

NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 05/2002¹

PLDO 2003 - PL N° 9, DE 2002- CN

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 2 |
| CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO 2003..... | 3 |
| METAS FISCAIS | 5 |
| ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA | 7 |
| ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA..... | 7 |
| SENTENÇAS JUDICIAIS..... | 10 |
| VEDAÇÃO DE AUMENTO DO VALOR GLOBAL DA RECEITA E DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA ... | 11 |
| OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES..... | 12 |
| RESERVA DE CONTINGÊNCIA..... | 12 |
| DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 13 |
| DESPESAS COM PUBLICIDADE, PROPAGANDA E DIVULGAÇÃO OFICIAL..... | 14 |
| LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO | 14 |
| TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 15 |
| TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS | 16 |
| ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS | 17 |
| MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO | 18 |
| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA..... | 19 |
| EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA..... | 24 |
| DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL | 24 |
| OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO | 26 |
| AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO | 26 |
| ANEXO DE METAS E PRIORIDADES | 28 |

¹ Para maiores esclarecimentos acerca dos temas abordados nesta Nota Técnica Conjunta, estão à disposição dos interessados diversos estudos pormenorizados, elaborados pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, na página www.senado.gov.br/orcamento/LDO2003/notasprelim.asp.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica² foi elaborada em observância ao disposto no art. 45, § 2º, da Resolução nº 1/2001 – CN³ e analisa os aspectos considerados mais relevantes no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003 (PLN nº 009/2002, Mensagem nº 0058 – CN, nº 263 na origem) e tem por objetivo subsidiar a sua apreciação pelo Congresso Nacional.

De acordo com o texto constitucional, a LDO objetiva estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal e orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo também sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e as alterações na legislação tributária. Tal rol de atribuições vem sendo gradualmente acrescido por novas matérias, em especial relativas à execução orçamentária.

Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), foi imputada à LDO a atribuição para tratar de outras matérias, com destaque para o estabelecimento de metas fiscais, fixação de critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira, avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo do Trabalhador, da margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada e dos riscos fiscais, entre outros dispositivos.

A Resolução nº 1/2001 – CN veio a alterar os critério para apresentação de emendas pelos senhores parlamentares. A Resolução nº 1/2001 – CN, em seus arts. 24 e 25, estendeu a aplicação das restrições quantitativas existentes ao emendamento da proposta orçamentária além de introduzir a figura da emenda coletiva no processo de apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.⁴ Assim, cada parlamentar poderá apresentar ao Anexo de Metas e Prioridades um máximo de vinte emendas, não havendo limites ao emendamento do texto e outros anexos da lei. As emendas coletivas são em número de cinco por comissão permanente, de duas por bancada regional e de quinze a vinte por bancada estadual, conforme o número de representantes no Congresso Nacional.

Cabe lembrar que a Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001, vedou expressamente a alteração da LDO por intermédio de medidas provisórias, prática adotada pelo Poder Executivo no últimos anos, em especial para atualizar o Anexo de Metas Fiscais.

² Esta Nota não reflete, necessariamente, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

³ Art. 45. A Comissão para o exercício das atribuições previstas nesta Resolução contará com assessoramento institucional e permanente a ser prestado pelos órgãos especializados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁴ § 2º Serão elaboradas notas técnicas como subsídio à análise das proposições relativas ao projeto de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

⁴ "Art. 24. Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, quanto ao seu anexo de metas e prioridades, do orçamento anual e de seus créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação.

Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:

I – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente;

II – às bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por dois terços dos deputados e dois terços dos senadores da respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada, respeitados simultaneamente os seguintes limites:

a) mínimo de quinze e máximo de vinte emendas;

b) as bancadas com mais de onze parlamentares poderão apresentar além do mínimo de quinze emendas, uma emenda adicional para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que excederem a onze parlamentares;

III - às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de duas emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e maioria absoluta dos senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada."



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLDO 2003

A projeção do cenário macroeconômico para o período 2003 a 2005 baseia-se na continuidade da evolução dos indicadores econômicos iniciada ao final de 2001, o que demonstra a recuperação gradual do nível da atividade na economia. Espera-se, também, a permanência de um ambiente econômico estável, sem a presença de choques negativos.

Os fatores que contribuem para essa expectativa são, entre outros, o fim do racionamento de energia elétrica, a recuperação da economia mundial, a redução dos efeitos da crise na Argentina e a recuperação da demanda interna.

Assim, as estimativas da trajetória da dívida e o estabelecimento de metas primárias, consistentes com a meta de redução da relação dívida/PIB para 50% ao final de 2005, incorporam a visão otimista de que será possível alcançar maior crescimento com estabilidade de preços nos próximos anos. Dessa forma, espera-se, para 2003, crescimento de 4% do PIB e inflação de 4% (IGP-DI), acompanhada de queda na taxa de juros nominal e real e de estabilidade na taxa de câmbio, conforme demonstrado no quadro abaixo.

VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS PROJETADAS

2003/2005

| Variáveis Macroeconômicas | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------|-------|-------|
| Crescimento real do PIB (%a.a.) | 4,00 | 4,00 | 4,50 |
| Inflação IGP-DI (% a.a. - 12 meses) | 4,00 | 3,00 | 3,00 |
| Taxa de câmbio (R\$/US\$ - dez.) | 2,42 | 2,45 | 2,48 |
| Taxa de juros nominal (% a.a. – 12 meses) | 12,84 | 11,25 | 10,21 |
| Esqueletos-Privatização (R\$ bilhões) | 9,21 | 11,45 | 12,21 |

Fonte: PLDO 2003

O exame das projeções macroeconômicas apresentadas exige alguns comentários sobre o comportamento recente dessas variáveis.

Em 2001, a taxa de crescimento do PIB foi de 1,5%, sendo que a estimativa inicial de expansão real era de 4,5%. A taxa positiva foi sustentada pelo crescimento da agropecuária e da agricultura e a expansão observada na produção de bens de capital decorreu da demanda dos setores elétrico, agrícola, de construção e de transporte.

Para 2002, o Banco Central prevê um crescimento real do PIB de 2,5%, impulsionado por exportações e pela recuperação do consumo e do investimento privado no decorrer do ano. Mais recentemente, o IPEA reviu sua projeção para 2,2%.

Verifica-se que a realização das metas projetadas do PIB são importantes para o equilíbrio das contas públicas, pois frustrações no crescimento da economia afetam negativamente a obtenção de grande parte das receitas tributárias, prejudicando a geração do superávit primário fixado, constituindo-se risco orçamentário. Para o Governo Central, por exemplo, um crescimento do PIB de 0,5 ponto percentual inferior ao projetado significará uma redução da receita primária bruta de aproximadamente 0,5%, ou cerca de R\$ 1,6 bilhão, no exercício de 2003, segundo informações constantes do PLDO. O mesmo raciocínio vale para um crescimento a maior de 0,5 ponto percentual do PIB.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

Dessa forma, o Congresso Nacional deve estar atento a projeções muito otimistas de crescimento do PIB, pois, no futuro, poderá refletir em maior limitação dos gastos constantes na lei orçamentária.

A inflação de 2001, medida pelo IPCA, superou a meta fixada de, no máximo, 6%, alcançando 7,7% ao final do ano, em decorrência, principalmente, do repasse para os preços de parte da desvalorização do real e do reajuste verificado nos preços administrados (eletricidade e petróleo basicamente). Para 2002, projeta-se inflação entre 4,5% e 5,0% ao final do ano. Fatores como a expectativa de uma boa safra agrícola, a existência de capacidade ociosa, a evolução da taxa de câmbio e o esgotamento dos efeitos da inércia inflacionária herdada de 2001 levam o Governo a acreditar que a meta de inflação será alcançada. As metas para o período 2003-2005 refletem a expectativa de continuidade da estabilidade de preços.

A taxa de câmbio no Brasil sofreu pressões ao longo do ano de 2001, provocadas pela crise argentina e pela deterioração do cenário internacional, principalmente no segundo semestre, passando de R\$ 1,95 para R\$ 2,32, entre dezembro de 2000 e dezembro de 2001, após atingir o pico de R\$ 2,84 em outubro.

O cenário projetado para os próximos anos prevê uma trajetória estável da taxa de câmbio. Tomou-se por base a taxa média ocorrida nas últimas três semanas do mês de fevereiro do corrente ano e a evolução estimada da paridade entre os preços dos bens exportados e importados. Dessa forma, espera-se taxa de câmbio ao final de 2003 de 2,42 R\$/US\$, e de R\$/US\$ 2,45 e R\$ 2,48 em dezembro de 2004 e 2005, respectivamente.

Para a taxa de juros, o Governo também apresenta projeções otimistas, prevendo, em um quadro sem choques adversos e com estabilidade de preços, tendência de relaxamento da política monetária, já sinalizada pelo BACEN a partir de fevereiro de 2002, o que permitirá uma paulatina diminuição da taxa de juros nominal. O cenário projetado padece de sustentação, no entanto, quando se observa o comportamento recente de manutenção da taxa de juros em patamares elevados, frente à meta de 12,84% estimada para 2003.

A taxa de juros, assim como o câmbio, está associada ao risco de dívida. Dada a atual estrutura da dívida pública, o aumento de 1% ao ano da taxa de juros SELIC pelo período de doze meses aumenta a razão entre essa dívida e o PIB em 0,23 ponto percentual, enquanto uma depreciação de 1% do Real aumenta essa mesma razão em 0,24 ponto percentual.

Outra fonte de risco de dívida são os passivos contingentes, que são dívidas decorrentes de fatores imprevisíveis, como os processos judiciais que envolvem a União e os chamados "esqueletos" ou dívidas em processo de reconhecimento⁵.

De modo mais amplo, os "esqueletos" herdados do passado apontam para um fluxo de reconhecimento e regularização da ordem de R\$ 13,9 bilhões por ano, para o triênio 2003-2005, a preços de 31 de dezembro de 2001. A grande maioria refere-se à emissão de títulos para assunção da dívida do Fundo de Compensação das Variações Salariais, estimada em R\$ 13,2 bilhões ao ano. Verifica-se substancial aumento dos valores projetados para 2003 e 2004, se comparados com os valores constantes da LDO para 2002.

A despeito de ainda não estarem estabelecidos os limites para o endividamento de que tratam os incisos I e II do art. 30 da LRF, seria conveniente a apresentação de um demonstrativo, onde ficasse mais claro que providências específicas (limitação de operações de crédito e obtenção de superávits primários) estão em curso para neutralizar o impacto dessas contingências sobre o controle da relação dívida/PIB.

⁵ Para maiores informações, consultar Anexo de Riscos Fiscais ao final da Nota Técnica.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

METAS FISCAIS

Para o triênio 2003-2005, propõe-se a manutenção da meta de superávit primário em 2,8% do PIB para o Governo Federal, consistente com a manutenção do superávit primário para o setor público consolidado (União, Estados e Municípios) de 3,5% do PIB.

