

CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º 01/2009

Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – PLDO 2010 (PL nº 7, de 2009 – CN)

Maio/2009

Endereços na Internet:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal>

e-mail: conof@camara.gov.br

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado

e-mail: conorf@senado.gov.br

SUMÁRIO EXECUTIVO

- PLDO 2010 foi elaborado pelo Poder Executivo em meio ao agravamento dos efeitos da crise financeira mundial, com redução dos níveis de atividade econômica e com forte queda da arrecadação;
- O Governo propõe uma política fiscal anticíclica com maior flexibilidade na obtenção do superávit primário. Em 2009, a meta foi reduzida de 3,85% do PIB para 2,50% do PIB, aguardando-se um crescimento neste exercício de 2% do PIB. O PLDO 2010 não dispõe acerca do saldo, da disponibilidade e da utilização do Fundo Soberano no combate à crise;
- Nas tabelas a seguir são apresentadas as metas de resultado fiscal e os principais parâmetros e indicadores econômicos presentes nas projeções do PLDO 2010;

Meta de Superávit Primário

COMPONENTES	% PIB				
	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2009*	LDO 2010
Governo Central	2,45	2,20	2,15	1,40	2,15
Empresas Estatais	0,70	0,65	0,70	0,20	0,20
Estados e Municípios	1,10	0,95	0,95	0,90	0,95
Consolidado	4,25	3,80	3,80	2,50	3,30

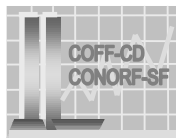
* Proposta de alteração em elaboração pelo Poder Executivo

Principais Parâmetros e Indicadores Econômicos

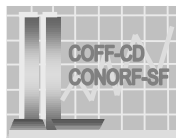
Parâmetros e Indicadores Selecionados	2009	2010	2011	2012
Crescimento Real do PIB - %	2,0	4,5	5,0	5,0
IPCA - %	4,5	4,5	4,5	4,5
Variação da Massa Salarial - %	6,3	9,2	9,2	9,2
Taxa de Câmbio (Média) - R\$	2,3	2,3	2,3	2,3
Taxa Selic (Média) - %	10,8	10,2	10,1	10,0
Superávit Primário Consolidado - %PIB	2,5*	3,3	3,3	3,3
Resultado Nominal do Governo Federal - %PIB	n.d	-0,3	0,1	0,3
Dívida Líquida do Governo Federal - %PIB	n.d	23,0	20,9	18,7

* Após alteração a ser proposta pelo Poder Executivo

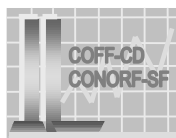
- Para o triênio 2010-2012, o projeto de LDO prevê meta constante de superávit primário, em 3,3% do PIB para as três esferas de governo. O montante do PPI para 2010, que pode ser abatido do superávit primário, é de R\$ 16,89 bilhões. A meta primária poderá adicionalmente ser reduzida, em 2010, no montante de restos a pagar e do eventual excesso da meta em 2009;
- Mesmo com a redução da meta de superávit espera-se que, com a queda dos juros, a relação dívida líquida do setor público/PIB mantenha-se estável até 2009 (cerca de 39 % do PIB) e depois caia gradativamente para um valor de cerca de 31 % do PIB em 2012;
- As novas metas consideram a exclusão permanente do Grupo Petrobrás da contabilidade do setor público, acarretando redução da meta de superávit primário das empresas estatais e o aumento da relação dívida líquida do setor público/PIB, pois tais empresas contribuem nesse cômputo como ativo líquido;



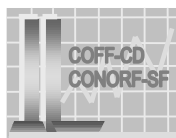
- A proposta contempla perspectiva de pequena queda na carga tributária em 2009 e estabilidade a partir daí. A arrecadação previdenciária deixa de crescer no forte ritmo apresentado nos últimos anos, sendo esperado que passe de 5,85% do PIB previsto para 2009 para 5,89% em 2012;
- O PLDO 2010 não traz medidas ou parâmetros mais efetivos e concretos que permitam aumentar a capacidade de investimento público por meio da redução do crescimento das despesas correntes, em especial daquelas de caráter obrigatório;
- A unidade da federação conveniada deverá demonstrar o cumprimento das exigências para a realização da transferência voluntária somente no momento da assinatura do convênio ou congêneres e o da liberação da primeira parcela dos recursos ou da parcela única e não mais por ocasião da *liberação* financeira dos recursos;
- A exigência de contrapartida passa a ser facultativa e não mais obrigatória nos casos de transferência de recursos para obras delegadas vinculadas à competência privativa da União;
- Foram reduzidos os limites mínimos de contrapartida para os Municípios para implantação de sistemas de tecnologia da Informação no Poder Judiciário e para o programa Territórios da Cidadania. O projeto passou a enquadrar os consórcios públicos no patamar mais baixo de contrapartida, aplicado aos municípios com até 50 mil habitantes;
- Foi suprimido dispositivos relativos à divulgação pela *internet* dos dados de convênios e relacionados à exigência de registro prévio no SIASG;
- Ao tratar da execução provisória da lei orçamentária de 2010, caso não aprovada tempestivamente, são incluídas as seguintes novas possibilidades: a) despesas com a realização das eleições de 2010; e b) despesas de capital relativas às ações contempladas no Orçamento de Investimento e às consideradas prioritárias no Projeto desta Lei, desde que estejam em execução no exercício de 2009;
- Relativamente às transferências correntes (custeio) para o setor privado, a redação reformulada abre a possibilidade para que a escolha da entidade privada, beneficiária de contribuição corrente, possa ocorrer sem prévio processo seletivo, contrariando Acórdão do TCU (nº 1331/2008);
- Amplia-se o rol das possibilidades de transferências de recursos a título de auxílios (investimentos), que passa a incluir: a) entidades constituídas sob a forma de associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas reconhecidas como catadores de materiais recicláveis; e b) entidades voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda;
- A contrapartida para as transferências a entidades privadas deixa de ser obrigatória;



- O reajuste do salário mínimo, que passará a vigorar a partir de janeiro de 2010, será feito com base na variação do INPC acumulado do período de fevereiro até dezembro de 2009 acrescido da variação real do PIB relativo ao ano de 2008, o que representará uma elevação dos atuais R\$ 465,00 para R\$ 506,44.
- Falta maior transparência na especificação das ações prioritárias para 2010; o Anexo de Metas e Prioridades para 2010 não contempla a especificação das ações do PPI e do PAC; o art. 4º considera, de forma genérica, que todas as ações que vierem a ser caracterizadas como integrantes do PAC e do PPI são por princípio prioritárias;
- O valor financeiro implícito das metas físicas detalhadas no Anexo de Metas e Prioridades é de cerca de R\$ 13,6 bilhões. A parcela das metas prioritárias relacionadas com o PAC/PPI não pode ser avaliada com segurança, pois não existe definição de quais ações integrarão o PAC para 2010, nem quais as respectivas metas;

**ÍNDICE**

1. APRESENTAÇÃO	7
2. CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL.....	8
2.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS	8
Cenário Macroeconômico para o período 2010/2012	9
Evolução Recente e Perspectivas para 2009/2010.....	10
2.2. ANEXO DE METAS FISCAIS	11
2.3. ANEXO DE RISCOS FISCAIS.....	14
2.4. OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL	17
2.5. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	17
2.6. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS.....	18
2.7. EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	20
3. METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	21
4. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO E DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS	22
4.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	22
4.2. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS	23
Reserva de Contingência	23
4.3. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	25
4.4. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO.....	25
4.5. DÉBITOS JUDICIAIS	26
4.6. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	28
4.7. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS.....	32
Subvenções Sociais (art. 32).....	32
Contribuições Correntes (art. 33)	33
Auxílios (art. 34)	34
Construções e Ampliações em Entidades Privadas (art. 36).....	35
Aquisição de Equipamentos por Entidades Privadas (art. 36, I, b).....	36
Conclusão de Obras em Andamento (art. 36, I, d)	36
Participação de Agente Político na Administração de Entidade Privada Beneficiada (art. 36, § 5º).....	36
Exigência de Contrapartida (art. 37).....	37



4.8. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA	37
4.9. DISPOSIÇÃO SOBRE LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO E EMPENHO.....	39
5. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL.....	41
6. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	41
7. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO.....	43
8. FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO DE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES.....	43
9. DISPOSIÇÕES GERAIS	45
10. DEMONSTRATIVOS DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	47
11. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E RESPECTIVA MARGEM DE EXPANSÃO.....	48
Anexo das Despesas que Não Serão Objeto de Limitação de Empenho	48
Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias	49
Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado e de Gastos Tributários por Proposições Legislativas	50
12. AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS	54
12.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	54
12.2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS - RPPS55	
12.3 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES.....	56
12.4 FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT	56
12.5 AMPAROS ASSISTENCIAIS PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS	58

1. APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica¹ tem o objetivo de analisar os aspectos considerados mais relevantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010, para cujo exame foi designado como Relator o Deputado Wellington Roberto.

O conjunto de disposições contidas no projeto encontram seu embasamento constitucional no art. 165, § 2º, onde se prevê que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As atribuições da LDO foram ampliadas com a edição de Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que a incumbiu de dispor também sobre:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A mesma LRF passou a exigir a inclusão no PLDO de Anexo de Metas Fiscais com grande quantidade de informações² e de Anexo de Riscos Fiscais³, além de outros anexos, contendo os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Nesse contexto, a LDO, como norma programática, deixou de ser apenas um elo entre o planejamento e a elaboração orçamentária, passando a

¹ Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

² No Anexo de Metas Fiscais são estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. O Anexo também contém:

a - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

b - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

c - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

d - avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e

e - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

³ No Anexo de Riscos Fiscais são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informadas as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

abarcando um extenso relatório de gestão das finanças públicas submetido ao conhecimento da sociedade e organizado com o intuito de assegurar o monitoramento dos principais indicadores fiscais já alcançados comparativamente às metas previstas para o médio prazo.

Paralelamente, o conteúdo normativo da LDO também foi ampliado ao longo dos anos, fruto do vazio legal causado pela inexistência de lei complementar, prevista no art. 165, § 9º da Constituição Federal, a quem caberia dispor sobre inúmeros temas absorvidos pela LDO.⁴

Assim, ao analisar matéria detentora de tamanha abrangência e profundidade de informações, a presente Nota Técnica buscou pautar-se num estudo de cada um dos itens componentes do PLDO, direcionando o enfoque para as alterações propostas pelo Poder Executivo em relação ao texto da LDO em vigor.

O PLDO 2010 foi elaborado pelo Poder Executivo em meio ao agravamento dos efeitos da crise financeira mundial, com redução dos níveis de atividade econômica e de forte queda da arrecadação.

Conforme veremos a seguir, o projeto em análise evidencia uma clara disposição do governo de incorporar à LDO variados instrumentos e salvaguardas que lhe assegurem maior flexibilidade na realização dos gastos e uma melhor capacidade de reação, em caso de encolhimento mais profundo do nível da demanda privada. O grande desafio que cercará a condução da política de gastos públicos para 2010 será o de identificar as oportunidades reais de estímulo à atividade interna, mantendo os pilares que regem a política de metas fiscais e sustentabilidade da dívida pública, bem como a credibilidade da política econômica governamental.

2. CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL

2.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS

A previsão da variação dos principais agregados macroeconômicos é elemento importante na condução das contas públicas. A adoção de hipóteses realistas de crescimento real do PIB, da taxa de inflação esperada e da variação da taxa de câmbio, entre outros, é determinante para a elaboração de um orçamento equilibrado, pois pode afetar tanto as receitas como as despesas governamentais.

Uma estimativa de arrecadação tributária baseada, por exemplo, em previsões irreais de variação do PIB pode levar a frustração de receitas; uma estimativa inadequada dos gastos com pessoal pode gerar a necessidade de

⁴ “Art. 165

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

suplementação de recursos. Tais situações configuram o que se conhece como risco orçamentário⁵.

Além do exame de consistência entre as hipóteses adotadas, a verificação sobre a adequação das projeções do PLDO 2010 requer uma avaliação dos indicadores recentes da atividade econômica e do exame prospectivo da conjuntura internacional. A comparação das previsões do PLDO com aquelas formuladas por agentes econômicos privados e entidades de pesquisa é também útil para a avaliação das projeções.

Cenário Macroeconômico para o período 2010/2012

O Projeto de LDO para 2010 assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a continuidade do crescimento econômico conjugado com a manutenção da estabilidade de preços, após o percalço que ocorre em 2009, como reflexo da crise financeira internacional. A Tabela a seguir apresenta a projeção das principais variáveis para 2010, 2011 e 2012.

PLDO 2010 - Projeções Macroeconômicas – 2010/2012

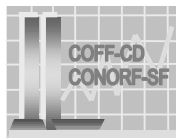
Discriminação	2010	2011	2012
PIB - % de crescimento real (a.a.)	4,50	5,00	5,00
PIB nominal – R\$ bilhões	3.377,6	3.706,1	4.066,6
Inflação IPCA - % acumulado 12 meses	4,50	4,50	4,50
Taxa Over SELIC nom – média (% a.a.)	10,21	10,07	9,99
Taxa de câmbio (R\$/US\$) – dez.	2,25	2,25	2,27

A expectativa do PLDO 2010 é de que, superada a fase de baixo crescimento esperado pelo Governo, de apenas 2% para 2009, motivada pelos reflexos da crise financeira internacional, o crescimento robusto seria retomado em 2010, com o PIB crescendo 4,50%, e se estabilizaria em 5% nos anos de 2011-2012, com a variação de preços trilhando a meta do IPCA de 4,5% ao ano, taxa de juro Selic declinante e câmbio estabilizado.

A formulação de uma política fiscal anticíclica já em 2009 associada a uma maior concessão de crédito pelos bancos públicos tem sido o mecanismo adotado pelo Governo para superar as dificuldades geradas pela brutal queda da demanda externa pelas *commodities* brasileiras e contenção abrupta do crédito pelos bancos comerciais.

Nessa linha, a meta de superávit primário para o setor público consolidado para 2009 foi reduzida de 3,85% do PIB para 2,50% do PIB, sendo que a maior redução, em termos absolutos, ocorrerá no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, cujo resultado deverá cair de 2,15% do PIB para 1,40% do PIB, e

⁵ Este é um dos componentes do Anexo de Riscos Fiscais. O outro é o risco de dívidas, ou seja, possibilidade de aumento da dívida devido à variação imprevista nas taxas de juros e de câmbio dos títulos vincendos e a aumento de passivo contingente da União, decorrente de fatores imprevisíveis como os resultados de decisões judiciais. Os riscos fiscais de dívidas são importantes porque afetam direta e negativamente a relação Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.



na esfera dos investimentos das Estatais Federais, cujo superávit será reduzido de 0,75% do PIB para 0,20% do PIB⁶.

Essas medidas, que refletem uma maior disposição ao investimento por parte do Governo, além da redução selecionada da carga tributária, visam estimular setores-chave da economia, são ainda mais fortalecidas visto que poderão ser deduzidos da meta do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social o valor de 0,5% do PIB (R\$ 16,9 bilhões) relativos aos Projetos Piloto de Investimentos Públicos – PPI.

A despeito do menor crescimento relativo do PIB e da redução da meta de resultado primário, espera-se que a queda sustentada na taxa Selic de juros redunde na preservação das condições de solvência do setor público.

Esse movimento ampara a perspectiva do Governo de queda da Dívida Líquida do Setor Público no médio prazo. Espera-se que a relação dívida/PIB, com valor esperado em 39,1 % do PIB em 2009⁷, caia para 36,9% do PIB em 2010, 34,0% do PIB em 2011 e 31,2% do PIB em 2012.

Evolução Recente e Perspectivas para 2009/2010

O ano de 2008 mostrou duas fases distintas de ritmo da atividade econômica. A primeira, que denotava a continuidade do forte crescimento experimentado no ano precedente, mostrou um vigoroso aumento do PIB da ordem de 6,4% nos primeiros nove meses do ano com relação ao mesmo período de 2007. Na margem, o PIB do terceiro trimestre de 2008 crescia 1,7% em relação ao trimestre precedente, aproximadamente o mesmo padrão observado nos trimestres imediatamente anteriores.

A segunda fase foi marcada pela queda abrupta desse crescimento no último trimestre de 2008, cuja variação em relação ao trimestre precedente foi de menos 3,6%, resultando numa redução do crescimento acumulado de 2008 em relação ao ano anterior para 5,1%⁸.

Essa reversão de comportamento, internalizando no País a crise externa, decorreu da restrição de oferta de crédito externo e da derrocada dos preços das *commodities* nacionais de exportação, como consequência da menor demanda internacional. Resultaram desse processo a queda na confiança dos consumidores, diante da redução repentina da produção e emprego industriais, e a escassez de crédito interno, decorrente do aumento da aversão ao risco dos agentes financeiros.

O consumo, que vinha em seu quinto ano consecutivo de alta, teve repentina desaceleração no último trimestre de 2008, mostrando queda de 2% em relação ao terceiro trimestre desse mesmo ano. No mesmo período, as exportações caíram 2,9% e as importações, 8,2%. A maior decepção ficou por conta da queda dos investimentos públicos e privados, com a Formação Bruta do Capital Fixo mostrando contração de 9,8%, o maior recuo da série desses dados, segundo o IBGE.

⁶ O grupo Petrobrás deixará de ser considerado no cálculo dos resultados fiscais do setor público.

⁷ Vale ressaltar que o aumento da relação dívida/PIB de 2008 para 2009 é explicado pela exclusão do grupo Petrobrás da contabilidade do setor público.

⁸ Em termos anualizados, isso corresponderia a uma queda anual do produto da ordem de 15,1%!

O exercício de 2009 iniciou-se com a atividade econômica em contínuo declínio, sendo que a maior queda ocorreu na demanda externa por produtos brasileiros. Enquanto que no bimestre de janeiro-fevereiro de 2008 as exportações haviam atingido US\$ 38,7 bilhões, no mesmo período de 2009 essas operações caíram para US\$ 31,2 bilhões, mostrando redução de 19,4%. As importações, refletindo a desaceleração da produção interna, também declinaram, caindo de US\$ 35,9 bilhões para US\$ 28,2 bilhões, ou seja, 19,5%.

A questão que se coloca, para efeitos de elaboração orçamentária, é se as taxas de crescimento do PIB para 2009 e 2010 previstas no PLDO2010 são aderentes à realidade econômica do País.

Segundo o IPEA, a queda do produto no último trimestre de 2008 traz um *carry-over* negativo para o ano de 2009, ou seja, se o crescimento do PIB neste ano for nulo, na série com ajuste sazonal, já estaria contratada uma queda de 1,5% com relação ao PIB de 2008.

Evidentemente que se espera algum crescimento neste exercício acima dessa prospecção extrema, mesmo porque o Governo vem implementando uma política fiscal fortemente anticíclica, além do fato de o Banco Central ter iniciado um processo de rápida flexibilização monetária que poderá resultar, em junho, numa taxa básica de juros inferior a dois dígitos, fato esse inédito em nossa história de economia com estabilidade de preços.

Contudo, é provável que essas medidas não sejam suficientes para gerar um crescimento do PIB da ordem de 2% já em 2009, conforme embutido na Proposta da LDO 2010. A propósito, o Relatório Focus do Banco Central aponta que a expectativa dos agentes para o crescimento da economia em 2009 é de menos 0,39% e o Fundo Monetário Internacional – FMI, recentemente, reduziu a previsão de crescimento para o Brasil de 3,1% positivos para 1,3% negativos nesse mesmo ano.

