

Nota Técnica Conjunta Nº 5, de 2014

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 – PL nº 3/2014-CN (Mensagem nº 80/2014, na origem).



Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados

Endereços na internet:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>



ÍNDICE

1 - ASPECTOS ECONÔMICOS E FISCAIS	6
1.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS	6
1.3. METAS FISCAIS	8
1.3.1. Metas Fiscais para a União	9
1.3.2. Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado	10
2 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO – EMENDAS INDIVIDUAIS	12
3 – ANEXO DE METAS E PRIORIDADES	17
4 – EXECUÇÃO PROVISÓRIA – ANTEVIGÊNCIA DA APROVAÇÃO DA LOA	21
5 – DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO	22
6 – RESTOS A PAGAR	23
7 – TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PÚBLICO E PRIVADO	25
7.1. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (AO SETOR PÚBLICO)	25
7.2. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO	26
8 – ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	27
8.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	27
8.2. ANEXO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PLOA	29
9 – DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO	29
10 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ALTERAÇÕES DA LOA	30
10.1. ALTERAÇÕES DA LOA	30
10.2. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)	32
11 – FISCALIZAÇÃO E CUSTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	33
12 – DESPESAS COM PESSOAL, ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	35
13 – DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	37
14 – ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	39
15 – POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	40



APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica Conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 – PLDO 2015.

Foram realçados os pontos do projeto que têm despertado maior debate legislativo nos últimos anos, fazendo-se, sempre que possível, as devidas considerações e análises críticas do ponto de vista técnico e legal acerca da evolução e das alterações promovidas nos dispositivos da LDO ao longo do tempo.

A nota se ampara em contribuições dos consultores de orçamento do Congresso Nacional. Não reflete, portanto, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional ou de suas Casas.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O Governo projeta crescimento do PIB de 2,5% para 2014 e de 3,0% para 2015. A expectativa do mercado, conforme o Relatório Focus/Bacen, de 17 de abril de 2014, é de 1,63% e 2,0%, respectivamente. Relativamente à inflação, estima-se IPCA acumulado de 5,3% para 2014 e de 5,0% para 2015; porém, o mercado calcula esse índice em 6,51% e 6,0%, respectivamente.
2. A meta de superávit primário para 2015 estabelecida no art. 2º, para o setor público consolidado, soma R\$ 114,7 bilhões (2,0% do PIB). O projeto estima que Estados, DF e Municípios atinjam a meta de R\$ 28,7 bilhões (0,5% do PIB). A União compensará a parcela não cumprida. O valor de até R\$ 28,7 bilhões relativo ao PAC poderá ser abatido da meta do Governo Central, até o montante correspondente ao superávit primário gerado pelos Estados, DF e Municípios. O Anexo IV.1 ao projeto demonstra que o Governo Central trabalhará com a meta de resultado primário de R\$ 143,3 bilhões (2,5% do PIB) para o setor público consolidado.
3. O PLDO 2015 não estabelece regras sobre a execução obrigatória para as programações decorrentes de emendas individuais (orçamento impositivo), excluiu o identificador das programações relacionadas com as emendas individuais, as regras de contingenciamento proporcional e a vinculação de 1,2% da Receita Corrente Líquida do projeto de lei orçamentária para atendimento exclusivo dessas programações. A matéria, que é objeto da PEC nº 358-A, de 2013, consta do art. 52 da LDO 2014.
4. O PLDO 2015 não contém anexo de metas e prioridades. O art. 4º define genericamente (sem especificar as programações) como prioridade de governo as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e do Plano Brasil sem Miséria - PBSM. Desde 2011, os projetos das LDOs não contemplam esse anexo. O Congresso decidiu criá-lo em 2011, 2013 e 2014, mas foi vetado. Nenhum veto foi apreciado até o momento.
5. O PLDO 2015 prevê a possibilidade de execução total das programações do projeto de lei orçamentária para 2015 caso o orçamento de 2015 não seja sancionado até 31/12/2015 (execução provisória). A maior parte das despesas poderá ser executada, independentemente de limite mensal, inclusive investimentos e inversões financeiras do PAC e do Ministério da Educação.
6. Não há previsão de ressalvas do contingenciamento, além das despesas obrigatórias. O Anexo III não contém a Seção II, na qual geralmente são estabelecidas as despesas discricionárias ressalvadas. Desde a LDO 2012, os projetos de LDO vêm sem essa Seção II. Quando criada pelo Congresso Nacional, a seção foi totalmente vetada e os vetos ainda não foram apreciados.
7. Os restos a pagar acumulados até 2013, que deveriam ser pagos com a arrecadação de 2014, somam R\$ 214,0 bilhões (R\$ 199,6 correspondem a despesas primárias). O volume é crescente a cada ano e reflete, ao final de um mandato, a parcela mais expressiva do estoque da dívida flutuante (de curto

prazo) que sobra para o próximo Governo. O PLDO 2015 não contém dispositivo que trata dessa relevante questão.

8. O texto do projeto amplia a possibilidade de alterações orçamentárias. Podem ser alterados livremente entre si, por ato próprio de cada Poder, MPU e DPU, os grupos de natureza de despesa 3 (outras despesas correntes), 4 (investimento) e 5 (inversão financeira), no mesmo subtítulo; e 2 (juros e encargos da dívida) e 6 (amortização da dívida), também no mesmo subtítulo.
9. As normas sobre fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves foram preservadas tal como constam da vigente LDO 2014.
10. Não foram incluídas disposições sobre custos de obras e serviços de engenharia. Tais normas foram estabelecidas pelo Decreto nº 7.983, de 2013.
11. As projeções dos gastos de pessoal passam a ser realizadas com base na despesa efetiva de março, e não de abril como usualmente ocorria.
12. O PLDO veda o reajuste dos benefícios para assistência pré-escolar e auxílio-alimentação ou refeição, quando o valor vigente pago for superior ao valor **per capita** da União.
13. O saldo da margem de expansão para o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, para o exercício de 2015, é de apenas R\$ 1,6 bilhão, cerca de 23% da margem disponível no PLDO 2014, o que mostra grandes restrições para ampliação dessas despesas.
14. As agências oficiais de fomento deverão, nos termos do projeto, considerar também como prioritárias, para a concessão de empréstimos, empresas que empreguem pessoas com deficiência em proporção superior à exigida na Lei nº 8.213, de 1991. A FINEP e o BNDES devem considerar prioritário também o fomento ao **software** público e ao **software** livre.

1 - ASPECTOS ECONÔMICOS E FISCAIS

1.1. ASPECTOS MACROECONÔMICOS E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS

Os parâmetros de inflação, de crescimento do PIB, variação da massa salarial, taxas de juros e de câmbio são importantes do ponto de vista fiscal, porque balizam a maioria das projeções, e, em especial, as que se referem à receita. O exame desses parâmetros individualmente, bem como a sua consistência vis a vis o cenário econômico, é, assim, crucial para que se tenham estimativas confiáveis e que reflitam o mais próximo possível a situação futura das contas públicas.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 - PLDO 2015 assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo um cenário mais realista sobre o crescimento da economia brasileira para esse exercício, em comparação com as expectativas de crescimento contidas em PLDOs de exercícios anteriores.

A Tabela a seguir apresenta os principais parâmetros econômicos que embasaram a feitura desse Projeto.

Tabela 1
PLDO2015 - PRINCIPAIS PARÂMETROS ECONÔMICOS

ITENS	2014	2015	2016	2017
PIB - valor em R\$ bilhões correntes	5.211,67	5.734,49	6.274,77	6.844,30
PIB - variação real em %	2,50	3,00	4,00	4,00
IPCA - variação acumulada em %	5,30	4,50	4,50	4,50
IGP-DI - variação acumulada em %	5,85	5,00	5,00	4,95
INPC - variação acumulada em %	5,30	5,00	4,50	4,50
Salário Mínimo - em R\$	724,00	779,79	839,23	903,28
Taxa de Câmbio - R\$/US\$ - final de dezembro	2,44*	2,40	2,42	2,45
Massa Salarial Nominal - variação média em %	10,55**	10,69	10,37	10,62
Taxa de Juros Selic Efetiva - média em %	10,51	10,66	10,71	10,62

Fontes: Relatório de Avaliação de Receita e Despesa do 1º bimestre de 2014, Anex0 IV.1 das Metas Fiscais do PLDO2015 e grade de parâmetros de 06.03.2014 da SPE/MF.

(*) Média e (**) Decreto nº 8.197/14.

Após o crescimento de 7,5% em 2010, a economia brasileira nitidamente perdeu força e reduziu seu crescimento real para apenas 2,7% em 2011, 1,0% em 2012 e 2,3% em 2013.

Os parâmetros utilizados nas projeções e cálculo das metas fiscais do passado recente foram estabelecidos de forma otimista nos PLDOs, ou mesmo nos Projetos de Lei Orçamentária, e depois terminaram, na execução, sendo sucessivamente revistos para baixo, no caso do crescimento do Produto, e para cima, na hipótese dos índices de evolução dos preços.

Para 2014, por exemplo, a previsão de crescimento real do PIB foi estabelecida no PLDO 2014 em 4,5%, reduzida para 4,0% no Projeto da LOA 2014,

diminuída para 3,8% na LOA 2014 e, no Relatório de Avaliação da Receita e Despesa do 1º bimestre de 2014, novamente reduzida para 2,5%.

No PLDO 2015, a expectativa de crescimento se estima em 3,0% para esse exercício e em 4,0% para os exercícios de 2016 e 2017. Apesar disso, ainda se mantém mais otimista que a dos agentes de mercado, que estimam crescimento de apenas 1,63% para 2014 e de 2,0% para 2015¹.

Na comparação da variação do trimestre com o imediatamente anterior, dessazonalizados, esse comportamento tem sido altamente volátil: o 1º trimestre de 2013 mostrou variação zero em relação ao último trimestre de 2012; já o 2º trimestre de 2013 registrou o expressivo crescimento de 1,8% em relação ao primeiro desse ano; o terceiro trimestre de 2013 mostrou queda de 0,5% e o quarto voltou a registrar crescimento de 0,7%.

Em 2014 teria havido uma pequena aceleração, se utilizarmos o Índice de Atividade Econômica do Banco Central, IBC-Br, considerado uma proxy² do comportamento do PIB. Esse indicador mostra que a média de janeiro e fevereiro de 2014, relacionada com a média do último trimestre de 2013, apresentou uma variação de 0,83%.

Mas, há outros indicadores de atividade que põem em dúvida a sustentabilidade dessa última variação. O consumo das famílias, motor propulsor do crescimento do PIB nos últimos anos, embora cresça pelo 10º ano consecutivo, está perdendo força: segundo o IBGE, o crescimento caiu novamente em 2013, atingindo 2,3%, depois de registrar 3,1% em 2012, 4,1% em 2011 e 7,5% em 2010.

O crescimento é ainda mantido devido à elevação da massa salarial, uma vez que houve encarecimento do crédito e restrições a essas operações, como consequência da retomada de uma política monetária mais restritiva, visando ao combate à inflação.

Outro componente da demanda agregada, a despesa de consumo da administração pública, também desacelerou em 2013, ao aumentar 1,9% contra 3,2% em 2012. As exportações mostraram melhora ao crescer 2,5%, contra 0,5% em 2012, mas as importações aumentaram 8,4%, evidenciando aceleração em relação ao crescimento de 0,2% de 2012.

A taxa de investimento elevou-se em 2013 para 18,4% do PIB, levemente acima da taxa de 2012, que registrou 18,2% do PIB. Ainda assim, a taxa é inferior à do ano de 2011, quando atingiu 19,3% do PIB, e à de 2010, quando registrou 19,5% do PIB. A evolução aconteceu em meio a um conjunto de estímulos fiscais e creditícios concedidos pelo Governo visando estimular os investimentos.

O Índice da Produção Industrial Geral, dessazonalizado, nos últimos doze meses medidos em fevereiro de 2014, segue fraco, apresentando crescimento de 1,1%.

O Volume de Vendas a Varejo (ampliado) também mostra tendência declinante, com os últimos doze meses até fevereiro de 2014 crescendo 4,78%, contra 7,4% medidos em fevereiro de 2013.

¹ FOCUS – Relatório de Mercado de 17/abril/2014 – BACEN.

² Variável utilizada na análise de regressão para substituir outra teoricamente mais satisfatória, nos casos em que não se dispõe de dados para esta última ou estes não podem ser obtidos.