METAS E PROJEÇÕES FISCAIS – UNIÃO

2003-2005

| Discriminação | 2003 | | 2004 | | 2005 | | Preços correntes |
|--|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|------------------|
| | R\$ milhões | % PIB | R\$ milhões | % PIB | R\$ milhões | % PIB | |
| I. Receita Não-Financeira | 322.637,5 | 22,69 | 330.765,9 | 21,55 | 353.838,6 | 21,42 | |
| II. Despesa Não-Financeira | 290.640,3 | 20,44 | 296.229,8 | 19,30 | 316.665,7 | 19,17 | |
| III. Resultado Primário Fiscal e Seguridade (I-II) | 31.997,2 | 2,25 | 34.536,1 | 2,25 | 37.172,9 | 2,25 | |
| IV. Resultado Nominal | -22.100,4 | -1,55 | -10.934,6 | -0,71 | -5.231,5 | -0,32 | |
| V. Resultado Primário Empresas Estatais | 7.821,5 | 0,55 | 8.442,2 | 0,55 | 9.086,7 | 0,55 | |
| VI. Resultado Primário União (III + V) | 39.818,8 | 2,80 | 42.978,2 | 2,80 | 46.259,6 | 2,80 | |
| VII. Dívida Líquida Governo Central | 492.966,6 | 33,90 | 516.634,5 | 33,16 | 535.449,7 | 31,93 | |

Fonte: PLDO 2003

METAS E PROJEÇÕES FISCAIS – UNIÃO

2000-2002

| Discriminação | 2000 | | 2001 | | Reprogramado 2002 | | Preços correntes |
|--------------------------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------------|-------|------------------|
| | R\$ milhões | % PIB | R\$ milhões | % PIB | R\$ milhões | % PIB | |
| I. Meta Resultado Primário Fixada | 30.500,0 | 2,8 | 29.365,0 | 2,5 | 36.673,0 | 2,8 | |
| II. Resultado Primário Obtido | 30.605,0 | 2,8 | 29.550,8 | 2,5 | 36.673,0 | 2,8 | |
| II.1 - Fiscal e Seguridade Social | 20.431,0 | 1,9 | 21.979,8 | 1,8 | 29.213,0 | 2,2 | |
| II.2 – Estatais | 10.174,0 | 0,9 | 7.571,0 | 0,6 | 7.460,0 | 0,6 | |
| III. Resultado obtido - Meta (II-I) | 105,0 | 0,0 | 185,8 | 0,0 | - | - | |
| IV. Resultado Nominal Obtido | -25.017,0 | -2,3 | -25.273,0 | -2,1 | - | - | |
| V. Dívida Líquida do Governo Central | 352.967,0 | 31,0 | 411.711,9 | 33,1 | - | - | |

Fonte: PLDO 2003

O superávit primário é o principal instrumento fiscal de controle da razão dívida/PIB. Para 2003, o Projeto de LDO fixa o superávit primário do Governo Federal em R\$ 39,8 bilhões, equivalentes a 2,8% do PIB (com valor estimado de R\$ 1.422,1 bilhões), sendo R\$ 32,0 bilhões (2,25% do PIB) meta do Orçamento Fiscal e da Seguridade, que poderá ser compensada com o resultado das estatais federais

Para os exercícios de 2004 e 2005, as metas são apenas indicativas e correspondem a superávits de, respectivamente, R\$ 43,0 bilhões e R\$ 46,3 bilhões (2,8% do PIB).

É de se notar que os percentuais em relação ao PIB dos valores estimados para os anos de 2003 e 2004 são mais elevados que os previstos no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2002. Isso é explicado, em grande medida, pela necessidade de resposta da política fiscal, diante do



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

crescimento da dívida pública em 2001, em decorrência dos choques a que foi submetida a economia nesse período, e da importância de se restabelecer uma trajetória declinante para a relação dívida/PIB.

O alcance das metas programadas para o período de 2003-2005 depende do saldo de despesas e receitas em cada ano. As receitas previstas no PLDO consideram os seguintes fatores negativos:

- a) diminuição programada das alíquotas da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, que declinará dos atuais 0,38% para 0,08% em 2004;
- b) término do adicional de 1% sobre a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, o que determinará a perda de arrecadação de R\$ 1,1 bilhão a partir de 2003;
- c) gradual término do fluxo de receitas provenientes de leilões de concessões de serviço público; e
- d) cancelamento do adicional de 2,5 pontos percentuais na alíquota máxima do Imposto de Renda Retido na Fonte - Rendimento do Trabalho e do Imposto de Renda Pessoa Física.

As despesas obrigatórias, como as de pessoal e encargos sociais e as com benefícios previdenciários e assistenciais, continuarão sujeitas ao crescimento natural e a reajustes definidos em lei. Portanto, dado que as despesas obrigatórias representam mais de 90% da despesa total, a diminuição de receitas, caso não venha a ser compensada por aumentos de tributos, terá que ser compensada sobre uma base bastante limitada oferecida pelas despesas discricionárias.

Para as empresas estatais federais não financeiras, prevê-se um resultado primário positivo de R\$ 7,8 bilhões em 2003 (0,55% do PIB), mantendo-se a contribuição como proporção do PIB para os anos subsequentes.

Vale observar que o extraordinário desempenho fiscal do Brasil nos últimos três anos foi ajudado por fatores que provavelmente não se repetirão. Um deles foi a enorme ajuda dada pela desvalorização cambial nas contas dos Estados e das empresas estatais.

O resultado primário dos Estados e das Estatais saltou de um déficit de 0,8% do PIB, em 1998, para um superávit de 1,6% do PIB em 2001. A arrecadação de ICMS pelos Estados apresentou aumento real de 28,6% no período, impulsionado pelos setores de telecomunicações e energia elétrica, além dos combustíveis, beneficiado pela desvalorização do real e pelo aumento mundial do preço do petróleo. No caso das estatais, o superávit decorreu, em grande parte, do resultado positivo da Petrobrás, favorecido pela conta-petróleo.

Com a perspectiva de uma menor compensação do resultado das Empresas Estatais no superávit primário, haverá necessidade de maior esforço fiscal nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, a partir de 2002, uma vez que a meta fixada para o presente exercício é de 2,2%, percentual superior aos efetivamente alcançados nos anos anteriores (1,9% do PIB em 2000 e 1,8% do PIB em 2001). Para o período 2003-2005, as metas serão ainda mais rigorosas, devendo o superávit representar 2,25% do PIB.

Registre-se que, a partir da EC nº 32, as metas fiscais não mais poderão ser alteradas por intermédio de medidas provisórias.

Questão relevante diz respeito à inclusão no demonstrativo do resultado primário da proposta orçamentária de gastos não constantes da programação de trabalho dos órgãos, como o "subsídio implícito". Os subsídios implícitos referem-se às despesas com os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (perdas) e com a securitização da dívida agrícola (Lei nº 9.138/1995), decorrentes dos refinanciamentos custeados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Os subsídios implícitos devem ser considerados como ajuste no cálculo do superávit primário, já que esse é apurado pelo critério "abaixo da linha", ou seja, pela variação do



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

endividamento líquido do Governo Central. Seu valor foi ajustado para R\$ 2.472,1 milhões, equivalentes a 0,19% do PIB. Propõe-se que tais “gastos” sejam explicitados na proposta orçamentária na forma de dotação nos respectivos fundos constitucionais.

Por fim, propomos seja solicitado pela CMO maiores detalhamentos sobre a memória de cálculo que fundamentou os números apresentados no Anexo de Metas Fiscais. A forma agregada como se encontram não permite maior análise de sua consistência. Sugere-se que tanto a receita quanto a despesa sejam detalhados da mesma forma como costumam ser discriminados no demonstrativo de superávit primário previsto na proposta orçamentária.

ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

O capítulo que dispõe sobre alterações na legislação tributária não cumpre seu papel constitucional previsto no § 2º do art. 165. Ele apenas condiciona a concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária (art. 70) e autoriza o Poder Executivo a programar, antecipadamente, aumentos de tributos que estejam em tramitação no Congresso. Carece o Projeto de LDO 2003 de dispositivos que antecipem alterações na legislação tributária, como aumento ou redução de alíquotas, criação ou eliminação de tributos, entre outras.

O art. 71 reproduz dispositivos de LDO anteriores, ao autorizar a inclusão no orçamento de receitas que são objeto de projetos de lei em tramitação. A esse respeito, vale observar que a inclusão de receitas condicionadas na lei orçamentária, não obstante ser conveniente por eliminar a necessidade de apresentação futura de créditos adicionais e a alteração das metas fiscais, contribui para certo irrealismo da peça orçamentária.

Em relação à LDO 2002, o PLDO 2003 excluiu o § 1º do seu art. 63, que previa, também, a compensação de benefício de natureza financeira que venha a ser instituído, conforme previsto no art. 14 da LRF.

Finalmente, com relação às receitas condicionadas, o PLDO 2003 difere da LDO 2002 em prazos e na competência para o cancelamento das dotações cujos recursos não tiveram sua legislação aprovada. No que se refere aos prazos, reduziu-se de 30 de junho para 28 de fevereiro o prazo para que as receitas sejam aprovadas e de 31 de julho para 31 de março o prazo para que as receitas não aprovadas tenham suas dotações canceladas.

Quanto à competência, o PLDO deu ao Ministro do Planejamento e Orçamento a competência de trocar as fontes de recursos condicionadas por recursos definitivos, após a aprovação da referida legislação, o que deve ocorrer por meio de portaria. Para tanto, alterou-se também, para o prazo, que, antes, era até trinta dias após a publicação da lei orçamentária, de até 31 de março. Na LDO 2002, essa competência era do Poder Executivo, o que ocorreria por meio decreto.

ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

O modelo de planejamento e orçamentação propugnado pelo constituinte de 1988, baseado em um plano de média duração - Plano Plurianual, sua anualização pelo Anexo de Metas e Prioridades na LDO e sua dotação na lei orçamentária anual, ainda que meritório, mostrou-se, ao longo desses doze anos de aplicação, de reduzida eficácia.

Os PPA sucedem-se descolados da realidade fática da execução orçamentária e financeira, ainda que, com grande esforço do Congresso Nacional, tenham passado a ter linguagem compatível com a orçamentária. As prioridades fixadas nos anexos das LDO são, em boa medida, desconsideradas quando da elaboração e apreciação da peça orçamentária.

Entendemos que há de se aproximar o planejamento da orçamentação. Para tanto, propõe-se que o próprio orçamento delineie retro e prospectivamente o horizonte das necessidades de



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

gasto da administração federal. Esse modelo plurianual de orçamento é recomendado por vários organismos internacionais e adotado em considerável parcela de nações na atualidade.

Por conseguinte, ter-se-ia, em um só documento, o perfil de gastos do período pregresso e do futuro, permitindo, a cada exercício, calibrar-se a real necessidade das autorizações para dispêndio, chegando-se, quem sabe, a autorizações plurianuais, que propiciariam a efetiva continuidade da ação governamental, tão propugnada mas pouco realizada. A certeza na continuidade da dotação e do crédito reduziria custos e alavancaria oportunidades de investimentos sociais e em infra-estrutura, sem impedir a reavaliação pelo Congresso, quando julgada necessária, da oportunidade e conveniência do gasto.

Tal perspectiva já foi aventada pela LRF⁶ ao exigir que as LDO viesssem acompanhadas de anexo de metas fiscais com horizonte temporal de seis anos: execução dos dois anteriores, a ser fixado pela lei orçamentária, e a previsão para os três seguintes.

Assim, propõe-se, a título preliminar, que a programação de trabalho dos órgãos constantes da lei orçamentária, venha acompanhada de demonstrativo plurianual dos gastos do órgão e de suas unidades orçamentárias por programa, detalhando o executado nos dois últimos anos, a lei orçamentária, o reprogramado pelo Poder Executivo no decreto de contingenciamento no exercício em que está sendo elaborada a proposta e a projeção para o exercício seguinte, no período abrangido pelo Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º da LRF) x-2 e x-1 (executados), x (lei e reprogramado), x+1 (programado).

Por outro lado, conceito que tem gerado interpretações diversas é o alusivo à expressão constitucional “categorias de programação” que consta do art. 167, VI. O dispositivo visa impedir quaisquer transferências de recursos de “uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

Dispositivo da LDO 2002 permitia dupla interpretação quanto à extensão do conceito de categoria de programação. Para alguns, categoria de programação limitava-se a programa, ação e subtítulo, caso em que bastaria a abertura de um crédito suplementar para transferir dotações orçamentárias de um grupo de natureza de despesa para outro. Essa autorização poderia ser concedida por intermédio da própria lei orçamentária, o que daria maior flexibilidade ao Poder Executivo. Para outros, o conceito de categoria de programação abrangia, por força de interpretação do art. 4º da LDO 2002, também o grupo de natureza de despesa. Neste caso, não bastaria, para alteração do GND, a autorização para abertura de créditos suplementares, constante da própria lei orçamentária.

O PLDO 2003 esclareceu as dúvidas de interpretação, pois estabelece que a categoria de programação se esgota com o subtítulo, não se integrando nesse conceito seu desdobramento nos grupos de natureza de despesa⁷.

Ainda que se alegue ter a natureza do gasto, investimento ou custeio, carga meritória significativa, o orçamento-programa como hoje concebido, finalístico e gerencial, volta-se mais para o destino do gasto do que para o meio de alcançá-lo.

