



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjuntan.º13 / 2008

**Proposta Orçamentária para 2009 da
Área Temática VII – JUSTIÇA E DEFESA**

Núcleo da Justiça e Defesa (CD e SF)

Outubro/2008

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>

e-mail: conof@camara.gov.br

Nota Técnica Conjunta nº 13/2008

Brasília, 3 de outubro de 2008.

Assunto: Avaliação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2009 (PLOA-2009), PLN nº 38, de 2008, na parte afeta à Área Temática VII – Justiça e Defesa.

Interessado: COORDENAÇÃO GERAL PARA EXAME DO PLOA/2009

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica objetiva analisar a parte da programação orçamentária afeta à Área Temática VII – Justiça e Defesa constante da proposta orçamentária para 2009 enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo (PLN nº 38, de 2008).

O exame enfatizará as principais características do orçamento de cada um dos órgãos – Ministério da Justiça e Ministério da Defesa – que compõe a Área Temática. São apresentados, em particular, a evolução orçamentária registrada nos últimos exercícios, de forma consolidada e por cada uma das Unidades Orçamentárias, enfatizando-se os dados globais e por grupo de natureza de despesa, assim como as principais alterações ocorridas em cada orçamento. Em síntese: procura-se apresentar e discutir os temas que normalmente representam o interesse dos parlamentares, de técnicos e da sociedade em geral, quer pela expressividade de seus números, quer pelas características que dão o contorno à missão institucional dos referidos órgãos componentes da Área.

A presente Nota Técnica não tem o propósito de proceder a uma avaliação exaustiva da programação orçamentária, mas o de apontar, em relação aos diversos níveis de realização ante os valores anteriormente autorizados, a programação com maior concentração de recursos e aquelas que apresentaram, no decorrer do período, maior ou menor liquidação.

Da mesma forma, serão indicadas possíveis irregularidades ou incompatibilidades de ordem legal, bem como alocações consideradas inadequadas em relação aos princípios de planejamento e de orçamento públicos e da boa técnica orçamentária.

2. DADOS GLOBAIS DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2009

Considerando os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado na Tabela I, abaixo, a Proposta Orçamentária para 2009 enviada pelo Poder Executivo consigna o montante de R\$ 61.790,734 milhões para os órgãos componentes da Área Temática VII, sendo R\$ 52.153,325 milhões para o Ministério da Defesa e R\$ 9.337,409 milhões para o Ministério da Defesa.

Em verdade, para o Ministério da Defesa, as dotações constantes da proposta enviada pelo Poder Executivo alcançam o montante de R\$ 53.342,615 milhões, sendo R\$ 52.153,325 milhões para os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 1.189,290 milhões do Orçamento de Investimentos (INFRAERO – R\$ 1.181,090 milhões e EMGEPRON – R\$ 8,200 milhões).

No âmbito do Ministério da Justiça, registra-se que 63,55% do total do orçamento são destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais (GND-1); 24,83% ao atendimento de despesas classificadas como GND-3 – Outras Despesas Correntes; e 9,03% ao GND-4 - Investimentos. Conforme será adiante demonstrado e comentado, essa estrutura de gastos é o mesmo de exercícios anteriores.

No Ministério da Defesa, verifica-se que 74,43% do montante das dotações consignadas ao Órgão são destinadas a atender despesas com o GND-1 – Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 38.815,760 milhões). Notável, e por isso mesmo merecedor de destaque, que do total destinado ao GND-1 – Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 23.863,360 milhões, que correspondem a 45,76% do total das dotações globais do Órgão, são destinados ao pagamento de despesas com aposentadorias, reformas e pensões (classificados nos Elementos de Despesa 01 – Aposentadorias e Reformas e 03 – Pensões). Se comparado ao total destinado somente ao GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais, os gastos com aposentadorias, reformas e pensões alcançam neste Ministério o elevado percentual de 61,48%.

Ainda pelos dados da Tabela I, verifica-se que, do total do orçamento proposto para o Ministério da Defesa, 13,33% são destinados ao GND-3 – Outras Despesas Correntes e 7,97% ao GND-4 – Investimentos.

Essa estrutura de gastos (elevado percentual para pagamento de pessoal e encargos sociais e baixo percentual para investimentos e manutenção), com pequenas modificações no PLOA 2009, é o mesmo que se verificou nos exercícios anteriores, conforme será adiante discutido e demonstrado.

Importa lembrar que a estrutura dos gastos das Forças Armadas Brasileiras – com baixos percentuais do orçamento destinado a investimentos – é um dos problemas a exigir solução, vez que o volume de gastos do País com a defesa encontra-se em patamar compatível com, por exemplo, Canadá, Austrália, Índia e Turquia, países que destinam maiores percentuais para investimentos (ver Tabela VI, adiante).

Tabela I - Área Temática II /PLOA 2009 - Dotações por Órgão/GND

R\$ 1,00

GND	ÓRGÃO			
	MINISTÉRIO DA DEFESA		MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	
1-PES	38.815.760.460	74,43	5.934.325.005	63,55
2-JUR	246.050.484	0,47	18.780.183	0,20
3-ODC	6.953.208.771	13,33	2.318.290.685	24,83
4-INV	4.154.194.627	7,97	843.154.342	9,03
5-IFI	481.600.000	0,92	15.098.769	0,16
6-AMO	420.150.709	0,81	40.774.363	0,44
9-RES	1.082.359.557	2,08	166.985.864	1,79
TOTAL	52.153.324.608	100,00	9.337.409.211	100,00

Fonte: SIGABRASIL - Orçamentos Fiscal e da Seguridade

3 ANÁLISE POR MINISTÉRIO

3.2. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

A proposta orçamentária do Ministério da Justiça compreende diversas ações e atividades típicas com espectro de abrangência bastante diversificado. É o Ministério da Justiça, por exemplo, que detém a responsabilidade por políticas públicas atinentes à segurança pública, à defesa da concorrência econômica, à defesa do consumidor, à proteção e preservação dos povos indígenas, à defensoria pública, à defesa dos direitos da cidadania. A maioria dessas ações são de competência exclusiva das unidades orçamentárias que integram o Ministério, as quais comportam gestão descentralizada, que nem sempre estão relacionadas a uma coordenação integrada.