O ponto positivo é a taxa de desemprego que, em fevereiro de 2014, marcou 5,1%. Além de historicamente baixa, essa taxa mostra leve declínio em relação aos números do início do ano precedente. O rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas, por sua vez, segue em alta: R\$ 2.057,63, em janeiro de 2014, contra R\$ 1.965,31, em janeiro de 2013.

A desaceleração da economia que vem ocorrendo desde exercícios anteriores é agravada pela política monetária restritiva adotada a partir do 2º trimestre de 2013, visando combater a crescente pressão inflacionária. Nessa data, a Taxa Básica de Juros, SELIC, foi aumentada para 7,5%, depois de ficar por um bom tempo em 7,25%, a mais baixa da história recente. A partir disso, tem subido constantemente e, atualmente, encontra-se em 11,0%, sendo esperada pelos agentes econômicos mais uma elevação de 0,25% na próxima reunião do COPOM.

Dada a expectativa de inflação, acredita-se que esse nível da SELIC seja compatível com uma taxa de juros real da ordem de 5,0%. Para trazer a inflação para o centro da meta (4,5%), boa parte dos analistas de mercado acredita que a taxa de juro real tenha que ser maior que a atualmente estimada, e tanto maior quanto menor o esforço do lado da política fiscal.

Diante desse quadro, é pouco provável que a economia cresça mais que 2,0% do PIB em 2014, pois em outros exercícios, com condições mais favoráveis, gravitou em torno disso. Para 2015, a previsão de crescimento do PIB de 3,0% parece igualmente superestimada, pois esse exercício irá requerer um forte ajuste na política econômica para trazer a inflação para a meta, sob o risco de se perder o controle da situação.

Esse cenário é ainda mais delicado quando se considera que há um represamento de preços administrados (combustíveis e tarifas de serviços públicos) e que a normalização da política monetária americana poderá trazer novas rodadas de desvalorização do real.

A inflação esperada pelo Governo para 2014 acha-se sensivelmente abaixo das expectativas do mercado: enquanto o primeiro prevê IPCA acumulado de 5,30% e IGP-DI acumulado de 5,85%, o segundo prevê 6,51% e 7,35%, respectivamente. Para 2015, a diferença entre essas visões é menor, pois o Governo espera 5,0% e 5,5%, enquanto que o mercado 6,0% e 5,5%, para os mesmos indicadores.

Para 2014, se há um excesso de previsão de crescimento, há, por outro lado, uma deficiência de expectativa de inflação, o que pode levar o PIB nominal, uma proxy da base tributável da economia, a um nível maior do que o previsto.

Para 2015, o provável excesso na projeção do crescimento real do PIB poderá ser compensado pela maior base nominal do PIB do ano anterior, uma vez que não há diferença acentuada entre as expectativas de inflação. Com isso, o PIB nominal poderá atingir o previsto no PLDO 2015 e que balizou a projeção das metas fiscais.

1.3. METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais deve estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para três exercícios, nos termos da LRF.

Não obstante a previsão legal, o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) utilizado no âmbito da União tem buscado garantir apenas o cumprimento da meta de resultado primário. O texto da LDO não elege a meta de resultado nominal como um parâmetro de controle da política fiscal.

Em primeiro lugar, o próprio anexo de Anexo de Metas Fiscais, inclusive o do PLDO 2015, refere-se à meta de resultado nominal como meramente indicativa, mesmo tratamento dado à meta de montante da dívida pública e ao conjunto das metas fiscais referentes aos exercícios de 2016 e 2017. Em segundo lugar, o texto das LDOs sempre menciona que a elaboração da LOA e a execução orçamentária considerará a meta de resultado primário.

1.3.1. Metas Fiscais para a União

O §1º do art. 2º do PLDO 2015 estabelece que a meta de superávit primário do governo central é de R\$ 114,7 bilhões para o exercício de 2015, podendo ser reduzida em até R\$ 28,7 bilhões relativos às programações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Essa redução somente poderá ocorrer se os demais entes da Federação gerarem superávits primários, cuja meta foi prevista em R\$ 28,7 bilhões.

O Anexo de Metas Fiscais apresenta o seguinte quadro relativo ao resultado primário da União:

Tabela 2
Resultado Primário da União

Discriminação	2015	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.413,6	24,65
II. Despesa Primária	1.298,9	22,65
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	114,7	2,00
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	114,7	2,00
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-71,0	-1,24
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.196,2	20,90

Fonte: PLDO 2015 – Anexo IV.1

O superávit primário que a União pretende fazer de R\$ 114,7 bilhões não é suficiente para suportar os encargos da dívida, de modo que se projeta um déficit nominal de R\$ 71,0 bilhões para 2015 (1,24% do PIB). Isso significa que a União vai continuar a operar com déficit fiscal.

Pela primeira vez, o texto do projeto não menciona se haverá compensação entre o resultado dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e o resultado das Empresas Estatais Federais (Programa de Dispendios Globais). Essa compensação é implícita à apuração do resultado, tendo em vista a necessidade de cumprimento da meta estabelecida para o setor público consolidado. As empresas dos Grupos Petrobrás e Eletrobrás não serão consideradas na meta de superávit primário relativa ao Programa de Dispendio Globais, a exemplo do que ocorreu nos últimos cinco anos.



1.3.2. Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado

A meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro poderá atingir R\$ 143,3 bilhões, que corresponde a 2,5% do PIB, conforme se depreende das informações contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2015. Pela primeira vez, o texto da lei refere-se a “meta mínima” de resultado primário consolidado, no valor de R\$ 114,7 bilhões, ou 2% do PIB.

Desde 2011, a LDO apresenta suas metas de resultado primário em valor nominal, ao invés de em percentual do PIB, como nos anos anteriores. O PLDO 2015 prevê a meta em valor nominal.

Tabela 4
Metas de Resultado Primário

R\$ milhões

Discriminação	2012	2013	2014	2015
A- Meta de Result Primário Fixada na LDO- Setor Público Não-Financeiro (B+C)	139.822,00	155.851,00	167.360,00	143.336,00
A.1- Abatimento permitido do PAC\1	40.600,00	65.200,00	67.000,00	28.667,00
A.2- Meta de Result. Primário Ajustada PAC	99.222,00	90.651,00	100.360,00	114.669,00
A.3- Meta de Result Primário Obtida	104.951,00	91.306,00	98.973,60	-
A.4- Resultado Obtido menos Meta (A.2 -A.3)	5.729,00	655,00	(1.386,40)	-
B- Meta de Resul.Primário Fixada na LDO - Governo Federal	96.973,00	108.090,00	116.072,00	114.669,00
B.1-Meta de Resultado Primário Ajustada PAC\2	56.373,00	42.890,00	49.072,00	86.002,00
B.2- Resultado Primário Obtido \3	85.044,00	74.746,00	80.773,60	-
B.2.1- Orçamento Fiscal e Seguridade Social	86.100,00	75.290,00	80.773,60	-
d/q Abatimento utilizado relativo ao PAC	39.306,90	35.100,00	35.298,00	-
B.2.2- Estatais Federais	(1.056,00)	(544,00)	-	-
B.3- Resultado Obtido menos Meta (B.2 -B.1)	28.671,00	31.856,00	31.701,60	-
C- Meta de Result. Primário Estimada para Estados e Municípios	42.849,00	47.761,00	51.288,00	28.667,00
C.1- Resultado Primário Obtido -Est. Mun \3	19.921,00	16.559,00	18.200,00	-
C.2- Resultado Obtido menos Meta (C -C.1)	(22.928,00)	(31.202,00)	(33.088,00)	-
Fonte: PLDO 2015, Banco Central do Brasil, Secretaria e Orçamentoe Finanças- Ministério do Planejam.				
\1 Em 2013, a Lei nº 12.795, de 2/04/2013, moficou a LDO 2014 prevendo a possibilidade de redução da meta de Resultado primário do Governo Federal até o montante de R\$ 65,2 bilhões frente aos R\$ 45,0 determinados anteriormente.				
\2 Para 2013, a meta estabelecida pelo Decreto 8.143, de 22/11/2013 foi de R\$ 73,0 bilhões, utilizando-se R\$ 35,1 bilhões da possibilidade de abatimento constante no art.3º da LDO (PAC);				
\3 Para 2014, utilizou-se as informações do Decreto 8.197, de 20/02/2014, sendo que o valor corresponde à meta do Decreto, assim como o valor do Pac a ser utilizado é o determinado no Decreto.				

A meta estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios soma R\$ 28,7 bilhões (§ 4º do art. 2º do PLDO 2015). O governo central compensará a parcela do resultado primário não realizada pelos Estados, DF e Municípios, diferentemente do que está previsto na LDO 2014, em que há apenas faculdade de fazê-lo.

Para 2014, conforme se infere do Decreto nº 8.197, de 20/02/2014, o Executivo trabalha para atingir a meta de superávit de R\$ 80,8 bilhões (1,55% do PIB), para o Governo Federal, e estima R\$ 18,2 bilhões (0,35% do PIB) para os governos locais.

No quadro acima, esses valores estão no item “resultado primário obtido”. A permissão para abatimento do PAC da meta do resultado primário era de até R\$ 67,0 bilhões na LDO 2014; caiu para R\$ 58,0 bilhões na LOA 2014 e ficou em R\$ 35,3 bilhões no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgado em

20/02/2014. Esse redutor foi mantido no relatório referente ao 1º primeiro bimestre deste ano, divulgado em 20/03.

O PLDO 2015 prevê que a meta fixada poderá ser elevada, desde que as reestimativas para a taxa de crescimento real do PIB extrapolem as projeções utilizadas para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2015 – PLOA 2015.

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais, a meta de superávit primário é projetada em 2,5% do PIB nos dois anos seguintes:

Tabela 4

**Trajetória Estimada para a Dívida Líquida do Setor Público
e para o Resultado Nominal**

Variáveis (em % do PIB)	2015	2016	2017
Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro	2,50	2,50	2,50
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,27	0,25	0,23
Dívida Líquida com o reconhecimento de passivos	33,0	32,1	31,1
Resultado Nominal	-1,88	-1,82	-1,56

* Não considera a redução relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

2 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO – EMENDAS INDIVIDUAIS

O Congresso Nacional inseriu na LDO 2014 dispositivo (art. 52), que estabelece a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais, assunto objeto de proposta de emenda constitucional que ora tramita na Câmara dos Deputados.

O artigo, além de tornar obrigatório o empenho e o pagamento, observados os parâmetros globais e excetuados os casos de comprovado impedimento técnico, teve como premissa fixar legalmente um critério imparcial e isonômico na liberação das emendas pelo Poder Executivo. A medida também reforçou a intenção do Legislativo de evitar intervenção política na liberação de recursos.

O PLDO 2015 não trouxe disposições sobre esse assunto, transferindo para o Legislativo a decisão de resgatar ou não a matéria.

A discricionariedade na execução ao longo dos anos das programações decorrentes das emendas parlamentares aos orçamentos foi o estopim desencadeador de toda a calorosa discussão sobre a necessidade de impor o cumprimento da lei orçamentária.

No ano 2000, foi proposta no Senado Federal a PEC 22, de 2000, com a finalidade de tornar obrigatória a execução da totalidade da lei orçamentária. A matéria, aprovada em 2006, foi enviada à deliberação da Câmara dos Deputados.

Nessa Casa Legislativa, já na forma da PEC nº 565, de 2006, o debate se restringiu às emendas individuais, parcela considerada a mais sensível da programação orçamentária do ponto de vista do retorno eleitoral. Daí porque seu equacionamento foi considerado prioritário e urgente, haja vista o histórico de elevados contingenciamentos e da baixa execução dessas emendas. A matéria finalmente aprovada determinava a execução obrigatória, no equivalente a 1% da

Receita Corrente Líquida – RCL, tão somente das programações decorrentes de emendas individuais.

À época, existiram várias manifestações ponderando acerca da limitação conceitual dada ao regime do orçamento impositivo, na medida em que albergou, pelo menos nesse primeiro momento, apenas as programações decorrentes de emendas individuais. Além do que, o texto trouxe detalhes que, a rigor, não precisavam constar da Constituição Federal³, mostrando-se mais adequado que o tema fosse tratado primeiramente em norma infraconstitucional (como a LRF ou mesmo a LDO), até que ganhasse estabilidade própria para figurar na Carta Magna.

A PEC nº 565, de 2006, após aprovada na Câmara, retornou ao Senado, onde assumiu o nº 22-A, de 2000. Sofreu novas alterações, para, precipuamente, ampliar o limite de obrigatoriedade de execução para 1,2% da RCL, cuja metade deveria necessariamente ser aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

Em vista dessas alterações, a PEC teve de retornar à Câmara, onde foi fracionada em duas propostas de emenda à Constituição (PEC nº 358, de 2013, e PEC nº 359, de 2013). Tais propostas voltaram a ser fundidas na forma da PEC nº 358-A, de 2013, nos termos do Parecer de 09 de abril de 2014, do Deputado Edio Lopes, na Comissão Especial que cuida da matéria.