A discussão em torno da alterabilidade endógena ou exógena, via administrativa ou legislativa, da programação em nível de natureza da despesa atrai tema muito mais relevante e

⁶ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição.

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes

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

⁷ A Lei nº 4320/64 não regula a expressão “categoria de programação”, fazendo com que a sua identificação esteja restrita às das LDO's.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

polêmico: o próprio mecanismo constitucional de alteração orçamentária, o crédito adicional. Tal assunto é tratado no tópico Execução Orçamentária e Financeira.

O PLDO 2003 em seu art. 10, § 5º, inova ao prever o retorno do autógrafo da lei orçamentária e “de acordo com a formatação exigida pela Imprensa Nacional para publicação”. É de difícil aceitação o preceito determinando que um autarquia fixe o modo como o Congresso Nacional deve encaminhar ao Executivo os projetos de lei após a sua apreciação. Tal objetivo há de ser atingido, como o vem sendo, pelo diálogo entre os respectivos órgãos técnicos. Assim, propomos a supressão ou alteração significativa do dispositivo.

Conforme conclusão da Comissão de Sindicância destinada a apurar denúncias referentes à CPI das obras inacabadas, constituída na Câmara dos Deputados, deve ser dada concretude ao dispositivo, previsto no art. 34 do PLDO, da precedência das obras em andamento em relação às novas, por meio de melhor definição do que seja *“tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtitulos em andamento”*. Tal materialidade poderia ser obtida com a introdução de moratória para o início de obras novas até que seja concluído um percentual fixo de obras em andamento, ressalvados casos excepcionais.

As informações dos órgãos setoriais sobre as obras que ultrapassem R\$ 2 milhões, previstas no art. 18 do PLDO, devem vir na forma de banco de dados. Em razão de sua natureza peculiar, maior volume de recursos e flexibilidade na gestão, entendemos que deva ser dado tratamento diferenciado às obras das empresas constantes do orçamento de investimentos das estatais.

Consideramos injustificável a supressão do dispositivo da LDO 2002 que determinava a aplicação do tratamento dado às obras com indícios de irregularidade às obras cujas informações não tivessem sido encaminhadas, de forma que se sugere o retorno desse preceito.

Para apreciação correta da proposta orçamentária, evitando-se intervenções que resultem em redução involuntária do resultado primário, o Poder Executivo incluiu no PLDO 2003, no art. 13, que para fins da apuração do resultado primário previsto, o projeto de lei orçamentária conterá código identificador de resultado primário (RP) em todas as categorias de programação da despesa, que identificará se a despesa é de natureza financeira (F) ou primária (P), de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à lei orçamentária⁸.

O classificador de RP é passível de ser aprimorado a partir de sua integração com o critério de obrigatoriedade do gasto, de suma relevância nos orçamentos da era do Plano Real, cuja marca é a estabilidade de preços e a responsabilidade no gasto público. Assim, propomos que o RP poderia vir na lei orçamentária na forma de código para classificar tanto a natureza da despesa para fins de apuração do resultado primário, financeira/primária, como para classificar nas categorias discricionárias e obrigatórias, ou seja:

0 – para despesas financeiras, por natureza não contingenciáveis, já que o parâmetro do resultado só afeta as despesas primárias;

1 – para despesas primárias obrigatórias, quando conste do quadro previsto no art. 87 do PLDO 2003, Anexo das Despesas Obrigatórias de Caráter Constitucional ou Legal da União; e

2 – para despesas primárias discricionárias, entendidas aquelas não constantes do anexo acima mencionado.

O conceito geral de regionalização adotado nas leis orçamentárias é o de que despesas que abranjam localidades de mais de um Município, sejam classificadas como despesas dos Estados nos quais se situam; despesas que abranjam localidades de mais de um Estado, sejam

⁸ PLDO 2003, art. 10, § 1º, XIII.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

classificadas como despesas regionais; e finalmente, despesas que englobem localidades situadas em mais de uma Região, sejam classificadas como despesas nacionais.

Ocorre que, v.g., uma ponte que seja construída entre dois Municípios, situados em Regiões distintas, tem sido classificada como uma despesa nacional, independentemente da extensão territorial dos benefícios que possa trazer à população.

Além disso, em muitos casos, a regionalização das ações executadas tem sido feita levando-se em conta, não a localidade beneficiada pela ação, mas a localidade na qual se situa a entidade responsável pela execução da despesa. Dessa forma, seria importante incluir, no texto do PLDO 2003, dispositivo estabelecendo que, por ocasião da execução da lei orçamentária, a regionalização seja efetuada com base nas localidades que sejam, efetivamente, beneficiadas pela ação.

SENTENÇAS JUDICIAIS

O PLDO 2003 trouxe, comparativamente às disposições acerca de precatórios da LDO 2002, alterações de cunho formal. Foi criada a Subseção I – Das Disposições sobre precatórios, em que se reuniram os preceitos sobre a matéria, que antes se encontravam esparsos.

A fim de conferir maior transparência à Lei de Meios e efetividade ao princípio da especificação orçamentária, mostra-se pertinente acrescer, ao art. 11 do PLDO 2003⁹, a exigência de se discriminar, em categoria de programação específica, os precatórios de caráter alimentício. De fato, essa categoria recebe tratamento diferenciado na legislação, quer não se submetendo ao regime de parcelamento instituído pela EC nº 30/2000, quer se sujeitando a ordem cronológica própria.

Destaque-se a recente edição do Decreto nº 4.146, de 27/02/02, visando à racionalização e maior transparência dos pagamentos dos precatórios das autarquias e fundações públicas, que determinou a descentralização de dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de sentenças transitadas em julgado para os Tribunais que proferirem as decisões exequendas, por intermédio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, no prazo de quinze dias contados da publicação do ato que aprovar a dotação orçamentária.

Propõe-se a inclusão de novo dispositivo prevendo que:

"Art. . As dotações orçamentárias das autarquias e das fundações públicas, destinadas ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, aprovadas na lei orçamentária anual e em créditos adicionais, deverão ser integralmente descentralizadas aos Tribunais que proferirem as decisões exequendas, por intermédio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, no prazo de quinze dias após a publicação da lei orçamentária e dos créditos adicionais.

§ 1º. Caso o valor descentralizado, seja insuficiente para o pagamento integral do débito, a autarquia ou fundação devedora, mediante solicitação do Tribunal competente, deverá providenciar a complementação da dotação descentralizada.

§ 2º. As liberações dos recursos financeiros, correspondentes às dotações orçamentárias descentralizadas na forma deste artigo, deverão ser realizadas diretamente para o órgão setorial de programação financeira das Unidades Orçamentárias responsáveis pelo pagamento do débito, de acordo com as regras de liberação para os órgãos do Poder Judiciário previstas nesta lei e na programação financeira estabelecida na forma do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000."

⁹ O citado artigo determina a discriminação, na lei orçamentária, de algumas despesas nele elencadas, em categorias de programação específicas.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

Os dispositivos assegurariam a fiel observância do art. 100 da Constituição, conferindo exequibilidade à precedência no cumprimento das decisões jurisdicionais transitadas em julgado. Tal preferência justifica-se não só pela necessidade de conferir-se certeza quanto à coisa julgada, consectária do estado democrático de direito, como reduz a possibilidade de aumento nos gastos, porquanto os valores constantes das sentenças judiciais prolatadas contra a União beneficiam-se de atualização monetária até seu pagamento final.

Além disso, em homenagem à boa técnica legislativa, insta salientar que, apesar dos aperfeiçoamentos formais já presentes no PLDO 2003, os dispositivos do art. 24 estão a merecer reestruturação, com nova divisão em artigos e parágrafos, eis que abrangem um conjunto significativo de regras cuja reunião em apenas um artigo já se mostra inadequada.

VEDAÇÃO DE AUMENTO DO VALOR GLOBAL DA RECEITA E DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

O PLDO 2003, no art. 23, determina que: *“não será admitido aumento do valor global dos projetos de lei de orçamento e de créditos adicionais, em observância ao disposto no inciso I do art. 63, combinado com o § 3º do art. 166, ambos da Constituição.”*

O art. 63, inc. I da Constituição Federal determina que *“não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º”*.

O art. 166, § 3º, por sua vez, disciplina que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas quando atendam às seguintes condições:

“I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

“II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

“III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.”

O Poder Executivo, ao reproduzir dispositivo constitucional no PLDO 2003, com pequena modificação (a expressão “valor global”), do mesmo modo que foi feito no PLDO 2002, retoma a discussão sobre a possibilidade de o Congresso aumentar a receita orçamentária e, por consequência, a despesa. O Congresso firmou há muitos anos o entendimento, com base na alínea a, do inciso III do § 3º do art. 166 da Lei Maior, de que, havendo comprovação de erro e omissão de ordem técnica ou legal na receita, o Congresso pode corrigi-la, como efetivamente tem feito. A Resolução CN n° 01/2001 e o Regulamento Interno da Comissão Mista não deixam qualquer dúvida a respeito. O argumento do Poder Executivo no sentido de que a receita, no caso de erro, pode ser corrigida durante a execução orçamentária, mediante créditos adicionais, não foi aceito, uma vez que somente na apreciação da lei orçamentária é que o Congresso têm a oportunidade de apreciar receitas e despesas orçamentárias no seu conjunto. É sabido, também, que a apreciação de créditos adicionais, por sua própria natureza, quase sempre se dá de forma fragmentária e dispersa, impedindo-se realocações estruturais da despesa. Caso fosse admitida a tese do Poder Executivo, o Congresso ficaria obrigado a aceitar previsões de receita



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

evidentemente subestimadas ou com erro de ordem técnica e legal comprovado. Sugere-se, portanto, a exclusão do art. 23 da PLDO 2003.

OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

O Congresso Nacional vem adotando a prática de vedar a execução física, orçamentária e financeira dos acordos constituídos – contratos e convênios, além de trechos ou subtrechos – cuja gestão apresente indícios de irregularidades graves apontadas pelo Tribunal de Contas da União.

Não obstante a vontade do Congresso Nacional de impedir a execução dessas obras, o PLDO 2003 silencia sobre diversos aspectos que têm balizado a atuação parlamentar nos últimos anos. Além disso, alguns aperfeiçoamentos devem ser introduzidos no intuito de melhor subsidiar o Poder Legislativo em sua tarefa de fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Entre eles pode-se destacar a importância de:

- a) vedar expressamente a execução física, orçamentária e financeira dos acordos ou programas de trabalho inquinados de indícios de irregularidades graves, quer sob dotação corrente, quer sob a autorização orçamentária concedida em exercícios anteriores, caso dos restos a pagar e das despesas de exercícios anteriores;
- b) estabelecer a compatibilidade das informações recebidas do TCU, em meio eletrônico de banco de dados, com as necessidades de consulta do Congresso Nacional;
- c) estabelecer que o TCU se manifeste, conclusivamente, quanto à conveniência de suspender ou liberar a execução de acordo ou programa de trabalho e os motivos que sustentam a decisão;
- d) assegurar a existência de compatibilidade entre as classificações orçamentárias do exercício corrente e do projeto de lei em exame, com os acordos correspondentes;
- e) garantir a atualização, em banco de dados, das informações relativas à situação dos acordos ou programas de trabalho, quer durante o processo de deliberação no Congresso Nacional, quer durante a execução orçamentária, exclusivamente quando ocorrer a situação expressa no item c;
- f) identificar na LDO 2003 os critérios mínimos para a definição do que seja irregularidade grave, com o objetivo de suspender ou liberar a execução do acordo ou programa de trabalho, mencionando o subtipo de irregularidade em anexo à lei orçamentária;
- g) ampliar o universo do exame de irregularidades, incluindo outras modalidades de contratação, a exemplo dos serviços;
- h) identificar a forma de suspender imediatamente a execução física, orçamentária e financeira dos acordos e programas de trabalho com indícios de irregularidades graves, de modo a assegurar preventivamente o cumprimento dessa disposição;
- i) retornar os dispositivos do art. 83 da LDO 2002, regulando o relacionamento entre o Congresso Nacional e o TCU, determinando, ainda, o envio dos documentos provenientes do Tribunal ao Congresso Nacional para apreciação da CMO.

RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Conforme determinado no art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto de lei orçamentária anual conterá reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, cujo montante e utilização serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias¹⁰.

A despeito desse comando legal ter redação clara, mais uma vez o PLDO enviado pelo Poder Executivo ignora-o, haja vista que propõe a existência de reserva de contingência apenas na lei orçamentária anual.

Ressalte-se que, de forma diversa da contida no projeto, as últimas LDO aprovadas consagraram o princípio de que a proposta orçamentária deve conter reserva de contingência em montante superior ao valor fixado na lei¹¹. Essa diferença de valor tradicionalmente é utilizada pelo Legislativo para atender parte das demandas materializadas sob forma de emendas.

A natureza financeira da reserva de contingência resulta que ao longo da execução, ao se apropriarem os valores ali consignados para gastos primários, o que ocorre em regra, gera aumento no contingenciamento de outras despesas primárias discricionárias. Assim, propomos que as dotações constantes da reserva de contingência sejam consideradas primárias.

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

No tocante à despesas com pessoal há que se destacar o papel a cada dia mais relevante nos gastos federais com os serviços de consultoria, integrantes das chamadas “Outras Despesas Correntes”, excluídas do cômputo das Despesas de Pessoal. Resultado da crescente terceirização do serviço público federal, o valor autorizado para o presente exercício é de R\$ 106,2 milhões e em 2001 a execução financeira demonstrou gastos da ordem de R\$ 130 milhões.

Por outro lado, o Anexo de Informações Complementares do PLOA 2002 informou que o total de contratações por organismos internacionais totalizava R\$ 27 bilhões, o que representava cerca de 50% do valor destinado ao Grupo de Natureza de Despesa Pessoal e Encargos Sociais. Desse valor, esperava-se executar, em 2002, R\$ 2,7 bilhões. Tendo em vista a relevância dos valores envolvidos, o PLDO 2003 aprimorou o detalhamento das informações exigidas, com o objetivo de conferir maior transparência a esses gastos, em especial exigindo a identificação da programação que contém a dotação para o implemento do contrato.

No art. 60, a introdução da palavra “cumulativamente” no final do caput do artigo, obriga a que se juntem os incisos I e II em um mesmo inciso, pois os dois não são acumuláveis. Assim, poder-se-ia, ao final do inciso I, continuar a redação: “ou se houver vacância, após.....”.

O art. 63, ao tratar da autorização para concessões de vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, reestruturação de carreiras, etc¹², contém os mesmos inconvenientes notados nos anos anteriores. Assim é que pelo dispositivo constitucional mencionado tal autorização deve constar na LDO e não na lei orçamentária. Por outro lado, a simultaneidade do tratamento de tais autorizações com a discussão da lei orçamentária tem trazido problemas de difícil solução, como o de acrescentar, por emenda, uma autorização sem a respectiva dotação orçamentária. Aliás a autorização deve constar da LDO exatamente para que o Poder Executivo já contemple na proposta orçamentária os valores necessários a cobrir tais autorizações.

As autorizações para aumento dos gastos com pessoal devem conter valores e não simplesmente número de servidores, podendo ser fixado critério de relevância por valor de gasto.

Finalmente, o art. 64 é dispositivo novo que atende à exigência constante do art. 2º da Lei nº 10.331/2001, que expressa a necessidade de autorização na LDO para a revisão geral de

¹⁰ Para facilitar a compreensão de uma distinção que será necessário fazer adiante, deve-se registrar que essa reserva mencionada na LRF encontra-se identificada no orçamento como órgão 90000.

¹¹ A LDO/2002 fixou valor equivalente a dois por cento da receita corrente líquida na proposta e um por cento na lei.

¹² CF, art. 169, § 1º, II.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

remuneração dos servidores ativos e inativos dos três Poderes, cujo percentual será definido em lei específica.

Seu parágrafo único retorna com a possibilidade de categoria de programação própria para gastos com a revisão geral. Em 2002, já foi criticada como inconsistente tecnicamente tal alternativa pois a temporalidade nunca foi considerada como fator classificatório. A título de exemplo, se o tempo fosse critério teríamos um crédito para o início da construção e outro para sua finalização.

Prova do acerto do entendimento acima esposado é que o Poder Executivo em decreto sem número, de 07/02/2002, remanejou os recursos previstos para a revisão geral de categoria própria para o crédito global relativo à pessoal.

DESPESAS COM PUBLICIDADE, PROPAGANDA E DIVULGAÇÃO OFICIAL

A LDO 2002 determinou que as despesas com publicidade, propaganda e divulgação oficial sejam discriminadas em categorias de programação específica. Desse modo, buscou-se dar transparência a esse tipo de despesa.

Vêm sendo praticados, no entanto, dois tipos de gastos com comunicação de governo nos Órgãos Federais. O primeiro é transparente, destacado das demais despesas por meio da utilização de uma categoria de programação específica na lei orçamentária, o programa "Gestão da Política de Comunicação de Governo". O segundo, não consta da lei orçamentária, recebendo classificação em nível de subelemento de despesa, quando de sua execução. Vale ressaltar que a referida classificação por subelemento de despesa não é categoria de programação da lei orçamentária e, portanto, não é apreciada pelo Congresso Nacional.

De fato, foram autorizados para 2001, R\$ 123,3 milhões para despesas com comunicação de governo. No entanto, foram executados, nos subelementos de despesa "33903988 – Serviços de Publicidade e Propaganda" R\$ 178,0 milhões, ou seja, 44,4% a mais do que o autorizado pelo Congresso Nacional.

Com vistas a evitar a execução dessas despesas em programações genéricas, como vem ocorrendo, deve ser estudada alteração do texto do PLDO 2003 de modo a tornar mais clara a proibição de execução desse tipo de despesa por meio de outras categorias de programação.

Além disso, no PLDO 2003 o Poder Executivo alterou a redação, excepcionando os gastos com "campanhas de utilidade pública" da exigência de discriminação em categoria de programação específica, sem, no entanto, definir que despesas se enquadram nesse conceito. A redação confere excessiva liberdade para despesas com comunicação de governo, de forma que se sugere a volta à redação dada pela LDO 2002.

LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A LDO limita o valor da proposta orçamentária dos órgãos integrantes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. O limite das propostas orçamentárias desses órgãos, no que se refere a outras despesas correntes e de capital, é o conjunto das dotações autorizadas em 30 de junho de 2002. Interessa salientar a retirada dos créditos extraordinários da composição do limite das outras despesas correntes e de capital, constantes da LDO 2002.

Quanto aos desembolsos mensais, mantém-se a regra do duodécimo para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, com exceção das despesas com pessoal e encargos, precatórios e sentenças judiciais.

Seria oportuno que a LDO 2003 instituisse a prerrogativa de os órgãos em questão abrirem créditos suplementares por ato próprio, em situação similar à do Poder Executivo.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

A exclusividade do Poder Executivo não se afirma, expressamente, no texto constitucional. Em realidade, a lógica que preside a exigência de prestação de contas dos Poderes, nos termos da LRF, indica a necessidade de se rever essa limitação, vigente sob o regime da Lei nº 4.320/1964. Assim, a superveniência de novo disciplinamento constitucional e legal permitiria ampliar o leque dos órgãos habilitados a editarem créditos suplementares por ato próprio.

Em síntese, a razoabilidade e a proporcionalidade que presidem a independência dos Poderes não comportam a necessidade de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, solicitarem ao Poder Executivo a gentileza de providenciar a suplementação de dotações mediante decreto presidencial.

No que concerne ao contingenciamento de dotações dos Poderes Judiciário, Legislativo e do Ministério Público, regulamentada no art. 67 da LDO 2002 em vigor, cabe verificar a existência de improriedade jurídica. Ao fixar percentuais separados para projetos, atividades e operações especiais, com aplicação desses mesmos percentuais para os demais Poderes impinge-se uma decisão política do Poder Executivo aos demais Poderes. Como a justificativa de cortar mais em projetos do que em atividades provém da conveniência administrativa do respectivo Poder, impor mesmo corte por grupo de projetos, de atividades e de operações especiais é retirar, nesse aspecto, a independência administrativa dos Poderes; o que é inerente a sua condição.

Desse modo, entende-se que é de bom alvitre retirar necessidade de separação de percentuais por categoria de projetos, atividades e operações especiais prevista no art. 81 do PLDO 2003, passando a proporcionalidade prevista para limitação de empenho e movimentação financeira a ser verificada no montante total de dotações contingenciáveis e não proporcionalmente a cada tipo de gasto dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No que diz respeito às transferências voluntárias¹³, com algumas poucas exceções, mantêm-se as mesmas regras adotadas pela LDO 2002.

Dentre as inovações, destaca-se a exigência de contrapartida para os “recursos destinados à complementação das ações relacionadas à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal.” Não nos parece adequada tal exigência, visto que, por força do inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, tais gastos estão na competência da União¹⁴. Tratam-se, portanto, de transferências constitucionais, obrigatórias, para as quais não se exigem contrapartidas.

Por outro lado, diferentemente do que se adotou em 2002, o fato de integrar o Projeto Alvorada não mais será condição para que municípios incluídos nos bolsões de pobreza possam usufruir da flexibilização na aplicação das contrapartidas. Continuarão a merecer tal tratamento somente os integrantes dos programas “Comunidade Ativa” e “Comunidade Solidária”, e aqueles que se encontrem em situação de calamidade pública.

Vale notar que, por força do art. 46, à semelhança do que se aprovou na LDO 2002, os recursos do Sistema Único de Saúde – SUS transferidos mediante convênios ou similares estão sujeitos a exigência de contrapartida nos termos do art. 38. Permanecem desobrigados dessa exigência, portanto, as transferências efetuadas fundo a fundo.

¹³ Segundo estatui o Art. 25 da LRF, “entende-se por transferência voluntária 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.”

¹⁴ Nos termos do art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, compete à União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.”



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

Ainda com relação às contrapartidas, desde que seja para atender a condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais, o projeto permite que se ampliem os limites máximos estabelecidos como regra geral.

Também se ampliam os percentuais mínimos e máximos dos Municípios com até 25.000 habitantes e dos demais localizados na Região Centro-Oeste e nas áreas da ADENE e ADA, buscando-se, dessa forma, restabelecer os percentuais que vigoraram nas LDO anteriores à de 2002.

Aparente inovação ocorre na autorização para se efetuar transferências voluntárias por meio de instituições e agências financeiras oficiais, que atuariam como mandatárias da União na aplicação e fiscalização desses recursos. Em realidade, traz-se para o corpo da lei procedimento criado pela LDO 1996 e normatizado pelo Decreto nº 1.819, de 1996, e que tem sido adotado pelo governo em programas principalmente da área social (habitação, saneamento e infra-estrutura urbana).

Por último, registre-se a supressão da exigência de se condicionar a execução orçamentária e financeira de dotações genéricas (nacionais, estaduais ou regionais) à prévia publicação, em órgão oficial de imprensa, dos critérios de distribuição. Esse dispositivo, que objetivou dar maior transparência a essas alocações, constou da LDO 2002 e da Lei Orçamentária para 2001 por iniciativa do Congresso Nacional. Inaceitável a supressão de dispositivo com tal caráter publicístico.

TRANSFERÊNCIAS A ENTES PRIVADOS

No tocante a auxílios e subvenções sociais, a vedação passa a ser destinar recursos para esse fim, e não mais, como constou das LDO anteriores, incluírem-se dotações a esse título na lei orçamentária e em seus créditos adicionais. Corretíssima a alteração, porquanto subvenção social e auxílio são classificações em nível de elementos de despesa, não contemplados pela lei orçamentária anual. Não seria possível, portanto, mesmo se intenção houvesse, de nela se “incluir” dotação previamente identificada para tais finalidades. Esse detalhamento da despesa somente ocorre após a sanção da lei, quando da abertura do crédito orçamentário, mediante especificação direta no SIAFI¹⁵.

Restou, contudo, estender esse ajuste ao parágrafo único do art. 29, visto permanecer ali a expressão “*inclusão de dotações na lei orçamentária*”, referindo-se a auxílios.