Reforça essa visão o fato de que o cenário internacional não se mostra favorável, com os países desenvolvidos passando por uma forte recessão.

Para 2010, a previsão do PLDO é de que a economia brasileira apresente um crescimento de 4,50%, enquanto que o mercado (Focus) espera um número sensivelmente menor, ou seja, 3,50%. Entendemos que a previsão governamental para 2010 se mostra mais adequada, não somente pela continuidade da política fiscal ativa, mas também pela realização plena dos efeitos (defasados) da política de flexibilização monetária.

2.2. ANEXO DE METAS FISCAIS

Para que a LRF fosse devidamente atendida, o Anexo IV.1 – Metas Fiscais Anuais do PLDO deveria trazer “*demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional*” (art. 4º, §2º, II da LRF).

Além da descrição das iniciativas e resultados de 2008, o citado anexo contém apenas uma tabela com a projeção de três parâmetros macroeconômicos para 2010-12 e outra, também sucinta, com a trajetória da dívida líquida do setor

público. Memória e metodologia não constam do documento. Receitas, beirando ¼ do PIB, e despesas, em grande parte obrigatórias, não estão desdobradas no Anexo IV.1.

A tabela a seguir procura suprir as exigências do art. 4º, § 2º, II, da LRF e justificar as metas fiscais anuais, às quais acrescentamos, para comparar, os valores realizados de 2007 e 2008, as projeções constantes do Relatório de avaliação de receitas e despesas relativas ao primeiro bimestre de 2009 (Decreto 6.808/09) e os resultados dos governos regionais observados e previstos.

Resultados e Projeções Fiscais - Governo Federal, União e Governos Regionais, 2007-2012

(em % do PIB)

	Realizado		2009	Projeto de LDO para 2010		
	2007	2008	Decreto 6.808/09	2010	2011	2012
Setor Público Consolidado						
Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro	3,91	4,08	3,80	3,30	3,30	3,30
Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro	(2,23)	(1,53)	...	(0,76)	(0,38)	(0,16)
Dívida Líquida sem Reconhecimento de Passivos	42,06	36,00	...	36,66	33,81	30,98
Reconhecimento de Passivos	(0,02)	0,00	...	0,24	0,19	0,22
Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos	42,03	36,00	...	36,90	34,00	31,20
Governo Federal ⁽²⁾						
Receita Primária	23,88	24,83	24,48	24,18	24,18	24,18
Administrada pela SRF	16,07	16,14	15,69
Arrecadação Líquida do INSS	5,41	5,65	5,85	5,88	5,89	5,89
Demais	2,40	3,04	2,94
Despesa Primária ⁽³⁾	21,59	22,36	22,33	22,03	22,03	22,03
Resultado Primário Governo Central ⁽⁴⁾	2,29	2,47	2,15	2,15	2,15	2,15
Resultado Primário Empresas Estatais Federais ⁽⁴⁾	0,46	0,49	0,70	0,20	0,20	0,20
Resultado Primário do Governo Federal	2,75	2,95	2,85	2,35	2,35	2,35
Resultado Nominal do Governo Federal	(1,67)	(0,27)	...	(0,29)	0,10	0,31
Dívida Líquida do Governo Federal	27,23	20,88	...	23,00	20,90	18,70
Governos Regionais						
Resultado Primário Governos Regionais	1,16	1,13	0,95	0,95	0,95	0,95
Resultado Nominal Governos Regionais	(0,56)	(1,26)	...	(0,47)	(0,48)	(0,47)
Dívida Líquida Governos Regionais	14,80	15,13	...	13,90	13,10	12,50
Memorando						
Projeto de Piloto de Investimentos - PPI (% do PIB)	0,20	0,27	0,50	0,50	0,50	0,50
Déficit da Previdência (% do PIB)	1,73	1,25	1,29	1,31	1,23	1,26
Produto Interno Bruto (R\$ milhões correntes)	2.597.611	2.889.719	3.092.002	3.377.232	3.705.668	4.066.044
Produto Interno Bruto (R\$ milhões valorizados) ⁽⁵⁾	2.736.836	2.970.978	...	3.460.770	3.788.823	4.171.610

Fonte: PL nº 07, de 2009-CN; Secretaria de Orçamento Federal; Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional; e estimativas dos autores. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Diferenças podem ocorrer devido a arredondamento.

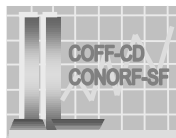
⁽²⁾ Para efeito de harmonização dos conceitos estatísticos apresentados pelo Banco Central e no Anexo IV da LDO, considera-se Governo Federal a soma dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive INSS, Banco Central e estatais federais.

⁽³⁾ Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepâncias estatísticas e recebíveis de Itaipu como dedução da despesa, bem como despesas do Projeto Piloto de Investimento.

⁽⁴⁾ Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

A proposta contempla perspectiva de pequena queda na carga tributária em 2009 e estabilidade a partir daí. Não há informações sobre o comportamento das receitas administradas ou das não administradas.

A arrecadação previdenciária deixa de crescer no forte ritmo apresentado nos últimos anos, sendo esperado que passe de 5,85% do PIB previsto



para 2009 para 5,89% em 2012. Não há indicações de que se tenha levado em conta a previsão contida na PEC 233, de 2008 (reforma tributária) a respeito da desoneração da folha salarial.⁹

Espera-se que as receitas primárias do triênio se estabilizem no patamar de 24,18% do PIB, e que as despesas primárias fiquem em 22,03%, resultando em um superávit primário igual a 2,15% do PIB. Não há informações sobre o desdobramento da despesa primária em obrigatória ou discricionária.

O superávit primário é o principal instrumento fiscal de controle da razão dívida/PIB. A política fiscal da União produziu superávits primários crescentes no período de 2003 a 2005¹⁰. O encerramento do acordo e a quitação da dívida com o FMI (2005) permitiu uma mudança dessa trajetória, estabilizando-se a meta nos anos de 2006 e 2007. Os resultados de 2008 refletiram um quadro de excesso de arrecadação inusitado. As despesas, embora elevadas, foram superadas pelas receitas.

Em 2009 a política fiscal deverá ser muito menos rigorosa, com redução da meta primária, em consequência da escassez de receitas, dos compromissos assumidos antes da crise e das novas despesas para combater o desemprego e a queda da renda interna, bem como a adoção de mecanismos de ajuda que minimizem as perdas de arrecadação dos governos subnacionais.

Foi anunciado junto com o encaminhamento do PLDO redução da meta fiscal de 2009 para 2,5% do PIB, valor ainda não refletido na tabela apresentada¹¹, sem contar a possibilidade de abatimento de mais 0,5% do PIB referentes ao Projeto Piloto de Investimentos (PPI).

Para o triênio 2010-2012, o projeto de LDO prevê meta constante de superávit primário, em 3,3% do PIB para as três esferas de governo, dando forma de lei ao compromisso da União com o resultado consolidado do setor público. Como sempre, pressupõe-se que a execução do Orçamento cubra eventual insuficiência de resultado de governos regionais, mas a compensação no sentido inverso não está prevista.

O projeto inova ao permitir a redução da meta para 2010 com o excesso da meta realizado em 2009.

Empresas estatais federais contribuirão nesses 3 anos, para a poupança do governo central, com o equivalente a 0,20% do PIB, e os governos regionais, com 0,95% do PIB.

O montante do PPI para 2010, que pode ser abatido do superávit primário, permanece expresso em valores absolutos (R\$ 16,89 bilhões). Disso resulta uma meta de superávit primário consolidado de aproximadamente 2,8% do PIB, antes da execução de restos a pagar e de utilização de eventual excesso da meta de 2009, sendo 1,65% do PIB a meta para os orçamentos fiscal e da

⁹ "Art. 11. Lei definirá reduções gradativas da alíquota da contribuição social de que trata o art. 195, I, da Constituição, a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda. Parágrafo único. O Poder Executivo da União encaminhará projeto da lei de que trata este artigo no prazo de noventa dias da promulgação desta Emenda."

¹⁰ As metas primárias, quando alteradas formal ou informalmente durante o exercício, visaram, desde 2000, a corrigir trajetória da dívida pública, nunca contemplar o ciclo econômico.

¹¹ O projeto de lei para alteração da LDO 2009 até o momento ainda não foi encaminhado.

seguridade. A meta de superávit da União, se usado o PPI em sua totalidade, cai de 2,35% do PIB, para 1,85% do PIB.

2.3. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O dimensionamento dos riscos fiscais, prevista pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, Art. 4º, §3º) é uma providência a ser tomada por ocasião da elaboração das diretrizes orçamentárias, com o propósito de permitir a avaliação dos riscos contingentes, assim como daqueles que possam afetar, adversamente, as contas públicas durante a elaboração ou a execução dos orçamentos.

A Tabela abaixo, extraída do Anexo de Riscos Fiscais PLDO/2010, reproduz os principais resultados da citada análise de sensibilidade, considerando o impacto da variação de 1% nos valores previstos da taxa anual de crescimento do PIB, da taxa anual de inflação, da taxa anual de juros Selic e da taxa de câmbio:

Impacto na Projeção de Receitas Administradas Decorrentes de Alterações de Alterações nos Parâmetros Macroeconômicos

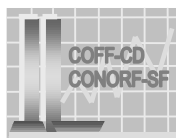
Parâmetros	Variação na arrecadação da receita (exceto previdenciária)	Variação na arrecadação previdenciária
PIB	0,63%	0,07%
Inflação	0,61%	0,07%
Taxa de câmbio	0,10%	
Massa salarial	0,07%	0,84%
Taxa de juros	0,04%	

Fonte: Receita Federal do Brasil

Passando para o lado da despesa, os riscos relacionados ao seu aumento estão relacionados, de um lado, a possíveis variações no montante das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, variações essas dependentes de mudanças na base legal em que se fundam, e, de outro, a mudanças no cenário macroeconômico. Neste ponto o principal parâmetro é o salário mínimo, que influencia diversos benefícios de caráter social, como os benefícios vinculados ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS, os benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e da Renda Mensal Vitalícia - RMV, do Abono Salarial vinculado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, bem como as várias modalidades de seguro-desemprego.

As atuais estimativas para o salário mínimo levam em consideração a regra estabelecida no PLP nº 01/2007, em tramitação no Congresso Nacional¹². O Anexo de Riscos Fiscais estima os seguintes impactos na despesa dos gastos sociais, para cada R\$ 1,00 de acréscimo no salário mínimo, bem como para cada ponto percentual de variação de seu valor:

¹² Este define a seguinte regra de reajuste para o salário mínimo: aplicação da taxa de inflação acumulada pelo INPC, acrescida do crescimento real do produto interno bruto - PIB com dois anos de defasagem, sendo o mês de concessão antecipado em um mês a cada ano até chegar a janeiro em 2010.

**Impacto na Projeção de Despesas Decorrentes de Alterações no Valor do Salário Mínimo***(Em R\$ milhões)*

Descrição	Impacto decorrente do aumento de R\$ 1,00 no salário mínimo	Impacto decorrente do aumento de 1 % no SM
Déficit do Regime Geral da Previdência Social - RGPS	78,8	366,5
Receita do RGPS	21,4	99,6
Despesa do RGPS	100,2	466,1
Abono Salarial e Seguro-Desemprego	54,4	253,0
Pagamento do Benefício previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS	39,5	183,5
Renda Mensal Vitalícia	3,4	15,7
Total	176,1	818,7

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

Na categoria dos riscos da dívida pública, figuram a dívida mobiliária federal e os passivos contingentes. O que se procura dimensionar, primordialmente, são os impactos orçamentários adversos que decorrem do comportamento de variáveis macroeconômicas.

A análise em relação ao risco de administração da dívida pública é efetuada acordo com as diretrizes definidas no Plano Anual de Financiamento 2009 - PAF 2009 que norteiam a gestão da DPF, observadas as condições de mercado.¹³ Estas diretrizes e resultados contribuem para reduzir o risco de refinanciamento e o risco de mercado. O primeiro é entendido como a possibilidade de o governo ter que arcar com custos elevados para se financiar ou, no caso extremo, de ele não conseguir honrar suas obrigações no curto prazo. Este risco está associado ao perfil de vencimentos da dívida pública, bem como a sua sensibilidade a choques nas variáveis econômicas. O risco de mercado associa-se a variações no custo de financiamento do Tesouro Nacional em função das mudanças nas taxas de juros de curto prazo, de câmbio, de inflação ou na estrutura a termo das taxas de juros.

Quanto ao risco de financiamento, a análise da estrutura de vencimentos da Dívida Pública Federal mostra que de 2005 a 2008 houve diminuição na dívida vincenda em 12 meses, tanto em proporção do PIB como em percentual do total da dívida.¹⁴ Entretanto, projeta-se, para o fim de 2009, um acréscimo neste percentual, mantendo-o, ainda assim, em níveis historicamente baixos. Isto se deve, segundo o Anexo, às condições vigentes na economia e nos

¹³ Estas diretrizes são as seguintes:

- alongamento do prazo médio da DPF e redução do percentual da DPF vincendo em 12 meses;
- substituição gradual dos títulos remunerados pela taxa Selic por títulos com rentabilidade prefixada ou vinculada a índices de preços;
- aperfeiçoamento do perfil do passivo externo, por meio de emissões de títulos com prazos de referência (*benchmarks*), programa de resgate antecipado e operações estruturadas;
- incentivo ao desenvolvimento da estrutura a termo de taxas de juros para títulos públicos federais nos mercados interno e externo; e
- ampliação da base de investidores.

¹⁴ A redução dos vencimentos no curto prazo pode ser considerada a principal sinalização da queda do risco de refinanciamento.

mercados financeiros no corrente ano, haja vista a crise internacional provocada pela instabilidade do sistema financeiro global.

O Anexo de Riscos Fiscais ressalta que as estimativas indicam que um aumento de 1 % na taxa de câmbio elevaria a *despesa* da dívida em 0,004% do PIB. Da mesma forma, uma variação positiva de 1 % na taxa de inflação provocaria uma variação positiva na despesa da dívida em torno de 0,016% do PIB. Para a dívida indexada à taxa Selic, um aumento de 1% sobre a taxa de juros elevaria os pagamentos de principal e juros em aproximadamente 0,040% do PIB.

O Anexo de Riscos Fiscais assinala ainda que, quanto à variação cambial, um aumento de 1 % na taxa de câmbio Reais/Dólares, mantido ao longo de 2010, provocaria redução de 0,13% na *razão DLSP/PIB* ao final desse ano.¹⁵ Da mesma forma, um aumento de 1% ao ano da taxa de juros Selic geraria um aumento de 0,18% na razão DLSP/PIB ao final de 2010. Finalmente, no que diz respeito à inflação, a análise demonstra que o aumento de 1% na taxa de inflação eleva em 0,11% a razão DLSP/PIB ao final de 2010.

O Anexo de Riscos Fiscais também faz referência aos *passivos contingentes*, com destaque às demandas judiciais de natureza tributária de competência da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN. As principais destas demandas são:

a) crédito-prêmio do IPI: criado pelo governo brasileiro em 1969, seu termo final de fruição é contestado perante o Poder Judiciário. A PGFN defende a extinção desse benefício em 30/06/83, enquanto os exportadores defendem que o mesmo ou estaria em vigor, ou teria sido extinto em 05/10/90. O risco para a União equivale ao montante anual de pelo menos R\$ 20,0 bilhões, segundo estimativas da SRF;

b) ICMS na base de cálculo da COFINS: O STF discute a constitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo da COFINS, conforme autorizado pelo art. 2º, parágrafo único, da LC 70/91. A projeção de perdas para a União, segundo estimativas da SRF, equivale a R\$ 12,0 bilhões por ano (passivo de R\$ 60,0 bilhões);

c) apreciação pelo STF da constitucionalidade da exigência da CSLL sobre as receitas de exportação, em face da imunidade constitucional prevista no art. 149, § 2º,1. A projeção de perdas para a União equivale a R\$ 15 bilhões no último quinquênio;

d) apreciação pelo STF da constitucionalidade da inclusão da CSLL na base de cálculo do IRPJ (art. 1º da Lei 9.613/96). A projeção de perda para a União segundo estimativas da Receita Federal do Brasil equivale a R\$ 40 bilhões no último quinquênio;

e) benefícios da LOAS - Benefício de Prestação Continuada de acordo com a Lei n 8.742/93 e art. 203, V, da Constituição Federal; concessão ampliada do benefício assistencial previsto na Lei nº 8.742/93. Considerando o total de pessoas

¹⁵ Observe-se que alterações na taxa de câmbio atualmente provocam variações em “sentido contrário” na DLSP, pois o Setor Público tem posição cambial líquida ativa desde meados de 2006, o que deve ser mantido no ano de 2010, principalmente devido a: 1) a redução da dívida externa referenciada em moeda estrangeira; 2) o acúmulo de reservas cambiais pelo Banco Central.

passíveis de serem beneficiadas pela ampliação do critério de renda as estimativas do impacto fiscal da decisão do STF varia entre R\$ 1,2 bilhão e 5,2 bilhões ao ano;

f) revisão de diversos Benefícios (Auxílio-doença, Aposentadoria por invalidez, Pensão por morte) - estima-se impacto anual de R\$ 8,0 bilhões reais por ano, caso sejam vencedoras as partes reclamantes.

2.4. OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

Os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial compõem o Anexo VII do PLDO 2010, em cumprimento ao disposto no art. 4º, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os elementos de política monetária, creditícia e cambial constituem premissas para efeito da definição das diretrizes orçamentárias. Aqui são importantes os comportamentos esperados, no triênio 2010-2012, da taxa SELIC efetiva, da taxa de câmbio do real frente ao dólar norte-americano e da taxa de inflação, medida pelo IPCA, índice que baliza o regime metas de inflação no Brasil.¹⁶

Segundo o Anexo à LDO, em 2009 e 2010 a política monetária continuará a ser pautada de forma coerente com o regime de metas para a inflação, tendo como objetivo primordial a manutenção da estabilidade monetária. A meta para a inflação firmada para 2009 e 2010 é de 4,5%, com intervalo de tolerância de mais 2 p.p. e de menos 2 p.p., conforme estabelecem as Resoluções nº 3.463, de 26/06/2007, e nº 3.584, de 01/07/2008, do Conselho Monetário Nacional.

O Anexo à LDO denota que as perspectivas no mercado de crédito para 2009 e 2010 são condicionadas pela incerteza quanto às condições de emprego, renda e produção, que tendem a influenciar negativamente a demanda por recursos tanto por parte das famílias, quanto do setor produtivo. O comportamento do crédito, neste início de 2009, seguiu refletindo a desaceleração da atividade econômica. Espera-se que a recuperação da demanda doméstica, particularmente no que diz respeito a bens duráveis (automóveis), possa determinar a retomada gradual do ritmo de expansão do crédito nos próximos trimestres.

Quanto aos agregados monetários, o Anexo à LDO avalia que seu comportamento nos próximos trimestres acompanhará, por um lado, o ritmo de crescimento econômico e, por outro, as mudanças no quadro institucional com o propósito de garantir condições adequadas de liquidez e de crédito na economia.