Considerando o anseio parlamentar pela aplicação já no orçamento de 2014 das disposições impositivas, a matéria aprovada no Senado foi transportada quase integralmente para o PLDO 2014, sancionado sem qualquer veto.

A prática e os procedimentos da execução orçamentária da LOA 2014, já na vigência do modelo impositivo das emendas individuais, demonstram que os alertas quanto à inconveniência de detalhar seu conteúdo na Constituição, e quanto à necessidade de se valer da LDO como um teste das novas disposições, faziam todo sentido. De fato, o que se viu foi a regulamentação da matéria, especialmente por meio das Portarias Interministeriais 39 e 40, ambas de 06/02/2014, detalhar as regras, criando um cronograma de etapas rígidas e prazos peremptórios.

Com o pretexto de se esgotar o cronograma criado pela LDO para superar eventuais impedimentos, as programações decorrentes de emendas foram integralmente bloqueadas, o que inverteu a lógica das disposições da PEC e da LDO 2014. Perdeu-se por inteiro a intenção original de que todas as programações deveriam ser executadas desde já, exceto se, no decorrer do exercício, fosse identificado algum impedimento de ordem técnica ou legal. A execução até a presente data no âmbito do Poder Executivo é nula.

Ademais, as Portarias voltaram a centralizar o processo de liberação de emendas na Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR, o que parece não se coadunar com a intenção do orçamento impositivo. O modelo orçamentário pretendido visou a uma execução orçamentária imparcial e independente de injunções políticas na relação Executivo-Legislativo (injunções que, em verdade, há muito tempo as LDOs tentam coibir, conforme o art. 118 da LDO

³ A propósito o Estudo nº 1, de agosto/2013, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2013/elaboracao/projeto-de-lei/440-notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-no1>) e o Estudo Técnico nº 10, de julho/2013, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>).

2014). A SRI/PR passou, inclusive, a ter o poder de validar ou não os impedimentos apontados pelos órgãos executores.

Tais aspectos reforçam a necessidade de aperfeiçoar o texto, caso venha a ser incluído na LDO 2015, para evitar interpretações distorcidas quanto à obrigatoriedade da execução e ao alcance da expressão impedimento de ordem técnica. Da mesma forma, deve ficar claro como se dará a distribuição do contingenciamento proporcional para essas programações. O tema deverá ser mais direto, objetivo e conciso em suas disposições.

Os prazos e os procedimentos tendentes a superar as etapas da execução devem ser razoáveis e fixados em favor dos beneficiários das transferências, principais interessados na agilização do processo de execução. As programações desimpedidas não precisam aguardar o processo de saneamento de eventuais impedimentos em outras programações.

Deve-se salientar a necessidade de compatibilizar as disposições da LDO com o conjunto de princípios e normas que fundamentam a matéria orçamentária e financeira na Constituição e nas leis complementares, em especial, a LRF.

A necessidade de contingenciamento e a prática já consolidada de uma execução discricionária alimentam a ideia de que a lei orçamentária representa apenas um limite financeiro para as programações, ou seja, a lei teria caráter meramente autorizativo, não criando vínculos obrigacionais.

O orçamento, na verdade, integra o sistema de planejamento, em que o programa de trabalho e as respectivas dotações orçamentárias representam o estágio final de um processo de definição de diretrizes, objetivos, metas e prioridades para as políticas públicas. E, deve ser lembrado, o planejamento é determinante para o setor público (art. 174 da CF) e não meramente indicativo.

Essa mesma qualidade é válida para a lei orçamentária, o que implica a necessidade de se reconhecer que a sua aprovação cria vínculos e compromisso quanto à necessidade de execução. O orçamento público, portanto, passou a ser mais que um instrumento de controle político voltado à limitação dos gastos públicos.

A possibilidade de contingenciamento criada pela LRF (art. 9º) é uma exceção à regra geral da execução plena das dotações. O contingenciamento deve ser apenas o necessário e suficiente para atingir as metas de resultado primário. Nessa linha, deveria ser orientado por critérios fixados pela LDO, de modo que o Legislativo detivesse sempre o controle sobre a distribuição do esforço fiscal no conjunto das despesas discricionárias.

Conclui-se que, como decorrência lógica do sistema de normas, as programações não contingenciadas, ou aquelas cujo contingenciamento não tenha se respaldado na LRF, deveriam ser necessariamente executadas. Teria sido inútil o esforço de aprovação de planos e orçamentos, com a participação da sociedade e do Legislativo, se prevalecesse a ideia de que o gestor tem plena liberdade para executar ou não as programações aprovadas na lei orçamentária.

Defende-se, portanto, que a lei orçamentária é determinante no sentido de que sua aprovação gera responsabilidade de execução. É ônus do gestor justificar a ausência ou insuficiência de execução; a ele cabe comprovar a existência de contingenciamento ou outro impedimento justificável.

O orçamento impositivo das emendas individuais, tal como aprovado na LDO 2014, consagra a interpretação do modelo que já existe do ponto de vista jurídico, ao admitir o contingenciamento proporcional e a possibilidade de justificativa da

inexecução no caso de impedimento. Tal entendimento, no entanto, deveria valer para todas as despesas discricionárias, no sentido de que devem - e não simplesmente podem - ser executadas.

Não tem sentido exigir-se dos órgãos de execução a justificação do impedimento ou do contingenciamento para as programações incluídas por emendas, deixando-se de adotar o mesmo procedimento para as programações de mesma natureza, ainda que não tenham sido de iniciativa por parlamentares.

Nesse contexto, ressalta-se a necessidade de se fazer ressurgir, no âmbito do Legislativo, a prática do acompanhamento e da fiscalização do orçamento nas diversas áreas de atuação do governo federal, convocando-se autoridades e supervisionando-se de perto cada passo da execução, bem como os eventuais impedimentos e percalços alegados.

Não se deve entender o modelo do orçamento impositivo das emendas individuais como um procedimento dissociado dos demais princípios e normas do sistema constitucional que comanda todo o processo de planejamento e orçamento. Ou seja, o regime de execução das programações incluídas pelas emendas deve ser interpretado – e isso deve ficar claro - como uma forma de proteção e busca de isonomia entre todas as dotações aprovadas no orçamento, jamais um privilégio de execução pelo fato de a iniciativa ter sido parlamentar. Nessa linha, é importante manter a disposição que prevê o contingenciamento das emendas na mesma proporção daquele imposto às demais programações.

Isto porque o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, embora ainda em sede de liminar e em juízo monocrático, pela inconstitucionalidade de tema semelhante. Por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4663-RO (ADIn 4663/RO), o STF foi chamado a se pronunciar sobre a iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que fez inserir na LDO 2012 daquele Estado regras que estabeleciam a obrigatoriedade de execução das programações incluídas no orçamento por meio de emendas parlamentares. No que interessa à presente análise, os dispositivos inseridos estabeleciam, *in verbis*:

Art. 3º. [...]

XVII - Garantir a aplicação dos recursos das emendas parlamentares ao orçamento estadual, das quais, os seus objetivos passam a integrar as metas e prioridades estabelecidas nesta Lei.

...

Art. 22. [...]

Parágrafo único. Nos termos do *caput* do artigo 136-A da Constituição Estadual, no exercício de 2012 **serão de execução obrigatória as emendas aprovadas pelo Poder Legislativo** de que trata este artigo. (negritamos)

O Ministro Luiz Fux concedeu liminar, que depende ainda de referendo do Plenário daquela Suprema Corte, para suspender os efeitos dos citados dispositivos da LDO 2012/RO, nos seguintes termos da ementa, *in verbis*:

...

5. Ofende a Constituição Federal, **que encampa a necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º) e impõe o dever de planejamento na atividade financeira do Estado (CF, art. 166, §§ 1º e 2º)**, a norma constante da

LDO estadual que confere o *status* de “*metas e prioridades da Administração Pública*” a toda e qualquer emenda parlamentar apresentada à lei orçamentária anual, a fim de garantir a aplicação dos respectivos recursos – art. 3º, XVII, da Lei nº 2.507/11. **Frustração, *in casu*, da teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de renúncia de planejamento em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.** (negritamos)

...

11. O parágrafo único do art. 22 da Lei nº 2.507/11, ao conceder regime de obrigatória execução tão-somente às emendas parlamentares ao orçamento, padece dos mesmos vícios que conduzem à declaração de inconstitucionalidade do referido art. 3º, XVII, da mesma Lei, de vez que **a força vinculante *prima facie* das normas orçamentárias não tolera a concessão de regime formalmente distinto exclusivamente às emendas parlamentares, em manifesto descompasso com o princípio da Separação de Poderes.** (negritamos)

...

Pela força dos argumentos, transcrevem-se as razões do voto do Ministro, que foi acompanhado pelo Ministro Marco Aurélio Mello na concessão da liminar, *in verbis*:

Nos limites cognitivos próprios à sede cautelar, entendo que o dispositivo padece de inconstitucionalidade à luz do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º) e da teleologia que inspira o art. 165, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

Com efeito, e na linha do que se afirmou mais acima, ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias compete a fixação de “*metas e prioridades da administração pública*”, restringindo-se o domínio do primeiro àquelas relacionadas às “*despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 386), nos termos do art. 165, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, de modo a orientarem a elaboração e a execução da lei orçamentária anual à luz do necessário planejamento.

Neste cenário, tolerar, como faz a Lei do Estado de Rondônia, que o Poder Legislativo simplesmente afirme que qualquer decisão casuística que venha a ser por ele tomada, no futuro, ao tempo da deliberação sobre as emendas ao projeto de Lei Orçamentária anual, seja tocada, automaticamente, pelo regime especial das “*metas e prioridades da Administração Pública*” representaria, em última análise, a frustração do propósito da Constituição, esvaziando as regras dos §§ 1º e 2º do art. 165 do texto constitucional com a chancela de uma espécie de *renúncia de planejamento*, em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.

Sabe-se, por certo, que as Leis de Diretrizes Orçamentárias não gozam de força normativa suficiente a ensejar o nascimento de direitos subjetivos a eventuais interessados na concretização das políticas públicas nela enunciadas, de vez que, como já assentado pela jurisprudência desta Corte, “*a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial*” (AR 929, Relator(a): Min. RODRIGUES ALCKMIN, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/02/1976, RTJ VOL-00078-02 PP-00339). A moderna teoria do direito constitucional, porém, tem ressaltado que as virtualidades da Constituição, inspirada na pretensão de disciplinar o fenômeno político, não podem ser reduzidas exclusivamente ao domínio judicial, cabendo falar em interpretação constitucional realizada pelo legislador e pelo administrador, aos quais se deve reconhecer também papel fundamental na concretização do conteúdo das normas constitucionais (CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law – principles and policies*, New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2011, pp. 26-30, mais especialmente à p. 28). Assim, a inexistência de repressão judicial não reduz à insignificância o

dever de fidelidade, para a elaboração da lei orçamentária anual, ao planejamento delineado no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, cujo controle deve permanecer a cargo dos agentes políticos dos Poderes Legislativo e Executivo no exercício de suas funções, em hipótese exemplar de diálogo institucional entre os poderes políticos.

Portanto, ausente a programação e o planejamento inerentes à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a outorga desse *status* especial de maneira uniforme e invariável perde a respectiva razão subjacente, sobretudo por não ser possível apontar qualquer distinção de relevo, para esse fim, entre as decisões políticas advindas de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual e, de outro lado, as decisões políticas similares tomadas pelo Poder Executivo ao encaminhar o respectivo projeto de Lei no exercício da reserva de iniciativa prevista no art. 165, III, da Constituição.

É que, à luz da necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, Art. 2º), todas as normas previstas na versão promulgada da lei orçamentária anual, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, devem ser observadas com o mesmo grau de vinculação pela Administração Pública. (negritamos)

...

Nestas balizas, e levando-se em conta exclusivamente o sistema orçamentário delineado na Constituição Federal de 1988, entendo que o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 2.507/11 do Estado de Rondônia padece de inconstitucionalidade material à luz do princípio da Separação de Poderes, por idênticas razões que conduziram à declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, XVII, da mesma Lei.