O mesmo se verifica com relação ao § 2º do art. 28, que veda a “*inclusão de dotação global a título de subvenções sociais*”. Com relação a esse dispositivo, há que se fazer uma reflexão da conveniência de se mantê-lo, uma vez que a proibição impera apenas sobre as subvenções sociais, não se estendendo também aos auxílios. Afinal, que lógica é essa que veda a dotação global destinada a custeio, e não faz o mesmo para aquela destinada a investimento, que, como se sabe, se incorpora ao patrimônio da entidade beneficiária. Não há razão técnica ou lógica que justifique essa discrepância de tratamento entre ambas as formas de transferência. Dessa forma, caso se considere recomendável a manutenção de tal vedação, entendemos que se deveria estendê-la também às transferências na forma de auxílios e contribuições.

De maneira geral, as LDO têm sido restritivas com relação a essas transferências. No entanto, a cooperação financeira da União com essas entidades não se resume apenas a auxílio e subvenção; existe ainda uma terceira modalidade denominada contribuição, pouco explorada nas LDO, e que tem sido a válvula de escape do governo para alocar recursos, sobretudo correntes,

¹⁵ Até 1997, publicava-se o Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, no qual se abria a programação orçamentária também por elemento de despesa.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

em entidades privadas, evitando-se, assim, ter-se que enquadrar nas exigências estabelecidas para a concessão de subvenções sociais.

De fato, o cuidado que as LDO têm dispensado às duas primeiras não ocorre com relação à última. Não existem regras ou proibições para a concessão de contribuições. A explicação, talvez, para esse não disciplinamento decorra do fato de se pensar que transferência a título de contribuição dependa obrigatoriamente de lei especial, diferentemente do que ocorreria com auxílio e subvenção social. Esse entendimento, aliás, encontra-se expresso no Decreto nº 93.872, de 1996, que estabelece, em seu art. 63, § 2º, que *"a contribuição será concedida em virtude de lei especial, e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido pela União."* Na realidade, tal interpretação está correta apenas no que tange às transferências de capital¹⁶, não o sendo para as transferências correntes, cuja inclusão nos orçamentos não deriva necessariamente de lei especial¹⁷.

O absurdo dessa situação é que, enquanto se colocam mil regras para a liberação de recursos a título de auxílios e subvenções sociais – que, principalmente estas últimas, são transferências de grande importância social, porquanto se destinam, em tese, a atender entidades privadas sem fins lucrativos que prestam relevantes serviços sociais – nenhuma regra há para as contribuições, que, além de não terem a importância social daquelas, podem, inclusive, serem utilizadas em entidades privadas com fins lucrativos.

Essa lacuna da legislação neutraliza, em parte, o esforço que se tem despendido para disciplinar essas alocções em entidades privadas. As contribuições correntes, em sua maioria, são típicas subvenções sociais, como aquelas originárias de emendas parlamentares que alocam recursos de custeio em entidades privadas sem fins lucrativos nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação.

Para que se dê efetividade às regras estabelecidas, principalmente no que concerne às subvenções sociais, há que se disciplinar também a liberação de recursos a título de contribuições nos mesmos termos das subvenções sociais. Assim, propõe-se a inclusão das contribuições correntes no disciplinamento estatuído no art. 28 e das contribuições de capital no preceito do art. 29.

Tendo em vista que a legislação relativa às entidades fechadas de previdência recebeu inovações, por meio da Lei Complementar nº 108, de 2001 (que revogou a Lei nº 8.020/90), torna-se necessário alterar o art. 31 do PLDO 2003, como proposto a seguir:

"Art. 31. É vedada, quando em desconformidade com o disposto na Lei Complementar nº 108, de 29/05/2001, a destinação de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive de receitas diretamente arrecadadas dos órgãos e entidades da administração pública federal para entidade fechada de previdência complementar ou congêneres."

ANEXO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Anexa ao PLDO 2003 encontra-se relação das ações que constituem obrigações constitucionais e legais da União. Tal Anexo teve sua origem em relação das despesas obrigatórias de caráter continuado como previsto na LRF, art. 9º c/c o art. 17.

¹⁶ Art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320/64: "São transferências de capital as dotações para a investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública."

¹⁷ Art. 12, § 2º, da Lei nº 4.320/64: "Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado."



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

É de difícil defesa a inclusão pretendida pelo PLDO 2003 das despesas relativas à *"Equalização de preços e taxas no âmbito das Operações Oficiais de Crédito e Encargos Financeiros da União"*. Tais obrigações não decorrem de dispositivo constitucional ou legal, já que tais gastos têm caráter obrigatório somente após a contratação, como ocorre com qualquer prestação de serviços ou fornecimento de bens. Não é mencionado, expressamente, o dispositivo legal que subordinaria as ações da administração.

Por outro lado, inexplicavelmente, não foram incluídas, na relação, despesas de nítido caráter obrigatório, inclusive por sua natureza alimentar, como os auxílios alimentação e transporte e assistência pré-escolar.

MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

A estimativa de uma margem de expansão para as despesas obrigatórias, na LDO 2002¹⁸, apóia-se em interpretação bastante elástica de um reconhecidamente problemático texto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Troca o conceito de ampliação da base de cálculo pelo de crescimento da base econômica de tributação, dois fenômenos absolutamente distintos no campo tributário, salvo melhor juízo.

Considera-se, então, para fins da estimativa de uma margem de expansão, o crescimento vegetativo da arrecadação, resultante, em larga medida, do correspondente crescimento do Produto Interno Bruto. Isso não é o mesmo que alterar a base de cálculo de tributo ou contribuição. E se não é alteração, como gênero, tampouco é ampliação de base de cálculo, como espécie.

Sobre a destinação da margem de expansão, a LDO 2002 restringe-se a determinar que se demonstre, no projeto da lei orçamentária anual, a utilização dos recursos que, em tese, compõem essa margem.

O PLDO 2003 estabelece relação diretamente proporcional entre a margem e os acréscimos de receita decorrentes do crescimento da economia e de outras variáveis que implicam aumento da base de cálculo, explicitando que parcela da margem de expansão desse modo calculada já se encontra comprometida com as expansões de gastos autorizadas até a data de envio do projeto. O PLDO 2003¹⁹ acrescenta, ainda, que, nos Poderes Legislativo e Judiciário e no Ministério Público da União, a criação ou o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado também pode ser compensada mediante utilização da margem de expansão.

Permanece, portanto, o PLDO 2003 muito à imagem da LDO 2002. Estão mantidas as duas variantes das despesas obrigatórias, as de caráter constitucional e legal e uma metodologia de cálculo da margem de expansão em tudo semelhante à que já vinha sendo utilizada, isto é, alicerçada pela premissa de que os aumentos de receita podem também decorrer do crescimento da base econômica de tributação.

O aperfeiçoamento, se é que assim se pode chamá-lo, fica por conta da discriminação de um saldo para a margem de expansão. Esse saldo, apurado como a diferença entre a própria margem e o aumento das despesas permanentes de caráter obrigatório decorrentes de decisões já tomadas na área de pessoal, com impacto a partir de 2002, é da ordem de R\$ 3,760 bilhões. Pode ser utilizado para a compensação de ulterior criação ou aumento de despesas obrigatórias, desde

¹⁸ Art. 8º, §11. O projeto de lei orçamentária atualizará a estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, considerando os acréscimos de receita resultantes do crescimento da economia e da evolução de outras variáveis que implicam aumento da base de cálculo, bem como de alterações na legislação tributária, e demonstrará sua utilização, de forma compatível com os anexos previstos no § 2º do art. 2º e no art. 59.

¹⁹ PLDO 2003, art. 17, § 3º.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

que, para tanto, sejam cobertas as perdas de arrecadação em função da redução das alíquotas da CSLL e do Imposto de Renda e do término da CPMF²⁰.

Como se vê, todas as dificuldades inerentes às definições de despesas obrigatórias, margem de expansão e aumento de receita, assim como ao funcionamento do mecanismo de compensação de despesas, continuam visíveis no PLDO 2003. A despeito da sofisticação de linguagem, não se consegue contornar o problema central criado, na origem, pela arquitetura da Lei de Responsabilidade Fiscal: orientar o funcionamento do mecanismo de compensação das despesas obrigatórias e predeterminar um papel claro e preciso para a estimativa da margem de expansão dessas despesas. Esses visíveis descompassos encontram-se retratados no próprio Demonstrativo da Margem de Expansão, conforme veiculado no Anexo de Metas Fiscais do Projeto, em que se admite haver perdas de arrecadação decorrentes da redução de alíquotas de tributos e contribuições e, a despeito disso, em que também se admite que essas perdas podem vir a não ser compensadas, hipótese que torna provável a erosão da margem de expansão das despesas obrigatórias para exercícios vindouros.

Independentemente do rumo que se dê à discussão sempre se estimará uma grandeza de algum modo representativa da margem de expansão das despesas obrigatórias, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal assim determina. O que, portanto, resta considerar, é se há uma destinação ou finalidade possível para esses recursos que compõem a margem.

A toda evidência, não é possível predeterminar-lhes uma destinação, pois implicaria instituir como que uma ligação prévia entre essa parte da arrecadação de receitas, a parte que compõe a margem de expansão, e uma despesa, fundo ou órgão. Implicaria instituir algo muito semelhante a uma vinculação, figura que a Constituição Federal define e veda.

O cálculo da margem de expansão poderia ter na relação entre a arrecadação de tributos e contribuições e as despesas obrigatórias o seu ponto de partida. Se, entre dois exercícios financeiros, o crescimento da arrecadação fosse maior que o das despesas obrigatórias, haveria uma margem de expansão positiva, criada de um ano para o seguinte. Essa margem positiva revelaria menor grau de comprometimento das receitas tributárias e de contribuições com as despesas obrigatórias, as mais incompressíveis entre as despesas. Abriria mais caminho para a formulação da política de alocação de recursos que ocorre na lei de diretrizes orçamentárias.

Verifica-se aumento significativo da parcela de despesas obrigatórias continuadas no conjunto das despesas primárias. Para que o Congresso possa ter maior controle sobre o crescimento de tais despesas propõe-se que a LDO fixe a obrigatoriedade dos órgãos e Poderes incluirem em seus relatórios de gestão fiscal relação detalhada das lei, medidas provisórias e atos normativos editados no período que criaram compromisso para o Estado. Ademais o relatório resumido da execução poderia vir acompanhado de quadro demonstrativo da relação percentual entre as despesas obrigatórias primárias previstas no Anexo da LDO e o total da despesa primária.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O projeto da LDO 2002, encaminhado pelo Executivo, disciplinava²¹ que a execução orçamentária e financeira deveria “ser totalmente registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI”. O PLDO 2003, por sua vez, manteve o texto da LDO 2002, determinando que a execução deveria “...ser registrada na modalidade total...”. Os termos “modalidade total e parcial”, no entanto, são de utilização consagrada para designar as Unidades Gestoras que, por sua natureza, podem executar seu orçamento no SIAFI na

²⁰ A respeito da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e do correspondente saldo, vale a leitura do Anexo de Metas Fiscais e do Demonstrativo da Estimativa da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

²¹ PLDO 2002, art. 6º.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

modalidade total ou parcial. Considera-se de melhor técnica utilizar a primeira redação, já que não seria razoável determinar que todas as unidades gestoras adotassem a modalidade total para registrar a execução de suas despesas no SIAFI.

Uma ponderação que se mostra relevante refere-se ao fato de que o Decreto n° 4.080, de 10/01/2002, em seu art. 2º, I, explicita o tratamento contábil e financeiro que se dá às Ordens Bancárias emitidas nos últimos dias de dezembro em que o respectivo financeiro se concretiza apenas no primeiro dia útil de 2002. O Decreto n° 3.746, de 06/02/2001, e alterações posteriores (contingenciamento de 2001) já trazia todo o pagamento a ser realizado naquele exercício financeiro dentro dos limites que especificava. Assim, os pagamentos efetuados no final do ano (entre 28 e 31 de dezembro) já estavam dentro do limite de pagamento imposto no ano anterior, não devendo ser computado novamente no ano que se iniciou, apesar do efeito financeiro no início de 2002.