2.5. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Mantêm-se inalteradas, no PLDO 2010, as disposições relativas às alterações na legislação tributária contidas na vigente lei de diretrizes orçamentária.

Tem especial relevo a norma proposta no art. 93, que reforça a aplicação do art. 14 da LRF, condicionando, expressamente, a aprovação de lei e medida provisória, por meio das quais se conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária, à observância das exigências contidas naquele dispositivo, a

¹⁶ Apesar no nome do Anexo VII ao PLDO/2010, a saber, "Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial" o Anexo não trata especificamente da política cambial. Nesta Nota Técnica, o assunto é tratado na "Avaliação do Cenário Macroeconômico".

saber: a estimativa da renúncia de receita, as medidas de compensação ou a comprovação de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO.

Tais condições devem ser estendidas a lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial, o que era expressamente previsto no texto da LDO 2008, que permitia ainda, nesses casos, a alternativa de compensação por meio de cancelamento de despesas:

“Art. 98. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar no 101, de 2000.

§ 1º Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial as mesmas exigências referidas no caput deste artigo, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.”

Ocorre que, alteração introduzida na LDO 2009, incorporada pelo PLDO 2010, tornou imprecisa a aplicabilidade do art. 14 da LRF à lei ou medida provisória na concessão de benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial:

“Art. 93. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária somente será aprovado ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar no 101, de 2000.

§ 1º Os efeitos orçamentários e financeiros de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial poderão ser compensados mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.”

Assim, em apreciação no Congresso Nacional, o PLDO 2010 pode ser alterado de modo a restabelecer texto anterior, em vigor até a lei de diretrizes orçamentárias de 2008.

O § 2º deste artigo, constante do PLDO 2010 e também inspirado no art. 14 da LRF, determina que a renúncia e a vinculação de receita tenham o seu termo final estipulado na lei que as instituir, observado o prazo máximo de cinco anos. Trata-se de regra incorporada às diretrizes orçamentárias a partir do exercício de 2006, tendo a finalidade evitar a perpetuação de vinculação e renúncias fiscais, estabelecendo controles mais rigorosos sobre a concessão de benefícios fiscais e a vinculação de receitas. Atribui ao Poder Público o dever de avaliar, periodicamente, a conveniência de manterem-se em vigor providências desse tipo.

2.6. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS

O PLDO 2010 traz, em seu Anexo IV.10, estimativas dos benefícios (ou gastos) tributários e previdenciários para 2009¹⁷. Somados, os benefícios concedidos, tanto no âmbito da Receita Federal do Brasil (RFB) quanto na órbita

¹⁷ O referido anexo também traz previsões para 2011 e 2012.

previdenciária, responderão por renúncia total de receitas de R\$ 131,8 bilhões, em 2010, que corresponde a 3,90% do PIB projetado para esse exercício.

No tocante à receita administrada pela RFB, os benefícios tributários são estimados em R\$ 112,9 bilhões para 2010, representando 20,37% da receita total e 3,34% do PIB. O quadro a seguir mostra os números estimados dos benefícios concedidos no âmbito da receita administrada pela RFB para 2010, regionalizados e classificados segundo a função orçamentária.

**Previsão dos Gastos tributários – 2010 - Por Função Orçamentária – Regionalizado
 Receita Administrada pela RFB (a preços correntes)**

(Em R\$ 1,00)

Função Orçamentária	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Legislativa						
Judiciária						
Essencial à Justiça						
Administração						
Defesa Nacional						
Segurança Pública						
Relações Exteriores						
Assistência Social	87.200.989	489.524.347	376.819.039	2.987.586.526	629.795.307	4.570.926.208
Saúde	191.825.220	762.980.918	865.076.897	8.362.612.896	1.326.828.734	11.509.324.665
Trabalho	167.515.368	811.654.861	1.074.110.100	7.954.374.538	1.335.581.191	11.343.236.057
Educação	192.073.656	551.472.165	369.714.456	2.705.383.708	806.574.873	4.625.218.858
Cultura	45.627.599	52.275.227	127.269.836	1.377.717.356	148.001.356	1.750.891.374
Direitos da Cidadania	12.453.462	78.122.061	56.160.467	849.152.086	158.155.518	1.154.043.595
Urbanismo						
Habitação	50.811.713	253.721.569	162.724.989	2.100.634.016	363.512.929	2.931.405.215
Saneamento	7.968.318	19.463.540	15.822.252	175.891.291	34.916.325	254.061.725
Gestão Ambiental						
Ciência e Tecnologia	31.376.937	178.072.897	120.144.449	2.233.303.983	336.490.214	2.899.388.480
Agricultura	1.604.210.569	1.015.091.054	562.009.478	4.897.983.508	817.706.657	8.897.001.265
Organização Agrária	1.032.731	2.787.057	5.688.067	14.647.615	7.637.772	31.793.242
Indústria	7.790.256.351	5.354.578.783	664.990.539	7.146.870.575	2.297.772.482	23.254.468.730
Comércio e Serviço	12.111.702.458	2.498.478.747	1.444.235.646	13.953.773.393	5.626.260.023	35.634.450.266
Comunicações	36.046	2.736.458	0	15.976.495	71.340.035	90.089.034
Energia	3.766.620	93.383.476	7.310.291	279.198.693	16.552.511	400.211.591
Transporte	59.714.053	146.471.263	138.218.935	2.421.931.552	288.679.359	3.055.015.161
Desporto e Lazer	8.744.622	21.834.761	25.978.941	378.767.124	77.216.306	512.541.754
Encargos Especiais						
Total	22.366.316.713	12.332.649.183	6.016.274.382	57.855.805.354	14.343.021.590	112.914.067.221

A Região Sudeste absorve a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 57,9 bilhões, representando 51,3% do total. A distribuição dos benefícios pelas demais regiões dá-se do seguinte modo: Norte, com 19,84%; Sul, com 12,7%; Nordeste, com 10,89%; Centro-Oeste, com 5,31%.

Do ponto de vista da composição funcional do gasto tributário, a distribuição dos benefícios mais importantes, em termos de valor, é a seguinte: comércio e serviço, com 31,53%; indústria, com 20,59%; saúde, com 10,19%; trabalho, com 10,0%; agricultura, com 7,88%; educação, com 4,07%; assistência social, com 4,07%.

Os benefícios previdenciários, por sua vez, têm uma renúncia de receita estimada para 2010 em R\$18,9 bilhões. Esse valor representa 0,56% do PIB projetado e 8,84% da arrecadação previdenciária estimada para esse exercício. O quadro a seguir mostra a estimativa desses benefícios para 2010.

Renúncias Previdenciárias – Previsão 2010

Modalidade	Previsão 2010 (R\$)	Participação (%) no total das Renúncias 2010	Participação (%) na Arrecadação Previdenciária 2010	Participação (%) no PIB 2010
Simple Nacional	9.556.656.224	50,42%	4,46%	0,28%
Entidades Filantrópicas	5.959.390.673	31,44%	2,78%	0,18%
Exportação da Produção Rural	3.405.928.757	17,97%	1,59%	0,10%
Tecnologia da Informação e Comunicação - TI e TIC	33.442.360	0,18%	0,02%	0,00%
Total	18.955.418.014	100,00%	8,84%	0,56%

O mais importante fato gerador de renúncias é o sistema SIMPLES Nacional, que absorve 50,4% do total dos benefícios previdenciários. As entidades filantrópicas figuram em segundo lugar, com 31,4%, e a exportação de produtos rurais vem em seguida, com os restantes 18,0%.

O quadro a seguir demonstra a distribuição regional dos benefícios tributários previdenciários.

Renúncias Previdenciárias – Por Região – Previsão 2010

Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Simple Nacional	272.174.694	1.011.268.076	5.475.195.533	2.158.754.861	639.263.060	9.556.656.224
Entidades Filantrópicas	92.859.513	521.676.546	3.719.455.573	1.316.499.875	308.899.167	5.959.390.673
Exportação da Produção Rural	153.018.342	237.829.754	1.203.278.831	1.230.356.580	581.445.249	3.405.928.757
Tecnologia da Informação e Comunicação - TI e TIC	1.082.786	3.147.219	21.516.840	5.230.799	2.464.715	33.442.360
Total	519.135.334	1.773.921.596	10.419.446.777	4.710.842.114	1.532.072.192	18.955.418.014

De modo semelhante ao que ocorre no âmbito tributário, a Região Sudeste é a que absorve a maior parte dos benefícios previdenciários, com 55,0% do total. Seguem-na, por ordem de grandeza, a Região Sul, com 24,9%, a Nordeste, com 9,5%, a Centro-Oeste, com 7,9%, e a Região Norte, com 2,7%.

Não obstante a Região Norte ostente a menor das participações no conjunto regionalizado dos benefícios previdenciários, sua participação, no âmbito dos benefícios associados aos tributos administrados pela RFB, é bem mais significativa, tendo em vista o regime de funcionamento da Zona Franca de Manaus. Assim, somados os dois tipos de benefícios, tributários e previdenciários, a Região Norte detém uma participação de 17,4% no total.

2.7. EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO

O Patrimônio Líquido da Administração Federal (diferença entre Ativo e Passivo), representado pelo somatório dos correspondentes valores nos Ministérios, órgãos e entidades constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no exercício de 2008, apresentou situação positiva de R\$ 456.172 milhões (acréscimo de 111,4% em relação ao exercício anterior), que se deve principalmente ao

desempenho do Resultado Patrimonial do Exercício, apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP, no valor superavitário de R\$ 239.612 milhões¹⁸.

Evolução do Patrimônio Líquido dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(Em R\$ milhões)

Patrimônio Líquido	2008		2007		2006		2005
	Valor	Var (%)	Valor	Var (%)	Valor	Var (%)	Valor
Patrimônio/Capital	457.450	158,7%	176.851	-202,1%	-173.195	-36,0%	-270.764
Reservas	2.746	-14,1%	3.196	9,0%	2.931	-61,6%	7.639
Resultado Acumulado	-4.024	-111,3%	35.759	-86,3%	260.264	-44,2%	466.034
TOTAL	456.172	111,4%	215.806	139,8%	90.000	-55,6%	202.909

Fonte: PLDO/2010 e PLDO/2009

No exercício de 2007, o incremento de 139,8% deve-se também ao desempenho do Resultado Patrimonial do Exercício no valor de R\$ 123.796 milhões. O decréscimo de 55,6% do Patrimônio Líquido em 2006 teve, em grande parte, origem no resultado da FUNAI, que no exercício de 2006 foi deficitário em R\$ 149.225 milhões, em razão de ajustes a título de “desvalorização de bens” de imóveis de uso especial reconhecidos contabilmente no exercício de 2005.

3. METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

As prioridades e as metas da Administração Pública Federal para o exercício de 2010 constituem-se, segundo o art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, das ações constantes do PAC, do PPI e do anexo de prioridades e metas (Anexo I do PLDO 2010). De acordo com esse dispositivo, essas ações devem gozar de precedência na alocação de recursos no projeto e na lei orçamentária de 2010, “*não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa*”.

Todas as ações relativas ao PPI e ao PAC – a exemplo daquelas relativas à implantação de infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional¹⁹ -, como citado na Exposição de Motivos²⁰, não fazem parte do Anexo de Metas e Prioridades. Isso se deve à definição dada no art. 4º do PLDO de que as ações do PPI e do PAC se constituem em prioridade genérica, dispensando-se seu detalhamento e especificação aos moldes das demais ações que constam do referido Anexo.

O Anexo de metas e prioridades apresenta 110 ações associadas a 59 programas, que por sua vez são distribuídos por 9 objetivos.

O valor implícito estimado das metas constantes do Anexo I é de R\$ 13,6 bilhões. A parcela das metas prioritárias relacionadas com o PAC/PPI não pode

¹⁸ A Demonstração das Variações Patrimoniais, nos termos do art. 104 da Lei nº 4.320/64, evidenciará as alterações verificadas no Patrimônio, resultantes e independentes da execução orçamentária, indicando o Resultado Patrimonial do Exercício (diferença entre as variações ativas e as variações passivas).

¹⁹ Trata-se do objetivo de governo nº 5, excluído das ações do Anexo I por integrar o PAC.

²⁰ Exposição de Motivos nº 0055/2009-MP de 15/04/2009 pag. 3.

ser estimada com segurança, pois não há definição de quais serão as ações desses grupos para 2010, nem quais serão suas metas para o exercício financeiro.

4. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO E DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS

4.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

No que se refere ao Capítulo II, que trata da estrutura e organização dos orçamentos, destaca-se a exclusão das definições, para efeito da LDO, dos seguintes termos: programa, atividade, projeto, operação especial, concedente, conveniente e descentralização de créditos orçamentários. O Executivo alega que os conceitos de programa, atividade, projeto e operação especial já constam da Portaria MOG nº 42, de 1999, e que os relativos a concedente e conveniente estão explicitados no Decreto nº 6.170, de 2007.

Infere-se que o principal objetivo do Poder Executivo foi o de buscar a simplificação da lei de diretrizes orçamentárias, com a exclusão de dispositivos que fossem redundantes e repetitivos. Não obstante os nobres propósitos, consideramos que a LDO é a lei mais adequada para conter as definições antes mencionadas.

Outro fator a ser considerado, diz respeito à segurança jurídica proporcionada pela LDO, uma vez que qualquer alteração em seu conteúdo necessita ser submetida ao crivo do Poder Legislativo. Contrariamente, as normas regulatórias emitidas pelo Poder Executivo (portarias e decretos, por exemplo) podem ser livremente modificadas sem a participação do Congresso, podendo levar a adoção de definições que limitam a atuação dos parlamentares no processo orçamentário.

Outra alteração que merece destaque refere-se à inclusão de novo inciso explicitando que as entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo não devem integrar os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Na prática, esse dispositivo é inócuo, uma vez que tais entidades já não faziam parte da lei orçamentária. Seria conveniente, porém, que se retirasse essa explicitação do texto da LDO, uma vez que é recorrente a discussão sobre a viabilidade de tais entidades integrarem ou não o orçamento da União. Sobre o assunto, lembramos que não há motivos técnicos relevantes para se excluírem tais entidades de um maior controle sobre as contribuições arrecadadas e o destino desses recursos.

Exclui-se a exigência de que as despesas com tecnologia da informação constem de programação específica, remetendo essas informações a um demonstrativo a ser enviado juntamente com as informações complementares. Sobre o assunto, verificamos que essa regra constante da LDO 2009 dificultou a apropriação das despesas com tecnologia da informação às ações finalísticas que recebem investimentos em informática, prejudicando a visualização do total de despesas direcionadas a um determinado objetivo.

O fato de as informações constarem em quadro anexo, e não no corpo da peça orçamentária, não chega a prejudicar os trabalhos de fiscalização e aferição do total de gastos efetuados com esse tipo de despesa, mas ainda não constitui a solução ideal. Deve-se estudar a possibilidade de identificar em nível de subtítulo – vinculadas às ações finalísticas - ou então em nível de subelemento.

Adicionalmente, o projeto determina a inclusão, em categorias de programação específica, de dotações para o processo eleitoral de 2010 e para o atendimento de despesas com a equipe de transição do candidato eleito ao cargo de Presidente da República. Traz para a norma, ainda, a exigência de que as empresas estatais dependentes discriminem em suas programações as despesas a serem efetuadas com o cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado.

4.2. DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS

As diretrizes gerais para elaboração e execução dos orçamentos da União estão discriminadas na Seção I do Capítulo III do PLDO 2010, compreendendo os arts. 17 a 25.

O projeto suprimiu os §§ 5º e 6º do art. 17 da LDO em vigor, que estabelecia a necessidade da existência de critérios e metodologias para o cálculo da estimativa de receitas e de despesas obrigatórias. Relativamente ao § 5º, verifica-se que a sistemática de projeção da receita matéria também é tratada na LRF, no capítulo que cuida da previsão e da arrecadação da receita pública.

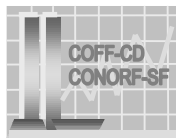
No art. 19, ao dispor sobre a inclusão dos dados relativos a convênios e contratos nos sistemas gerenciais SICONV e SIASG, o PLDO 2010 introduz um componente de indefinição e dubiedade à exigência ali estabelecida, na medida em que determina sua aplicação “*onde couber*”. Ademais, foi excluído o § 4º da LDO em vigor que condiciona o pagamento dos bens e serviços à prévia inclusão dos dados contratuais no SIASG. Entendemos que esta supressão poderá prejudicar a qualidade e tempestividade das informações necessárias à realização do controle concomitante por parte dos órgãos competentes.

Foi suprimida a obrigatoriedade de que os órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal comuniquem à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, bem como à Secretaria de Orçamento Federal, a relação das obras cujos contratos tenham sido fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União (art. 20 da LDO 2009). Cumpre esclarecer que esses dados já constam de anexo específico ao projeto de lei orçamentária, sendo as informações encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Tribunal de Contas da União, não havendo, portanto, necessidade de que os próprios órgãos também as encaminhem.

Por fim, o inciso X do art. 21 contém uma pequena alteração em relação à redação da LDO 2009. O novo texto não permite a destinação de recursos para atender a despesas com “pagamento de diárias e passagens a militares, servidores públicos da ativa e **empregados** por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público”. A redação anterior se referia especificamente aos **empregados públicos**, denominação condizente com o regime de emprego público disciplinado pela Lei nº 9.962, de 2000. A referência genérica a “empregados” não deixa claro o tipo de relação existente entre os mesmos e o setor público. A qualificação é necessária para atender à finalidade do inciso que é de impedir o pagamento das despesas citadas, por meio de convênios, a detentor de cargo ou função públicos.

Reserva de Contingência

De acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, caberá à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer a forma de utilização e montante da reserva de



contingência, cujos recursos, apurados com base na receita corrente líquida, serão destinados exclusivamente para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

O PLDO 2010 prevê a destinação de recursos do orçamento fiscal equivalentes, no Projeto de Lei Orçamentária de 2010, a no mínimo 2% da receita corrente líquida e a 1%, na Lei, sendo pelo menos metade da reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

Convém lembrar que, ao permitir que metade da reserva de contingência seja classificada, no projeto, como despesa primária e metade como despesa financeira, possibilita-se que a totalidade de seu valor remanescente na lei orçamentária seja computada como despesa financeira, uma vez que a parcela classificada como despesa primária vem tradicionalmente sendo utilizada para formação de reserva de recursos para o atendimento das prioridades definidas no Congresso.

Quando classificada como despesa financeira, a reserva de contingência perde o seu principal papel, que é o atendimento de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas, servindo de fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais. Na execução orçamentária, a utilização da reserva classificada como financeira para abertura de créditos destinados à cobertura de despesas primárias implicará, necessariamente, em redução de outras despesas primárias em igual montante, a fim de assegurar a manutenção do superávit primário definido na LDO.

Entende-se, portanto, que a LDO não deve conter permissão para que a lei orçamentária contenha reserva de contingência de caráter financeiro, uma vez que isso não atende aos objetivos da LRF, que é a disponibilidade desses recursos para o atendimento de despesas decorrentes de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais não previstos no orçamento.

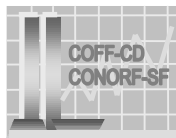
A LDO em vigor define hipóteses de constituição de reservas de contingência para finalidades específicas que não foram contempladas no PLDO 2010, quais sejam, para:

- a) atender programação ou necessidade específica;
- b) atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária;
- c) compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária.