Com efeito, **os princípios da Separação de Poderes (CF, art. 2º), da legalidade orçamentária (CF, art. 165, *caput* e inc. I a III) e da democracia (CF, art. 1º, *caput*) impõem a força vinculante *prima facie* das normas orçamentárias**, nos termos da lição acima referida de MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – devido processo orçamentário e democracia*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010, p. 392-7. **Não há amparo constitucional, assim, à pretensão de conceder regime formalmente distinto *exclusivamente* às emendas parlamentares, sob pena de desrespeito à harmonia que deve reinar entre os poderes políticos (CF, art. 2º). (negritamos)**

Do exposto, conclui-se que a decisão de incluir no PLDO 2015 normas sobre execução obrigatória exclusivamente das programações decorrentes de emendas deve considerar o que já decidiu a Suprema Corte.

3 – ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

A lei de diretrizes, a par de estabelecer regras para elaboração e execução dos orçamentos, deve, entre outras funções, fixar as prioridades e metas da administração federal.

O PLDO 2015 estabelece, por meio do art. 4º, *caput*, que as prioridades para 2015 correspondem às ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do Plano Brasil sem Miséria – PBSM.

O PAC é uma designação cunhada para expressar um conjunto de ações do governo federal. Não é um programa orçamentário⁴. Por sua vez, o PBSM se constitui

⁴ Decreto nº 6.025, de 2007.

num conjunto de ações voltadas para a superação da extrema pobreza da população. Também não se constitui em programa de ações exclusivamente orçamentárias⁵.

O art. 4º, embora seja explícito quanto à prioridade conferida ao PAC e ao PBSM, não discrimina o conteúdo de cada um desses programas, nem as metas de cada qual. Por esse ângulo, o PLDO 2015 não atenderia totalmente sua finalidade constitucional.

Dispõe a Constituição Federal, no § 2º do art. 165 e no § 2º do art. 195, que, in verbis:

Art. 165. ...

§ 2º - **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. (negrito nosso)

[...]

Art. 195. [...]

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista **as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias** [...] (negritamos)

A Constituição Federal, como se observa, não exige a elaboração de um “anexo” de metas e prioridades. Mas é clara ao exigir a fixação das metas e prioridades.

Mesmo a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que fixou diversas atribuições à lei de diretrizes, não disciplinou um específico “anexo” de metas e prioridades. Mas reforça a necessidade de a LDO atender os ditames da Constituição (art. 4º).

Tornou-se habitual, desde a Lei nº 8.211, de 22/07/1991 – LDO 1992, que os projetos enviados ao Congresso Nacional e as respectivas leis de diretrizes incluam as prioridades da administração federal em forma de anexo (ressalvadas as LDOs para 1991, 1996, 2000, 2004 e 2012, cujos projetos, amparados na inexistência de um plano plurianual como parâmetro, não continham o anexo, nem o Congresso Nacional decidiu elaborá-lo⁶).

A habitualidade de aprovação do anexo na LDO consagrou o entendimento de que o “anexo”, com ações e metas físicas demonstradas, seria obrigatório. Amparado nessa interpretação, o Congresso Nacional estabeleceu em seu Regimento Comum, por meio da Resolução nº 1, de 2006-CN, normas específicas para emendas ao “anexo de metas e prioridades” (arts. 87 a 91). Assim, o “anexo” se normatizou.

Ao lado dessa normatização, criou-se um fato político relevante: o anexo de metas e prioridades se incorporou ao processo legislativo, despertando o interesse parlamentar na apresentação de emendas. Em razão disso, mesmo nos anos em que

⁵ Decreto nº 7.492, de 2011.

⁶ Essas LDOs remeteram para os respectivos planos plurianuais subsequentes a função de estabelecer as metas e prioridades.

inexiste plano plurianual, é intensa a movimentação para criá-lo. Por meio dele, os congressistas (individual ou coletivamente) têm a oportunidade para priorizar ações públicas, tanto no âmbito da União, quanto no das unidades da federação que representam.

Nessa linha, se o PLDO 2015 não trouxe o anexo, o Legislativo pode criá-lo. Se o Congresso Nacional entende que o anexo é elemento inerente à LDO, poderá incluí-lo, pois o processo de formação da lei abre o espaço necessário para corrigir a lacuna.

O Poder Executivo deveria incluir as metas e prioridades no PLDO, por ser sua a iniciativa do projeto. Contudo, se não as incluiu ou se as incluiu parcialmente⁷ ou de modo considerado inadequado pelo Legislativo, não se poderia inquirir de inconstitucional o projeto, tanto porque não tem ele eficácia jurídica de lei, quanto porque o Congresso Nacional poderá corrigir a omissão ou falha, dando-lhe a configuração que achar apropriada, inclusive elaborando o anexo (art. 166, § 4º, CF).

Como reforço para embasar essa orientação, as decisões adotadas na tramitação legislativa do PLDO 2008 e do PLDO 2011 são exemplares.

No caso específico do PLDO 2008, o Poder Executivo não incluiu o anexo de metas e prioridades. Mas o Congresso Nacional, com independência, julgou apropriado criá-lo, mesmo na ausência de PPA aprovado para o período. O PLDO 2008 foi assim aprovado no Legislativo, com o anexo de metas criado por meio de emendas e sancionado. No que diz respeito à elaboração da lei, vigorou serenamente a partição dos Poderes e a harmonia entre eles, nos termos do art. 2º da Constituição.

Em relação ao PLDO 2011, ocorreu de forma similar. A elaboração do anexo foi antecedida de requerimento, pela CMO ao Ministério do Planejamento, do conjunto das ações do PAC. Tais ações foram integradas ao anexo, que restou criado também com as ações e metas aprovadas por meio de emendas.

Não haveria inconstitucionalidade, nem ilegalidade, na atuação do Poder Executivo, quando não envia as metas e prioridade na forma de “anexo”, como no presente PLDO 2015, desde que o faça no corpo do projeto, de forma adequada, nos termos previstos no § 2º do art. 165 da CF.

Nesse ponto, faz-se mister lembrar, contudo, que o poder público é regido pelo princípio da publicidade (art. 37 da CF). O projeto das diretrizes orçamentárias, nos termos da Constituição e da LRF, deve sinalizar, para os agentes econômicos em particular e para a sociedade como um todo, as expectativas e propostas de atuação do governo.

O anexo de metas e prioridades, nesse cenário, seria importante, porque informaria de modo transparente o conjunto de ações e programas orçamentários que deve merecer atenção preferencial na destinação dos recursos públicos. Influiria, portanto, na conduta dos setores beneficiários, orientando a movimentação dos agentes privados e empreendedores interessados nas oportunidades ocorrentes.

A mera indicação das ações constantes do PAC e do PBSM, sem relacioná-las, como o faz o PLDO 2015, não atende a essa necessária publicidade. Isso

⁷ No art. 2º está prevista a “meta” de superávit primário.

porque, sendo tais “programas” denominações imprecisas da ação governamental, não são conhecidos a priori.

Ante o exposto, é defensável a inclusão de anexo de metas e prioridades pelo Congresso Nacional no PLDO 2015. Vale refletir, no entanto, acerca da utilidade do esforço legislativo para a inclusão, haja vista o ocorrido seguidamente nas últimas edições da LDO.

No processo legislativo referente às LDOs 2011, 2013 e 2014, cujos projetos não continham o anexo, o Congresso Nacional decidiu criá-lo.

Relativamente ao PLDO 2011, foram apresentadas 1.479 emendas apenas para a criação do anexo. O anexo foi elaborado com ações incluídas pelos congressistas e com as ações do PAC informadas pelo Ministério do Planejamento. As ações incluídas no anexo foram vetadas, exceto as relativas ao PAC.

No que tange ao PLDO 2012, em que também não veio referido anexo, o Congresso Nacional decidiu estabelecer as prioridades no corpo da lei (art. 4º, § 1º), seguindo a conduta do Poder Executivo. Fixou, no entanto, prioridades para cada função estatal. Essa parte foi também totalmente vetada.

No que se refere ao PLDO 2013, foram apresentadas 920 emendas para criação do anexo. Na sanção do projeto, o anexo foi integralmente vetado.

Em relação ao PLDO 2014, foram apresentadas 552 emendas para inclusão do anexo, que mais uma vez foi vetado integralmente.

Sendo assim, já perfazem cinco anos seguidos que os PLDOs são enviados ao Congresso sem o anexo de metas e prioridades. O Poder Legislativo, que tem decidido criá-lo, vê seguidamente tal decisão ser vetada. No âmbito do próprio Legislativo, é perceptível a redução do interesse pelo anexo, haja vista o decrescente número de emendas visando criá-lo.

Além disso, apesar do desgaste implícito na criação, que envolve acordos políticos e intensos debates e discussões para aprovação das emendas coletivas e individuais, o Legislativo não se reuniu para rejeitar qualquer dos vetos.

Por essa linha, a criação do referido anexo tem sido inócua. Ademais, na prática observada ao longo dos exercícios em que o anexo prevaleceu, é reconhecida a escassa efetividade atribuída às metas e prioridades no processo orçamentário: (i) foram frustradas as tentativas de se estabelecerem regras de inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária e, quando incluídas, (ii) as programações foram minimamente executadas.

A fixação de metas, na maior parte das vezes, refletiu apenas a obediência formal à Constituição. As normas aprovadas sobre o assunto nas LDOs revelam fragilidade quanto à obrigatoriedade do cumprimento das metas e prioridades. Por exemplo:

- 1) a inexistência de classificador para as despesas prioritárias, que permita acompanhar a execução das prioridades e o cumprimento das respectivas metas;
- 2) a priorização de grande quantidade de ações priorizadas, revelando pouca atenção quanto ao mecanismo de seleção das ações e grave dispersão dos recursos; e

- 3) a concorrência do anexo de metas com outras categorias de prioridades, tais como o PAC, o PBSM, as despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento, e, em 2014, as emendas individuais de execução obrigatória.

Os problemas ora apontados indicam a necessidade de aperfeiçoamento no sistema de planejamento e orçamento definido na Constituição, tema que aguarda a aprovação da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, que deverá fixar um modelo viável para superar as atuais inconsistências.

O PLDO 2015, por aplicar-se ao primeiro ano do próximo Governo, abre oportunidade para se repensar a forma de estabelecer as metas e prioridades de modo mais eficaz.

4 – EXECUÇÃO PROVISÓRIA – ANTEVIGÊNCIA DA APROVAÇÃO DA LOA

A execução provisória do orçamento poderá ocorrer na hipótese de o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA não ser sancionado até 31 de dezembro de 2014. O objetivo é evitar a paralisação do Estado. Sem orçamento, a administração pública teria de parar os seus serviços, o que geraria grave comprometimento da ordem pública.

A Constituição veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. No entanto, a praxe consagrou a previsão, nos textos das leis de diretrizes, desde a primeira edição (Lei nº 7.800, de 10/07/1989 - LDO 2000, art. 50), da faculdade de execução de determinadas despesas, tendo em vista tanto a essencialidade e urgência do gasto, quanto a necessidade de proteção do erário.

Gastos com a saúde pública, por exemplo, não podem aguardar eventuais entraves na aprovação do orçamento, sob pena de comprometer inclusive a vida dos cidadãos. Por outro lado, despesas já contratadas, incluindo os salários e vencimentos de agentes públicos, quando não pagas oportunamente, geram novos encargos aos cofres públicos, que podem se agravar se a questão for levada a litígio no Judiciário.

Por causa disso, sempre se aceitaram regras transitórias na LDO, na antevigência da aprovação da LOA, apesar da disposição constitucional.

O tema é sensível, porque tem relação com renúncia de prerrogativas. A Constituição Federal vigente restituiu ao Congresso Nacional a plena competência para dispor sobre os orçamentos públicos (art. 48, II, 165 e 166)⁸. Cada despesa incluída na excepcionalidade de execução antecipada implica sacrifício de prerrogativa legislativa.

De acordo com as regras constantes do PLDO 2015, pode ser total a execução das programações constantes do projeto de lei orçamentária para 2015, desde que não seja sancionado até 31/12/2014 (art. 53).

O PLDO considera as despesas em dois grupos: (i) as que poderão ser executadas a qualquer tempo, independentemente de valor, constituídas na maior

⁸ Antes da entrada em vigor da atual Constituição, vigorava o § 1º do art. 67 da Constituição de 1967, segundo o qual o Congresso Nacional era praticamente alijado do processo orçamentário: § 1º Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

parte por despesas obrigatórias, e (ii) as que estão limitadas a um doze avos (1/12) ao mês, até ocorrer a sanção.

No primeiro grupo, o projeto acrescenta, em relação à LDO 2014, os investimentos e inversões financeiras no âmbito do Ministério da Educação, os investimentos e inversões financeiras no âmbito do PAC e os investimentos já contratados no âmbito do orçamento das estatais.