Observa-se que, considerando que o pagamento se realizou tão-somente no ano seguinte, o superávit primário e o financeiro é inflado pelo fato de que inúmeras despesas não-financeiras pagas nos dias finais de dezembro não são consideradas para seu cálculo. Só com despesas de pessoal, algo em torno de R\$ 7 bilhões não foram considerados como despesas que impactariam o superávit primário do exercício.

São possíveis dois entendimentos sobre a questão: o primeiro, considera que o pagamento se dá com a própria ordem bancária. Nesse caso, sugere-se que tais despesas, nas quais a ordem bancária é emitida dentro do exercício financeiro sejam computadas para efeito de apuração do resultado primário da União por força de dispositivo específico a ser inserido na LDO 2003. Sabe-se que a sistemática de apuração do resultado primário é a de caixa. Tal proposta não muda o procedimento de cálculo já firmado em entendimento consagrado; apenas traz à discussão o fato de que não se pode considerar como disponível para ser destinado à redução do endividamento algo que se destina ao pagamento de despesa não-financeira.

O segundo entendimento considera que o pagamento se dá apenas com a saída do dinheiro do caixa, portanto, no exercício seguinte. Nesse caso, essas despesas seriam caracterizadas como restos a pagar, nos termos da Lei n° 4.320/1964²². No proceder atual, o relatório de gestão fiscal (exigido pela LRF), em seu anexo de demonstração de restos a pagar inscritos, perde em transparência, pois o montante das ordens bancárias de final de ano, que tem efeito idêntico ao dos restos a pagar, não é demonstrado. Pelos expostos, propõe-se a inclusão, nessa demonstração, de informação relativa às ordens bancárias emitidas nos últimos dias do exercício financeiro.

Outro ponto que contribuiria para o controle mais efetivo da execução orçamentária pelo Congresso Nacional seria a inclusão, no relatório bimestral de execução orçamentária divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, da revisão das previsões para o exercício, mês a mês, do período restante.

Sabe-se que, por imposição do art. 3º do Decreto n° 4.051, de 12 de dezembro de 2001, foi feito um corte no orçamento maior do que o estritamente necessário para assegurar a meta de resultado primário fixado na LDO com vista à redução no estoque de restos a pagar que tem passado de um ano a outro. Nesse decreto, impõe-se que *"os limites para movimentação e empenho de cada órgão do Poder Executivo, ..., serão estabelecidos de forma a assegurar que o valor dos Restos a Pagar, verificado ao término daquele exercício (2002), não exceda o montante existente em 1º de janeiro de 2001."*. A rigor, contudo, a LRF somente prevê, no art. 9º, limitação de empenho com vistas ao atingimento da meta de superávit primário da União. Considerando o Poder Executivo ser necessário limitação de empenho para se efetivar redução do estoque de restos a pagar, deveria ser inserida tal preocupação no processo de planejamento do próprio

²² Lei n° 4.320/64, art. 36.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

orçamento e não em um processo de contingenciamento que pressupõe não confirmação de previsões. Na realidade, a própria proposta orçamentária deve incluir estratégia de redução dos restos a pagar.

Seria possível entender que a finalidade de se contingenciar despesas em valores acima do estritamente exigido pela lei não é a de redução do estoque de restos a pagar, pois, em tese, a inscrição em Restos a Pagar pressupõe existência de recursos suficientes ao seu pagamento. Na verdade, o objetivo seria a viabilização de um superávit primário maior do que o fixado na LDO, em detrimento da execução de gastos relevantes para sociedade.

Restam duas alternativas para evitar contingenciamento excessivo: a primeira, seria impedir na LDO 2003 a possibilidade de contingenciamento maior do que o previsto no art. 9º da LRF, assim como proposto e vetado na LOA do ano passado²³. A segunda seria determinar que, no processo de elaboração da proposta orçamentária, haja recursos destinados à diminuição do estoque de restos a pagar, o que poderia ser implementado por meio do acréscimo, em montante adequado, do valor da reserva de contingência.

A sugestão acima, no entanto, não invalida a proposta na qual se obriga serem os restos a pagar não processados, a serem inscritos no exercício de 2003, não excedentes a 80% (oitenta por cento) do valor inscrito no exercício imediatamente anterior. Essa proposta tem efeito de redução dos estoque de restos a pagar.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu novo disciplinamento normativo à questão da limitação de empenho e movimentação financeira, associada à sistemática de programação financeira e cronograma de desembolso.

Ademais, a LRF incorporou preceito prevendo o contingenciamento dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem assim do Ministério Público da União – MPU, em não sendo concretizada a receita prevista na lei orçamentária.

De acordo com a LRF²⁴, existe uma condição prévia para a edição do ato de limitação de empenho e movimentação financeira, a saber, a verificação, após um bimestre, da efetiva frustração da receita orçamentária. Sem embargo, o Poder Executivo, no que tange a sua própria programação, antecipou, sem amparo legal, nos últimos dois exercícios (2001 e 2002), a edição do decreto de contingenciamento. Alegou que se tratava de medida preventiva, com o objetivo de evitar o empenho prévio das despesas em um cenário de incerteza quanto às receitas. A rigor, contudo, a LRF somente permite, no art. 8º, a fixação da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, em até trinta dias após a publicação da lei orçamentária, que não se confunde com a limitação de empenho.

Deve-se ressaltar que a LDO cumpre papel importante na definição de critérios e procedimentos para a efetivação do contingenciamento. Na LDO 2001, foi acrescido dispositivo estabelecendo percentuais distintos para o contingenciamento de “projetos”, “atividades” e “operações especiais”, regra mantida na LDO 2002 e no PLDO 2003, o qual apenas reuniu em um mesmo grupo as “atividades” e as “operações especiais”. Contudo, a interpretação do referido dispositivo propicia entendimentos divergentes quanto ao cálculo e à implementação dos percentuais, de sorte que o preceito em questão demanda uma redação mais elucidativa.

O PLDO 2003 repete o dispositivo da LDO 2002 o qual dispõe que, caso a nova estimativa de receita seja superior à constante da Proposta Orçamentária, a limitação de empenho, alusiva às

²³Art. 15. Ressalvadas as restrições de ordem técnica e legal, a execução da programação de trabalho constante desta Lei e de seus créditos adicionais não poderá ser objeto de outras limitações que não sejam as fixadas nos decretos editados pelo Poder Executivo nos estritos termos dos arts. 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e nesse último caso, nos atos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.”

²⁴LRF, art. 9º.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

atividades do Legislativo, do Judiciário e do MPU, não poderá resultar em dotações disponíveis inferiores àquelas da Proposta Orçamentária.

Releva assinalar, ainda, que a LDO²⁵ pode excluir da possibilidade de contingenciamento despesas de caráter não obrigatório. Na LDO 2002, foi aprovada emenda ressalvando do contingenciamento as despesas relativas às funções saúde, educação e assistência social, até o limite das dotações constantes da Proposta Orçamentária, desde que a nova reestimativa de receita fosse superior à prevista na mesma Proposta Orçamentária. O Projeto de Lei para 2003 conserva esse dispositivo.

Além disso, afigura-se pertinente que se incluam, no PLDO 2003, dispositivos semelhantes àqueles vetados do PLOA 2002. O primeiro encontra-se reproduzido em seguida²⁶:

"Art. 16. Em até 15 dias após a publicação do ato previsto no art. 67 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2002, os órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à CMO relatório contendo as seguintes informações:

a) avaliação das consequências da limitação de empenho e movimentação financeira estabelecida no decreto editado para os fins do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a execução das ações do respectivo Ministério;

b) distribuição dos limites orçamentário e financeiro entre os programas e respectivas ações procedidas por ato do próprio Ministério."

O segundo dispõe que os projetos de créditos adicionais sejam consolidados em dois projetos de lei para cada modalidade de crédito e para as despesas de pessoal, a serem apresentados o primeiro até o dia 15 de maio e o segundo até o dia 15 de outubro. Somente em casos excepcionais e devidamente fundamentados, seria permitida a violação dessa regra.

Como demonstrado em Nota Técnica Conjunta de 2001²⁷, o elevado número de projetos de leis de créditos adicionais, associados às inúmeras medidas provisórias com créditos extraordinários, num total de 193 diplomas legais, que chegaram a movimentar R\$ 41 bilhões, não permite nem à Administração tão pouco ao Legislativo uma apreciação estruturada e abrangente das alterações propostas na peça orçamentária vigente.

O Congresso ainda não exerce de forma sistemática e plena suas prerrogativas constitucionais em relação aos créditos adicionais. Assim, à semelhança do que ocorre em outros países, propõe-se duas revisões gerais da lei orçamentária no ano. Cabe salientar que a análise histórica já demonstra certa concentração do envio de projetos nos meses de maio e outubro.

Mencione-se que o PLDO, em seu art. 51, prevê que os projetos de lei de créditos adicionais terão como termo improrrogável para encaminhamento ao Congresso Nacional, a data de 31/10/03. Não é fixada expressamente data para devolução pelo Congresso Nacional, que deve ser, pelo princípio do regime da competência do exercício, até o encerramento da sessão legislativa. Ocorre que, nos últimos anos, a lei orçamentária tem provocado a prorrogação do segundo período da sessão legislativa, e assim também tem acontecido com os créditos adicionais. Desta forma, inúmeros projetos de créditos adicionais foram, nos exercícios de 2000 e 2001, aprovados pelo Plenário do Congresso Nacional somente na última semana do ano. Tal atraso tem gerado dificuldades crescentes na apreciação legislativa das alterações e na execução orçamentária e financeira pela administração.

Uma alternativa, caso não seja aceita a fixação de duas datas para a revisão orçamentária, seria estabelecer o termo de 31/09/03 para encaminhamento dos projetos de créditos ao Congresso Nacional, sendo que sua aprovação deverá se dar até 15/12/03.

²⁵ LRF, art. 9º, § 2º.

²⁶ O prazo poderia ser estendido na lei aprovada, propondo, por exemplo, trinta ou quarenta e cinco dias.

²⁷ Nota Técnica Conjunta nº16/01 – Crédito Adicionais em 2001- Uma nova abordagem, versão resumida.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

Finalmente, o terceiro determina que a mensagem que encaminhar projeto de lei ou medida provisória para abertura de créditos adicionais deve conter demonstrativo da compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A medida visa a demonstrar que a operação prevista no crédito adicional será devidamente compensada, quando necessário, por meio de cancelamento de outras despesas primárias ou de excesso de arrecadação, com vistas à preservação do resultado primário previsto na LDO.

No § 2º do art. 49 do PLDO, pretende o Executivo, de forma indireta, que os créditos extraordinários possam, em uma mesma medida provisória, tanto suplementar quanto inovar na programação, podendo ser, ao mesmo tempo, suplementar ou especial. A natureza anômala do crédito extraordinário pode ensejar tal permissivo excepcional.

O PLDO, em seu art. 50, parágrafo único, prevê a remessa à CMO, até cinco dias após a publicação dos decretos de abertura dos créditos suplementares autorizados na lei orçamentária, de cópia dos decretos e exposições de motivos, inclusive em meio magnético. Propomos que tal matéria seja enviada, a “título informativo”, “na forma de banco de dados”, tornando opcional sua apreciação pelo Plenário da CMO, evitando-se a movimentação de grande volume de documentos.

Outro tema a ser abordado trata da prerrogativa congressual de controle e acompanhamento da execução orçamentária. Essa tarefa poderá ser melhor desempenhada a partir da inclusão de todos os órgãos e entidades que integram o Orçamento da União no SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais. Esse Sistema organiza a gestão das atividades de serviços gerais da Administração Pública, compreendendo licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis²⁸. Sabe-se que, atualmente, muitos órgãos, v.g. os integrantes dos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU, ainda não integram o SIASG.