Sob a análise orçamentária, as ações finalísticas estão concentradas, pelos seus valores, nas funções 03 - Essencial à Justiça”, “06 - segurança pública” e “14 - Direitos da Cidadania”, às quais estão também vinculadas a diversas unidades orçamentárias, conforme demonstrado na Tabela II, abaixo indicada.

Tabela II
Ministério da Justiça – Evolução da Despesa por Função

Em R\$ 1,00

Função	Liquidado			Autorizado	Liquidado	PLOA	Var. %		
	2005 (A)	2006 (B)	2007 (C)	2008 (D)	2008 (E)	2009 (F)	(F-C)/C	(F-D)/D	(F-E)/E
03 – ESSENCIAL A JUSTICA	29.065.843	38.983.565	70.021.982	98.678.224	49.051.802	103.285.653	47,50	4,67	110,56
04 – ADMINISTRACAO	22.546	106.800	478.536	888.000	-	518.000	8,25	-41,67	0,00
06 – SEGURANCA PUBLICA	2.704.661.940	3.535.927.852	4.613.388.784	5.622.851.376	2.640.608.913	6.182.162.268	34,00	9,95	134,12
09 – PREVIDENCIA SOCIAL	1.320.446.434	1.451.714.504	1.629.092.626	1.601.903.081	1.175.068.107	1.992.621.744	22,31	24,39	69,58
13 – CULTURA	734.205	911.498	1.170.940	3.900.000	605.456	3.900.000	233,07	0,00	544,14
14 – DIREITOS DA CIDADANIA	460.576.298	621.079.292	610.583.460	929.413.906	229.232.468	817.227.026	33,84	-12,07	256,51
28 – ENCARGOS ESPECIAIS	147.498.069	53.491.194	56.328.330	66.317.949	31.413.441	70.708.656	25,53	6,62	125,09
99 – RESERVA DE CONTINGÊNCIA				101.736.008		166.985.864	0,00	64,14	0,00
Total	4.663.005.334	5.702.214.705	6.981.064.659	8.425.688.544	4.125.980.187	9.337.409.211	33,75	10,82	126,31

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Como se vê, a mais importante função do Ministério da Justiça, pela expressividade de seus totais, é a Segurança Pública, que representa, em 2009, cerca de 66% do total destinado ao órgão.

Outra análise que se pode extrair desse quadro, apesar de os montantes das despesas mostrarem-se em acentuado crescimento a cada exercício financeiro, reside na comparação entre os níveis de realização (Despesa Liquidada) e os valores autorizados (Despesa Autorizada e PLOA-2009). Pode-se, a partir dessa comparação, conhecer o ritmo e o nível de realização da despesa, a ser observada no tempo. Evidentemente, a obter análise mais detida, deve-se escoimar, desses totais, despesas consideradas obrigatórias, eis que, estas, seguem rito próprio de realização ou, de certo modo, ocorrem independentemente da vontade da gestão descentralizada.

Sob o olhar, ainda, da programação funcional-programática da despesa relaciona-se, a seguir, por meio da Tabela III, a evolução da despesa classificada pelos diversos programas que compõem o Ministério da Justiça, a saber:

Tabela III
Ministério da Justiça – Evolução da Despesa por Programa (2007 A 2009)

Em R\$ 1,00

PROGRAMA	AUT 2007	AUT 2008	LIQ 2007	LIQ 2008	PLOA 2009	PLOA/AUT07	PLOA/AUT08	PLOA/LIQ07	PLOA/LIQ08	
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	1.633.125.270	1.601.903.081	1.629.092.626	1.175.095.910	1.992.621.744	22,01	24,39	22,31	69,57
0150	Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	26.157.800	246.720.485	22.863.689	112.046.263	347.222.801	1.227,4	40,74	1.418,6	209,89
0151	Proteção de Terras Ind., Gestão Territorial e Etnodes.	56.737.400	1.472.401	51.652.066	118.561	0				
0156	Prevenção e Enfrent. da Violência contra as Mulheres	1.236.274	1.000.000	642.226	0	1.000.000	(19,11)	-	55,71	
0661	Aprimoramento da Execução Penal	429.672.807	394.358.570	200.435.303	10.419.943	181.000.000	(57,87)	(54,10)	(9,70)	1.637,0
0662	Prevenção e Repressão à Criminalidade	152.934.098	194.330.024	134.606.236	89.043.144	178.856.141	16,95	(7,96)	32,87	100,86
0663	Segurança Pública nas Rodovias Federais	91.493.000	80.371.136	89.891.087	38.495.551	82.545.131	(9,78)	2,70	(8,17)	114,43
0681	Gestão da Participação em Org. Internacionais	2.254.135	3.030.000	2.254.135	2.082.172	0				
0695	Defesa Econômica e da Concorrência	12.017.022	12.222.935	10.462.377	6.206.845	13.048.429	8,58	6,75	24,72	110,23
0696	Migração e Acordos Internacionais	1.210.000	0	641.458	0	0				
0697	Defesa do Consumidor	12.061.000	10.558.613	6.703.575	3.015.579	12.680.000	5,13	20,09	89,15	320,48
0698	Gestão e Apoio Institucional na Área da Justiça	17.187.835	29.384.000	12.947.601	6.663.242	28.615.250	66,49	(2,62)	121,01	329,45
0699	Assistência Jurídica Integral e Gratuita	84.192.293	87.208.224	70.303.105	46.026.020	92.075.653	9,36	5,58	30,97	100,05
0750	Apoio Administrativo	3.667.773.532	3.425.100.068	3.560.908.190	2.326.239.007	4.238.476.183	15,56	23,75	19,03	82,20
0901	Op. Especiais: Cumpr. De Sentenças Judiciais	12.730.908	6.796.555	12.575.231	6.489.859	11.154.110	(12,39)	64,11	(11,30)	71,87
0906	Op Esp.: Serv. da Dívida Externa (Juros e Amort.)	57.965.336	59.521.394	43.753.099	24.923.582	59.554.546	2,74	0,06	36,12	138,95
0999	Reserva de Contingência	43.373.811	101.736.008	0	0	166.985.864	284,99	64,14		
1083	Reforma do Judiciário	2.000.000	4.860.000	1.980.573	156.012	3.500.000	75,00	(27,98)	76,72	2.143,4
1127	Sistema Único de Segurança Pública – SUSP	984.128.949	500.912.261	844.654.205	57.885.368	316.000.000	(67,89)	(36,92)	(62,59)	445,91
1164	Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro	953.000	912.000	529.049	146.765	902.000	(5,35)	(1,10)	70,49	514,59
1353	Modernização da Polícia Federal	304.696.386	173.274.443	229.294.146	5.103.862	158.998.859	(47,82)	(8,24)	(30,66)	3.015,2
1386	Desenv. Institucional da Polícia Rodoviária Federal	67.111.493	80.937.383	54.874.682	13.219.599	42.307.000	(36,96)	(47,73)	(22,90)	220,03
1413	Promoção da Justiça e da Cidadania	0	4.188.000	0	183.591	3.865.500		(7,70)		2.005,4
1453	Nacional de Seg. Pública com Cidadania – PRONASCI	0	1.396.970.963	0	235.513.928	1.406.000.000		0,65		496,99