No segundo grupo, que na LDO 2014 se restringe às despesas correntes de caráter inadiável, o projeto inclui todas as demais despesas não previstas no primeiro grupo.

Além disso, o projeto prevê a possibilidade de alterações de diversas ordens por ato próprio, mesmo sem aprovação do PLOA, tais como trocas de GND, de indicador de RP e de modalidade de aplicação dos recursos.

Como se verifica, as regras do PLDO 2015 praticamente dispensam a atuação do Congresso Nacional para aprovar o orçamento de 2015, porque fica assegurada a plena execução das programações, embora limitada ao duodécimo em casos específicos.

Do modo como foi proposto, o dispositivo embute o risco de esvaziar o interesse pela aprovação do PLOA 2015. Se isso ocorrer, incidirá o disposto no art. 53, em que as programações serão executadas conforme constem do projeto enviado pelo Poder Executivo, isto é, sem alterações propostas por emendas.

5 – DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO

Despesas Obrigatórias

O Anexo III do PLDO 2015 refere-se às despesas que não serão objeto do contingenciamento. Esse anexo, bem assim a Seção VIII do projeto de lei (“Da Limitação Orçamentária e Financeira”), atende a dispositivos constantes da LRF sobre a matéria (art. 4º, I, “b” e art. 9º).

De acordo com o art. 9º, § 2º, da LRF, são afastadas do contingenciamento despesas que constituam obrigações constitucionais e legais. Além delas, podem ser excepcionadas despesas que, embora discricionárias, devam ser protegidas do contingenciamento, a juízo do legislador.

Demais Despesas Ressalvadas do Contingenciamento

A LRF prevê, no § 2º do art. 9º, que a lei de diretrizes orçamentárias possa ressalvar despesas discricionárias da limitação de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento). O PLDO 2015, no entanto, não trouxe nenhuma ressalva, além das despesas obrigatórias integrantes do Anexo III.

Cabe à lei de diretrizes priorizar despesas, orientar a elaboração do orçamento anual e disciplinar a execução orçamentária. Com base nessa regra, desde a LDO 2004 (Lei nº 10.707, de 20.07.2003), o Congresso Nacional, no uso de sua prerrogativa constitucional de dispor sobre as leis financeiras, aprova um rol das despesas discricionárias, que, pela natureza e mérito, são ressalvadas do contingenciamento (Seção II do anexo das despesas obrigatórias).

Para confirmar a essencialidade dos gastos ressalvados, o Congresso Nacional protegeu do contingenciamento, naquela ocasião, programações tais como “ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional”, “ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia”, “ações nos fundos que interessam à defesa nacional”.

Nas LDOs subsequentes, os respectivos projetos adotaram a iniciativa do Legislativo e passaram a conter também a Seção II, incluindo desde a origem despesas discricionárias ressalvadas.

As contribuições do Congresso Nacional, contudo, já desde aquela LDO 2004, vêm sendo sistematicamente vetadas, embora em parte. O histórico de vetos foi quebrado apenas na LDO 2011 (Lei nº 12.309, de 09.08.2010), quando a Seção II foi sancionada sem veto.

A partir da LDO 2012 (Lei nº 12.465, de 12.08.2011) até a LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24.12.2013), inaugurou-se um novo ciclo em que os respectivos projetos sequer continham dita Seção II. Os esforços empreendidos no âmbito do Congresso Nacional, de recriar referida seção por meio de emenda (salvo na LDO 2013, em que o PL foi preservado tal como enviado ao Legislativo), foram rechaçados com o veto integral.

Em suma, as intervenções do Legislativo para complementar ou incluir despesas discricionárias entre as ressalvas do contingenciamento foram sempre vetadas, mesmo que parcialmente. Nos últimos três exercícios financeiros, tais ressalvas sequer constam das respectivas LDOs (o que se repete no PLDO 2015), embora o Congresso Nacional tenha elaborado a seção correspondente nos projetos para 2012 e 2014.

Considerando que o PLDO 2015 se aplicará ao primeiro ano do próximo Governo, a ausência da seção com despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento e o histórico de vetos às iniciativas do Legislativo para criá-la ou mesmo suplementá-la reclamam a reflexão sobre a utilidade de tal “seção”, uma vez que o próprio Legislativo jamais apreciou qualquer dos vetos.

6 – RESTOS A PAGAR

Os restos a pagar referem-se a despesas empenhadas mas não pagas no próprio exercício.

O PLDO 2015 não contém disposições sobre os restos a pagar, apesar de sua relevância. Entretanto, como se trata de volume de despesas a pagar em exercícios futuros com receita neles arrecadadas e considerando que em 2015 tem início novo governo, seria apropriado abordá-lo neste ano.

O estoque de restos a pagar representa (i) flexibilidade adicional na execução, para o caso de não aprovação da lei orçamentária até o final do exercício e (ii) uma das causas do contingenciamento (limitação de pagamento), uma vez que concorrem com o pagamento das despesas fixadas no orçamento.

De acordo com o Balanço Patrimonial consolidado dos órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, relativo ao exercício de 2013, o superávit financeiro pode ser assim demonstrado:

Tabela 5
Demonstrativo do Superávit Financeiro

	R\$ bilhões
Ativo Financeiro (A)	749,32
Disponível	690,95
Disponível em Moeda Nacional	677,21
Disponível em Moeda Estrangeira	13,74
Créditos em Circulação	58,33
Ativo Financeiro a Longo Prazo	0,03
Passivo Financeiro (B)	256,83
Depósitos	18,98
Obrigações em Circulação	236,42
Restos a Pagar Processados	29,32
Restos a Pagar não Processados	185,13
Somatório de outras Rubricas	21,96
Valores Pendentes a Curto Prazo	1,41
Passivo Financeiro a Longo Prazo	0,02
Superávit Financeiro = A – B	492,48

Fonte: Balanço Patrimonial da União – 2013 (Siafi)

O superávit financeiro é apurado com a dedução do passivo financeiro (R\$ 256,8 bilhões), composto por compromissos cujo pagamento não depende de autorização orçamentária.

Do total desses compromissos, R\$ 214,5 bilhões referem-se a restos a pagar⁹. A partir disso, poder-se-ia entender que foram reservados recursos para pagamentos de tais restos a pagar e que ainda haveria saldo da ordem de R\$ 492,5 bilhões.

Contudo, os recursos economizados ao longo dos exercícios financeiros (superávits primários) e que se incorporam ao ativo financeiro¹⁰ têm o objetivo de controlar o crescimento da dívida líquida¹¹. Por causa disso, o ativo financeiro não pode ser utilizado para o pagamento de restos a pagar relativos a despesas primárias, nem parcela do superávit financeiro pode ser utilizada para o pagamento de despesa primária¹².

Apesar de o ativo financeiro alcançar R\$ 749,3 bilhões, dos quais R\$ 677,21 bilhões referem-se a disponibilidade em moeda nacional, também deve-se reconhecer, em razão do comprometimento dos recursos com a redução da dívida líquida, que não há valor reservado para o pagamento de restos a pagar, salvo quando se tratar de despesa financeira.

O estoque de restos a pagar tem sido crescente ao final de cada exercício, passando a constituir verdadeiro orçamento paralelo que, pela insuficiência de

⁹ O pagamento de restos a pagar não depende de nova autorização orçamentária. A autorização já ocorreu em orçamentos anteriores.

¹⁰ Enquanto ainda não utilizados para o pagamento do serviço da dívida.

¹¹ Os restos a pagar não processados não fazem parte do conceito de dívida líquida consolidada, parâmetro utilizado como indicador de solvência do setor público.

¹² De acordo com o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320, de 1964, o superávit financeiro é fonte para a abertura de créditos adicionais desde que não comprometido.

recursos financeiros, é tido também como orçamento concorrente com o autorizado para o exercício financeiro.

Ao longo dos últimos onze anos, ressalvada a passagem de 2003 para 2004, a taxa de crescimento anual do estoque de restos a pagar não ficou abaixo de 10%, sendo que em 2012 ficou em 25% e em 2013, 24%, conforme a tabela a seguir.

Tabela 6
Estoque de Restos a Pagar ao Final do Exercício

R\$ bilhões

Ano	RP Processados		RP Não Processados		RP Total		% ²
	R\$	% ¹	R\$	% ¹	R\$	% ¹	
2003	7,9	147	23,8	8	31,7	25	0
2004	4,3	-45	17,3	-27	21,6	-32	-32
2005	4,8	12	34,1	97	39,0	80	23
2006	5,2	8	38,7	13	43,9	13	39
2007	7,0	34	55,4	43	62,5	42	97
2008	26,9	283	67,7	22	94,6	51	199
2009	22,9	-15	92,1	36	115,0	22	263
2010	25,5	11	103,4	12	128,9	12	307
2011	24,1	-5	117,1	13	141,2	10	346
2012	26,3	9	150,7	29	177,0	25	459
2013	33,6	28	185,1	23	218,7	24	590

Fonte: Demonstrativos dos Restos a Pagar por Grupo de Despesa constante dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, referentes aos exercícios financeiros de 2004 a 2013 e ao 1º bimestre de 2014.

1 = Taxa de crescimento em relação ao ano anterior

2 = Taxa de crescimento em relação a 2003

7 – TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PÚBLICO E PRIVADO

7.1. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (AO SETOR PÚBLICO)

Transferência voluntária é definida no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) como a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Para realização de tal entrega de recursos, a lei complementar exige antecipadamente o atendimento de diversas exigências e autoriza o estabelecimento de outras nas leis de diretrizes orçamentárias.

Em atendimento ao prescrito na LRF, as LDOs federais têm disciplinado a previsão de contrapartida orçamentária e a necessidade de demonstração de regularidade quanto a tributos, empréstimos, financiamentos e prestações de contas de recursos anteriormente recebidos (Seção II do Capítulo IV).

Como alteração essencial em relação às regras vigentes na LDO 2014, o PLDO 2015 retirou a regra incluída pelo Congresso Nacional que fixa a validade mínima de 120 dias para o extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC. Além disso, foi excluído o dispositivo que

dispensava tal extrato para os municípios inclusos no programa Territórios de Cidadania, conforme Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.

7.2. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

As transferências para entidades do setor privado que atuem em cooperação com o setor público são classificadas como “subvenção social”, “contribuição corrente”, “contribuição de capital” ou “auxílio” (arts. 54 a 59).

Em geral, o PLDO manteve as normas vigentes, merecendo destaque duas alterações. A primeira diz respeito à inserção de novo dispositivo na parte das contribuições correntes para tratar de “pagamentos efetuados a título de participação ou anuidade” (§§ 3º e 4º do art. 55).

A inovação busca deixar claro que despesas dessa natureza não devem ser classificadas como contribuições correntes, quando provenientes: (I) de atos internacionais que obriguem órgãos da administração pública, (II) de legislação específica ou (III) de obrigação assumida pelo órgão ou entidade na condição de signatário ou mantenedor.

Em que pese a relevância de se procurar afastar classificações inadequadas da despesa, a Seção I do Capítulo IV trata exclusivamente de Transferências para o Setor Privado¹³ e o dispositivo proposto alcança outros tipos de beneficiários, como os organismos internacionais.

Tais organismos (como ONU, OEA, UNESCO e FAO) não se inserem entre as pessoas jurídicas de direito privado, e sim entre as pessoas jurídicas de direito público externo, uma vez que são regidos pelo direito internacional público (cf. art. 42 do Código Civil). Dessa forma, seria mais adequado dispor sobre a matéria em outro ponto da lei de diretrizes orçamentárias, regulando não só a participação e o pagamento de anuidades como as transferências para as demais finalidades.

A segunda novidade se refere a despesas de capital. No PLDO 2014, o Executivo inovou ao prever a possibilidade de aplicação de recursos para a realização de obras físicas em entidades filantrópicas habilitadas, na área da saúde, em oncologia no âmbito do SUS.

O Congresso Nacional, entretanto, aprovou a LDO 2014 com redação que permitiu a realização dessas obras em entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde certificadas como entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Esse texto alcança maior número de entidades.

O PLDO 2015 propõe a redação original do PLDO 2014, que restringe essas transferências a entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde e habilitadas em oncologia. Tais entidades deverão ser reguladas pelo Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde - SUS, instituído por ato específico.