Por ocasião da discussão das normas a serem insertas na LDO 2002 sobre a questão das obras irregulares, discutiu-se a possibilidade de estender o tipo de acompanhamento realizado sobre as obras públicas a outras modalidades de contratos administrativos, a exemplo daqueles que têm por objeto a prestação de serviços. A partir daí, definiu-se que o SIASG seria uma ferramenta útil para implementar esse controle. Diante da dificuldade já assinalada (pequena abrangência das unidades integrantes do Sistema), entendeu-se conveniente redigir o art. 86 da LDO 2002, prevendo a formação de um grupo de estudos para estabelecer procedimentos para o ingresso de todos os órgãos e entidades partícipes do Orçamento no SIASG.

Faz-se necessário avaliar o grau de avanço das discussões havidas pelo grupo a fim de se definir exatamente o tipo de tratamento legislativo a ser concedido à matéria na LDO/2003.

Finalmente, a chamada Lei dos Crimes Fiscais (Lei n° 10.028/2000) determinou, no art. 5º, I, que o relatório de gestão fiscal deve ser enviado ao Poder Legislativo e ao TCU “nos prazos e condições estabelecidos em lei”²⁹. A LDO 2002, bem como o PLDO 2003, determinaram algumas condições, porém deixaram de fixar o prazo em comento. Portanto, seria conveniente a definição de prazo (e.g. trinta dias, igual ao prazo de publicação do art. 55, § 2º, da LRF) para o envio do Relatório a seus destinatários.

²⁸ Neste Sistema, é possível extrair a correlação entre a classificação programática da despesa e os diversos contratos firmados pelos entes público, algo que é penoso em outros sistemas, como o SIAFI.

²⁹ Apesar de a LRF, em seu art. 55, §2º, já prever a obrigatoriedade de publicação do Relatório em até trinta dias do encerramento do quadrimestre, a Lei dos Crimes Fiscais trouxe a exigência formal de seu envio às Instituições de Controle Externo.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA

O PLDO 2003³⁰ autoriza a execução da programação constante da proposta orçamentária para atender despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, caso o Projeto de Lei Orçamentária para 2003 não seja sancionado até 31 de dezembro de 2002.

Em consonância com o disposto nas duas últimas LDO, a redação do projeto busca consolidar a idéia de que não deve haver mais autorização provisória genérica para todo orçamento, os chamados duodécimos. As despesas que não contarem com permissão específica terão que aguardar a sanção do orçamento.

Na tentativa de sistematizar melhor as disposições da LDO, a relação das despesas que poderão ser executadas provisoriamente não mais consta do próprio artigo que fixa o comando, encontra-se, agora, em anexo previsto em outro dispositivo³¹, que especifica as *"ações que constituem obrigações constitucionais e legais da União, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000"*.

Observa-se, também, que as ações "não protegidas", normalmente relacionadas aos grupos de despesa corrente e de investimento, não foram, sob nenhum critério e sob diversas datas de publicação da lei orçamentária, executadas a contento no primeiro mês do exercício. Ou seja, para essas despesas, tanto faz ter ou não ter critério; tanto faz publicar ou não no prazo adequado, elas não contam com prioridade de execução por parte do Executivo.

Embora essa iniciativa represente tentativa de retirar da LDO possíveis redundâncias³², deve-se alertar que essa alteração restringe a possibilidade de conceder autorização provisória apenas às despesas que se enquadrem nos ditames do mencionado § 2º do art. 9º da LRF. Em outras palavras, cabe ao Congresso Nacional decidir se somente as despesas obrigatórias de caráter constitucional ou legal devem constar do rol de execução provisória ou se outras devem ser acrescentadas por seu mérito.

Ao final, recorda-se que, nos últimos dois anos, houve um esforço conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo e conseguiu-se sancionar o orçamento no início do exercício financeiro a que se refere. A se consolidar essa tendência, o dispositivo em análise não precisaria ser utilizado.

DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Em relação à dívida pública federal, verifica-se que o PLDO 2003 manteve a variação do Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas, como parâmetro máximo para atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União, em conformidade com o art. 5º, § 3º da LRF³³.

Segundo o Poder Executivo, esse Índice mostra-se mais apropriado por ser o que melhor reflete a variação no valor dos ativos reais e financeiros da economia. No entanto, cabe observar que, em razão da metodologia de apuração do IGP-M, esse índice é especialmente sensível a variações cambiais e a choques externos.

Cabe atenção especial ao tipo de tratamento a ser dado aos valores relativos ao refinanciamento da dívida pública³⁴. A LRF adota definição apenas para o refinanciamento da

³⁰ PLDO 2003, art. 86.

³¹ PLDO 2003, art. 87.

³² Na LDO 2002, quase todos itens relacionados no art. 78 encontram-se também no Anexo das despesas obrigatórias de caráter continuado previsto no art. 2º.

³³ Esse dispositivo estabelece que a atualização do principal da dívida mobiliária não poderá superar a variação do índice de preço previsto na lei de diretrizes orçamentárias.

³⁴ Sobre refinanciamento cabe registrar que, até o exercício de 1996, praticamente a totalidade dos compromissos com dívidas internas e externas do Tesouro estava registrada na unidade orçamentária Encargos Financeiros da União - EFU. Em 1997, deu-se novo tratamento à rolagem da dívida mobiliária (inclusive TDAs), cujas dotações, na sua maior parte, passaram a constar de nova unidade, denominada Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

dívida mobiliária³⁵. Apesar disso, estabeleceu em seu art. 5º, § 2º, que o refinanciamento da dívida pública como um todo deve constar separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

O PLDO 2003 estabelece, no art. 55, que as despesas com o refinanciamento da dívida pública federal serão incluídas na lei, seus anexos e nas leis de créditos adicionais, separadamente das demais despesas com o serviço da dívida, constando o refinanciamento da dívida mobiliária em unidade orçamentária específica. Acrescenta, em parágrafo único, que entende-se por refinanciamento o pagamento do principal, acrescido da atualização monetária da dívida pública federal, realizado com receita proveniente da emissão de títulos. Dessa forma, o texto do PLDO 2003 manteve a obrigatoriedade de unidade orçamentária específica apenas para o refinanciamento da dívida mobiliária.

Cabe ressalvar, porém, que, no orçamento, constam dotações não apenas para o refinanciamento da dívida mobiliária, mas também da dívida contratual do Tesouro e de diversas Unidades Orçamentárias. Esse aspecto tem contribuído para intensificar a dificuldade de leitura da peça orçamentária, uma vez que não basta excluir as dotações consignadas à Unidade Orçamentária Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal para se chegar ao orçamento real.

Com o objetivo de corrigir essa distorção, deve-se insistir na centralização da Fonte 143 em apenas um Órgão Orçamentário. Uma possibilidade de contornar as dificuldades administrativas alegadas pelo Poder Executivo seria desmembrar o Órgão em Unidades Orçamentárias supervisionadas pelos ministérios responsáveis.

O art. 56 do PLDO 2003, que estabelece limites para estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal, inova em relação às propostas encaminhadas ao Congresso Nacional em anos anteriores, ao agrupar, em seu inciso III, diversas despesas cuja cobertura com a receita decorrente da emissão tenha sido autorizada por lei específica.

O caráter desse artigo sempre esteve ligado ao estabelecimento das exceções ao cumprimento da “regra de ouro” constitucional que visa a evitar que despesas correntes sejam financiadas com receitas de capital. Com isso, buscava-se estabelecer na LDO um rol exaustivo de despesas que poderiam ser financiadas com emissão de títulos. Cabe destacar que o dispositivo era usualmente aplicado na rejeição do acréscimo de despesas financiadas com essa fonte, inclusive na análise de Projetos de Lei no âmbito do Congresso Nacional.

A nova redação dá tratamento mais flexível a essa matéria, coadunando-se com o texto da LRF que, em diversos artigos, estabelece que leis específicas poderão estabelecer condições diferenciadas das regras gerais, em virtude do seu caráter meritório ou de outras peculiaridades. O texto apresentado, portanto, facilita a tramitação, no âmbito do Poder Legislativo, de matérias que prevejam a concessão de benefícios ou o aumento de despesa com recursos provenientes da

Continuou constando dos EFU, porém, não apenas a amortização líquida da dívida mobiliária federal, mas também o refinanciamento da dívida contratual e os juros e demais encargos incidentes sobre toda a dívida. Esta deficiência foi sanada a partir da proposta orçamentária para 1998 com a ampliação do escopo da fonte 143 (Títulos de responsabilidade do TN – refinanciamento da dívida mobiliária federal), de maneira a estender à dívida contratual o mesmo tratamento dispensado à dívida mobiliária, de forma que o principal corrigido da primeira, a ser pago com emissão de títulos, fosse tratado como refinanciamento. A partir de então a fonte 143 é usada em diversas unidades orçamentárias para indicar a rolagem do principal de dívidas contratuais, ficando reservada à UO 75101 a rolagem da dívida mobiliária.

Esse formato é coerente com o texto de LDO's anteriores que, como regra geral, definiam que as despesas com o refinanciamento da dívida pública federal deveriam ser incluídas separadamente das demais despesas com serviço da dívida. Complementarmente constava dispositivo determinando que as despesas com o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal deveriam constar da lei em unidade orçamentária específica, distinta da que contemplasse os encargos financeiros da União.

35 Art. 29, V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

emissão de títulos. Facilita também a expansão da utilização dessa fonte pelo Poder Executivo, a partir da simples edição de medidas provisórias.

Esse entendimento é preocupante, na medida em que o afrouxamento semântico da regra da LDO pode redundar em pressões crescentes pela criação de despesas financiadas com recursos obtidos a partir da emissão de títulos, com impactos negativos sobre o endividamento público.

OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

O art. 43 do PLDO 2003 trata da programação a cargo da Unidade Orçamentária Operações Oficiais de Crédito - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, englobando, predominantemente, operações de financiamento ou refinanciamento com encargos inferiores àqueles que prevalecem no mercado financeiro para o fomento de atividades consideradas de elevada importância social e econômica.

O texto do PLDO 2003 consolida a progressiva tendência de inclusão de novas fontes de financiamento da Unidade Orçamentária Operações Oficiais de Crédito, além dos retornos de seus próprios empréstimos. A mudança de escopo da UO, que vem deixando de conceder financiamentos diretamente, passando a atuar como fomentadora por meio dos mecanismos de equalização de taxas e de preços, exige a alocação das novas fontes sob pena de esgotamento de seus recursos.

Nesse sentido, merece destaque o art. 43, inciso IX, do Projeto, que permite dotação para despesa com a concessão de subsídio no âmbito do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, admitindo-se o seu financiamento com recursos provenientes de emissão de títulos públicos federais. Deve-se ressaltar, ainda, a inclusão da possibilidade de utilização de recursos ordinários na concessão de empréstimos e equalização de taxas no âmbito do PROEX.

AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

A discussão anual da política de aplicação dos recursos das AFOF, no âmbito das diretrizes orçamentárias, embora conste explicitamente no texto constitucional, não tem despertado atenção especial, não obstante a enorme quantidade de recursos movimentados pelas agências.

Uma comparação interessante para atestar a dimensão do tamanho das Instituições Públicas de Fomento é a visualização do conjunto dos ativos das AFOF com os ativos totais das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional. Observa-se que a participação do Estado no Sistema Financeiro Nacional, mantém-se ao redor de 40% nos últimos anos. As três maiores agências de fomento, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, estão entre as dez maiores instituições financeiras da América Latina (incluído o Banco Interamericano de Desenvolvimento).

A atuação do BNDES mereceria atenção destacada nas discussões acerca da política de aplicação das AFOF. Conforme dados do balanço de 31/12/2000, dos R\$ 88,8 bilhões que constituem o passivo total, 67% (R\$ 59,2 bilhões) são recursos orçamentários, provenientes do PIS-Pasep e do FAT. As transferências anuais ao BNDES oriundas do FAT, após transitarem uma única vez no orçamento da União, passam a constituir parte do passivo do Banco, sobre o qual inexistem mecanismos institucionalizados de avaliação e controle de resultados.