O dispositivo omitido possibilitaria a inclusão (pelo Poder Executivo ou pelo Congresso Nacional) na proposta orçamentária para 2010 de reservas de recursos para compensação²¹, durante o exercício a que se refere, de proposições legislativas com impacto orçamentário-financeiro, de modo a garantir sua neutralidade fiscal, em observância ao exigido pelos arts. 14, I, e 17, § 2º, da LRF.

Permanece a possibilidade dada pela LDO de serem constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas, ainda que à revelia da legislação

²¹ O Poder Executivo tem reiteradamente recusado alternativas para compensação fiscal de proposições de iniciativa congressional, a exemplo do veto presidencial ao art. 13, § 3º e 4º da LDO/2009.



que as vincula. Esse mecanismo se constitui em um instrumento fortemente utilizado na geração de resultados fiscais.

4.3. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O Orçamento da Seguridade Social é formado pelas dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, submetendo-se aos mandamentos constitucionais previstos nos arts. 167, inciso XI, 194, 195, 196, 199, 200, 203, 204 e 212, § 4º, bem como ao que dispõe a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, no que tange ao limite mínimo de gastos com ações e serviços públicos de saúde.

Devido à ausência da lei complementar regulamentadora as LDOs têm definido provisoriamente o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e execução do orçamento, em conformidade com a referida Emenda Constitucional. A regra que tem vigido desde 2001, repetida no parágrafo único do art. 51 do PLDO - 2010, considera tais ações e serviços como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O caput do art. 51 deixa evidenciado que o Projeto de Lei deve contemplar integralmente os recursos necessários ao cumprimento do mínimo constitucional pertinente ao financiamento das ações e serviços de saúde. Isso significa que os aportes que o Congresso fizer ao setor por intermédio das emendas parlamentares serão recursos adicionais ao setor - e não complementares - para o cumprimento da EC 29/2000.

Da mesma forma, e em atendimento ao art. 7º, IV da Constituição, o projeto e a lei orçamentária deverão contemplar recursos para o atendimento do reajuste dos benefícios da seguridade social, garantindo-se ao valor do salário mínimo uma correção correspondente à variação real do PIB de 2008 ou outra sistemática que seja estabelecida em legislação superveniente. A projeção do PLDO 2010 indica uma elevação dos atuais R\$ 465,00 para R\$ 506,50.

O projeto repete a exigência da divulgação, pelo Poder Executivo, do demonstrativo das receitas e das despesas destinadas à seguridade social, juntamente com o relatório resumido de execução orçamentária. Tal demonstrativo nasceu da necessidade, identificada pelo Congresso Nacional e pelo TCU, de melhor acompanhamento da execução do orçamento da seguridade social.

Em suma, observa-se que o texto do PLDO mantém as determinações constantes da lei de diretrizes orçamentárias vigente. Desse modo, não apresenta inovações sobre os aspectos qualitativos relacionados às políticas públicas em saúde.

4.4. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Ao dispor sobre as diretrizes específicas do Orçamento de Investimento, o art. 54 determina que o mesmo abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a

voto, devendo constar todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada. Ficam ressalvadas dessa ordenação as empresas estatais cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

O dispositivo define como 'investimento' a aquisição de qualquer bem classificável no ativo imobilizado, à exceção daqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou destinados a terceiros. Registre-se que não se verificaram quaisquer alterações relevantes nas regras de registro e contabilização aplicáveis ao orçamento de investimento

4.5. DÉBITOS JUDICIAIS

A redação dada ao art. 29 do PLDO 2010 traz questão já apreciada pelo Congresso Nacional no PLDO 2009 e diz respeito à pretensão de retirar dos orçamentos dos Tribunais as dotações orçamentárias oriundas de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios e de requisições de pequeno valor. Tal interpretação do disposto no art. 100 da Constituição não foi aceita na oportunidade pelo Parlamento, mantida a programação nos Tribunais.

Conforme esclarece a Nota Técnica nº 04/DEPES/SOF/MP, as alterações na proposta permitirão alocar tais dotações, relativas aos órgãos da Administração direta de todos os Poderes da União e do Ministério Público, em unidade orçamentária específica sob supervisão do Ministério da Fazenda.

O argumento utilizado pelo Executivo para a mudança na interpretação do § 2º do art. 100 da Constituição Federal é a de que o termo "consignado" presente no citado dispositivo não tem o sentido de "alocado", visto que isso geraria uma contradição com o disposto no § 1º do mesmo artigo que determina que o orçamento das entidades de direito público deverá conter a verba necessária ao pagamento dos precatórios. Assim, os recursos não poderiam, ao mesmo tempo, constar do orçamento das autarquias e fundações e do Poder Judiciário.

A Nota Técnica destaca também que a inclusão das dotações orçamentárias, necessárias ao pagamento dos precatórios da Administração direta, em unidade orçamentária de Encargos Financeiros da União não trará nenhum prejuízo na gestão dessas despesas, pelo fato de que o procedimento a ser utilizado na execução do orçamento será o mesmo que é atualmente adotado para as autarquias e fundações públicas, por meio de descentralização dos recursos aos respectivos Tribunais nos quais foram proferidas as sentenças exequendas.

Acrescenta, ainda, que a exclusão das dotações orçamentárias destinadas ao pagamento dos precatórios do orçamento dos órgãos do Poder Judiciário conferirá maior transparência a esses orçamentos, uma vez que não é incomum considerar essas despesas como sendo desse Poder, especialmente as de pessoal e encargos sociais, criando distorção quando da avaliação das despesas pertinentes aos referidos órgãos.

E finaliza destacando que as referidas programações continuarão sendo consideradas despesas obrigatórias, ou seja, não estarão sujeitas a qualquer tipo de contingenciamento. Além disso, os Tribunais continuariam sendo responsáveis pelo gerenciamento e pelo pagamento das referidas despesas, conforme estabelece a Constituição Federal.

No mesmo sentido, o Parecer Nº 0170 – 4.2/2009 da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento acrescenta, em defesa da transferência dos precatórios das programações dos Tribunais para Encargos Financeiros da União, a alegação de que o *caput* do artigo 100 da Constituição Federal e seu parágrafo primeiro tratam do momento da elaboração do orçamento e da abertura de créditos adicionais, por isso adotou a expressão “inclusão”, enquanto que o parágrafo segundo cuida de uma segunda etapa, a da execução do orçamento. A disciplina do parágrafo segundo seria uma regra estabelecida tanto para a situação do *caput* quanto para a do parágrafo primeiro, ou seja, todas as dotações orçamentárias incluídas no orçamento, registradas na dotação do órgão ou entidade a que corresponde a despesa ou os créditos adicionais, destinadas ao pagamento de precatório ou RPVs, devem ser consignadas ou colocadas à disposição do Poder Judiciário no momento da execução do orçamento. Por isso consignar seria disponibilizar aquilo que já está orçado.

No entanto, ainda prevalecem posições contrárias sobre o assunto, sob a alegação de que o § 2º do art. 100 determina que os recursos em questão devem ser incluídos (consignados) diretamente ao Poder Judiciário. Relevante mencionar que o termo diretamente não constava das constituições até a de 1988 e sua inserção vincula-se à reiterada reticência dos estados e municípios em cumprir seus débitos judiciais. O paradigma federal do tratamento orçamentário para os precatórios poderia se replicar nos entes subnacionais.

Para compreender as posições técnicas divergentes, deve-se considerar que Fazenda Pública, mencionada no art. 100, *caput*, da Constituição, abrange o ente da Federação e demais pessoas jurídicas de direito público que lhe são vinculadas. Além disso, não há orçamentos de fundação, autarquia ou de órgão. Há sim o orçamento de cada ente da Federação, o qual abrange órgãos e entidade das respectivas administrações direta e indireta.

Então, a disposição constitucional que menciona a inclusão de dotação necessária ao pagamento de precatórios devidos pela Fazenda Pública no orçamento de pessoas jurídicas de direito público (art. 100, § 1º, da Constituição) seria dirigida, na esfera federal, à União, e não às diferentes fundações e autarquias. Como conseqüência, as dotações relativas a débitos da administração direta e as relativas a fundações e autarquias deveriam, sem qualquer distinção, ser consignadas diretamente ao Poder Judiciário, na lei orçamentária e em créditos adicionais.

A determinação constitucional alcança todos os entes da Federação e visa garantir o direito do credor. Ao se examinar a proposta no âmbito da União, geralmente se faz reflexão quanto à operacionalidade e pode-se chegar à conclusão de que determinadas mudanças proporcionam maior eficiência e transparência. De modo algum há a preocupação quanto a se o órgão a que a dotação tiver sido consignada irá ou não descentralizá-la ao Poder Judiciário. De fato, a União tem uma situação de caixa confortável. No entanto, nem sempre é o que ocorre com o conjunto de Estados e Municípios.

Com base nessa visão, a interpretação pretendida pelo Ministério do Planejamento não atenderia à disposição constitucional e poderia influenciar outros entes da Federação em adotar mesmo mecanismo, aumentando-se o risco de não liquidação dos precatórios devidos.

Solução intermediária, sem ferir o vontade do constituinte de 1988 e sem “inchar” indevidamente a programação de trabalho do Poder Judiciário, seria criar um órgão orçamentário ficto nos moldes dos Encargos Financeiros da União (EFU) sob a supervisão do Poder Judiciário, onde seria identificado por título cada um dos Tribunais aos quais seria consignada dotação correspondente às sentenças judiciais transitadas em julgado, ou a cada Tribunal corresponderia uma unidade orçamentária. Nesse sentido, estaria atendido o § 2º do art. 100 da Constituição, haveria a desejada transparência nos orçamentos dos Tribunais com a exclusão da programação de precatórios de seus orçamentos, não haveria a necessidade de se efetivar a descentralização do crédito orçamentário pois os próprios Tribunais exeqüentes poderiam ter acesso a esse órgão ficto.

A existência de vários órgãos administrativos gerindo um mesmo órgão orçamentário não é fato novo na técnica orçamentária federal pois já ocorre nos orçamentos da União, a exemplo do Órgão: *73000 Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios*, que possui as unidades orçamentárias:

73101 Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda;

73104 Recursos sob Supervisão do Ministério de Minas e Energia;

73107 Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação;

73109 Recursos Sob Supervisão do Ministério do Esporte; e

73111 Recursos sob Supervisão do Ministério do Meio Ambiente.

Medida elogiável foi a introdução no art. 12, XXI, do PLDO 2010, de disposição determinando a discriminação, em categorias de programação específicas, das dotações destinadas ao cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado de empresas estatais dependentes. Tal especificação já vem sendo adotada por empresas dependentes, todavia, inexistia norma expressa nesse sentido.

4.6 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

As condições gerais para a realização de transferências voluntárias estão previstas no art. 25 da LRF, que atribui à lei de diretrizes orçamentárias o papel de estabelecer outras condições e exigências.

O PLDO 2010 dispõe que a realização de transferências voluntárias, dependerá da comprovação, por parte do conveniente, até o ato da assinatura do instrumento de transferência, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

A contrapartida necessária foi estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano, tendo como limite mínimo e máximo:

Transferências Voluntárias – limites de contrapartida (PLDO 2010)

Unidade da Federação		Contrapartida	
		Limite mínimo ²²	Limite máximo ²³
Municípios	Municípios até 50 mil habitantes	2 %	4 %
	Municípios acima de 50 mil habitantes localizados nas áreas do PNDR ²⁴ , SUDENE, SUDAM e SUDECO	4 %	8 %
	Demais Municípios	8 %	40 %
Estados/DF	Estados e DF nas áreas do PNDR, SUDENE, SUDAM e SUDECO	10 %	20 %
	Estados e DF – demais áreas	20 %	40 %
	Consórcios Públicos	2 %	4 %

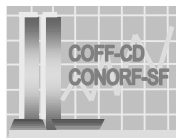
São amplas as possibilidades de redução dos limites mínimos de contrapartida para os Municípios e para os consórcios públicos. As ações que podem ser beneficiadas são as seguintes:

- a) doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros;
- b) assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como aquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- c) defesa civil em Municípios comprovadamente afetados, desde a notificação preliminar do desastre, enquanto os danos decorrentes subsistirem, não podendo ultrapassar 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ocorrência do desastre;
- d) programas de educação básica;
- e) segurança pública;
- f) saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação, regularização fundiária, defesa sanitária animal, defesa sanitária vegetal e com as ações do Programa Infra-estrutura Hídrica;
- g) programações do PAC e do Plano Amazônia Sustentável (PAS);
- h) do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

²² “Art. 39, § 2º Os limites mínimos de contrapartida dos Municípios e Consórcios Públicos poderão ser reduzidos, em diversas situações, mediante justificativa do titular do órgão concedente.”

²³ “Art. 39, § 3º Os limites máximos de contrapartida poderão ser ampliados para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas ou para atender condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.”

²⁴ PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional.



i) destinadas aos Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, com IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteira ou nas Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDES;

j) destinadas aos Municípios com registro de certificação de comunidades remanescentes de quilombos, ciganos e indígenas;

O PLDO 2010 aumentou ainda mais a relação para incluir as ações relativas à:

a) implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação e de Modernização da Infraestrutura de Tecnologia da Informação no Poder Judiciário;

b) programa Territórios da Cidadania;

c) consórcios públicos.

Uma disposição importante no PLDO 2010 (art. 40) é a que trata do momento em que os órgãos conveniados (Estados, Distrito Federal e Municípios) devem demonstrar o cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária. Na redação da LDO 2009 (art. 41), era na liberação financeira dos recursos que deveriam ser aferidos os requisitos de regularidade fiscal e tributária²⁵ emitida pelo CAUC - Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios - do SIAFI.

Com a nova redação, o momento de verificação é o da assinatura do convênio ou instrumento congênere e também quando da liberação da primeira parcela dos recursos ou da parcela única. A liberação das demais parcelas pode ser feita sem a verificação da regularidade. A mudança visou evitar a descontinuidade de projetos iniciados.

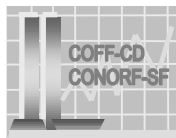
O prazo de regularização, por parte dos órgãos convenientes, de pendências que motivem a suspensão ou o impedimento de liberação de recursos foi aumentado de 30 para 45 dias. No entanto, o poder Executivo excluiu do PLDO 2010 o dispositivo que determinava a justificação, pelo ordenador de despesa, da demora para a transferência de recursos, uma vez verificada a regularidade do conveniente.

A regulação das transferências da União para a execução de ações de defesa civil é remetida para a Lei no 11.775, de 17 de setembro de 2008²⁶. Ao definir tais ações como “transferências obrigatórias” a lei pretende excluí-las do alcance das exigências de regularidade fixadas no art. 25 da LRF para as “transferências voluntárias”. Esse mesmo expediente já foi utilizado para viabilizar as transferências do PAC, conforme dispõe a lei 11.578, de 2007.

Nessa mesma linha o art. 45 da LDO 2010 diz que a destinação de recursos a outros entes da federação e consórcios públicos para as realização de

²⁵ Os requisitos de regularidade do ente para receber transferências voluntárias da União são estabelecidos pela Constituição, LRF, LDO e Instruções Normativas;

²⁶ “Art. 51. São obrigatórias as transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de defesa civil destinadas ao atendimento de áreas afetadas por desastre que tenha gerado o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência.”



ações de competência exclusiva da União não se consideram como transferências voluntárias. A flexibilização das transferências voluntárias é agravada com a exclusão do art. 46 da LDO 2009, que proibia, em observância à Constituição, as transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios que não cumpram os limites constitucionais de aplicação em educação e saúde, em atendimento ao disposto no art. 25, § 1o, inciso IV, alínea “b”, LRF.

É notável a prioridade aos consórcios públicos na LDO 2010. De fato, o art. 46 determina que, quando houver igualdade de condições entre Estados, Distrito Federal e Municípios e os consórcios públicos para o recebimento de transferências de recursos nos termos desta Seção, os órgãos e entidades concedentes deverão dar preferência aos consórcios públicos.

A exclusão do parágrafo único do art. 44 da LDO 2009 (atual art. 43) teve como objetivo evitar a possibilidade de serem promovidos empenhos no final do exercício sem a especificação clara do beneficiário, os denominados empenhos em favor do próprio órgão.

O art. 56 da LDO 2010 trata da faculdade atribuída ao Poder Executivo para alterar fontes, identificadores de uso e de resultado primário e modalidade de aplicação da programação orçamentária, conforme ilustra o quadro seguinte. A alteração promovida foi no sentido de evitar a necessidade de envio de projeto de lei de crédito adicional quando se trata de incluir ou acrescer modalidade 50 (entidade privada), com base em redução das dotações incluídas pelo CN lei orçamentária. A mudança, nesse caso, poderá ser feita mediante portaria do dirigente máximo de cada órgão.

Foi suprimido adicionalmente a parte final do inciso III do art. 55 que permitia ao Executivo alterar o identificador de resultado primário, nas condições do § 5º27, que vedava a alteração do identificador de resultado primário 3 quando a respectiva programação houver sido incluída pelo Congresso Nacional.

Outra alteração constante do § 3º do art. 55 do PLDO 2010 é a caracterização de dois tipos de excesso de arrecadação, decorrentes de fonte primária ou de fonte financeira.

Ao tratar do tema relativo à necessidade do Poder Executivo A encaminhar encaminhados projetos de lei específicos relativos a créditos destinados ao atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, dívida e determinadas categorias de programação, com vistas a evitar conflitos decisórios, o § 4º do art. 56 permite a cumulação quando o crédito especial se destinar à criação de unidades orçamentárias, evitando-se assim a necessidade de envio de vários PLs.

O § 2º do art. 58 determina que os grupos de natureza de despesa de créditos extraordinários abertos ou reabertos no exercício, destinados, exclusivamente, ao atendimento de despesas relativas à calamidade pública, poderão ser alterados por ato do Poder Executivo, observado o disposto no § 7o do art. 56 desta Lei, para adequá-los à necessidade da execução. A idéia é evitar a necessidade de abrir novo crédito extraordinário no caso, por exemplo, de mudança

²⁷ O § 5º do art. 56 da LDO 2009 foi vetado pelo Poder Executivo.

da programação entre os grupos de natureza de despesa pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos, por exemplo.

O PLDO 2010, ao tratar da execução provisória do projeto de lei orçamentária de 2010, caso não aprovado tempestivamente, inclui as seguintes novas possibilidades:

- a) despesas com a realização das eleições de 2010; e,
- b) despesas de capital relativas às ações contempladas no Orçamento de Investimento e às consideradas prioritárias no Projeto desta Lei, desde que estejam em execução no exercício de 2009.

As despesas consideradas prioritárias são aquelas relacionadas no art. 4º, quais sejam, as constantes da programação do PAC, do PPI e do Anexo de Metas e Prioridades.

4.7. TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

A destinação (ou incorporação) de recursos públicos ao patrimônio privado sempre foi alvo de severas restrições nas leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional, especialmente após a CPI do Orçamento, em 1993.

Devido a denúncias de irregularidades, o Parlamento sempre adotou como regra vedar a realização de transferências ao setor privado, estabelecendo algumas exceções, que ficavam sujeitas a restrições e condições para sua inclusão na Lei de Meios e posterior liberação de recursos por meio de subvenções, auxílios e contribuições.