Quanto a contribuições correntes, o PLDO 2015 mantém a possibilidade de transferências para entidades que desenvolvam atividades nas áreas de saúde,

¹³ Segundo dispõe o Código Civil, pessoas jurídicas de direito privado são *associações; sociedades; fundações; organizações religiosas; partidos políticos e empresas individuais de responsabilidade limitada* (art. 44).

assistência social e educação. Mas a Lei nº 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, prevê que entidades que atuam nessas áreas sejam atendidas por meio de “subvenções sociais” (art. 16)¹⁴.

Desde 2010, o Congresso Nacional tem fixado nas LDOs a distinção e afastado a possibilidade de se direcionar contribuições correntes para entidades que atuam nas citadas áreas. Essa distinção deixou de ser prevista apenas a partir da LDO 2014, o que se repete no PLDO 2015.

8 – ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

8.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

O Capítulo II do PLDO 2015 define os classificadores das programações; estabelece o conteúdo do projeto de lei orçamentária para o exercício de 2015, da mensagem que o encaminha e da respectiva lei; estatui a necessidade de discriminação específica de dotações para determinadas categorias de programação e regulamenta a composição da reserva de contingência.

Em comparação com o texto em vigor, o projeto contém alterações, entre as quais:

a) exclusão do identificador de resultado primário (RP) igual a 6, que se destinava à marcação das programações relacionadas com o orçamento impositivo, e do dispositivo que vinculava a reserva de 1% da Receita Corrente Líquida exclusivamente para o atendimento de emendas individuais;

b) inclusão de dispositivo que autoriza a Secretaria de Orçamento Federal a substituir o identificador de uso (IU) 0 – “recursos não destinados à contrapartida, exceto para identificação dos recursos destinados à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde” por outros, com a finalidade de identificar despesas específicas durante a execução orçamentária;

c) supressão da indicação da região geográfica de aplicação das despesas destinadas às ações de alimentação escolar;

d) supressão de comando que determina a discriminação, em categoria de programação específica, das dotações destinadas ao atendimento de débitos judiciais periódicos vincendos, que deviam constar da programação das unidades orçamentárias responsáveis pelos débitos;

e) mudança do valor de referência de dotações destinadas às contribuições e anuidades a serem pagas a organismos e entidades nacionais ou internacionais acima do qual será necessária a discriminação em categoria de programação específica com identificação do beneficiário; e

f) inclusão de dispositivo que exige a discriminação, em categoria de programação específica, de dotações destinadas ao pagamento da indenização devida a ocupantes de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.

¹⁴ Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

O identificador de RP 6 foi incluído no PLDO 2014, como forma de acompanhar a execução das programações decorrentes de emendas individuais, em face do “orçamento impositivo” aprovado na LDO 2014. O PLDO 2015 não trata do “orçamento impositivo”. Porém, independentemente da impositividade, o identificador é necessário para acompanhamento do nível de execução das programações parlamentares em relação ao conjunto das despesas discricionárias.

Relativamente às ações de alimentação escolar, o projeto determina apenas que sejam discriminadas em categorias de programação específica. Até a LDO 2013, a programação devia ser detalhada por unidade da Federação. Na LDO em vigor, a exigência do detalhamento das ações é por região geográfica. No projeto para 2015, não houve indicação de nenhum detalhamento.

A especificação por unidade federativa aumenta a transparência da lei orçamentária, pois deixa evidente o valor que cada Estado e o Distrito Federal devem receber no exercício. Por essa razão, considera-se importante o retorno da expressão: “para cada Estado e respectivos Municípios e para o Distrito Federal”.

A alteração proposta no PLDO 2015, relativamente às ações de alimentação escolar, reproduz outras iniciativas anteriores, que buscam unificar programações anteriormente especificadas. Desde a LDO 2012, exemplificando, não se exige a discriminação das dotações afetas aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social por categoria de benefício.

No tocante às dotações destinadas às contribuições e anuidades, diferentemente de anos anteriores, foi dado o mesmo tratamento para organismos e entidades nacionais e internacionais, estabelecendo-se o valor de R\$ 100,0 mil, acima do qual a despesa deverá ser discriminada em categoria de programação específica. Em 2014, esse valor é de R\$ 1,0 milhão para organismos e entidades nacionais; porém, inexistente para organismos e entidades internacionais, razão pela qual qualquer valor motiva a discriminação em categoria de programação específica.

Ao estabelecer um piso para contribuições e anuidades a serem pagas a entidades e organismos internacionais, evita-se a pulverização de recursos no orçamento. O valor do piso deve ser observado por ocasião da aprovação do projeto de lei orçamentária, que pode ser ultrapassado durante a execução em virtude da variação cambial ou aditamento do tratado, convenção, acordo ou instrumento congênere.

Quanto à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, a indenização respectiva é devida em face da Lei nº 12.855, de 02/09/2013, que prevê o pagamento, ao servidor, de R\$ 91,00 por dia de efetivo trabalho nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e em unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego, situadas em localidades estratégicas.

Mesmo cuidado não tem sido observado em relação às contribuições patronais da União para o fundo de previdência complementar do servidor (Funpresp), instituído pela Lei nº 12.618, de 30/04/2012. Como nas LDOs anteriores não há previsão de categoria de programação específica para essas despesas, que são incluídas na rubrica referente a pagamento de pessoal ativo, a ausência revela-se inadequada para fins de controle e supervisão, uma vez que não considera parcela

que tende a aumentar no transcorrer dos exercícios e que poderá alcançar valor a merecer destaque próprio entre as despesas com pessoal e encargos sociais.

Quanto à Reserva de Contingência, o texto repete aquele que constou do PLDO 2013 e não traz dispositivos relacionados ao orçamento impositivo de programações decorrentes de emendas individuais. Assim, não contempla a reserva destinada a financiar emendas parlamentares de 1,0% para 1,2% da RCL, nem determina que seja destinada exclusivamente para programações incluídas por emenda individual.

Quanto à relação dos quadros orçamentários consolidados que constam do Anexo I, verifica-se que, no quadro referente às fontes de recursos que financiam as despesas do orçamento da seguridade social, houve a supressão relativa ao destaque das receitas vinculadas e próprias.

No que tange às despesas que constituem obrigações constitucionais e legais constantes do Anexo III, foram acrescidas a transferência de recursos à Conta de Desenvolvimento Energético e a indenização devida a ocupantes de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços. Por outro lado, foi excluída a despesas referente a apoio e bolsa para atendimento à educação de jovens e adultos (Lei nº 10.880, de 09/06/2004).

8.2. ANEXO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PLOA

As informações complementares são encaminhadas após o envio do projeto de lei orçamentária; por isso, não integram o projeto, nem os autógrafos que o Congresso Nacional encaminha à sanção. Essas informações servem para auxiliar o trabalho de apreciação da proposta durante sua tramitação no Congresso Nacional.

Em relação ao Anexo II da LDO 2014, o PLDO 2015 apresentou como única alteração de mérito a exclusão do trecho *“indicando o valor mínimo por aluno, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, discriminando os recursos por unidade da Federação”* das informações do item *“VII - memória de cálculo das estimativas para 2014: [...] d) da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”*.

O dispositivo propicia ao Congresso Nacional a adequada análise das programações, destacadamente da Área Temática 04 - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte do PLOA 2015.

9 – DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

O Capítulo III do PLDO 2015 dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e apresenta-se organizado em duas seções. A Seção I cuida das diretrizes gerais, que contemplam orientações para alocação de recursos com vistas a propiciar controle de valores transferidos, dos custos das ações e dos resultados dos programas de governo; vedações de destinação de recursos para atendimento de despesas específicas; entre outras. A Seção II trata de diretrizes

específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União - MPU e a Defensoria Pública da União - DPU.

No caso da Seção I – Diretrizes Gerais, observam-se as seguintes modificações em comparação com a LDO em vigor:

a) dispensa do relatório trimestral para órgãos e entidades que optarem por manter sistemas próprios de gestão de contratos e convênios, cujos dados devem ser migrados para o SIASG ou SICONV;

b) inclusão do Defensor Público-Geral Federal como autoridade apta a ser beneficiada com dotação, em categoria de programação específica, para despesa com residência funcional, em Brasília; e

c) supressão de dispositivo que orienta os Poderes da União, o MPU e DPU a promoverem medidas para controle das despesas com locação de mão-de-obra, diárias e passagens sem comprometer as demais despesas de custeio.

Além disso, o PLDO 2014 continha dispositivo para possibilitar alocação de recursos, em categoria de programação específica, para construção, manutenção e conservação de estradas vicinais destinadas a promover o desenvolvimento municipal.

Todavia, o comando foi vetado, sob a justificativa de que a destinação de recursos federais para a recuperação de estradas vicinais invadiria a competência dos Municípios e ocasionaria dispersão de recursos orçamentários. Ademais, prejudicaria a recuperação e conservação das principais vias que compõem o Plano Nacional de Viação - PNV. O dispositivo não foi contemplado no PLDO 2015.

Quanto à Seção II – Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e DPU, há inclusão, no rol de dotações que devem ser excluídas para definição do parâmetro a ser utilizado na elaboração das respectivas propostas orçamentárias, das dotações relativas à prestação de assistência jurídica itinerante pela DPU.

10 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ALTERAÇÕES DA LOA

10.1. ALTERAÇÕES DA LOA

O PLDO 2015 traz regras para modificação do orçamento sem a necessidade de autorização do Parlamento (arts. 38 a 50).

Essas regras tratam de alterações nas classificações das dotações previstas no art. 7º do PLDO, nas fontes de financiamento do Orçamento de Investimento, nos códigos e títulos das ações e dos subtítulos, de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo.

O art. 38 objetiva oferecer maior flexibilidade e agilidade na execução do orçamento. Alterações no orçamento, segundo este artigo, podem ser efetuadas diretamente pelos Poderes, MPU e DPU.

O PLDO 2015, no art. 38, § 1º, inciso I, não restringe as possibilidades de alterações das classificações à abertura de créditos autorizados na lei orçamentária, que, nos termos da LDO 2014, estabelecia:

Art. 38. As classificações das dotações previstas no art. 7º, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e os códigos e títulos das ações e dos subtítulos poderão ser alterados de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo e observadas as demais condições de que trata este artigo, de conformidade com os parágrafos dispostos abaixo.

§ 1º As alterações de que trata o **caput** poderão ser realizadas, justificadamente, se autorizadas por meio de:

I - ato dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, **para abertura de créditos autorizados na lei orçamentária** no que se refere a: (expressão em negrito foi suprimida no PLDO 2015)

Isso significa que as alterações nas classificações orçamentárias poderiam incidir tanto nas programações do orçamento, quanto na dos créditos adicionais. Conforme alínea “a” do referido inciso, as mudanças podem ocorrer até o nível de Grupo de Natureza de Despesa, desde que respeitado o mesmo subtítulo.

Essa disposição vem sendo apresentada desde o PLDO 2012 e, a cada ano, amplia a faculdade de alterações. Permite, por exemplo, que os recursos alocados para investimentos sejam convertidos em despesas correntes, e vice-versa, dentro do mesmo subtítulo. Ressalte-se que o subtítulo não indica com precisão a localização do gasto. A título de exemplo, dos cerca de R\$ 1,17 trilhão empenhado até 25 de abril de 2014, R\$ 1,06 trilhão foi classificado com o subtítulo “Nacional”, desconsiderando-se o refinanciamento da dívida. Com esse subtítulo, não é possível identificar sequer a Região do País em que tais recursos foram aplicados.

O PLDO 2015 inova no art. 38, incisos II e III, ao prever ajustes no Orçamento de Investimentos e da Seguridade Social, no que concerne a codificação orçamentária decorrente da necessidade de adequação à classificação vigente, desde que não implique mudança de valores e finalidade da programação.

O conceito do que seja finalidade da programação é vago e pode permitir interpretações diversas, possibilitando que se efetuem modificações significativas sem análise do Congresso Nacional.

Nos termos da alínea “c” do inciso III do § 1º do art. 38, toda a codificação necessária à classificação orçamentária poderá ser alterada, por ato próprio, para atender “necessidade de adequação”. A pretensão, se aprovada, permitirá total modificação dos códigos conhecidos e vigentes, podendo inviabilizar o acompanhamento da execução.

Há inovação também no art. 42, que permite, na abertura de créditos suplementares, a possibilidade de inclusão de novos grupos de natureza de despesa, além dos aprovados no respectivo subtítulo, desde que compatíveis com a finalidade da ação orçamentária correspondente.

Mudanças na natureza da despesa podem significar modificações relevantes, que necessariamente deveriam passar pelo Congresso Nacional.

O art. 38 do projeto mantém, para o orçamento de investimento, a possibilidade de alteração do classificador de resultado primário e de esfera orçamentária, por meio de portaria do Departamento de Coordenação das Empresas Estatais. Esse classificador indica, entre outras coisas, se a programação integra o PAC, se é obrigatória ou discricionária e se é financeira ou primária.