As aplicações estimadas para o exercício financeiro vigente são de R\$ 53,5 bilhões. Esse valor representa mais de oito vezes o total de investimentos adicionados na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

O Poder Executivo também não tem demonstrado efetivo controle sobre as aplicações das AFOF. O Ministério da Fazenda contratou uma consultoria privada para diagnosticar e colher sugestões, na forma de audiência pública, com apoio no "Relatório de Alternativas para a



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

Reorientação Estratégica do Conjunto das Instituições Financeiras Públicas Federais". Algumas conclusões do Relatório preliminar merecem destaque:

- a) não há uma separação clara entre responsabilidades e recursos do Tesouro e as responsabilidades e recursos dessas instituições. Os custos relacionados à execução das políticas públicas não são claramente identificados, sendo subsidiados sem o necessário grau de visibilidade, prejudicando a transparência das ações;
- b) o inter-relacionamento das atividades comerciais com a execução das políticas públicas gera subsídios cruzados entre captação, alocação de recursos, riscos, receitas e custos operacionais, que torna pouco evidente a eficácia de atuação das AFOF;
- c) o conjunto atual das AFOF apresenta ineficiência estrutural no equilíbrio entre o nível de despesas operacionais e receitas operacionais. Esse indicador é consistentemente superior ao observado no setor privado. Além disso, caso se efetivasse a constituição de um nível de provisionamento para perdas de crédito comparável ao do resto do sistema financeiro, esse quadro seria ainda mais sensibilizado;
- d) deficiências no planejamento individual e inexistência de planejamento conjunto das Instituições.

Pelo exposto, apresentam-se algumas sugestões de alteração do texto do PLDO 2003:

- 1) As informações complementares devem trazer a metodologia de elaboração dos quadros das aplicações dos recursos, tanto por agência quanto consolidado. A advertência se deve a dúvidas quanto aos números encaminhados. Portanto, deve ser explicitado o que está inserido em: a) Recursos Próprios; b) Recursos do Tesouro; c) Recursos de Outras Fontes.
- 2) Retorno da redação da LDO 2002, exigindo-se que a metodologia de elaboração também acompanhe a publicação do relatório de execução bimestral a que se refere o art. 165, § 3º, da Constituição Federal, e que se inclua a execução por agência.
- 3) Os quadros das aplicações dos recursos devem apresentar, além do fluxo das aplicações (desembolsos menos amortizações), os empréstimos e financiamentos efetivados no exercício a que se refere a solicitação. Atualmente, os valores publicados são apurados pelas agências de fomento segundo o critério de variação de saldo dos empréstimos e financiamentos concedidos. Assim, em alguns setores registram-se valores negativos, indicando que o montante de recursos amortizados superou o total das aplicações em operações de crédito. Isso dificulta uma análise sobre a distribuição regional das aplicações das agências.
- 4) Tendo em vista que as informações de algumas AFOF, exigidas pelas LDO, não têm sido encaminhadas nem publicadas pelo Executivo, deve-se estudar uma forma compulsória do envio das informações solicitadas pela LDO.

O PLDO 2003 contém artigo reproduzindo o teor da LDO 2002. Esse dispositivo reúne preceitos relativos a entidades distintas, o Banco Central e a União. Há necessidade de tratar, separadamente, os dois casos.

O Banco Central do Brasil retomou as operações com derivativos cambiais, em março do corrente ano. Embora só circulem as diferenças de índices multiplicadas pelo valor nacional, mantém-se o impacto sobre a dívida pública. Desse modo, é oportuno disciplinar a evidenciação desse tema. Cabe salientar que a LRF determina que a LDO regulamente a evidenciação trimestral do impacto e do custo fiscal das operações do Banco Central do Brasil. Para tanto, sugere-se a inclusão do seguinte dispositivo, recordando-se que o uso desses instrumentos financeiros sequer era cogitado à época da LDO 2002:

"Art. O Banco Central do Brasil demonstrará o impacto e o custo fiscal das suas operações, para fins do cumprimento do art. 7º, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000,



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

mediante divulgação dos balanços trimestrais em seu portal na Internet, até o último dia útil do mês subsequente ao término do período evidenciado.

§ 1º As operações com derivativos, discriminadas pelo vencimento, valor nocial e tipo de risco, incluindo as fórmulas de realização ou ajustamento financeiro, serão identificadas em notas explicativas.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações do Banco Central do Brasil a serem evidenciados compreenderão:

I – o resultado patrimonial do Banco Central do Brasil, mensurado na forma dos Princípios Fundamentais de Contabilidade;

II – a variação do estoque da dívida pública federal atribuível aos efeitos inflacionários, mensurados pelo IPCA, e à alteração das taxas reais de juros e câmbio, tanto em termos relativos quanto absolutos.”

O impacto das variações patrimoniais extra-orçamentárias vincula-se ao risco fiscal derivado da gestão, isto é, o conjunto de atos e fatos relativos ao patrimônio público federal, composto por ativos e passivos, na esfera político-administrativa da União.

Ressalte-se que o conceito de impacto fiscal está relacionado à noção de dívida pública líquida do setor público e sua relação com o Produto Interno Bruto. A existência de operações patrimoniais extra-orçamentárias com impacto fiscal na esfera federal significa que a discussão orçamentária não alcança determinados fenômenos patrimoniais. Desse modo, seria conveniente que, além de evidenciar o impacto e o custo fiscal, fossem explicitados os fundamentos legais e as razões para a ausência dessas operações no sistema orçamentário, de modo a subsidiar a avaliação acerca da necessidade de o Congresso Nacional promover eventuais alterações de natureza legislativa. Para tanto, sugere-se a seguinte redação de artigo:

“Art. O impacto e o custo fiscal das operações extra-orçamentárias serão demonstrados em notas explicativas, nos respectivos balanços.

§ 1º Os relatórios resumidos da execução orçamentária de que trata o art. 165, § 3º, da Constituição Federal também evidenciarão o impacto e o custo fiscal das operações extra-orçamentárias em notas explicativas.

§ 2º As operações de que trata o “caput” serão agrupadas pela fundamentação legal, evidenciando-se os motivos para não constarem do sistema orçamentário.”

ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

Em consonância com o art. 165, § 2º, da Constituição, o art. 2º do PLDO 2003 prevê que as metas e as prioridades para o exercício financeiro de 2003 serão as especificadas no Anexo de Metas e Prioridades, as quais terão precedência na alocação de recursos na lei orçamentária de 2003 e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.

Saliente-se que os decretos de contingenciamento ao elegerem “programas estratégicos” e determinarem sua precedência na execução orçamentária criam nova categoria de prioridade não prevista no rol constante do Anexo de Prioridades e Metas das LDO, sem a participação do Poder Legislativo. Assim, a regulamentação promovida reduz a eficácia da lei orçamentária como instrumento definidor das despesas públicas, além de neutralizar a orientação do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que determina que as *prioridades* do gasto público devem ser fixadas na LDO.

Como se observa nos decretos, parcela dos programas considerados estratégicos não chegam nem a constar do Anexo de Prioridades/Metas das LDO. Propomos que seja



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

expressamente vedada a criação de categoria de programação prioritária que não prevista nos instrumentos constitucionais.

Primeiramente, constata-se que os 61 programas de governo (eram 73 programas na LDO 2002), incluídos no referido Anexo, constam do Plano Plurianual para o período 2000-2003, aprovado pela Lei nº 9.989, de 21/07/2000, e alterado pela Lei nº 10.297, de 26/10/2001.

Quanto à compatibilidade das ações orçamentárias, vale lembrar, inicialmente, que o art. 7º da Lei nº 9.989/2000 autoriza a inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas, quando envolverem recursos dos orçamentos da União, por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa.

O Poder Executivo entendia que a LDO não poderia incluir, no anexo de metas e prioridades, ações que não constassem do PPA, ou que não tivessem sido nele incluídas pelas leis orçamentárias ou seus créditos adicionais, conforme “Razões do Veto” às ações nºs 6438 e 5613 do Anexo de Metas e Prioridades ao Projeto de Lei nº 4, de 2001 - CN (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002), constante da Mensagem nº 758, de 24 de julho de 2001.

Ao que parece, já não é esse o entendimento do Poder Executivo, uma vez que no referido anexo para 2003 consta a ação “Acesso à Universidade de Grupos Socialmente Desfavorecidos”, que não consta do PPA vigente, ou de sua alteração, não tendo tampouco sido incluída no referido PPA por intermédio das Leis Orçamentárias ou de seus créditos adicionais. Propõe-se que seja mantido o entendimento anterior do Poder Executivo, manifestado nas “Razões do Veto”. Em consequência, sugere-se a supressão da ação indevidamente incluída no Anexo.

Por outro lado, cotejando os programas propostos no PLDO 2003 e aqueles aprovados na LDO 2002, verificam-se as seguintes alterações:

Programas que constam da LDO 2002 e não constam do PLDO 2003:

- 0041 DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO
- 0046 HOSPITAIS DE ENSINO
- 0073 COMBATE AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
- 0075 DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL
- 0151 TERRITÓRIO E CULTURA INDÍGENAS
- 0153 DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
- 0156 COMBATE À VIOLENCIA CONTRA A MULHER
- 0180 ESPORTE SOLIDÁRIO
- 0352 PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO ALIMENTAR
- 0358 ERRADICAÇÃO DA FEBRE AFTOSA
- 0495 PROÁGUA – GESTÃO
- 0496 PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA
- 0505 FLORESTAR
- 0520 TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO
- 0625 GESTÃO DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL
- 0627 TECNOLOGIA DE USO AEREOESPACIAL
- 0629 TECNOLOGIA DE USO NAVAL
- 0632 REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA
- 0643 CALHA NORTE
- 0805 INFRA-ESTRUTURA URBANA
- 7006 LUZ NO CAMPO

Programas inclusos no PLDO/2003, que não constam da LDO/2002:



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

NTC N° 05/02 - PLDO 2003

- 0071 COMUNIDADE ATIVA
- 0224 DESCENTRALIZAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS
- 0294 ENERGIA NOS EIXOS DO NORDESTE
- 0296 ENERGIA NA REDE SUDESTE
- 0507 NOSSOS RIOS: SÃO FRANCISCO
- 0668 PAZ NAS ESCOLAS
- 8007 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS
- 8028 ESPORTE NA ESCOLA
- 9998 DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE - PRODETUR II

A agregação das ações é um ponto que merece breve comentário. As ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades são apresentadas em nível de título orçamentário, tendo sido efetuada sua especificação em nível de subtítulo no PLDO 2003, apenas daquelas vinculadas aos programas Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, referentes aos Corredores de Transporte, Irrigação e Drenagem e Próagua Infra-estrutura. Tal tratamento diferenciado reproduz o PPA e a LDO anteriores.

Assim, a definição de prioridades na LDO somente pode se dar no universo já fixado pelo PPA e Leis Orçamentárias de 2000 a 2002, não cabendo a inclusão de títulos ou subtítulos novos via LDO.

Brasília, 09 de maio de 2002.

José Rui Gonçalves Rosa³⁶

Consultor Geral da CONORF/SF

Eugenio Greggianin³⁷

Diretor da COFF/CD

³⁶ Participaram da elaboração desta Nota Técnica, pelo Senado Federal: Ana Cláudia Castro Silva Borges, Antônio Helder Medeiros Rebouças, Carlos Murilo Espinola Pereira de Carvalho, Eduardo Andrés Ferreira Rodrigues, Fábio Gondim Peréira da Costa, Fernando Veiga Barros e Silva, João Henrique Pederiva, Joaquim Ornelas Neto, Luiz Fernando Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Maria Liz Medeiros Roarelli, Oádia Rossy Campos e Orlando de Sá Cavalcante Neto.

³⁷ Participaram da elaboração desta Nota Técnica, pela Câmara dos Deputados: Cláudio Tanno, Eber Zoehler Santa Helena, Edilberto Carlos Pontes Lima, Edson Masaharu Tubaki, Fernando Álvares Correia Dias, Flávio Leitão Tavares, Francisco de Paula Schettini, Francisco Lúcio Pereira Filho, João Carlos Silvestre Fernandes, José Fernando Cosentino Tavares, Márcio Silva Fernandes, Mário Luis Gurgel de Souza, Mauro Antônio Orrego Costa e Silva, Owaldo Maldonado Sanches, Sérgio Ricardo Watanabe, Sidney Aguiar Bittencourt, Silvana Leda Lima, Vander Gontijo, Weder de Oliveira e Wellington Pinheiro de Araújo.