Tal postura conservadora do Legislativo, encontra amparo nas vedações constantes na própria Constituição (art. 199, §2º, art. 213, I) e na Lei nº 4.320/64 (arts 19 e 21), que restringem a realização de transferências a determinadas entidades. Além disso, atendem ao disposto no art. 4º, I, f e art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000).

Em choque com a postura adotada há décadas pelo Congresso Nacional, o PLDO 2010, nas redações sugeridas dos arts. 32, 33 e 34 – que tratam, respectivamente, das alocações a título de *subvenções sociais*, *contribuições correntes* e *auxílios* – afasta a regra de vedação ao liberalizar diversas dessas condições.

Diante do exposto, mostra-se oportuno e conveniente restabelecer a redação original dos *caputs* dos artigos 32, 33 e 34 das leis de diretrizes orçamentárias.

Subvenções Sociais (art. 32)

A destinação de recursos a título de subvenções sociais – restrita a entidades sem fins lucrativos que atuem nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação – está condicionada ao atendimento de pelo menos uma das quatro condições descritas na própria lei de diretrizes orçamentárias. Uma dessas condições é a de que a entidade preste atendimento direto ao público,

gratuitamente, e seja registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

O PLDO 2010, entretanto, tira a eficácia dessa condição de registro no CNAS, pois, de acordo com o inciso I do art. 32 do projeto, a subvenção passa a poder ser concedida à entidade “certificada em outro órgão competente das demais áreas de atuação governamental” (cultura, saúde e educação). Deve-se mencionar que tal proposta já foi anteriormente encaminhada pelo Executivo – quando do envio do PLDO 2009 -, sendo naquela ocasião rejeitada pelo Congresso, que restaurou a redação original do dispositivo.

Além disso, não se tem notícia de que haja órgãos formalmente competentes e factualmente aptos à administração de registros semelhantes aos do CNAS. É preocupante a possibilidade de que diferentes bases de dados impliquem normas diversas para efeito dos registros, sujeitando entidades que se encontrem em situações distintas à aplicação, pelo Poder Público, do mesmo tratamento, no que diz respeito à transferência de recursos. Em face dessas preocupações, nada justifica a alteração proposta no PLDO 2010.

Contribuições Correntes (art. 33)

O projeto amplia a possibilidade de se alocar recursos, a título de contribuições correntes, ou seja, “a fundo perdido”, em entidades privadas. Desde a regulamentação da matéria, pela Lei nº 10.707/2003 (LDO 2004), a destinação de recursos a esse título só poderia se dar sob as seguintes modalidades:

a) existência de lei específica; ou

b) submissão a processo seletivo para execução em parceria com a Administração Pública Federal; o que significa dizer que, para esse tipo de alocação, a entidade não poderia (ou deveria) estar *a priori* nominalmente prevista no Orçamento.

A proposta, contudo, cria duas outras possibilidades de concessão dessas contribuições:

c) estarem as entidades “nominalmente identificadas no Orçamento”;

ou

d) serem tais entidades “escolhidas” pela Administração para execução de programas e ações governamentais.

As novas possibilidades propostas não só acabam de fato com o processo seletivo na escolha das entidades como também tornam inócuas as exigências previstas para as subvenções sociais. Como justificar a manutenção da série de exigências para a liberação de recursos a título de subvenções sociais – transferências de inegável importância social, porquanto se destinam a atender entidades que atuam junto às camadas mais carentes da população nas áreas da saúde, educação e assistência – e praticamente nada exigir para as contribuições correntes? A permanecerem os termos descritos nos itens “c” e “d” acima, basta o governo classificar todas as transferências correntes a entidades privadas como contribuições correntes para não ter que observar as diversas exigências existentes na concessão das subvenções sociais.

Além disso, a possibilidade de “escolha” da entidade beneficiada, sem qualquer processo seletivo, fere o princípio constitucional da impessoalidade. Nesse sentido, inclusive, pode-se citar o Acórdão TCU nº 1331/2008 – Plenário, que em seu item 9.2.2, orienta no sentido de que os órgãos e entidades da Administração Pública instituem processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos.

Não menos importante é a necessidade de se ajustar o dispositivo que trata da prorrogação ou renovação de convênios para alocação de recursos em entidades privadas. Nos casos em que a contribuição corrente for autorizada em lei específica, naturalmente será sempre possível a renovação ou a prorrogação dos respectivos convênios; por outro lado, em não havendo tal legislação, seria recomendável nova seleção, o que se mostra inviável com a implementação de renovações e prorrogações.

Não há que se falar em renovação de convênio quando a destinação de recursos a entidade se dá a título de contribuição corrente sem respaldo em lei específica. Tal contribuição visa dar continuidade a atividade já desenvolvida por entidades que atuam em programas e ações de interesse estatal; logo, contribuições dessa espécie devem-se restringir ao valor efetivamente disponível no orçamento em que é realizada a transferência, não havendo base para firmar ajustes que superem os créditos existentes (art. 167, II, da Constituição) ou extrapolem os exercícios financeiros em que são previstos.

Auxílios (art. 34)

Na concessão de auxílio voltado a entidades que atuam na área da saúde busca-se alterar a exigência de registro no CNAS por “certificação como entidade beneficente de assistência social na área da saúde.” A redação proposta foi tentada sem sucesso no PLDO 2009, porquanto rejeitada pelo Congresso. Por essa razão e pelos mesmos motivos expostos em relação às Subvenções Sociais, entendemos que deva ser restaurada a redação constante na LDO 2009.

Registre-se que o PLDO insere ainda duas novas modalidades de auxílios nos incisos IX e X do art. 34:

e) a cooperativas e/ou associações compostas por pessoas físicas reconhecidas como catadores de materiais recicláveis; e

f) a entidades voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, em especial as que exerçam atividades junto a populações ribeirinhas, quilombolas, indígenas, assentados da Reforma Agrária, pescadores artesanais, crianças e adolescentes, agricultores familiares e trabalhadoras rurais.

As regras concessivas de auxílios e subvenções sociais para entidades privadas sempre beneficiaram as atuações na área de saúde, educação e assistência social. Já o art. 204, inciso I da Constituição aponta, entre as diretrizes da assistência social, a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, *“bem como a entidades beneficentes e de assistência social”*. Assim,

cabe às entidades beneficentes e de assistência social dar execução aos referidos programas.

Todavia, as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, bem como as entidades que congregam assentados da reforma agrária e trabalhadores rurais são categorias que não se coadunam com o perfil daquelas entidades autorizadas constitucionalmente a dar execução às ações governamentais. Dessa forma, as novas previsões de auxílios não parecem guardar conformidade com as limitações afetas às transferências públicas realizadas a título de auxílios, devendo tanto as duas novas modalidades propostas, como a já contida no inciso VIII, referente a portadores de necessidades especiais, serem beneficiadas por meio de entidades de assistência social.

Por fim, deve-se destacar a vedação prevista no art. 2º, §8º, da Lei nº 8.629/93²⁸, segundo o qual: *“a entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos”*. Portanto, havendo a participação, ainda que indireta, estará impedida a concessão de recursos públicos, inclusive de auxílios, motivo pelo qual a permissão prevista no inciso X do art. 34 deve levar em consideração as demais restrições legais existentes para a consecução de tais repasses.

Dessa forma, as novas previsões de auxílios não parecem guardar conformidade com as limitações afetas às transferências públicas realizadas a título de auxílios.

Construções e Ampliações em Entidades Privadas (art. 36)

A redação proposta visa viabilizar a realização de despesas com construção e ampliação em cooperativas e/ou associações compostas por pessoas físicas reconhecidas como catadores de materiais recicláveis.

Sobre este tópico, é importante ressaltar que sempre foi extremamente restrita a possibilidade de realização de construções com recursos federais em entidades privadas. As LDO's de 1991 e 1992 vedavam, sem qualquer exceção, a inclusão no orçamento da União de auxílios para entidades privadas. Nos anos subseqüentes, abriram-se exceções, de maneira que, até a edição da LDO 1997, três tipos de entidades podiam se beneficiar com tais recursos: as de ensino, as cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente e as voltadas para as ações de saúde prestadas pelas Santas Casas de Misericórdia, estas quando financiadas com recursos externos.

Com o advento da LDO 2000, foi vedada a destinação de recursos federais para construção em entidades privadas, permitindo, porém, gastos com aquisição de equipamentos. Porém, a partir da LDO 2009, foi aberta a possibilidade de realização de tais despesas (construção e ampliação) em entidades voltadas ao atendimento de pessoas portadoras de necessidades especiais (VIII, art. 34, c/c art. 36, I, da Lei nº 11.768/2009).

²⁸ Trata da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Para 2010, o Executivo pretende liberalizar ainda mais as restrições, permitindo agora que cooperativas e/ou associações compostas por pessoas físicas reconhecidas como catadores de materiais recicláveis possam também realizar construções, ampliações e até adquirir imóveis com recursos públicos federais.

Aquisição de Equipamentos por Entidades Privadas (art. 36, I, b)

No que tange à aquisição de equipamentos e a realização de despesas com a instalação desses aparelhos, não havia vedação nas LDO's anteriores. Todavia, a redação proposta pelo Executivo no PLDO 2010 amplia demasiadamente a possibilidade desses gastos, pois a realização de obras não mais se circunscreverá à adequação das plantas físicas que receberão os equipamentos do convênio nem se limitará tal adequação aos equipamentos adquiridos com recursos federais.

Além disso, a proposta permite que se executem obras de adequação para receber equipamentos adquiridos em exercícios anteriores, permitindo o "descasamento" temporal entre a aquisição do equipamento e a sua instalação e entrada em funcionamento, o que poderá prejudicar o adequado monitoramento dessa despesa. Em outras palavras, é recomendável que o convênio ou acordo que orientou essa despesa contemple necessariamente a instalação do aparelho (com a devida adequação física do local), de forma a permitir o seu efetivo funcionamento.

Conclusão de Obras em Andamento (art. 36, I, d)

Conforme exposto anteriormente, a LDO 2000 vedou a destinação de recursos federais para construção em entidades privadas, permitindo, porém, gastos com aquisição de equipamentos. Com a Lei nº 11.439, de 2006, essa regra foi flexibilizada tão-somente como forma de permitir a conclusão das obras iniciadas antes da vedação definitiva em 2000. Portanto, a inserção pelo Congresso da alínea "c" do inciso I do art. 36, na LDO para 2007, teve o único intuito de dar continuidade às obras iniciadas até 1999 com recursos públicos federais, permitindo a conclusão de obras em caráter temporário, com a finalidade de viabilizar, excepcionalmente, a conclusão de despesas já iniciadas e não concluídas até aquele momento.

Portanto, não se justifica a manutenção do dispositivo de forma definitiva na LDO. De fato, já com três anos de vigência da ressalva, não há necessidade de sua manutenção. Afinal, as obras que o Congresso pretendeu ver concluídas são aquelas iniciadas com recursos federais há quase 10 anos.

Todavia, em flagrante desencontro, o PLDO 2010 propõe redação que permite a conclusão de obras cujo início tenha ocorrido até 2006. Ora, se desde 2000 nenhuma obra de construção poderia ter sido legalmente iniciada no país com recursos federais, não há que se falar em obras iniciadas até 2006.

Participação de Agente Político na Administração de Entidade Privada Beneficiada (art. 36, § 5º)

O PLDO também cria nova flexibilização na regra que impede a transferência de recursos a entidades em que agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública seja dirigente. A abertura prevista no §5º do art. 36 do projeto estabelece que a restrição não alcança casos em que a nomeação para a direção da entidade privada decorrer de imposição legal.

Em que pese a aparente coerência do dispositivo, a flexibilização proposta não guarda conformidade com a regra restritiva original. De fato, a idéia que norteou a inserção da vedação foi afastar qualquer forma de ingerência política na destinação discricionária de recursos públicos. Portanto, em nada altera a intenção original da norma proibitória o fato de a nomeação para a entidade privada haver se dado por imposição legal, uma vez que não afastará a possibilidade de ingerência que justificou a regra. Além disso, uma vez que se trata de transferência discricionária, não há que se falar em qualquer obrigação do Estado para com a entidade que justifique a flexibilização.

Exigência de Contrapartida (art. 37)

Até a LDO 2009, exigia-se das entidades privadas – com exceção das que atuassem nas áreas da saúde, educação e assistência social – a apresentação de contrapartida para o recebimento de recursos federais. O projeto retira o caráter obrigatório dessa contrapartida, deixando-a optativa por parte do concedente.

Quanto à proposta, deve-se destacar a diversidade de tratamento concedido a entes públicos e privados. Todos os entes públicos que integram a Federação devem necessariamente prestar contrapartida para recebimento de recursos federais. Para as entidades privadas, no entanto, passa a ser mera faculdade.

Ademais, todas as destinações a entidades privadas exigem a atuação prévia da entidade nas áreas em que se pretende efetivar as concessões, sendo perfeitamente viável a prestação de contrapartidas, mesmo que em pessoal ou material.

Trata-se, portanto, de mais uma liberalidade na alocação de recursos públicos em entidades privadas.

4.8. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O art. 55 da LDO 2010 trata da faculdade atribuída ao Poder Executivo para alterar fontes, identificadores de uso e de resultado primário e modalidade de aplicação da programação orçamentária. Para uma melhor compreensão dos conceitos, consolidamos as informações no seguinte quadro.

Alteração de Fontes, IU, IRP e Modalidade de Aplicação da LOA

Item da LOA	Utilidade	Efeito pretendido	Instrumento de alteração – LDO 2009	Instrumento de alteração – LDO 2010
Fontes	Indica a origem da receita – fonte de financiamento das estatais ou fonte de recursos do orçamento fiscal e seguridade social.	Troca (substituição de uma fonte por outra).	- Portaria do MPOG para orçamento de investimento; e, - Portaria da SOF para as fontes (art. 56, I e III).	Não houve mudanças
Identificadores de uso - IU	Indicar se os recursos compõem contrapartida nacional ou outras aplicações.	Troca (substituição de um identificador por outro).	Portaria da SOF.	Não houve mudanças

Item da LOA	Utilidade	Efeito pretendido	Instrumento de alteração – LDO 2009	Instrumento de alteração – LDO 2010
Identificadores de Resultado Primário - IRP	Indica se a despesa é primária ou financeira ou se integra o PPI.	Troca (substituição de um identificador por outro).	Portaria da SOF.	Não houve mudanças
		Modificar identificador de resultado primário 3 (PPI).	Restrição na alteração quando incluído pelo CN (art. 56, § 5º - vetado).	Sem restrições
Modalidade de Aplicação - MA	Indica se o recurso será aplicado diretamente pelo governo federal (90), estadual (30), municipal (40), entidade privada (50) ou consórcio público (71).	Incluir ou acrescentar <i>modalidade 50</i> (entidade privada), com base em redução das dotações incluídas pelo CN	Projeto de lei de crédito adicional.	Portaria do dirigente máximo de cada órgão
		Incluir ou acrescentar outras modalidades, com base em redução das dotações incluídas pelo CN	Portaria do dirigente máximo de cada órgão.	Não houve mudanças
		Incluir ou acrescentar <i>modalidade 50</i> (entidade privada com base na redução da modalidade <i>modalidade 99</i> (a definir)	Portaria do dirigente máximo de cada órgão.	Não houve mudanças
		Demais alterações.	Diretamente no SIAFI (§ 2º do art. 55).	Não houve mudanças

Dentre as inovações introduzidas na seção VIII destacamos:

a) supressão dos §§ 3º e 6º do art. 56 da LDO 2009, eliminando exigência de projeto de lei de crédito adicional para inclusão e acréscimo de recursos na modalidade 50, a partir de redução de dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional.

b) Inclusão de novo parágrafo (§ 4º) no art. 56 do PLDO 2009, para estabelecer que, no caso da criação de unidades orçamentárias, o projeto de lei de crédito poderá contemplar programações com todos o GNDs, ou seja, não será necessário encaminhar, nesses casos, projetos de lei de créditos específicos para o atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, dívida e demais categorias de que trata o § 2º do art. 56;

c) Exclusão do § 5º do art. 58 da LDO 2009, que trata da disponibilização pela SOF/MPOG, mensalmente, de banco de dados com os créditos abertos com base na autorização da lei orçamentária. Considera-se que a exclusão proposta poderá prejudicar o controle pelo Congresso Nacional dos créditos suplementares abertos.

d) Inclusão de novo parágrafo no art. 58 do PLDO 2010, para autorizar o Poder Executivo a alterar os grupos de natureza de despesa de créditos extraordinários abertos ou reabertos no exercício, destinados, exclusivamente, ao atendimento de despesas relativas à calamidade pública, a fim de adequá-los à necessidade da execução. O dispositivo se justifica em face da dificuldade do dimensionamento preciso do tipo de despesa necessária nas situações que ensejam a abertura de créditos extraordinários;

e) Exclusão do art. 59 da LDO 2009 que disciplina o conteúdo das medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário. De fato, parte do atual

dispositivo figura desnecessário, vez que repete disciplina constante da Constituição Federal. No entanto, a parte final do dispositivo trata de disciplina essencial à análise da MP pelo Congresso Nacional, pelo que se sugere seja mantido, com uma redação que garanta que os créditos extraordinários contemplem exclusivamente programações diretamente vinculadas ao fato que motivou sua adoção;

f) Inclusão de parágrafo único no art. 63 do PLDO 2010, para determinar que os créditos especiais e extraordinários reabertos serão incluídos no SIAFI, exclusivamente, por meio de transmissão de dados do SIDOR. A sistemática proposta não prejudica o controle ou as prerrogativas do Congresso Nacional, pelo que pode ser aceito.

g) Exclusão do art. 66 da LDO 2009, que trata da obrigatoriedade de envio, pelo Poder Executivo, de projetos de lei de crédito adicional, quando seja estimado aumento das despesas primárias obrigatórias. A exclusão deste dispositivo prejudica sensivelmente o controle pelo Congresso Nacional, principalmente sobre a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na LDO. Nestes termos, sugere-se a sua manutenção na LDO 2010, acrescido da exigência de que os recursos para os créditos suplementares sejam provenientes, exclusivamente, de excesso de arrecadação de receitas do exercício ou cancelamento de despesas primárias constantes da lei orçamentária vigente.

h) Inclusão de novo artigo na LDO 2010 (art. 67) para autorizar o Poder Executivo a adequar, mediante decreto, os códigos e os atributos das ações consignadas na LOA 2010 e seus créditos adicionais àqueles constantes do Plano Plurianual – PPA. Considera-se que a alteração proposta não prejudica o controle ou interfere nas competências do Congresso Nacional, desde que observem o PPA.

i) Inclusão no rol de ações passíveis de execução provisória, na hipótese de a Lei Orçamentária de 2010 não ser sancionada até 31 de dezembro de 2009, as relativas às eleições de 2010, as contempladas no Orçamento de Investimento e as consideradas prioritárias no Projeto da LDO, desde que estejam em execução no exercício de 2009. A continuidade dos investimentos das estatais, conforme a Mensagem, ampara-se no fato de as mesmas atuarem sob as regras da livre iniciativa, concorrendo com empresas privadas. As despesas consideradas prioritárias são aquelas relacionadas no art. 4º, quais sejam, as constantes da programação do PAC, do PPI e do Anexo de Metas e Prioridades.