A alteração unilateral do indicador de resultado primário pode redundar em redefinição das ações prioritárias, sem que haja análise do legislativo.

A possibilidade de o Executivo alterar o indicador do RP sem a análise do Legislativo contribui para falhas no planejamento das programações incluídas na LOA. Isso dificulta o acompanhamento das programações na execução orçamentária, tanto por parte da sociedade como dos órgãos de controle interno e externo, incluído o Congresso Nacional.

O art. 40, § 3º, inciso III, do PLDO 2015 veda o cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas obrigatórias, quando da abertura de créditos suplementares dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e DPU. A vedação não consta da LDO 2014; constou apenas da LDO 2013. A vedação atinge a independência financeira e administrativa desses Órgãos.

Cabe frisar que o cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas obrigatórias, se necessário, não ocasiona qualquer espécie de descontrole fiscal das despesas (sobretudo por representarem volume muito baixo de valores no contexto da União), nem afeta o cálculo do resultado primário da União.

10.2. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)

O PLDO 2015 dispõe, em seus arts. 51 e 52, sobre a elaboração do cronograma anual de desembolso mensal e sobre limitação de empenho e de movimentação financeira, em consonância com o disposto na LRF.

Em geral, foram mantidas as regras atuais para a avaliação bimestral das receitas e despesas primárias e para a limitação de empenho e movimentação financeira.

A principal mudança em relação à LDO vigente refere-se à exclusão de disposições que tratavam das programações decorrentes de emendas individuais. Caso o Congresso Nacional decida incluir disposições semelhantes e manter o indicador de resultado primário específico para essas programações (RP 6), é necessário ajustar o § 1º do art. 52, incluindo esse novo classificador.

Se a limitação de empenho deve ser proporcional à participação nas dotações iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias e se parte das dotações forem reclassificadas de RP 2 para RP 6¹⁵, deve-se considerar essa reclassificação para fins de apuração do contingenciamento.

Em relação às limitações de empenho e movimentação financeira que ocorrem fora da avaliação bimestral, o PLDO 2015 inova ao prever que os relatórios correspondentes sejam enviados ao Congresso Nacional no prazo de até sete dias úteis após a entrada em vigor das medidas. Esse prazo passa a ser relevante, uma vez que a nova regra exclui a obrigatoriedade de divulgação dessas informações na **internet** (art. 52, § 5º).

¹⁵ RP 2 = despesa primária discricionária e não abrangida pelo PAC; RP 6 = despesa primária discricionária e decorrente de emendas individuais.

Os Poderes Legislativo e Judiciário, o MPU e a DPU devem, por força do art. 168 da Constituição, receber repasses financeiros do Tesouro Nacional correspondentes às despesas autorizadas que não foram contingenciadas. Assim, é necessário reconhecer que esse direito não deve ser prejudicado no exercício seguinte, quer as despesas tenham sido inscritas em restos a pagar, quer os créditos venham a ser reabertos. Por essa razão, deve-se reexaminar o disposto no § 13º do art. 51 incluído na LDO vigente (art. 52, § 13º, do PLDO 2015).

O projeto não estabelece normas que evitem a ocorrência de excesso de autorização orçamentária em relação aos recursos que possam efetivamente estar disponíveis, com vistas a minimizar a necessidade de limitação de empenho e de pagamento. Para atender a esse propósito, deveria haver disposições fixando, entre outras providências:

- (i) maior conservadorismo na estimativa da receita e na fixação da despesa no processo de elaboração e aprovação da lei orçamentária;
- (ii) abertura ou reabertura de crédito adicional à conta de superávit financeiro para o atendimento de despesas primárias condicionada à compensação (cancelamentos compensatórios de dotações, redução da meta de resultado primário, comprometimento de excesso de arrecadação);
- (iii) avaliação do estoque de restos a pagar, com vistas ao cancelamento de valores cuja inscrição não tenha atendido a condições necessárias (celebração de contratos e convênios e observância de disposições legais) ou cuja despesa deva ou possa ser atendida à conta do orçamento vigente;
- (iv) mecanismo que garanta recursos para o pagamento, ainda que sob a forma de parcelamento anual, de restos a pagar (reserva de contingência específica, geração de excesso de superávit primário no ano de inscrição combinado com a redução no ano do pagamento, comprometimento do excesso de arrecadação); e
- (v) a meta de resultado primário não possa ser aumentada durante a execução orçamentária, salvo se puder ser suportada por excesso de arrecadação.

Faltam, ainda, normas com a finalidade de evitar que o contingenciamento decorra também de estimativa de aumento de despesas obrigatórias nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias. A estimativa de aumento de despesa obrigatória não deveria contribuir para maior contingenciamento, mas motivar a abertura de crédito adicional que apresentasse as dotações a serem canceladas.

A decisão quanto ao que deixaria de ser executado passaria a ser transparente e partilhada com o Poder Legislativo. Se houver expectativa de aumento de despesas obrigatórias, deveria haver correspondente dotação autorizada.

11 – FISCALIZAÇÃO E CUSTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Não há alteração relevante dos dispositivos relativos à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 95 a 100), o que revela a estabilidade dessas normas.

O mesmo não se verifica com as disposições relativas aos custos de obras e serviços de engenharia (SICRO e SINAPI) a serem contratados com recursos federais.

Os sistemas referenciais de custos e as normas relativas às vedações e critérios para realização de alterações de orçamentos, mediante aditivo contratual, têm por objetivo evitar a execução de obras semelhantes com custos discrepantes. Além disso, visam evitar o jogo de planilha, mecanismo pelo qual se intenta obter melhores resultados financeiros ao contratado, em desfavor da Administração.

Essas normas vinham sendo veiculadas pelas leis de diretrizes orçamentárias desde o exercício de 2000 (art. 71 da Lei nº 9.811, de 1999), mas foram vetadas na LDO 2014 e não constam do PLDO 2015, sob o argumento de que a matéria encontra-se disciplinada pelo Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

As razões apresentadas para o veto não se sustentam, por diversas razões. Primeiro, porque a matéria vetada é típica de lei e não de regulamento, uma vez que, ao estabelecer conceitos, imposições e restrições a particulares e órgãos e entidades da Administração Pública, inova no sistema jurídico.

São exemplos dessas inovações o disposto nos arts. 2º, V, e 9º do Decreto, que definem a composição dos benefícios e despesas indiretas – BDI a serem utilizados na formação do preço da licitação; no art. 10, que impõe o registro de anotação de responsabilidade técnica nas planilhas orçamentárias; no art. 13, que estabelece os critérios de formação e aceitabilidade dos preços para os regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral e impõe a inserção de cláusula obrigatória nos contratos de forma a impedir aditivos que ultrapassem a 10% do valor contratado, sob a alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças.

Destaque-se, também, que o preâmbulo do Decreto cita como uma das bases legais para a edição da norma o art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal. Esse dispositivo, no entanto, corresponde à faculdade privativa do Presidente da República para editar decretos autônomos sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Portanto, permite a edição de normas para tratar apenas da estrutura organizacional dos órgãos e entidades que compõem o Poder Executivo e suas respectivas competências. Isso está em conformidade com o art. 2º da Constituição, que estabelece o princípio da harmonia e independência entre os Poderes da República.

O art. 84, inciso IV, também citado no preâmbulo do Decreto, refere-se à competência do Presidente da República para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Destarte, a regulamentação decorrente deve ater-se aos limites da lei. A inovação configuraria excesso ao poder regulamentar, ensejando a sustação do ato pelo Congresso Nacional, com fulcro no art. 49, V, da Carta Política.

Segundo, porque, em relação à segurança jurídica, o decreto não a garante, pois pode ser editado e reeditado a qualquer tempo, inclusive em periodicidade inferior à de vigência da lei de diretrizes orçamentárias.

Terceiro, porque, em relação ao argumento de que a redação proposta na LDO 2014 não contemplaria especificidades previstas no Decreto, como as regras para empreitada a preço global e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC, o

texto da LDO vigente fixaria critérios gerais a serem observados por toda a Administração Pública Federal, e não apenas para o Poder Executivo, para elaboração dos orçamentos de referência, não fosse o veto, independentemente do regime de execução ou modalidade de contratação, sem prejuízo do advento de decreto para realizar os detalhamentos necessários.

A propósito, o RDC possui lei específica (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011) e regulamento próprio (Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011), não sendo, portanto, alcançado nem pela LDO, nem pelo Decreto nº 7.983, de 2013.

Portanto, ao contrário do alegado no veto, retirar tais normas da LDO e permitir o tratamento da matéria por meio de decreto não reduz eventual insegurança jurídica supostamente decorrente da LDO.

12 – DESPESAS COM PESSOAL, ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS

A dinâmica da evolução das despesas da União com pessoal nos últimos cinco anos, iniciados em 2009, é apresentada na tabela abaixo. As despesas apresentam contínua elevação em termos nominais, com um aumento de 38,06% no período. Descontando-se o IPCA acumulado (31,89%), tem-se uma elevação real das despesas de 4,68%.

De outro lado, a relação entre as despesas com pessoal e a Receita Corrente Líquida - RCL mostra tendência de queda no período analisado, indicando que a RCL cresceu mais que o reajuste de tais despesas.

O comprometimento do gasto com pessoal da União com a RCL encontra-se em patamar bastante inferior aos limites máximo e prudencial estipulados pela LRF (50% e 47,5% da RCL, respectivamente).

Tabela 7
Despesas de Pessoal e Encargos da União x RCL

R\$ milhares (correntes)		
Exercício	Valor	% sobre a RCL
2009	136.983.823	31,33%
2010	153.231.654	30,65%
2011	167.093.487	29,91%
2012	169.113.071	27,41%
2013	189.118.213	28,82%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

O art. 72 do PLDO 2015 antecipa de abril para março a base de projeção do limite com despesas de pessoal e encargos sociais para elaboração das propostas orçamentárias de 2015 dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

Embora sem maiores implicações, a mudança não se justifica uma vez que o próprio dispositivo prevê a possibilidade de compatibilização de eventuais acréscimos legais ou outro limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente. Além

disso, é intuitivo que a projeção com base nas despesas do mês de abril será mais realista que a realizada com base em mês anterior.

O PLDO 2015 exclui do quantitativo de beneficiários para fins de cômputo do limite concernente à previsão orçamentária para auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte em 2015, o número previsto de ingressos de beneficiários oriundo de posses e de criação de cargos ao longo dos exercícios de 2014 e 2015. Essa não é a realidade da LDO 2014 (art. 88, § 1º).

A estimativa de despesas constantes da lei orçamentária deve ter rigorosa aderência com a realidade esperada, de modo que, havendo expectativa de ingresso de novos servidores no período de abrangência do orçamento, essa expectativa deve ser considerada no planejamento orçamentário, juntamente com suas consequências financeiras sobre o Tesouro, de tal como que os orçamentos não sejam subestimados.

Ainda em relação aos benefícios pagos ao servidor, o art. 88 do PLDO 2015 veda o reajuste para assistência pré-escolar e auxílio-alimentação ou refeição, quando o valor per capita vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes, do MPU e da DPU for superior ao valor per capita da União.

Na redação da LDO vigente, a vedação apenas impede que o reajuste ocorra em percentual acima da variação, no exercício, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do IBGE. Contudo, como se tratam de despesas indenizatórias, o reajuste deveria ser preservado para permitir a total liquidação do valor indenizado.

O PLDO 2015 incluiu a obrigatoriedade de que os Poderes, o MPU e a DPU informem à SOF/MP, até 30 de abril de 2015, os endereços dos sítios na internet nos quais foram disponibilizadas as tabelas com os quantitativos de cargos efetivos e em comissão e pessoal contratado por tempo determinado.

Da mesma forma, também devem ser informados os endereços de publicação da tabela com os totais de beneficiários de auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte, assim como dos respectivos atos legais relativos aos seus valores **per capita**.

No entanto, tal reunião de informações não veio acompanhada de qualquer contrapartida, por parte da SOF/MP, em termos de aumento de transparência. Assim, seria recomendável a inclusão de dispositivo atribuindo à SOF/MP a responsabilidade de divulgar em seu sítio a relação consolidada de todos os endereços de publicação informados.

O PLDO 2015, em cumprimento ao disposto no art. 169 da CF, autoriza aumento de remuneração e de vantagens, criação de cargos e admissões em geral. A autorização é apenas formal, pois os aumentos efetivos dependem das possibilidades fiscais identificadas por ocasião de elaboração do projeto de orçamento para 2015 e da demonstração nesse projeto (em anexo específico) das normas autorizadoras dos gastos. A tramitação legislativa das propostas dessas normas deve se iniciar no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2014.