TOTAL	7.661.012.349	8.417.768.544	6.981.064.659	4.159.074.800	9.337.409.211	21,88	10,92	33,75	124,51
-------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	-------	-------	-------	--------

Fonte: SIAFI/PRODASEN

A Tabela III mostra, com maior detalhe, os montantes autorizados e liquidados no período de 2007 a 2009. Pode-se, com maior sensibilidade, conhecer as variações havidas nos diversos programas de governo, suas oscilações e os valores efetivamente realizados em cada exercício financeiro.

Importa salientar, no entanto, que os valores mostrados nas tabelas anteriores representam a despesa sob a ótica funcional-programática, não se separando as despesas de pessoal, cuja execução se reveste do caráter obrigatório, das despesas voltadas ao custeio e a investimentos, principalmente essa última, que normalmente dependem da vontade discricionária do administrador para serem executadas.

Assim, por exemplo, deve-se ter em conta que algumas variações são devidas a acréscimo havido em GND-1, despesas de pessoal. Este é o caso do programa 0150 - Proteção e Promoção dos Povos Indígenas, que apresenta um acréscimo da ordem de R\$ 100 mil, em 2009, em relação ao autorizado em 2008. No caso específico, cumpre salientar, que parte desses recursos, o equivalente a R\$ 82.460,00, são decorrentes de acréscimos em pessoal e encargos sociais.

De outra parte, pode-se conhecer variações havidas em programas que não contêm despesas de pessoal, mas que compreendem ações voltadas à manutenção e a investimentos voltados as atividades-fim do Ministério. Nesta situação, pode-se citar os programas 0661 – Aprimoramento da Execução Penal, 0662 – Prevenção e Repressão à Criminalidade, 1127 – Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e 1453 – Nacional de Seg. Pública com Cidadania - PRONASCI

A Tabela IV, seguinte, apresenta a evolução da despesa afeta ao Ministério da Justiça, discriminada por programa de despesa, excluindo-se as despesas consignadas em GND – 1 – Despesas de Pessoal e GND 2 – Juros da Dívida. Foram excluídos também os programas 0901, 0906 e 9999, face que se referem a Operações Especiais e a Reserva de Contingência. A apresentação dessa tabela tem por escopo tentar mostrar dados líquidos sobre a despesa discricionária a cargo de cada programa finalístico do Ministério.

Pela análise sobre tais dados algumas informações podem ser extraídas, tais como a redução para 2009 dos valores considerados na Tabela, da ordem de 10,34%, em relação aos valores autorizados para 2008.

Diga-se, *en passant*, que as informações colhidas, mormente com referência à execução orçamentária (liquidação da despesa), foram extraídas com posição em 29.09.2008. Observe-se que, sobre esses dados, que a proposta para 2009 apresenta-se bem superior, aos dados de 2008, o que mostra, sem o peso das despesas obrigatórias, um ritmo de execução bem distinto do quadro anterior.

Tabela IV
Ministério da Justiça – Evolução da Despesa por Programa - GND 3, 4 e 5 (2007 A 2009)

PROGRAMA		AUT 2007	AUT 2008	LIQ 2007	LIQ 2008	PLOA 2009	PLOA/ AUT07	PLOA/ AUT08	PLOA/ LIQ07	PLOA/ LIQ08
0150	Prot. e Prom. dos Povos Indíg.	26.157.800	81.542.548	22.863.689	51.380.986	168.900.000	545,70	107,13	638,73	228,72
0151	Prot. Terras Indíg., Gestão Territorial e Etnodes.	56.737.400	1.472.401	51.652.066	118.561	0				