4.9. DISPOSIÇÃO SOBRE LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO E EMPENHO

Com o objetivo de assegurar o alcance das metas fiscais do exercício, a LRF define dois instrumentos de ajuste da execução da lei orçamentária anual.

O primeiro refere-se à programação financeira e ao cronograma anual de desembolso mensal, elaborados até 30 dias após a publicação da LOA, com o objetivo de indicar aos diversos Órgãos como serão executadas as dotações fixadas no orçamento (art. 8º da LRF).

O segundo instrumento possibilita ao Executivo avaliar, bimestralmente, se o comportamento das receitas segue o previsto na lei orçamentária anual, e tomar as medidas necessárias para o ajuste da programação. Diz o art. 9º da LRF que, se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização

da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas pela LDO, os Poderes e o Ministério Público, promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira das dotações contidas na lei orçamentária aprovada – procedimento denominado contingenciamento.

Compete à LDO definir as regras e procedimentos para a elaboração dos atos que colocarão em vigor esses dois instrumentos e para a divulgação das informações que embasaram as decisões. Quanto a essas regras e procedimentos, o PLDO 2010 não apresenta novidade em relação às diretrizes de leis anteriores, tema objeto dos arts. 70 a 72 do projeto.

A despeito de a sua necessidade ser reconhecida em determinadas circunstâncias, o Poder Executivo, dada a falta de critérios na LDO, tem ampla liberdade de determinar quais as programações que são atingidas durante a execução orçamentária.

Nos últimos exercícios, a LDO tem conferido ao Executivo a competência para apurar o montante necessário de limitação. O montante de contingenciamento é determinado por um conjunto de fatores que pode prejudicar o alcance das metas de resultado primário ou nominal, entre as quais a frustração da arrecadação prevista e a estimativa de aumento das despesas obrigatórias. Em anos anteriores o Poder Executivo considerou também, como motivador do valor contingenciado, o montante de créditos extraordinários, ainda que discricionários.

Vale ressaltar também que parcela do contingenciamento foi justificado, no passado, pelo esforço fiscal superior ao valor da meta fixada na LDO. A interpretação de que o valor da meta fixada na LDO é um valor mínimo aumenta excessivamente o poder do Executivo em alterar a lei orçamentária.

Com relação ao contingenciamento provocado pelo aumento das despesas obrigatórias, é importante que a iniciativa se faça acompanhar de todas as informações e da metodologia de cálculo que dêem maior transparência às previsões das despesas. Do mesmo modo, é necessário a indicação dos instrumentos legais da correção da programação das despesas orçamentárias, seja por meio de projeto de lei de crédito adicional ou por meio de Decreto.

O Congresso Nacional, no uso de suas atribuições constitucionais, deve fixar critérios e procedimentos que confirmem maior transparência ao mecanismo do contingenciamento e de seleção de prioridades. Em decorrência, há necessidade de que se estabeleçam, no PLDO 2010, regras que preservem a higidez fiscal preconizada na LRF, sem que a lei orçamentária seja refeita unilateralmente sob o argumento de política fiscal austera. Apresenta-se, a seguir, a exemplo das seguintes sugestões, já acolhidas parcialmente em LDOs anteriores, mas que devido ao fato de restringir a ação do Executivo, são sistematicamente rejeitadas:

a) definir mecanismos de maior rigor e transparência nos contingenciamentos promovidos em função do aumento das despesas obrigatórias;

b) restringir a abertura de créditos adicionais para atender despesas discricionárias com recursos provenientes de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, durante a vigência de contingenciamento;

c) estabelecer limites e/ou regras mais rigorosas para o tratamento de despesas inscritas em restos a pagar, considerando-as no cálculo do resultado primário do exercício em que as despesas correspondentes foram empenhadas;

d) vedar a abertura de créditos especiais e suplementares relativos a despesas primárias, mediante a utilização de fontes de receita financeiras; na prática, a utilização de fontes financeiras viabiliza a abertura de créditos adicionais para o atendimento de novas despesas primárias, tendo como fonte indireta aquelas provenientes de despesas autorizadas no orçamento e que foram contingenciadas.

5. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O capítulo IV do PLDO 2010 dedica-se à abordagem da dívida pública federal, sendo ali estabelecidos os critérios de correção monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada, a previsão de classificação própria e exclusiva das despesas com o refinanciamento da dívida, e a exigência autorização legal específica para que despesas sejam passíveis de financiamento por meio da emissão de títulos da dívida pública. Além disso, o texto prevê a destinação de recursos provenientes de operações de crédito externas, contratadas junto a organismos multilaterais, para a cobertura de despesas com amortização ou com encargos da dívida externa, assim como para a substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

A proposta não apresenta alterações em relação à LDO em vigor. É lícito, contudo, que se aponte para o fato de que o texto proposto favorece, em certa medida, a ampliação do endividamento público, pois não estabelece vedações ou, ao menos, restrições às despesas passíveis de financiamento mediante a emissão de títulos públicos. Para que o financiamento aconteça, basta que leis extra-orçamentárias assim prevejam.

6. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Há muito o Estado vem buscando disciplinar seus gastos com pessoal, culminando com o art. 169 da Constituição de 1988, ao exigir autorização prévia na LDO e dotação na LOA para alterações em tais gastos, conformando-os às possibilidades do Erário. As LDOs têm criado, progressivamente, procedimentos que visam dar transparência e confiabilidade às informações relativas às despesas com pessoal. Assim, as autorizações para qualquer aumento das despesas com pessoal, desde a Lei nº 9.995/2000 (LDO/2001), art. 62, vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual – atualmente o Anexo V.

Tal delegação legislativa mostrou-se a mais adequada com o tempo, pois o conjunto dos recursos somente estará disponível no curso do processo de elaboração orçamentária, momento em que as fontes de financiamento são avaliadas e apropriadas.

Para assegurar a perfeita coerência das alterações nas despesas com pessoal com a disponibilidade de recursos para o exercício financeiro vindouro, há de existir estrita vinculação dos valores constantes das autorizações relacionadas no Anexo V da LOA/2010 com as dotações presentes nas programações de trabalho dos órgãos que integram a mesma lei, de preferência com a funcional programática sendo mencionada no Anexo V.

Aparentemente, o Projeto apresenta evolução no que se refere à publicação do saldo remanescente do Anexo V do exercício anterior, ao distinguir os saldos para criação daqueles destinados à admissão. Todavia, entendemos que a possibilidade de se utilizar tal saldo remanescente contraria a Constituição uma vez que a autorização deve constar especificamente das LDOs, ou seja, deve ser anual e renovada no caso de não ser utilizada num determinado exercício.

Assim, as autorizações e dotações consignadas para a criação de cargos, funções e empregos em um exercício não podem ser transferidas para o seguinte sem a apreciação de sua conformação com os recursos daquele exercício, até porque não existe a figura de “restos a pagar” específicos para alterações nas despesas com pessoal.

Da mesma forma, condicionar a utilização do saldo físico (número de cargos, funções e empregos) de exercícios anteriores à existência de disponibilidade orçamentária no exercício, e não aos limites orçamentários fixados pelo Anexo V, torna inócua a autorização específica da LDO, exigida pelo art. 169, § 1º da Constituição. Significa que, havendo economia orçamentária ou abertura de crédito adicional durante o exercício, esses recursos poderão ser utilizados para novas admissões, desde que limitada aos quantitativos físicos não utilizados no exercício anterior, independente de haver ou não a extrapolação dos limites orçamentários autorizados no Anexo V.

Ademais, é questionável o fato de a LDO delegar a um decreto matéria que a Constituição lhe reservou especificamente. Nesse sentido, propõe-se a vedação expressa do reaproveitamento de autorizações de um orçamento para o subsequente por ferirem disposições constitucionais e a técnica orçamentária.

O PLDO 2010 também estabelece que somente serão autorizadas novas despesas com pessoal e encargos sociais quando amparadas por projetos de lei ou medida provisória, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2009. Disposição semelhante já constou da LDO/2009. No entanto, ao encaminhar o Anexo V da LOA 2009, o Poder Executivo não discriminou os projetos de lei correspondentes aos limites autorizados. O detalhamento do Anexo, em relação ao Poder Executivo, continua sendo por áreas de governo, o que impossibilita o controle dos saldos efetivamente utilizados, pois a criação ou o preenchimento de um cargo pode estar relacionado a mais de uma área de Governo.

Entendemos, também, que, além dos projetos de lei e medidas provisórias, devam constar do referido Anexo despesas amparadas por leis que parelem a criação de cargos ou concedam aumento de forma escalonada. Nesses casos, a parcela a ser implementada no exercício seguinte deve vir autorizada no Anexo citando-se a respectiva lei.

A aplicação das exigências do art. 82 do PLDO 2010 exclusivamente aos projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União em tramitação no Poder Legislativo na data da publicação desta Lei, e não aos do Executivo, mostra tratamento discriminatório e enseja sua generalização.

Questão ainda por ser disciplinada pelas LDOs relacionada a gastos com pessoal diz respeito às parcelas indenizatórias pagas a servidores e agentes políticos. Nesse sentido, cumpre à LDO/2010 restringir expressamente o pagamento

a agentes públicos de qualquer benefício ou vantagem a título de parcelas indenizatórias, como auxílio-moradia ou ajuda de custo para atendimento de despesa com finalidade similar, condicionada ao caráter temporário ou eletivo da atividade a ser desempenhada pelo agente, à existência de lei específica que determine o valor do benefício e ao atendimento dos requisitos nela fixados.

7. POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O PLDO 2010 mantém, em relação a 2009, os mesmos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento devem aplicar os recursos à sua disposição. No entanto, alguns aspectos merecem ser examinados.

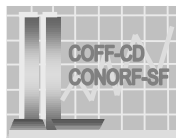
O texto estabelece prioridades que devem ser observadas pelas agências. No entanto, não são estabelecidos valores, ainda que na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis, que devem ser aplicados para cumprir cada prioridade. Ora, as agências realizam diversas atividades, dentre as quais as relacionadas às prioridades estabelecidas na LDO. Assim, não havendo uma meta prevista para as políticas previstas na LDO, qualquer que seja o volume das operações, serão suficientes para dar cumprimento à lei. Há, no entanto, duas exceções a essa constatação. Trata-se das alíneas “a” e “k” do inciso IV do art. 91 onde, embora não constem na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis, definem meta de crescimento de 50% em relação à média dos três últimos exercícios das aplicações para cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas e para os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista.

Em diferentes dispositivos há tratamento especial a grupos sociais menos favorecidos: idosos, pessoas portadoras de deficiência, mulheres, afro-descendentes e indígenas. Essas especificações revelam-se desnecessárias, pois já se encontram adequadamente contempladas pelas referências contidas no inciso II do § 5º do art. 91, que determina a aplicação dos recursos com a observância da diretriz de redução das desigualdades econômicas associadas ao gênero, raça, etnia, idade, região e deficiência, uma vez que esse dispositivo se aplica a todas as agências.

O § 3º do art. 91 do projeto determina que demonstrativos relativos aos empréstimos e financiamentos das agências devem ser publicados no relatório resumido da execução orçamentária a que se refere o art. 165, § 3º, da Constituição. Considera-se inadequado o instrumento previsto no projeto para a divulgação das operações realizadas, pois estas não se referem à execução orçamentária. Propõe-se, nesse caso, que a publicação seja feita apenas no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

8. FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO DE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O § 2º do art. 9º do PLDO 2010 estabelece que a lei orçamentária anual deverá contemplar anexo específico com a finalidade de relacionar os subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, com base nas informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União.



Na mesma linha, o § 5º do art. 96 do PLDO 2010, dispõe que o referido anexo será alterado por meio de decreto legislativo, também elaborado com base nas informações prestadas pelo TCU. A saber:

Art. 96.

.....

§ 5º As alterações do Anexo a que se refere o art. 9º, § 2º, desta Lei, serão efetuadas por meio de Decreto legislativo, elaborado com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, das quais constará pronunciamento conclusivo quanto a indícios de irregularidades que não se confirmaram e saneamento de irregularidades.

Embora a redação dos citados dispositivos não apresente inovação em relação àquela constante da LDO vigente e de outras que a antecederam, parece-nos oportuna alteração com o objetivo de aperfeiçoá-la.

Ocorre que a lei orçamentária e o decreto legislativo constituem-se em espécies normativas distintas, nos termos do art. 59 da Constituição. A lei orçamentária é uma lei ordinária de iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 84, XXIII, CF). O decreto legislativo visa a regular matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção presidencial, conforme disposto no art. 109, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, o citado § 5º do art. 96 do PLDO 2010 atenderia melhor a técnica legislativa e aos objetivos da norma se redigido de forma a expressar que a finalidade do referido decreto legislativo não é a de “alterar” o anexo da lei ordinária mas tão-somente liberar ou bloquear dotações orçamentárias relativas a contratos ou programações orçamentárias em que foram identificados indícios graves de irregularidades, conforme previsto no art. 96 do PLDO 2010. A nova redação poderia ser expressa nos seguintes termos:

§ 5º A liberação ou o bloqueio das dotações orçamentárias relativas aos subtítulos com indícios de irregularidades graves a que se refere o art. 96 desta Lei será efetuado por meio de Decreto legislativo, elaborado com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, das quais constará pronunciamento conclusivo quanto a indícios de irregularidades que não se confirmaram e saneamento de irregularidades.

Observamos que o § 3º e o § 14 do art. 96 do PLDO 2010 possuem a mesma finalidade, o que recomenda a supressão e o ajuste de redação, a saber:

Art. 96.

.....

§ 3º A ausência de especificação de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos nas informações fornecidas pelo Tribunal de Contas da União determinará que as restrições a que se refere o caput deste artigo incidam sobre a totalidade do respectivo subtítulo.

.....

§ 14. A falta da identificação do contrato ou convênio no Anexo de que trata o § 13 deste artigo implicará a consideração de todo o subtítulo como irregular.

9. DISPOSIÇÕES GERAIS

Relativamente às inovações introduzidas pelo PLDO 2010 ao Capítulo IX – Das Disposições Gerais, cumpre mencionar a nova redação proposta ao art. 102, onde se confere maior ênfase à necessidade de prévia existência de recursos orçamentários específicos para a realização da despesa pública, sendo vedado o uso de artifícios para descumprimento de tal regra. Trata-se de detalhamento do mandamento contido no art. 167, I da Constituição, em que é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual.

Pela nova redação proposta pelo Poder Executivo para o art. 106 da LDO vigente (art. 107 do PLDO 2010) o registro de despesa liquidada sem que tenha havido o reconhecimento do direito adquirido pelo credor, em conformidade com o art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964, passará a ser considerado irregular. Pela redação da LDO vigente, tal registro era vedado.

Parece-nos que a redação da lei vigente é mais adequado pois o registro da despesa deve observar a conceituação dada pelo próprio art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964²⁹, vedando-se qualquer procedimento que contrarie esse dispositivo legal, pelo que sugerimos a manutenção do texto da LDO vigente.

As alterações sugeridas no art.109 tratam de reforçar a necessária identificação do credor beneficiário de transferências com recursos da União, ainda que tal pagamento seja autorizado em espécie, como disposto no § 5º desse artigo. Ademais, para essa última modalidade de pagamento, a redação proposta amplia a possibilidade de sua utilização, já que a LDO vigente a limita a programas de natureza assistência de transferência direta de recursos financeiros a pessoas físicas. Nesse caso a identificação do credor dá-se no SICONV e não mais por documento bancário.

O Poder Executivo também apresenta nova redação ao tratar dos limites de preço de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União.

Pela nova redação, os custos unitários de insumos ou serviços deixariam de ser iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal, para serem apurados *com base* nessa mediana, admitida variação máxima de 20%, desde que o custo global orçado fique abaixo do custo global calculado pela mediana do SINAPI.

A identificação precisa do parâmetro de preços aceitáveis para a execução de obras com recursos da União é um recurso central do controle de obras públicas, sem o qual não existiriam referências que permitissem a avaliação da economicidade da execução financeira, nem critérios legais para que as funções judicial e de controle possam caracterizar formalmente o sobrepreço. Esta especificação de preços faz-se, na LDO vigente, pela expressão “preços iguais ou menores que a mediana” do SINAPI, impondo os valores do SINAPI como tetos

²⁹ “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

objetivos, cuja inobservância exigirá as justificativas formais exigidas no parágrafo terceiro do artigo.

A redação nova do PLDO para 2010, no entanto, menciona que os custos unitários máximos seriam obtidos “com base” na mediana dos preços do SINAPI. Tal alteração pode levar a interpretações diversas, tornando inócuo o dispositivo, na medida em que qualquer valor poderia ser considerado como tendo sido obtido “com base” nos preços do SINAPI, mediante cálculos matemáticos proporcionais, por exemplo.

No mérito, não se verificou, em todo o período em que os preços do SINAPI foram utilizados como teto máximo dos preços praticados nas obras públicas federais, qualquer inadequação ou motivo técnico que levasse a supor que este parâmetro prejudica ou inviabiliza a gestão das obras públicas custeadas com recursos federais. Na Exposição de Motivos que acompanha o PLDO 2010 não consta nenhuma justificativa para a alteração pretendida.

Acrescente-se que os preços constantes do SINAPI representam preços de mercado, coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e sistematizados pela Caixa Econômica Federal (CEF) em abrangência nacional, com sólida metodologia e ampla transparência. Tais preços já são razoáveis pois não refletem, em especial nas grandes obras, os descontos e ganhos de escala que podem ser obtidos.

Assim, tendo em vista assegurar a aplicabilidade prática desse relevante instrumento à disposição do Congresso e dos órgãos de controle externo e interno para garantir a adequação dos preços das obras públicas a parâmetros mínimos de aceitabilidade baseados na prática do mercado nacional, entendemos que deva ser mantida integralmente a redação do art. 109 da LDO vigente e respectivos parágrafos, sem qualquer alteração.

O art. 121, § 1º, do PLDO 2010 mantém disposição constante da lei de diretrizes orçamentárias vigente, que obriga o Poder Executivo a encaminhar, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo a estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, decorrentes de projeto de lei ou medida provisória que acarretem diminuição da receita ou aumento da despesa, ou oferecer os subsídios técnicos para realizá-la, devendo a solicitação ser atendida no prazo máximo de sessenta dias.

Tais informações são necessárias para que as proposições dessa natureza possam atender exigência prescrita no *caput* e no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A redação do dispositivo pode ser aperfeiçoada no sentido de esclarecer que o Poder Executivo também deverá fornecer subsídios com as estimativas relativas às eventuais medidas de compensação, condição para a aprovação de projetos de lei.

Dessa forma, para que haja pleno cumprimento dos ditames da LRF, necessário se faz que o Poder Legislativo tenha a prerrogativa também de solicitar a estimativa de alíquotas de tributos ou contribuições a serem instituídos ou majorados por proposta parlamentar, necessárias e suficientes para compensação da diminuição de receita ou aumento de despesa decorrentes de projetos de lei.

10. DEMONSTRATIVOS DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

O Anexo III do PLDO 2010 relaciona as informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2010. Tratam-se de informações que, acompanhando a proposta orçamentária, não integrarão os autógrafos que o Congresso Nacional encaminhará ao Presidente da República para sanção. Assim ocorre porque essas informações servem, tão-somente, ao propósito de auxiliar o trabalho de apreciação da proposta durante sua tramitação no Congresso Nacional. São informações que permitem, por exemplo, avaliar a compatibilidade da proposta orçamentária com as diretrizes estabelecidas para o exercício.