13 – DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado integra o Anexo de Metas Fiscais previsto na LRF (art. 4º, § 2º, V). O dispositivo é atendido em dois itens do PLDO: (i) estimativa e compensação da renúncia de receita; e (ii) da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias integra os instrumentos da ação fiscal planejada do regime da responsabilidade fiscal. Possui uma finalidade distinta do demonstrativo das metas de resultado fiscal, previsto no inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, que, em suma, limita as despesas discricionárias (investimentos e custeio administrativo) para o alcance de resultados primários planejados e adequados ao controle do crescimento da dívida. Nesse sentido, o processo de autorização orçamentária e os limites de programação e contingenciamento se mostram eficazes para o controle das despesas discricionárias.

No caso das despesas obrigatórias, esse mesmo controle se mostra ineficaz. Gastos obrigatórios, uma vez criados, não se sujeitam àquelas limitações. Daí a necessidade de serem condicionados desde sua efetiva geração, ou seja, quando da aprovação de leis, medidas provisórias e atos administrativos normativos. Nessa situação, a LRF exige compensações específicas, pelo aumento da receita permanente ou pela redução permanente de despesas. Vale ressaltar o elevado grau de rigidez do orçamento da União em face do crescente comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias.

O fato de o aumento permanente da receita (ou da redução permanente de despesa) poder ser utilizado para viabilizar a criação ou aumento de novos gastos obrigatórios não significa que todo o aumento permanente da receita anual (ou da eventual redução da despesa) deva ser integralmente comprometido com novos gastos obrigatórios. Se isso fosse verdade, estaríamos chancelando, cada vez mais, o aumento do nível de comprometimento desses gastos, dificultando e fragilizando, inclusive, o próprio controle das metas de resultado fiscal.

Assim, o Poder Legislativo poderia definir, como política fiscal, margem de expansão inferior ao aumento permanente da receita. A margem de expansão somente se tornará uma fonte de compensação efetiva se for feita a devida provisão. Feita a provisão, pode ser indicada como compensação quando da aprovação do ato que cria ou aumenta a despesa.

O eventual saldo do aumento permanente de receita não alocado em provisão específica será utilizado para a ampliação das despesas discricionárias em geral. Esse procedimento, além de não afetar as metas fiscais, garante um planejamento capaz de evitar ao longo do tempo o aumento do comprometimento excessivo com gastos obrigatórios.

A LDO pode e deve estabelecer limites, condições ou margem de expansão para o crescimento das despesas obrigatórias. Isso é realizado não apenas por meio do Demonstrativo da Margem, mas através de uma série de outros dispositivos, especialmente em relação ao grupo de Pessoal e Encargos Sociais.

A experiência com o controle de gastos com pessoal, por outro lado, revelou a dificuldade de se fixar quantitativos específicos na LDO, uma vez que esse

instrumento é limitado quanto à capacidade de prever o conjunto de fontes de recursos e despesas do orçamento do ano seguinte. Por causa disso, o demonstrativo foi remetido para o PLOA, em anexo específico que trata da ampliação dos gastos com pessoal (Anexo V).

A metodologia adotada no PLDO 2015 e nas LDOs anteriores para o cálculo da 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 ocorre a elevação da grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando, assim, a arrecadação total.

A metodologia aplicada no Demonstrativo observou, para calcular o aumento permanente de receita de R\$ 34,6 bilhões, o acréscimo resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 3,0% para o período em pauta, do crescimento do volume de importações, de 4,7%, e de outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas.

O demonstrativo prevê também redução permanente de despesa no montante de R\$ 190 milhões, correspondente ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que o montante desse tipo de benefício, por não haver mais previsão legal de novas concessões, reduz-se à medida que os beneficiários atuais chegam ao óbito.

O saldo da margem de expansão para o exercício de 2015 é de R\$ 1,6 bilhão, cerca de 23% da margem disponível no PLDO 2014. A comparação das projeções nas últimas LDOs encontra-se no quadro seguinte:

Tabela 8
Apuração do Saldo da Margem de Expansão nos Projetos de LDO – 2011-2015

(R\$ milhões)

ITEM	2011	2012	2013	2014	2015
1. Aumento de Receita permanente	38.448	44.317	59.543	36.895	34.635
2. Transferências Constitucionais (-)	7.302	7.474	9.304	7.989	5.221
3. Transferências ao FUNDEB (-)	1.747	1.974	2.260	1.958	1.096
4. Redução permanente de despesas obrigatórias	113	211	217	199	190
5. Saldo final do aumento permanente da Receita (1-2-3+4)	29.513	35.079	48.196	27.147	28.225
6. Saldo já utilizado	9.526	17.479	15.664	20.263	26.744
6.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	0	6.936	5.942	2.089	6.580
6.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	8.741	10.543	9.722	18.174	20.164
6.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	784	0	0	0	0
7. Margem de Expansão (5-6)	19.987	17.600	32.532	6.884	1.671

Fonte: PLDO de 2011 a 2015

Segundo o demonstrativo, o impacto nas contas da União provocado pela correção real do valor do salário mínimo será de R\$ 6,5 bilhões, equivalentes ao crescimento real do PIB em 2013 (2,28%). Adicionalmente, foi calculado em R\$ 20,1 bilhões o montante correspondente ao crescimento vegetativo dos benefícios

previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Não é considerada, no impacto do aumento do salário mínimo, a correção de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acumulada nos últimos doze meses que antecedem o pagamento do salário mínimo assim reajustado, de forma a manter o seu poder de compra, conforme previsto no art. 7º, IV, da Constituição Federal. Tal procedimento se justifica em razão de a inflação ser igualmente desconsiderada no cálculo do aumento permanente de receita.

Não houve previsão para reestruturações de carreiras do serviço público federal (item 6.3), conforme se pode observar no demonstrativo.

14 – ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A necessidade de observância do princípio do equilíbrio fiscal, acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (II, III, V e VII), pelo art. 7º, § 1º da Lei nº 4.320/64 e expresso no regime da responsabilidade fiscal estruturado pela LRF, obriga os Poderes e os agentes públicos a demonstrar o impacto nas finanças públicas da imposição de obrigações para o Erário, sob as mais variadas modalidades de proposições legislativas, inclusive as propostas de emenda à Constituição.

Submeter propostas de emendas constitucionais aos ditames do equilíbrio fiscal não deve ser lido como imposição de nova cláusula pétrea inexistente na Constituição, porquanto a adequação orçamentária e financeira da proposição é condição para sua admissibilidade e não óbice intransponível, típico da natureza das vedações materiais e temporais existentes no art. 60 da Constituição. Ou seja, estimado e compensado o impacto orçamentário-financeiro da proposição, qualquer ação em termos de políticas públicas é admitida, independente de seu mérito.

O texto do PLDO 2015 mantém praticamente inalterado o conteúdo sobre o tema constante da LDO 2014. A única alteração se deu pela não inclusão do § 10 do art. 94 da LDO 2014, transcrito a seguir, que foi vetado:

§ 10. Projetos de lei e medidas provisórias que acarretem renúncia de receita tributária, financeira e patrimonial ou reduzam transferências a Estado, ao Distrito Federal ou a Município deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro dessas transferências.

O dispositivo vetado exigia a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de projetos de lei e medidas provisórias que acarretem renúncia de receita tributária, financeira e patrimonial ou reduzam transferências a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, para permitir aos demais entes da Federação se planejar quanto à redução de suas receitas tributárias e de transferências decorrentes de tais atos legislativos. Como hoje ocorre, a estimativa de impacto eventualmente apresentada em exposições de motivo não contém qualquer memória de cálculo, nem a especificação dos entes afetados.

Essa exigência vem sendo reiteradamente vetada há mais de cinco anos, demonstrando incompreensão quanto aos efeitos de políticas públicas fundadas em benefícios tributários que afetem outros entes da Federação, em especial quando da concessão de reduções de IPI ou IRPJ, que diminuem as repartições de receitas dos fundos constitucionais de participação dos estados e municípios.

Nas razões do veto, foi alegada impossibilidade do cálculo, conforme a seguir:

Razões do veto:

Por imposição legal, a União já apresenta, ao encaminhar ao Congresso Nacional as proposições mencionadas no dispositivo, a estimativa dos impactos orçamentários e financeiros de cada uma delas. Além disso, é impossível calcular o efeito total das medidas nos demais entes federados, uma vez que os dados necessários para isso não estão disponíveis para a União.

Os dados necessários para cálculo do impacto orçamentário-financeiro, na maioria das renúncias propostas pelo Poder Executivo Federal, estão disponíveis à União, pois a própria Carta Magna já traz a destinação quantificada dos tributos a serem repartidos com os demais entes federativos.

Visando também o equilíbrio fiscal de longo prazo, a LDO 2013 continha dispositivo no sentido de obrigar projetos de lei e medidas provisórias, que resultassem em renúncia de receita ou que vinculassem receitas a despesas, órgãos ou fundos, a conterem cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. Tal regramento não constou da LDO 2014 e do PLDO 2015.

15 – POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

O PLDO 2015 mantém, em relação a 2014, os mesmos critérios sob os quais as agências financeiras oficiais de fomento devem aplicar os recursos à sua disposição, o que de certa forma gera estabilidade nas regras de atuação dessas agências no longo prazo.

O texto estabelece prioridades que devem ser observadas, sem que sejam fixados valores a serem aplicados ou metas a serem atingidas, ainda que na forma de percentuais sobre os recursos disponíveis. Também não é fixada qualquer forma de monitoramento e avaliação dos resultados das políticas de incentivo financeiro.

As exceções são as alíneas “a” e “k” do inciso IV do art. 89, nos quais se define meta de crescimento de 50% em relação à média dos três últimos exercícios das aplicações voltadas para cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas e para os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista. Considerando que as agências realizam diversas atividades, dentre as quais as relacionadas às prioridades estabelecidas na LDO, a ausência de metas torna inócuos os dispositivos, uma vez que qualquer volume das operações será suficiente para dar cumprimento formal à lei.

Em diferentes dispositivos do PLDO 2015, há tratamento especial a grupos sociais menos favorecidos, tais como: idosos, pessoas portadoras de deficiência, mulheres, afrodescendentes e indígenas. Essas especificações revelam-se tecnicamente desnecessárias, pois já se encontram contempladas pelas referências contidas no inciso II do § 5º do art. 89, que se aplicam a todas as agências e determinam a aplicação dos recursos com a observância da diretriz de redução das



desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência.

Como inovações nas prioridades, o PLDO 2015 estabelece que:

a) todas as agências oficiais da União devem considerar também como prioritárias, para a concessão de empréstimos ou financiamentos, empresas que empreguem pessoas com deficiência em proporção superior à exigida na Lei nº 8.213, de 1991¹⁶.

b) especificamente em relação à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, passa a ser prioritário também o fomento relativo ao **software** público e ao **software** livre.

De acordo:

RICARDO ALBERTO VOLPE¹⁷

*Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Coff/CD*

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO¹⁸

*Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Conorf/SF*

¹⁶ Nos termos do art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, a empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência.

¹⁷ Consultores designados: Fábio Chaves Holanda, Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza, Romiro Ribeiro, Ingo Antonio Luger, Márcia Rodrigues de Moura, Flavio Leitão Tavares, Helio Martins Tollini, Tulio Cambraia, Salvador Roque Batista Junior, Sergio Tadao Sambosuke, Elisangela Moreira da Silva Batista, Marcos Rogério Rocha Mondlovitz, Vander Gontijo, Francisco Lúcio Pereira Filho, Roberto de M. Guimarães Filho, Maria Emília Miranda Pureza, Homero de Souza Junior, Wellington Pinheiro de Araújo, Marcelo de Rezende Macedo e Edson Martins de Moraes;

¹⁸ Consultores designados: José de Ribamar Pereira da Silva, Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez, Maurício Ferreira de Macêdo, Renan Bezerra Milfont, Vinicius Leopoldino do Amaral, Daniel Veloso Couri, Maria Liz de Medeiros Roarelli, José Rui Gonçalves Rosa, Claudia Cristina Pacheco Moreira, Ana Claudia Castro Silva Borges, Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos, Carlos Murilo Espinola Pereira de Carvalho, Augusto Bello de Souza Neto, Luciano de Souza Gomes, Jose Lacerda Gomes, Robison Gonçalves de Castro e Diogo Antunes de Siqueira Costa.