Em R\$ 1,00

0156	Prev. e Enfrent. da Violência contra as Mulheres	1.236.274	1.000.000	642.226	0	1.000.000	(19,11)	-	55,71	
0661	Aprimoram. da Execução Penal	429.672.807	394.358.570	200.435.303	10.419.943	181.000.000	(57,87)	(54,10)	(9,70)	1.637,1
0662	Prev. e Repressão à Crimin.	152.934.098	194.330.024	134.606.236	89.043.144	178.856.141	16,95	(7,96)	32,87	100,86
0663	Seg. Públ nas Rod. Federais	91.493.000	80.371.136	89.891.087	38.495.551	82.545.131	(9,78)	2,70	(8,17)	114,43
0681	Gestão da Part. em Org. Intern.	2.254.135	3.030.000	2.254.135	2.082.172	0				
0695	Defesa Econ. e da Concorr.	9.773.157	9.769.153	8.329.926	4.600.278	10.695.030	9,43	9,48	28,39	132,49
0696	Migração e Acordos Internac.	1.210.000	0	641.458	0	0				
0697	Defesa do Consumidor	12.061.000	10.558.613	6.703.575	3.015.579	12.680.000	5,13	20,09	89,15	320,48
0698	Gestão/Apoio Inst. Área Justiça	17.187.835	29.384.000	12.947.601	6.663.242	28.615.250	66,49	(2,62)	121,01	329,45
0699	Assist. Jur. Integral e Gratuita	43.591.660	33.609.365	29.915.766	20.419.344	35.000.000	(19,71)	4,14	17,00	71,41
0750	Apoio Administrativo	626.603.189	540.029.623	576.337.385	312.611.499	544.546.299	(13,10)	0,84	(5,52)	74,19
1083	Reforma do Judiciário	2.000.000	4.860.000	1.980.573	156.012	3.500.000	75,00	(27,98)	76,72	2.143,4
1127	SUSP	984.128.949	500.912.261	844.654.205	57.885.368	316.000.000	(67,89)	(36,92)	(62,59)	445,91
1164	Prev. e Comb. à Lav. Dinheiro	953.000	912.000	529.049	146.765	902.000	(5,35)	(1,10)	70,49	514,59
1353	Moderniz. Da Polícia Federal	304.696.386	173.274.443	229.294.146	5.103.862	158.998.859	(47,82)	(8,24)	(30,66)	3.015,3
1386	Desenv. Inst. Da Pol. Rod. Fed.	67.111.493	80.937.383	54.874.682	13.219.599	42.307.000	(36,96)	(47,73)	(22,90)	220,03
1413	Prom. da Just. e da Cidadania	0	4.188.000	0	183.591	3.865.500		(7,70)		2.005,5
1453	PRONASCI	0	1.396.970.963	0	235.513.928	1.406.000.000		0,65		496,99
TOTAL		2.829.802.183	3.541.510.483	2.268.553.106	851.059.422	3.175.411.210	12,21	(10,34)	39,98	273,11

FONTE: SIAFI/PRODASEN-Dados extraídos em 29.09.2008.

Quanto à alocação das despesas, por sua classificação institucional, conforme mostrado na tabela V, seguinte, as dotações orçamentárias destinadas à segurança pública estão alocadas no Ministério da Justiça e nas entidades específicas dessa área: Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Departamento de Polícia Federal; Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN; Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da Polícia Federal - FUNAPOL e Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP.

Já os valores destinados aos "Direitos da Cidadania", estes também congregam recursos atinentes a diversas ações típicas do Ministério da Justiça, tais como "a proteção dos interesses e direitos do cidadão", "o apoio aos núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas", "ao desenvolvimento de projetos para a democratização do acesso à Justiça", assim como ações relacionadas a unidades orçamentárias distintas, conforme estão, assim, organizadas: 30.202 – Fundação Nacional do Índio – FUNAI, 30.211 – Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 30.905 – Fundo de Direitos Difusos e 30907 – Fundo Penitenciário Nacional.

Tabela V
Ministério da Justiça - evolução da despesa p/unidade administrativa ou orçamentária

Em R\$ 1,00

UNIDADE ADMINISTRATIVA/ ORÇAMENTÁRIA	LIQUIDADO			AUTORIZADO	LIQUIDADO	PL	Variação %		
	2005 (A)	2006 (B)	2007 (C)	2008 (D)	2008 (E)	PL 2009 (F)	(F-C)/C	(F-D)/D	(F-E)/E
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	596.021.034	854.810.227	1.314.729.314	2.648.247.137	449.086.680	2.279.723.016	73,40	-13,92	407,64
30101 – MININIST. DA JUSTIÇA	180.880.301	199.974.031	262.075.121	1.742.682.188	391.075.701	1.738.840.224	563,49	-0,22	344,63
30211 – CONSELHO ADMININ.DE DEFESA ECONÔMICA	9.343.571	9.085.110	9.955.443	12.100.790	5.618.842	13.113.767	31,72	8,37	133,39
30905 – FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS	4.273.935	3.016.924	5.080.857	49.112.517	2.482.229	42.492.894	736,33	-13,48	1.611,88
30907 – FUNDO PEN. NACIONAL – FUNPEN	158.564.718	303.490.675	201.107.529	424.766.381	10.405.341	205.276.131	2,07	-51,67	1.872,80
30911 – FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – FNSP	242.958.508	339.243.486	836.510.364	419.585.261	39.504.567	280.000.000	-66,53	-33,27	608,78
POLÍCIA FEDERAL	2.449.750.091	2.834.853.967	3.374.919.367	3.474.271.775	2.311.088.539	4.328.280.307	28,25	24,58	87,28
30108 – DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	2.177.711.298	2.579.347.572	3.011.088.450	3.077.296.419	2.219.813.117	3.915.484.690	30,04	27,24	76,39
30909 – FUNAPOL	272.038.793	255.506.395	363.830.917	396.975.356	91.275.422	412.795.617	13,46	3,99	352,25
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	1.360.951.338	1.733.110.451	1.932.291.699	1.914.098.983	1.172.325.302	2.207.847.536	14,26	15,35	88,33

30107 – DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	1.360.951.338	1.733.110.451	1.932.291.699	1.914.098.983	1.172.325.302	2.207.847.536	14,26	15,35	88,33
DEFENSORIA PÚBLICA	32.252.047	46.707.218	76.603.086	94.428.607	50.476.108	99.142.295	29,42	4,99	96,41
30109 – DEF. PÚBLICA DA UNIÃO	32.252.047	46.707.218	76.603.086	94.428.607	50.476.108	99.142.295	29,42	4,99	96,41
FUNAI	224.030.824	232.732.842	282.521.193	294.642.042	143.003.552	422.416.037	49,52	43,37	195,39
30202 – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI	224.030.824	232.732.842	282.521.193	294.642.042	143.003.552	422.416.037	49,52	43,37	195,39
TOTAL	4.663.005.334	5.702.214.705	6.981.064.659	8.425.688.544	4.125.980.181	9.337.409.191	33,75	10,82	126,31

Importa ressaltar, que o notável acréscimo, observado a partir de 2008, na dotação da Unidade Orçamentária 30101 – Ministério da Justiça se deve à criação, no âmbito dessa UO, do Programa 1453 – Nacional de segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com dotação proposta de R\$ 1,397 milhões, em 2008, e R\$ 1.406 milhões, para 2009.