O conteúdo do Anexo III do PLDO 2010 é muito semelhante ao da lei de diretrizes vigente. No entanto, algumas informações suprimidas são necessárias aos trabalhos do Poder Legislativo. Por isso, cabe verificar a conveniência e a oportunidade da inclusão dos seguintes itens, constantes da atual lei de diretrizes orçamentárias:

“ XXV - relação das dotações destinadas ao pagamento de despesas com precatórios, na forma de banco de dados, explicitando possíveis divergências entre os valores alocados no Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e os valores constantes da relação a que se refere o art. 28 desta Lei ; “

“ XXIX - d) estimativa do montante da dívida pública federal objeto de refinanciamento, já incluídas as operações de crédito constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 para esta finalidade, nos termos do disposto no art. 29, § 4º, da Lei Complementar no 101, de 2000 ; “

“ XXXIV -

e) etapas a serem executadas com as dotações consignadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e estimativas para os exercícios de 2011 e 2012;

f) demonstração de que os custos da obra atendem ao disposto no art. 110 desta Lei.”

Além disso, seria conveniente para o aperfeiçoamento da transparência da metodologia de apuração de receitas e das programações de governo, a inclusão dos seguintes dispositivos vetados na LDO vigente :

“XII -

5. Receita de dividendos, discriminada por empresa, com a arrecadação estimada e a realizada nos exercícios de 2007 e 2008 e a estimada para 2009, indicando data de recolhimento, forma de pagamento, bem como os valores recolhidos à título de adiantamento, devendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente encaminhar à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, em 30 de setembro e em 30 de novembro de 2008, demonstrativo atualizado dessa receita;”

“XXXIII - ações que integram o PPI e o PAC, no âmbito dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, por órgão, unidade orçamentária e subtítulo, constantes das leis orçamentárias de 2008 e 2009 e do Projeto de Lei Orçamentária de 2010, demonstrando-lhes o grau de execução orçamentária, financeira e física e apontando-lhes o prazo de conclusão estimado.”

Finalmente, sugere-se incluir nova alínea com a seguinte redação:

“XVI - valor dos financiamentos concedidos pelo BNDES a fundo perdido, com a identificação dos beneficiários e os valores recebidos.”

Por fim, cumpre registrar que a relação incluiu como informação complementar a relação das operações de crédito pendentes de contratação, incluídas no Projeto de Lei Orçamentária para 2010. Tal mudança deve ser elogiada, uma vez que as referidas informações serão prestadas com maior celeridade e terão utilidade ainda na análise da proposta. Com a atual redação em vigor, essas informações eram encaminhadas ao Poder Legislativo apenas 60 dias após a publicação da lei orçamentária, cabendo aos parlamentares apenas tomar ciência desses dados e encaminhá-los ao arquivo.

11. ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E RESPECTIVA MARGEM DE EXPANSÃO

As despesas obrigatórias continuadas, como conceituado no art. 17 da LRF, apresentam elevada participação nos gastos primários da União. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas primárias obrigatórias vêm se mantendo em torno de 86,5% do total das despesas obrigatórias (considerando-se somente o RP 1)³⁰.

Entre os mecanismos de disciplina fiscal introduzidos pela LRF, estão definidas, no art. 17, regras que buscam inibir o crescimento de despesas obrigatórias de caráter continuado³¹, exigindo-se a indicação de fontes para seu financiamento³². Ressalte-se que o § 6º do art. 17³³, bem como o art. 24, cuidam das situações em que tal indicação é dispensada.

O controle do crescimento das despesas obrigatórias na LRF faz-se desde a edição do ato de sua geração ou criação. Tal rigor é necessário, pois essas despesas aumentam a rigidez do orçamento, por serem insuscetíveis de redução, haja vista sua natureza obrigatória (art. 9º da LRF). A lei orçamentária simplesmente chancela gastos obrigatórios, visto decorrerem de imposição de legislação permanente.

Anexo das Despesas que Não Serão Objeto de Limitação de Empenho

Consta do PLDO/2010 o Anexo V, as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, além de outras despesas que, embora

³⁰ Desde 2004, a participação das despesas primárias obrigatórias no total das despesas primárias, usando como base as dotações iniciais dos orçamentos de cada ano, foi a seguinte: 89% em 2004; 87% em 2005; 88% em 2006; 87% em 2007; 86% em 2008; e 86,5% em 2009.

³¹ Despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (Art. 17, caput).

³² O art. 17 condiciona a criação de despesas dessa natureza à: I) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II) demonstração da origem dos recursos para seu custeio, podendo ser admitidos: a) aumento permanente de receita, decorrente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; ou, b) redução permanente de despesa; e, III) comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais (contidas no Anexo de Metas Fiscais).

³³ “§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.”

discricionárias, devem ser protegidas do contingenciamento, com fundamento no art. 9º, § 2º, da LRF.³⁴

Cumprir destacar que, ao longo da execução, a legislação ordinária pode criar despesas obrigatórias não contidas no anexo mencionado. Por essa razão, o art. 118 do PLDO/2009 autoriza o Poder Executivo a atualizar a lista do Anexo, nos casos de promulgação de emenda constitucional ou lei de que resultem obrigações para a União, e a incluir outras ações, desde que constituam obrigação constitucional ou legal.

Comparando-se o Anexo V do PLDO/2010 com o corresponde da LDO/2009 (Anexo V), constata-se que as modificações introduzidas na parte I buscaram adaptar as denominações aos títulos da programação fixada no PPA 2008/2011.

Para melhor identificação do crédito orçamentário continente da dotação relativa à norma cogente ensejadora do dispêndio obrigatório propomos que seja reproduzida, já na LDO 2010, a denominação e a codificação do título orçamentário correspondente, a exemplo do item abaixo:

16. - 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família (Lei no 8.142, de 28/12/1990);

Em relação à parte II – Demais Despesas Ressalvadas (art. 9º, § 2º, da LRF), foram incluídos os seguintes itens, sendo os itens 6 e 8 novos, com o objetivo de protegê-los de eventual contingenciamento:

6. Despesas com apoio técnico e administrativo à equipe de transição do candidato eleito ao cargo de Presidente da República;

7. Despesas com a realização das eleições de 2010, constantes de programações específicas; e

8. Honra de Aval decorrente de Garantia do Risco das Operações de Financiamento a Micro, Pequenas e Médias Empresas (Lei no 9.531, de 1997).

Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias

Um dos pilares do regime de responsabilidade fiscal construído pela LRF diz respeito ao controle das despesas obrigatórias continuadas. Dentre os vários instrumentos de disciplina desses gastos a LRF trouxe em seu art. 4º, § 2º, V, o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias. Todavia, até o presente, não foram atingidos os fins colimados pelo legislador.

A margem de expansão é, ao mesmo tempo, possibilidade e limite. Tem o significado de uma reserva de recursos, prevista na LDO e alocada na LOA, discriminada ou não (a exemplo da reserva de contingência), servindo, em qualquer caso, como compensação prévia para o ato futuro de criação ou aumento de despesas obrigatórias, ou para a renúncia de receita. Os artigos 16 e 17 da LRF exigem que, quando da geração efetiva da despesa, seja demonstrada a compatibilidade do aumento com o PPA, a LDO e a LOA. Caso tenha sido feita a

³⁴ “9º, § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”

devida previsão e provisão, o ato que cria ou aumenta a despesa obviamente não afetará as metas fiscais. Não há desequilíbrio no sistema se os valores planejados estiverem adequados, e, portanto, não haverá motivo para nova compensação.

A metodologia adotada no PLDO/2010 e nas LDOs anteriores para o cálculo dessa margem de expansão considera, para efeito de compensação, que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, dado que o mesmo eleva a grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando a arrecadação total.

Como nos projetos das LDOs de exercícios anteriores, observamos que o demonstrativo não é acompanhado da memória de cálculo dos ganhos de arrecadação em termos de efeitos quantidade e legislação. Na metodologia adotada, o PLDO/2010 define, como margem de expansão, 100% do saldo total do item 6, ou seja, R\$ 11,0 bilhões, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Cálculo da Margem de Expansão da Despesa Obrigatória

ITEM	2008	2009	2010
1. Aumento de Receita Permanente	23.612	28.813	30.671
2. Transferências Constitucionais	5.511	6.893	4.604
3. Transferências ao FUNDEB			1.068
4. Saldo (1-2-3)	18.101	21.920	24.999
5. Saldo já utilizado	10.597	14.905	13.901
5.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	3.195	5.589	5.183
5.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	5.467	7.589	2.640
5.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	1.935	1.727	6.077
6. Margem de Expansão (4-5)	7.504	7.015	11.099

Fonte: PLDO/2008; PLDO/2009 e PLDO 2010

Observamos que a segregação em item a parte das transferências para os entes subnacionais pelo FUNDEB não se justifica em razão de caracterizar-se igualmente como transferência constitucional, item 2 do quadro. Quanto às despesas obrigatórias previamente subtraídas do saldo inicial (item 4) repetem-se como nos anos anteriores, sem qualquer discriminação mais aprofundada que permita juízo de valor sobre a pertinência dos montantes lançados.

Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado e de Gastos Tributários por Proposições Legislativas

A Margem de Expansão, como o nome indica, significa que todo o aumento permanente da receita para 2010, feitas as exclusões do quadro transcrito, hoje representando R\$ 11 bilhões, poderia, em tese, ser comprometido com novas despesas obrigatórias, a serem definidas na LOA ou em seus créditos.

O quadro apresentado para o cálculo da margem de expansão deve ser melhor instruído e detalhado, segregando-se melhor as despesas obrigatórias.

Além do mais, diante de uma situação de baixa disponibilidade de recursos para investimento, face ao volume de gastos correntes obrigatórios, não é

possível imaginarmos a possibilidade da LDO autorizar, para 2010, uma expansão adicional de mais de R\$ 11 bilhões das despesas obrigatórias, além daquelas já provisionadas para o aumento do salário mínimo, dos gastos sociais e das despesas com pessoal.

A falta de identificação precisa dos itens de despesa, identificados genericamente como “crescimento vegetativo dos gastos sociais” ou “reestruturações de pessoal já aprovadas”, impede a verificação da efetividade dos números apresentados ou do real impacto das despesas obrigatórias já editadas por meio de normas cogentes no crescimento dos gastos públicos como um todo.

A apresentação da margem de expansão das despesas de caráter continuado pela LDO, despesas estas conceituadas no artigo 17 da LRF, não exaure o controle pretendido pela LRF com a criação do instrumento das metas fiscais anuais fixadas pelas LDOs, como fica claro no art. 5º da LRF.³⁵ Dessa forma, existe um vínculo entre o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias Continuadas, presente nas LDOs, art. 4º, § 2º, V, da LRF, e os demonstrativos da compatibilidade desses com a proposta orçamentária, art. 5, II, da LRF.

O PLDO/2010, elege inicialmente, art. 2º, a meta fiscal a ser atingida, para o exercício de 3,3% do PIB. Fixada a meta fiscal, passa o PLDO/2010 a disciplinar, a exemplo das LDOs anteriores, como deverá a criação de despesas obrigatórias continuadas, para não afetarem essas metas, demonstrarem, já em sua fase de elaboração legislativa, preventivamente, sua neutralidade fiscal, como determinado nos arts. 120 e 121 do PLDO/2010.³⁶

Como já identificado, o demonstrativo apresentado é vago e impreciso, partindo de uma receita permanente indefinida e uma despesa global e parcamente detalhada, que não permitem sua avaliação. Todavia, essa margem de expansão, apesar de sua indeterminação, já é apropriada há várias LDOs como fonte para

³⁵ “Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...)

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado”.

³⁶ “Art. 120. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2010 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2010 a 2012, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º O Poder Executivo atribuirá a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, no âmbito desse Poder.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União.

Art. 121. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar no 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta Lei.”

*compensação de despesas obrigatórias continuadas, como pode ser aquilatado pelo art. 18 do PLDO/2009.*³⁷

Mas o uso mais freqüente e dúbio da margem de expansão se dá, exaustivamente, como fonte para compensação pelo Poder Executivo em medidas provisórias, como identificado em suas exposições de motivos, a exemplo da MPV 416, de 23.1.2008, MPV 411, de 28.12.2007, MPV 384, de 20.8.2007, ou a MPV 373, de 24.5.2007. Assim, a margem para expansão das despesas obrigatórias continuadas efetivamente já serve de fonte para compensação, nos termos do art. 17 da LRF.

Ressalte-se que imensa maioria das proposições legislativas com reflexo sobre a receita e a despesa públicas são iniciadas por parlamentares e a falta de instrumento hábil à compensação do impacto orçamentário e financeiro das proposições mostra-se como vazio normativo que suprime, na prática, o exercício legiferante do Poder Legislativo em matéria financeira. Tal impedimento intransponível não se mostra como dedução lógica das disposições da LRF, pois seu art. 17, c/c art. 4º, § 2º, V, e 5º, II, assinalam para um procedimento rígido, mas factível.

A sistemática proposta, já na LDO/2010, de serem eleitas as proposições que terão dotações consignadas na proposta orçamentária para 2010, ou fixação de reserva obrigatória a ser contemplada na LOA/2010, tornando-as neutras sob o prisma fiscal, nada mais seria do que aplicar a mesma sistemática já hoje adotada para mais de 81% das despesas obrigatórias continuadas, representadas pelos gastos com benefícios previdenciários corrigidos em razão do salário-mínimo, na primeira alternativa, e com pessoal, na segunda alternativa, que são compensados por meios indiretos que não o oferecimento imediato na proposição de cancelamento compensatório, mas pela sua exclusão prévia da margem de expansão, ou compulsória inclusão na LOA, como visto na tabela anteriormente transcrita e no Anexo V das leis orçamentária desde 1995. Aplicar-se-ia o art. 17, § 1º, primeira parte, já considerando-as na fixação das metas fiscais, como também já descrito.

Entender-se que a margem só pode contemplar despesas já criadas é dar sentido que retira qualquer eficácia da norma, algo inaceitável sob o prisma hermenêutico. Ao contrário: a margem de expansão visa exatamente tornar neutras, sob o aspecto fiscal, proposições legislativas ou medidas provisórias, ou até mesmo propostas de ato administrativo normativo, que impliquem aumento da despesa de caráter continuado, mediante a adequada e antecipada provisão de recursos para suportar tal aumento de despesa. A margem de expansão não representa uma mera

³⁷ “Art. 18. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão, como parâmetro para as despesas classificadas nos GNDs 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, em 2010, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2009, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de junho de 2009. § 3º A compensação de que trata o art. 17, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 2000, quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, poderá ser realizada a partir do aproveitamento da margem de expansão prevista no art. 4º, § 2º, inciso V, da mesma Lei Complementar, desde que observados:

I - o limite das respectivas dotações constantes da Lei Orçamentária de 2010 e de créditos adicionais;
II - os limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da citada Lei Complementar; e
III - o anexo previsto no art. 84 desta Lei.”

explicitação do aumento previsto para as despesas obrigatórias postas em vigor por legislação pré-existente.

A fixação pela LDO da simples possibilidade de constituição de reserva para futura compensação com despesas obrigatórias continuadas não se mostra segura, haja vista disposição nesse sentido existente no art. 14 da LDO/2008³⁸ e que não foi observada quando da aprovação da LOA/2008, Lei nº 11.647, de 24.3.2008, pois lá inexistente tal reserva no órgão 90.000-Reserva de Contingência.³⁹

Todavia, foi aprovada reserva consignada na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2009, Lei nº 11.897, de 30.12.2008, na Reserva de Contingência, não para despesas obrigatórias continuadas mas com crédito específico para a compensação de desonerações de receitas, também denominadas renúncias de receitas ou gastos tributários por seu efeito semelhante a gastos obrigatórios continuados. A programação consta do órgão 90.000 – Reserva de Contingência – 0999.0E61.0001 - Reserva para Compensação de Projetos de Lei que fixem Desonerações de Receitas sujeitos a deliberações de Órgão Colegiado do Poder Legislativo, durante o Exame de Compatibilidade Orçamentário-Financeira – NA. Ainda falta disciplinamento do uso da dita reserva para compensação.

Resta a questão: A quem compete fixar as prioridades em termos de acolhimento das proposições passíveis de usarem a margem? A resposta entendemos só pode ser: ao Congresso Nacional, a partir de parecer de sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão constitucionalmente designado para tarefa, nos termos de seu art. 166.⁴⁰

Todavia, poder-se-ia questionar: o que fazer dos recursos se a proposição não for aprovada durante o exercício financeiro de 2010? Ora, inúmeras são as dotações que não são executadas, visto que nossa lei orçamentária é autorizativa. Nosso parâmetro deve ser o Anexo V das leis orçamentárias, que hoje já desempenham a função de reserva para proposições que aumentem os gastos com pessoal, com parcela considerável de seus recursos não tendo execução no exercício em que são autorizadas, devendo retornar no subsequente.

O PLDO/2010, por determinação do art. 4º, § 2º, V, da LRF, prevê o Anexo IV - Metas Fiscais - IV. 12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. Esse Anexo está passível de

³⁸ “Art. 14. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5º da Lei Complementar no 101, de 2000, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2008, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

§ 1º Não será considerada, para os efeitos do caput deste artigo, a eventual reserva: (...)

III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária;”

³⁹ Vide : http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2008/red_final/Vol4/90_reserv_conting.pdf

⁴⁰ “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;”

alteração por emendas parlamentares, consideradas emendas de texto, e, portanto, isentas de limites, nos termos do art. 142 da Resolução nº 1/2006-CN.⁴¹

No Demonstrativo da Margem de Expansão podem ser acrescentadas proposições que já tenham sua estimativa de impacto orçamentário e financeira para fins de sua inclusão obrigatória já na proposta orçamentária para 2010, tornando a proposição adequada em termos orçamentários e financeiros por sua neutralidade fiscal, em decorrência de já ter sido considerado seu impacto nas metas fiscais para 2010 e dois exercícios subsequentes.

Caso semelhante ocorre se a proposição resultar em renúncia de receita. Por emenda ao texto da LDO/2010 dar-se-á a inclusão do impacto orçamentário-financeiro da proposição, que deverá ser levado em consideração pela proposta orçamentária para 2010 na estimativa de sua receita. A inclusão do impacto deve ser caracterizado pela inserção de novo item no Anexo IV.10 – Renúncia de Receitas Administradas (Art. 4o, § 2o, inciso V, da LRF) ou no Anexo IV.11 – Renúncias Previdenciárias (Art. 4o, § 2o, inciso V, da LRF), conforme o caso.

Há de ser acrescido dispositivo no próprio texto do PLDO/2010 determinando a necessária inclusão na proposta orçamentária para 2010 das proposições que venham a ser consignadas nos Anexos IV.10, IV.11 e IV.12 da LDO/2010. Poderia ser facultado ao Poder Executivo remanejar as dotações, via crédito adicional aberto por decreto, caso não viessem essas proposições a serem aprovadas pelo Congresso Nacional até julho de 2010.

