	7.696	2.518
15000	JUSTIÇA DO TRABALHO	12419	12744	13497	13.526	20.307	6.810
16000	JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	1642	1708	1739	1.746	2.700	961
17000	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	195	172	221	228	257	36
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA+	7370	8166	10517	10.730	13.948	3.431
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	9292	10093	8721	9.833	13.399	4.678
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	7448	7582	7936	8.235	9.654	1.718
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	19696	21672	26242	26.483	33.563	7.321
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	63707	68042	72294	73.988	91.185	18.890
28000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	1782	1845	3264	3.401	3.790	526
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	11236	12139	11634	12.107	16.492	4.858
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	7958	8142	104854	104.967	105.896	1.042
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	290978	296483	327569	641.749	647.847	320.279
34000	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	3846	3873	3842	3.924	5.965	2.124
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	2214	2293	2049	2.081	2.769	720
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	77149	78894	86120	90.895	100.496	14.376
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	49553	55759	60598	87.878	89.493	28.895
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	21299	22335	20365	22.607	25.089	4.724
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	4379	4532	5778	5.778	7.016	1.239
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	1859	2177	1795	2.085	2.408	613
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	3339	3648	3528	3.611	4.401	873
47000	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	16323	5816	8230	8.240	10.821	2.591
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4454	4820	4301	4.765	5.557	1.256
51000	MINISTÉRIO DO ESPORTE	2470	2835	1623	2.441	2.602	980
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	61402	63639	63714	74.044	76.014	12.300
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	5542	7034	5434	7.330	9.019	3.585



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 28, DE 2011 – CN (PLOA 2012)

Em milhões							
Órgão Cód	ÓRGÃO	2011 - LOA	2011 - LOA + Créditos	PLOA 2012 (a)	Ciclo Setorial	Substitutivo (b)	(b)-(a)
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	3715	3719	796	2.143	2.647	1.851
55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	42997	46311	54460	84.206	84.773	30.313
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	22081	22236	18650	20.873	22.913	4.262
58000	MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	553	560	264	310	358	94
59000	CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	98	105	72	72	94	22
71000	ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	292082	321949	375113	375.614	375.614	501
73000	TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	178774	181790	194253	196.177	204.392	10.139
74000	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	33153	33431	33513	33.519	34.131	618
75000	REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	674494	664923	650035	650.035	652.238	2.203
90000	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	6748	5448	18914	77.913	80.284	61.370