Em relação ao conjunto das despesas orçamentárias afetas ao Ministério da Justiça, tomando como análise a distribuição institucional da despesa, verifica-se, que, comparativamente ao autorizado para 2008, as Unidades Orçamentárias mais beneficiadas com acréscimo de dotações foram: 30108 – Departamento de Polícia Federal (27,24%); 30107 – Departamento de Polícia Rodoviária Federal (15,35%) e 30.202 – Fundação Nacional do Índio – FUNAI (43,37%), enquanto os orçamentos das unidades administrativas vinculadas ao Ministério da Justiça foram reduzidas.

Na Tabela VI estão demonstradas as dotações do Ministério da Justiça, discriminadas por grupo de natureza de despesa, assim como o comparativo com os orçamentos de 2006, 2007 e 2008.

Tabela VI
Ministério da Justiça - evolução da despesa por Grupo de Natureza de Despesa - GND
Em R\$ 1,00

GND	LIQUIDADADO			AUTORIZADO	LIQUIDADADO	PL	Variação %		
	2005 (A)	2006 (B)	2007 (C)	2008 (D)	2008 (E)	2009 (F)	(F-C)/C	(F-D)/D	(F-E)/E
1-PESSOAL	3.101.131.624	4.045.249.321	4.668.002.970	4.644.246.221	3.325.515.197	5.934.325.005	27,13	27,78	78,45
2-JUROS	29.324.914	13.928.361	13.852.168	22.105.014	8.314.791	18.780.183	35,58	-15,04	125,86
3-ODC	905.392.914	889.233.951	1.391.378.512	2.300.125.402	686.307.478	2.318.290.685	66,62	0,79	237,79
4-INVESTIM.	508.751.184	722.411.168	876.907.521	1.316.538.769	89.117.316	843.154.342	-3,85	-35,96	846,12
5-INV. FINAN.	2.000.000	3.446.598	1.022.557	3.520.750	116.613	15.098.769	1.376,57	328,85	12.847,71
6-AM. DÍVIDA	116.404.697	27.945.305	29.900.931	37.416.380	16.608.791	40.774.363	36,36	8,97	145,50
9-RES. CONT.		-	-	101.736.008	-	166.985.864	0,00	64,14	0,00
Total	4.663.005.334	5.702.214.705	6.981.064.659	8.425.688.544	4.125.980.187	9.337.409.211	33,75	10,82	126,31

Observe-se que, comparativamente ao orçamento autorizado para 2008, os maiores acréscimos de dotações ocorreram em GND – 1 (Pessoal) e no GND-5 (Inversões Financeiras).

Em relação aos valores destinados aos GND - 3 (Outras Despesas Correntes) e GND – 4 (Investimentos), é importante observar, que os valores previstos para 2009, a nível agregado, situam-se nos mesmos níveis da proposta orçamentária para 2008. A redução mostrada na Tabela V (-35,96) em Investimentos é decorrente do aporte adicional de recursos havida no âmbito do Congresso Nacional, por ocasião da aprovação das emendas coletivas e individuais.

3.2.1 PRONASCI

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI foi instituído por meio da Lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007, destinado à promoção de ações de prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais. Posteriormente, tal legislação foi alterada pela Lei nº 11.707, de 19 junho de 2008, que além de redimensionar suas diretrizes básicas, redefiniu seu objetivo precípua, focada em estabelecer a articulação das ações de segurança pública no tocante à prevenção, ao controle e à repressão da criminalidade, estabelecendo, como decorrência, políticas sociais e ações de proteção às vítimas.

Assim, além de atuar nas causas sociais do crime, o Programa volta-se, com maior ênfase, a articular ações relacionadas à segurança pública como um todo, mormente voltadas ao combate e repressão à criminalidade, a serem desenvolvidas por meio dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade.

Ao redefinir seu horizonte de atuação, conforme art. 3º, a Lei 11.707, de 2008, estabeleceu também universo factível de realização, na forma do art. 4º, abaixo indicado, denominando-o de “focos prioritários dos programas, projetos e ações”. Assim reza o art. 4º, com a nova redação dada pela referida Lei:

“Art. 4º São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci:

I- foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos;

II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e

IV - foco repressivo: combate ao crime organizado”.

Desta feita, os objetivos do PRONASCI estão voltados, em princípio, a atender a população juvenil da faixa etária de 15 a 24 anos de idade, e suas famílias, que esteja compreendida dentro do foco social e territorial, definido pela Lei.

Tendo em vista as atuais condições técnicas e orçamentárias e o gigantismo dos objetivos do Programa, a própria lei que ensejou sua criação, art. 9º (com a nova redação dada pela Lei 11.707/2008), estabeleceu limite cronológico ao alcance da meta desejável, relacionada ao foco territorial, que compreende todos as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos do País. Estabeleceu-se como limite possível o ano de 2012, em havendo dotações orçamentárias para tanto.

Por ocasião da aprovação da Proposta orçamentária para 2008, segundo informações colhidas junto ao Ministério da Justiça, o universo territorial de atuação do programa compreendia onze regiões metropolitanas, e os valores a serem despendidos (autorizados) giraram em torno de R\$ 1.396 milhões, conforme consta da LOA/2008.

Para 2009, no entanto, o Programa, segundo as mesmas fontes, pretende atingir um total de 16 regiões metropolitanas. Na proposta para o próximo exercício, todavia, são previstos, até o momento, recursos da ordem de R\$ 1.406 milhões, ou seja, ao atingimento de um universo bem maior do que o anteriormente estipulado para 2008 são mantidos os mesmos níveis orçamentários.

Quanto às peculiaridades do programa, o PRONASCI está estruturado a atingir diversas ações programáticas, as quais abrangem 94 planos internos, ou as chamadas sub-ações, de espectro bastante diversificado voltadas a atender, nas regiões metropolitanas eleitas pelos “índices de homicídios e de crimes violentos”, jovens internos ou em situação de moradores de rua, famílias vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência.