12. AVALIAÇÃO DE PROJEÇÕES ATUARIAIS

12.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

As projeções relativas ao RGPS foram realizadas com base em modelo demográfico-atuarial, organizado em quatro módulos: desenho do plano previdenciário, demografia, mercado de trabalho e transições da condição de contribuinte para a de inativo. Os resultados das projeções decorrem de hipóteses acerca da evolução demográfica, estrutura do mercado de trabalho e probabilidades de entrada em benefícios, bem como de suposições sobre taxas de crescimento da inflação, produtividade, PIB e comportamento dos indivíduos em relação à decisão de se aposentar.

O modelo contém limitações advindas da difícil previsibilidade de um grande número de variáveis que o alimentam.

A projeção indica que a necessidade de financiamento do RGPS⁴² para 2009 foi estimada em R\$ 40,0 bilhões (1,29% do PIB) e poderá alcançar a cifra de R\$ 171,7 bilhões (1,61% do PIB) em 2028. Essa trajetória ascendente, no entanto, é atenuada no ano de 2011 em face do menor reajuste do salário-mínimo, causado

⁴¹ “Art. 142. Ficam excluídas dos limites de que tratam os arts. 44, § 1º, 47, § 1º e 49, caput, as emendas exclusivamente destinadas à receita, ao texto da lei, ao cancelamento parcial ou total de dotação, à renúncia de receitas e aos relatórios preliminares.”

⁴² Definida pela diferença entre arrecadação da contribuição previdenciária e despesas com benefícios.

pela baixa taxa de crescimento do PIB em 2009. A partir de então, a necessidade de financiamento, calculada em relação ao PIB, retoma trajetória crescente. Vale ressaltar que para o reajuste do salário-mínimo foi considerada, tão-somente, a reposição da inflação⁴³.

12.2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS - RPPS

Para avaliação atuarial do RPPS foram utilizadas, basicamente, informações das seguintes naturezas:

- a) funcionais, referentes à situação atual servidor, tais como órgão ao qual é vinculado, data da posse, data do último cargo etc.;
- b) financeiras (remuneração do servidor);
- c) pessoais, como, por exemplo, composição familiar, data de nascimento etc.

Também, levou-se em conta toda a legislação aplicada ao assunto, em especial as normas estabelecidas com as ECs n^{os} 41/03 e 47/05 e pela Lei n^o 10.887/04.

As premissas e hipóteses definidas pelos órgãos responsáveis, bem como a condução de políticas de recursos humanos e previdenciárias dos servidores civis da União influenciam os resultados das projeções. Na situação apresentada, admitiu-se, entre outras suposições, a de que não há reposição dos servidores ativos. Portanto, considerou-se apenas os atuais servidores ativos e inativos e os pensionistas.

Nesse cenário, o déficit previdenciário aumenta, inicialmente, em virtude da redução de servidores ativos que passam para a inatividade. Uma vez que não há reposição de servidores, a receita de contribuições reduz e a despesa com benefícios aumenta. Essa circunstância se verifica até 2031, quando o déficit previdenciário começa a cair. Isso ocorre porque a quantidade de novos aposentados será superada pelos decrementos causados pela mortalidade do grupo de inativos.

Para os exercícios de 2009 e 2010, são estimados déficits de cerca de R\$ 27,7 e R\$ 30,2 bilhões, respectivamente. Consoante as previsões atuariais, o déficit afigura-se decrescente a partir do ano de 2032.

Cumprе salientar uma das premissas e hipóteses adotadas pelo Poder Executivo – a de que não haverá reposição de servidores – não reflete a realidade e interfere nos resultados relativos ao equilíbrio do sistema de previdência dos servidores, principalmente nas duas primeiras décadas. Seria adequado que fosse adotada também uma hipótese de reposição dos servidores na medida em que não se vislumbra uma redução da necessidade de serviço público.

⁴³ Saliente-se que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n^o 1, de 2007, que estipula regra válida até o ano 2023 para o reajuste anual do salário-mínimo, prevendo aumentos reais equivalentes à variação do produto interno bruto verificado dois anos antes. Ou seja, o próprio Governo trabalha para assegurar ganhos reais ao poder de compra do salário-mínimo. No art. 51, I, do PLDO 2010, o Executivo mantém a regra de outras leis de diretrizes, prevendo aumento real do mínimo em percentual equivalente ao crescimento real do PIB de 2008, caso não aprovada legislação específica. Tudo leva a crer, portanto, que a suposição utilizada na projeção do RGPS não se concretizará.

12.3 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS MILITARES

As projeções foram realizadas para um período de 75 anos e contemplam os compromissos financeiros a cargo da União, representados pelo pagamento de remunerações e proventos dos militares ativos e inativos das Forças Armadas, assim como do pagamento de pensões e do fluxo de receitas geradas pelas contribuições para pensão.

A análise está amparada em dados cadastrais e financeiros extraídos do Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais do Ministério da Defesa (BIEG).

As premissas e hipóteses adotadas buscam representar da melhor maneira possível os fatos e características dos sistemas de remuneração dos militares e de pensões. Todavia, o modelo atuarial envolve amplo conjunto de variáveis de difícil previsão, de modo que seus resultados devem ser tomados com cautela. Por exemplo, existem pensões instituídas para pagamento de benefícios exclusivamente a ex-combatentes brasileiros e a seus dependentes sem a correspondente indicação das fontes de custeio. Não se tratam, portanto, de benefícios regularmente concedidos aos dependentes de militares de carreira após seu falecimento, mas de pensões especiais.

No que tange aos resultados obtidos, cabe destacar que ao confrontar os recursos financeiros necessários ao pagamento das pensões militares com os valores arrecadados, mensalmente, com base na remuneração dos militares da ativa e da inatividade, acrescidos da contribuição patronal correspondente, apura-se déficit atuarial. Esse déficit, apesar de crescente, em face dos efeitos da nova legislação que regula a matéria pode ser considerado controlado. Observa-se, também, que o aludido déficit deve assumir trajetória declinante a partir de 2043, em valores nominais. Para os anos de 2009 e 2010, tendo em conta apenas as pensões militares, estima-se déficit de cerca de R\$ 4,88 e R\$ 4,90 bilhões, respectivamente.

12.4 FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT

A principal fonte de recursos do FAT são as contribuições para o PIS/PASEP, cuja arrecadação em 2008 totalizou R\$ 25 bilhões, descontada a Desvinculação de Receitas da União-DRU. As demais receitas do FAT totalizaram, em 2008, R\$ 9,9 bilhões, e são preponderantemente advindas da remuneração dos recursos do FAT em poder das instituições financeiras (empréstimos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDES, depósitos especiais e aplicações no Extramercado), que em 2008, alcançaram a cifra de R\$ 9,4 bilhões.

As receitas do FAT financiam o seguro-desemprego, o abono salarial, transferências constitucionais ao BNDES e demais despesas. Essas rubricas comprometeram em 2008 cerca de 88% das receitas do FAT e totalizaram R\$ 30,9 bilhões.

Contudo, contrariamente aos resultados superavitários observados nos últimos anos que contribuíram para a construção do atual patrimônio do FAT, a previsão para 2009 e anos vindouros é de que as receitas não mais serão suficientes para o pagamento dos desembolsos, fazendo com que sejam necessários aportes de recursos do Tesouro Nacional ou a utilização de parte do patrimônio do FAT junto às instituições financeiras, que em 2008 totalizou R\$ 154,7 bilhões. Nenhuma das alternativas são agradáveis, tendo em vista que o aporte de maiores recursos demandam aumento de

carga tributária ou compressão de despesas, enquanto a utilização do patrimônio do FAT para pagamento de despesas correntes constituem uma despoupança da União.

A verdade é que as despesas com seguro desemprego e abono salarial atingiram proporções que demandam uma maior reflexão. Em 2007 o gasto com ambas as despesas foi de R\$ 17,9 bilhões (0,69% do PIB). A previsão para 2012 é de que esse valor mais que duplique, atingindo o montante de R\$ 40 bilhões (0,99% do PIB).

Segundo a Nota Técnica nº 20/2009, que trata da Avaliação Financeira do FAT, a razão do crescimento está associada à ampliação do número de empregos formais que, em face da manutenção da alta rotatividade da mão-de-obra brasileira e os ganhos reais do salário-mínimo influenciam o cenário que se projeta de défits operacionais do FAT. Descortina-se então pontos que mais cedo ou mais tarde deverão ser equacionados: a alta rotatividade da mão do mercado de trabalho e as implicações do aumentos reais do salário mínimo nas despesas da União.

Estimativas das Receitas, Despesas e Resultados do FAT para os Exercícios de 2009 a 2012

	Valores em R\$ Milhões					
DETALHAMENTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 - RECEITA DO PIS/PASEP	24.185,8	31.306,7	29.972,5	36.106,5	39.617,9	43.470,7
2- (-) DRU	(4.837,2)	(6.261,3)	(5.994,5)	(7.221,3)	(7.923,6)	(*)
3 - RECEITA LÍQUIDA DO PIS/PASEP (1 - 2)	19.348,6	25.045,4	23.978,0	28.885,2	31.694,3	43.470,7
4 – DEMAIS RECEITAS	9.728,4	9.956,5	10.086,8	10.232,9	10.761,4	11.521,1
4.1 - CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	378,7	205,8	257,1	280,8	308,1	338,0
4.2 - REMUNERAÇÕES - EXTRAMERCADO	1.246,7	1.932,6	1.959,2	1.951,8	2.046,2	2.023,0
4.3 - REMUNERAÇÕES - DEPÓSITOS ESPECIAIS	3.873,9	2.967,1	2.412,5	2.221,6	1.932,6	1.915,3
4.4 - REMUNERAÇÕES - CONTAS DO SD E AS	13,9	28,7	19,3	21,4	24,2	28,1
4.5 - REMUNERAÇÕES - EMPRÉSTIMO BNDES	3.961,7	4.466,4	5.153,1	5.518,0	6.158,2	6.860,8
4.6 - MULTAS E JUROS	11,9	16,0	16,9	17,7	18,5	19,3
4.7 - RESTITUIÇÕES DE CONVÊNIOS	27,6	48,2	23,8	42,8	64,2	96,2
4.8 - RESTITUIÇÃO DE BENEFÍCIOS SD E AS	207,4	264,6	206,9	178,6	209,2	240,2
4.9 - OUTRAS RECEITAS	6,6	27,1	38,0	0,2	0,2	0,2
5 - TOTAL DAS RECEITAS (3 + 4)	29.077,0	35.001,9	34.064,8	39.118,1	42.455,7	54.991,8
6 - DESPESAS CORRENTES (B)	18.602,3	21.379,8	26.402,9	31.116,5	35.964,5	42.372,2
6.1 - SEGURO DESEMPREGO - BENEFÍCIO	12.860,4	14.718,5	17.965,1	20.760,9	23.363,5	27.039,6
6.2 - ABONO SALARIAL - BENEFÍCIO	5.096,3	5.975,3	7.552,2	9.125,3	10.951,7	13.080,3
6.3 - DESPESAS OPERACIONAIS DO SD E AS	331,6	280,2	284,8	375,3	427,1	497,2
6.4 - QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	80,5	136,7	326,6	490,0	734,9	1.102,4
6.5 - INTERMEDIÇÃO DO EMPREGO	92,7	101,3	71,8	107,7	161,6	242,4
6.6 - OUTROS PROJETOS/ATIVIDADES	140,8	167,8	202,4	257,3	325,7	410,3
7 - DESPESAS DE CAPITAL	8.302,0	9.547,1	9.649,7	11.641,8	12.809,2	17.585,6
7.1 - EMPRÉSTIMOS AO BNDES	8.271,2	9.514,6	9.591,2	11.554,1	12.677,7	17.388,3
7.2 - INVESTIMENTOS	30,8	32,5	58,5	87,7	131,5	197,3
8 - TOTAL DAS DESPESAS (6 + 7)	26.904,3	30.926,9	36.052,6	42.758,3	48.773,7	59.957,8
9 - RESULTADO (5 - 8)	2.172,7	4.075,0	(1.987,8)	(3.640,2)	(6.318,0)	(4.966,0)

Fonte: Nota Técnica nº 09/2009 - CGFAT/SPOA/TEM - Avaliação Financeira do FAT

* Os efeitos da DRU cessam a partir de 2012

12.5 AMPAROS ASSISTENCIAIS PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS

As projeções dizem respeito à renda mensal vitalícia-RMV e ao benefício de prestação continuada-BPC⁴⁴. A RMV foi extinta em 1996 e substituída pelo BPC. As projeções de quantitativo da RMV indicam decréscimo e são referentes aos indivíduos que até 1996 recebiam o benefício. Já as projeções do BPC indicam acréscimo ano a ano.

A partir de 2003, os gastos com o BPC aumentaram substancialmente. Estima-se um crescimento médio do quantitativo do BPC entre 2010 e 2011 de 8,59%, próximo ao verificado entre 2006-2009, de 8,64%. Ambas as taxas médias de crescimento são inferiores à verificada no período 2003-2005, de 13,55%, que foi fortemente influenciada pelos efeitos do Estatuto do Idoso⁴⁵.

Da análise individual de cada uma das categorias percebe-se que o crescimento anual do quantitativo da categoria *idosos* é sempre superior ao crescimento da categoria *pessoas com deficiência*. A tendência é de que esse crescimento superior se mantenha, em face do envelhecimento da população.

BPC – Quantidade de Benefícios Ativos e Percentual de Crescimento no Ano em Relação ao Ano Anterior

ANO	PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (PCD)		IDOSOS		TOTAL	
	Quantidade	Variação %	Quantidade	Variação %	Quantidade	Variação %
2003	1.036.365	6,16%	664.875	13,73%	1.701.240	8,99%
2004	1.127.849	6,76%	933.164	40,35%	2.061.013	21,15%
2005	1.211.761	6,76%	1.065.604	14,19%	2.277.365	10,50%
2006	1.293.645	6,76%	1.183.840	11,10%	2.477.485	8,79%
2007	1.385.107	7,07%	1.295.716	9,45%	2.680.823	8,21%
2008	1.510.682	9,07%	1.423.790	9,88%	2.934.472	9,46%
2009	1.625.575	7,61%	1.546.841	8,64%	3.172.416	8,11%
2010	1.752.265	7,79%	1.685.333	8,95%	3.437.598	8,36%
2011	1.895.250	8,16%	1.844.512	9,44%	3.739.762	8,79%
2012	2.058.208	8,60%	2.030.013	10,06%	4.088.221	9,32%

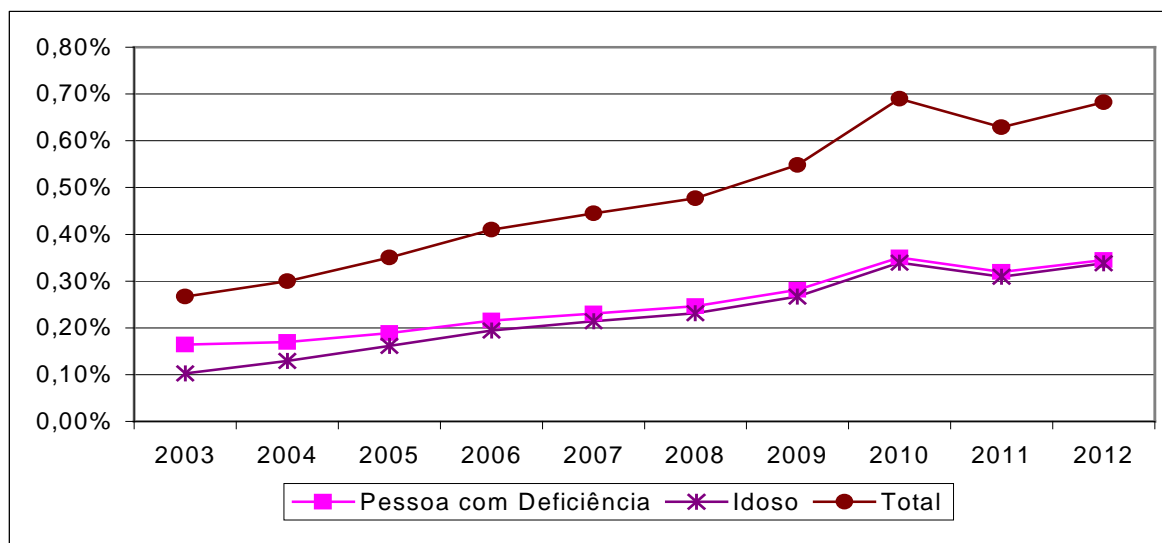
CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DO QUANTITATIVO DO BPC			
Período	PCD	Idoso	Total
2003-2005	6,56%	22,76%	13,55%
2006-2009	7,63%	9,77%	8,64%
2010-2012	8,18%	9,33%	8,59%

Fonte: Base de Dados Histórico da Previdência Social e Avaliação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistências da Lei Orgânica de Assistência Social

⁴⁴ O Benefício de Prestação Continuada-BPC, no valor de um salário-mínimo, é assegurado ao idoso acima de 65 anos e à pessoa portadora de deficiência incapazes para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos exige-se que a renda familiar per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo.

⁴⁵ que reduziu a idade para habilitação ao benefício de 67 para 65 anos. Além disso, o Estatuto previu que a renda advinda do BPC já recebida por um idoso na família, não seja computada no cálculo da renda familiar per capita, no caso de uma nova concessão no âmbito da mesma família.

Evolução das Despesas do BPC em Percentual do PIB



Com relação ao montante total gasto com o pagamento do BPC, a previsão de trajetória mantém-se crescente, passando de 0,27% do PIB em 2003, para 0,68% em 2012. Os valores são influenciados tanto pelo número de benefícios em estoque quanto pelo aumento do salário mínimo, cuja variação nominal no período de 2003 a 2009 foi de 94%. Ao se considerar o valor do salário estimado para 2012⁴⁶, a variação estimada é de 146%.

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR⁴⁷

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA⁴⁸

Consultor-Geral de Orçamento e Fiscalização e Controle – CONORF/SF

⁴⁶ Salário mínimo previsto no PLDO para 2012: R\$ 589,45

⁴⁷ Consultores designados - CD: Coordenação: Maria Emilia M. Pureza, Eugênio Greggianin, Consultores: Sérgio Tadao Sambosuke, Fidelis Antônio Fantin Júnior, Romiro Ribeiro, Cláudio R. Tanno, Eber Z. Santa Helena, Márcia R. Moura, José Fernando Cosentino Tavares, Flávio Tavares, Mauro Antonio O. da Costa, Sidney José de Souza Júnior, Francisco Lúcio P. Filho, Edson M. Tubaki, Tulio Cambraia, Sidney A. Bittencourt, Mario Luis Gurgel de Souza, Salvador R. Batista Júnior; Wellington P. Araújo, Roberto M. Guimarães Filho, Ingo Antônio Luger, Ricardo Volpe.

⁴⁸ Consultores designados - SF: Coordenação: Oádia Rossy Campos, Fernando Veiga Barros e Silva; Consultores: Ana Cláudia Castro Silva, André Miranda Burello, Antonio Augusto Bezerra Ribeiro, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, João Batista Pontes, Joaquim Ornelas Neto, José de Ribamar Pereira da Silva, Luiz Fernando de Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Luís Otávio Barroso da Graça, Maurício Ferreira de Macêdo, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Tarcísio Barroso da Graça; Helena Assaf Bastos, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt; José Rui Gonçalves Rosa, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, José Lacerda Gomes, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Renato Jorge Brown Ribeiro.