A Lei que criou o PRONASCI, também institui, sem prejuízo das demais ações e projetos do PRONASCI, os seguintes projetos:

- I – Reservista-Cidadão;
- II – Proteção de Jovens em Território Vulnerável – PROTEJO;
- III – Mulheres da Paz; e
- IV – Bolsa-Formação

3.2. MINISTÉRIO DA DEFESA

No Anexo 1 está demonstrada, de forma consolidada por Unidade Administrativa¹ a evolução do orçamento do Ministério da Defesa, no período de 2003 a 2009 (Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2009). Considerado apenas os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, verifica-se que no período de 2003 (orçamento liquidado) a 2008 (orçamento autorizado), o orçamento do órgão 52000 – Ministério da Defesa apresentou um incremento de cerca de 67,55%, bem inferior ao acréscimo anotado no mesmo período para as receitas correntes líquidas da União, que alcançou cerca de 91,19%. Considerando-se a variação do Produto Interno Bruto – PIB, da ordem de 69,59% no período, o decréscimo foi de apenas 2,04%.

Por outro lado, considerados as dotações constantes do PLOA 2009 enviado pelo Poder Executivo, observa-se que a variação, em relação ao orçamento liquidado em 2003, é de 101,92%, enquanto a variação das receitas correntes líquidas no mesmo período é de 103,01%. Tal fato indica um significativo incremento nas dotações orçamentárias propostas para o Ministério da Defesa para o próximo exercício que, em relação ao orçamento autorizado para 2008, representa um acréscimo de 20,51%.

O acréscimo nas dotações orçamentárias do Ministério da Defesa constantes do PLOA 2009 foi mais acentuado para a Unidade Administrativa Marinha do Brasil, com variação positiva de 29,70%, seguindo-se o Exército Brasileiro, com variação de 23,71% e a Força Aérea Brasileira, com variação de 18,41%.

¹ Nesta Nota Técnica, denomina-se Unidade Administrativa o conjunto de fundos e unidades orçamentárias, cuja gestão financeira é feita por cada um dos Comandos Militares ou pela Administração Central do Ministério da Defesa.

O Anexo 2 apresenta o comparativo, por programa, das dotações autorizadas para 2008 (LOA 2008) e os respectivos valores propostos para 2009 (PLOA 2009). Pelos dados demonstrado no Anexo, são dignos de relevância:

a) os persistentes e elevados valores destinados ao pagamento de violações de direitos humanos (Programa 1401 – Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos);

b) o percentual de acréscimo da dotação destinada ao cumprimento de Sentenças Judiciais (194,63%);

c) os significativos acréscimos percentuais nas dotações dos programas de reaparelhamento das Forças Armadas (Marinha – 43,64%; Exército – 40,67%; e Força Aérea Brasileira – 16,29%;

d) o significativo acréscimo percentual (105,93%) na dotação do programa 0642 – Tecnologia de Uso Terrestre (Exército) e no programa 0633 – Ensino Profissional da Marinha (98,50%); e

e) esclareça-se que os significativos decréscimos nas dotações dos programas 0642 – Calha Norte (-77,63%) e 0472 – Proantar (-59,27%) se devem ao fato de que as dotações desses programas serem, em geral, acrescidas por emendas parlamentares².

O Anexo 3 demonstra a evolução dos orçamentos do Ministério da Defesa e das Unidades Administrativas que o compõem, discriminada por Grupo de Natureza de Despesa – GND. Analisando-se a dotação global do Órgão, observa-se uma significativa elevação das dotações destinadas ao GND-4 – Investimentos que, nos últimos três exercícios representaram os seguintes percentuais em relação ao total do orçamento: 2007 – 6,72%; 2008 – 7,92%; e 2009 – 7,97%. Considerando-se que, no período anterior (2003 a 2006) o percentual médio dos valores orçamentários destinado ao mesmo GND4 foi de apenas 4,66%, é possível concluir-se que está havendo uma retomada dos investimentos na área de defesa.

Por Unidade Administrativa, os incrementos nos percentuais dos recursos (e dotações) para o GDN-4, relativamente ao total do orçamento, foram os seguintes: 1º) Força Aérea Brasileira (2007 – 14,18%; 2008 – 16,07%; e 2009 – 16,60%); 2º) Marinha do Brasil (2007 – 5,22%; 2008 – 5,69%; e 2009 – 7,23%); e 3º) Exército Brasileiro (2007 – 1,54%; 2008 – 2,89%; e 2009 – 3,11%).

Embora seja possível identificar-se claramente um incremento do percentual das dotações orçamentárias destinadas a investimentos nas Forças Armadas, registra-se que o percentual de dotações destinadas ao GND-1 – Pessoal e Encargos Sociais (com forte comprometimento com o pagamento de aposentadorias, reformas e pensões) ainda continua muito alto no Ministério da Defesa (2007 – 77,16%; 2008 – 72,05%; e 2009 – 74,43)³.

² A questão do Programa Calha Norte será discutida em detalhe em item específico desta Nota (à frente).

³ Registre-se, além do mais, que quase sempre no final do exercício essas dotações são suplementadas mediante créditos adicionais, pelo que os valores para 2008 (autorizado) e para 2009 (PLOA) ainda devem sofrer acréscimos.

3.2.1 DADOS INTERNACIONAIS SOBRE GASTOS COM DEFESA

Informações do SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute⁴, cujos critérios para definição de gastos de defesa são acatados pelo Reino Unido e outros países da União Européia, têm incluído o Brasil entre os quinze países com maiores orçamentos para a defesa. Conforme consta da Tabela VII, elaborada com base nos dados de 2007, o Brasil ocupou a 12ª posição, ficando à frente do Canadá, da Austrália e da Espanha. Os dados atualizados para 2008 pelo mesmo Instituto colocam o Brasil na 13ª posição, à frente da Austrália e do Canadá.

Por último, importa destacar que a estrutura dos gastos dos países que mantêm forças armadas bem aparelhadas e modernizadas demonstra que os gastos com investimentos ficam em torno de 30% (trinta por cento) do total dos gastos com defesa, sendo que os gastos com pessoal, em geral, ficam em torno dos 40% (quarenta por cento) do total.

Tabela VII
Ranking dos 15 Maiores Orçamentos de Defesa

POSIÇÃO	PAÍS	GASTOS (\$)	% DO TOTAL
-	TOTAL DO MUNDO	1.339,0	100
1º	ESTADOS UNIDOS	547,0	45
2º	REINO UNIDO	59,0	5
3º	CHINA	58,3	5
4º	FRANÇA	53,6	4
5º	JAPÃO	43,6	4
6º	ALEMANHA	36,9	3
7º	RUSSIA	35,4	3
8º	ARABIA SAUDITA	33,8	3
9º	ITALIA	33,1	3
10º	INDIA	24,2	2
11º	COREA DO SUL	22,6	2
12º	BRASIL	15,3	1
13º	CANADA	15,2	1
14º	AUSTRALIA	15,1	1
15º	ESPAÑA	14,6	1

Fonte: Stockholm International Peace Institute (Dados de 2007)

3.2.2 PROGRAMA CALHA NORTE

Conforme demonstrado no Anexo 4, no âmbito do Programa Calha Norte, a Proposta Orçamentária do Poder Executivo para 2009 consigna dotações somente para as ações da vertente militar do Programa, todas com a Modalidade de Aplicação 90, no montante de R\$ 68.000.000,00. Esse valor é ligeiramente superior ao autorizado na Lei Orçamentária vigente (LOA 2008) para o mesmo conjunto de ações, no total de R\$ 63.621.848,00.

4

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_military_expenditures#Stockholm_International_Peace_Research_Institute_figures (acessado em 23/set/2008 – 10:30 horas)

Diferentemente do que ocorreu nos anos anteriores, o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2009 (PLOA 2009) não inclui as ações da denominada “vertente desenvolvimentista” do programa, para as quais sempre foram consignadas dotações “simbólicas” (de reduzido valor).

Assim procedendo, o Poder Executivo, ao que tudo indica, pretendeu deixar claro que as ações da vertente desenvolvimentista (notadamente a ação 1211 – Implantação de Infra-Estrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte) não integram a estratégia de Governo, via Programa Calha Norte. De fato, para 2009, referidas ações somente serão incluídas nesse Programa por meio de emendas parlamentares – coletivas e/ou individuais.

O fato é lamentável, uma vez que o Governo:

- deixa de definir claramente que o Programa Calha Norte, desenvolvido sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, cuidará apenas dos aspectos relacionados à vertente de defesa, de aplicação direta; e

- deixa o campo aberto para o recebimento de emendas parlamentares para a “vertente desenvolvimentista”, sem definir os focos (prioridades) para os quais essas emendas devam direcionar-se.

Em síntese, a vertente do programa voltada ao desenvolvimento sócio-econômico continuará sem qualquer planejamento, como tem acontecido até agora, recebendo emendas para diversas ações não orientadas para objetivos adequadamente planejados, com a conseqüente pulverização dos recursos.

Importa ressaltar que:

1. Até o exercício de 2002, o Programa Calha Norte recebia recursos basicamente para a vertente militar ou de defesa;

2. As obras de infra-estrutura básica e demais apoios à comunidade da Região eram executados pelas Forças Armadas, principalmente pelo Comando do Exército, incluindo a conservação de rodovias (Modalidade de Aplicação 90 – Aplicação Direta);

3. A partir de 2003, conforme demonstrado no Anexo 5, a transferência voluntária de recursos federais para a Região, sustentada por emendas parlamentares de bancadas e individuais, passou a apresentar significativos acréscimos, alcançando a execução (liquidado) de R\$ 239.439.192,00 no exercício de 2007. No corrente exercício (LOA 2008) está autorizado o montante de R\$ 224.839.954,00 para repasse a Estados e Municípios da Região;

4. Nesse mesmo período, observou uma ampliação da área de abrangência do Programa, inicialmente restrito à região ao Norte do Rio Solimões/Amazonas (Estados de Roraima, Amapá e Amazonas, basicamente), incorporando os Estados de Rondônia, Acre e todo o restante do Estado do Amazonas, cujas realidades são diferentes daquelas comunidades inicialmente atendidas pelo Programa. Referidas ampliações foram definidas por “Mensagens Presidenciais” e deveriam ser referendadas mediante Lei (pelo menos na Lei do PPA);

5. O elevado montante de recursos destinados à infra-estrutura básica e apoio comunitário transferidos a Estados e Municípios da Região a partir de 2003 (ver

Anexo 5), processou-se sem a definição de estratégias, prioridades e objetivos a serem alcançados, mantendo-se inalterada a estrutura orçamentária do Programa.

O fluxo de recursos para a vertente desenvolvimentista do Programa Calha Norte, mediante transferência voluntária para Estados e Municípios (Modalidade de Aplicação 30 – Estados e 40 – Municípios) está demonstrado no Anexo 5. Os recursos transferidos à Região no período de 2003-2008 alcançam cerca de R\$ 750,0 milhões, considerados os valores autorizados na LOA 2008. Evidente que se esse montante tivesse sido canalizado para obras estruturantes, dentro de um planejamento estratégico, a realidade regional poderia ser sensivelmente alterada, em benefícios da comunidade local. E isto é lamentável que não tenha ocorrido, o que de certa forma vai de encontro à tradição de planejamento das Forças Armadas, uma vez que o Programa vem sendo gerenciado nos últimos exercícios pelo Ministério da Defesa – Administração Central.

Desnecessário salientar, além disso, que a pulverização dos recursos destinados pelo Governo Federal à região do Programa Calha Norte para atendimento de diversas ações incluídas por emendas parlamentares, sem qualquer diretriz estratégica, dificulta sobremaneira o gerenciamento dos convênios, a fiscalização e o acompanhamento da execução das obras. Isto exige uma estrutura organizacional de custo elevado, que deverá contar com grande número de profissionais especializados em diferentes áreas, principalmente a de engenharia, praticamente impossível de ser adequadamente mantida pelo Órgão repassador.

Evidente que não se contesta a importância do Programa Calha Norte, notadamente na sua vertente militar, que obedece a um adequado planejamento e diretrizes estratégicas de relevância para o País. Nem tampouco a destinação de recursos orçamentários da União para serem aplicados em obras de infra-estrutura e apoio comunitário local. O que se chama a atenção é que o vultoso fluxo de recursos investido pelo Governo Federal na região, visando ao desenvolvimento sócio-econômico regional, poderá resultar em poucos benefícios efetivos para a comunidade local, em virtude da já citada falta de planejamento, diretrizes estratégicas e de objetivos claros a serem alcançados.

Diante dessas considerações, sugere-se que, para efeito de apresentação de emendas ao PLOA 2009, no âmbito da vertente desenvolvimentista do Programa Calha Norte, sejam consideradas:

- a área de abrangência original do Programa definida nos objetivos Plano Plurianual 2008-2011 (região ao norte do Rio Solimões/Amazonas)⁵;
- as definições constantes do Cadastro de Ações da SOF/MF⁶, no que refere à áreas de atuação das ações passíveis de serem desenvolvidas por meio das

⁵ Registra-se a existência de contradição nos quadros de programas anexos à Lei do PPA 2008-2011, vez que no Anexo 1 – Programas de Governo Finalísticos consta como objetivo “aumentar a presença do Poder Público na Região Norte do Rio Solimões/Amazonas, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência as suas populações e fixando o homem na região”, enquanto que o público alvo é definido como “população dos estados do Amapá, Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e os municípios da calha norte do Rio Amazonas no estado do Pará e a Ilha de Marajó. Evidente que os estados do Acre e Rondônia, assim como grande parte do estado do Amazonas, não se localizam “ao norte dos Rios Solimões/Amazonas. (<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>, acessado no dia 25/set/2008 – 10:00 horas)

Modalidades de Aplicação 30 – Estados e 40 – Municípios, vez que se trata de instrumento prevista na LDO.

Importa destacar que, segundo o Cadastro de Ação vigente, a única ação que pode ser executada mediante convênios com estados e municípios (tipo descentralizada) é a 1211 – Implantação da Infra-Estrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte.

Conquanto, é desnecessário esclarecer que a expressão “infra-estrutura básica nos municípios”, apesar de não estar definida conceitualmente em legislação orçamentária e financeira, não contempla outro entendimento senão àqueles relacionados à construção de infra-estrutura elementar à qual se assenta outras estruturas essenciais à expansão social e econômica dos municípios, tais como abastecimento d’água, sistema de transporte, energia, esgotamento sanitário, etc.

Dessa forma, devem ser excluídas despesas voltadas à implantação administrativa de municípios ou de prédios de caráter eminentemente administrativos, a serem construídos em favor do funcionamento de administrações locais, tais como a construção de prédios-sede de câmaras municipais, de assembleias legislativas, de órgãos do poder judiciário, da defensoria pública, cadeia pública, etc, eis que tais despesas são de competência das esferas a que pertencem.

A esse respeito, cumpre observar as restrições contidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, na parte que disciplina as diretrizes gerais para elaboração dos orçamentos, assim das transferências voluntárias, excetuando-se unicamente os casos citados nessas leis ou em leis específicas.

Assim, no tocante a programação orçamentária para 2009, a LDO 2009, Lei 11.768, de 14 de agosto de 2008, em seu art. 22, define:

Art. 22. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

(...)

VI – ações que não sejam de competência da União, nos termos da Constituição, ressalvadas aquelas relativas: (grifo nosso)

a) ao processo de descentralização dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros urbanos e suburbanos, até o limite dos recursos aprovados pelo Conselho Diretor do Processo de Transferência dos respectivos sistemas;

b) ao transporte metropolitano de passageiros;

c) à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte;

d) à malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado aos Estados e ao Distrito Federal;

(...)

§ 1º Desde que as despesas sejam especificamente identificadas na Lei Orçamentária para 2009, excluem-se das vedações previstas:

(...)

III – no inciso VI do caput deste artigo, as ações de segurança pública nos termos do caput do art. 144 da Constituição, bem como as despesas com assistência técnica e cooperação financeira, mediante utilização de recursos oriundos de operações de crédito externas:

a) aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para modernização das suas funções de planejamento e administração;

⁶ <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2008/downloads/0643.PDF>, acessado em 25/set/2008 – 10:12 horas)

b) aos respectivos Tribunais de Contas, com vistas ao fortalecimento institucional para cumprimento dos dispositivos e atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 101, 2000.

Quanto as destinações à segurança pública, excepcionada também pela LDO vigente, é desnecessário esclarecer que as transferências a estados e municípios, voltadas à segurança pública, é tratada em lei específica, Lei nº 10.201, de 14.02.2001, com as alterações introduzidas pela Lei nº 10.746, de 2003, que assim estabelece:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal

(...)

Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a:

I - reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais;

II - sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais;

III - estruturação e modernização da polícia técnica e científica;

IV - programas de polícia comunitária;

V - programas de prevenção ao delito e à violência.

Em que pese considerar o mérito das transferências voluntárias a Estados e Municípios, deve-se observar, contudo, as definições e regulamentações que tratam do apoio às estruturas pertencentes a esferas governamentais distintas à União, em especial às emanadas pela legislação pertinente.

Nesse particular, em conformidade com o princípio orçamentário da especificação da despesa, consubstanciado pela Lei 4.320/64, sobretudo os seus artigos 5º (“A Lei de Orçamento não consignará dotações globais...”) e 15 (“Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-à, no mínimo por elementos), a que fora convalidado pelas as LDO’s anuais, a LDO para 2009, traz em seu bojo, até de forma cogente, a necessidade da observância desse princípio, principalmente, nos artigos 5º e 8º.

Sobre o aspecto relacionado à segurança pública, sob os auspícios da LDO para 2009, vale ressaltar o disposto dos arts. 5º, em especial os parágrafos 7º a 9º, e 8º, *caput*, que assim definem:

Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I – programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual; (grifo nosso)

II – atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

III – projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; (grifo nosso)

(...)

§ 5º Cada ação orçamentária, entendida como a atividade, o projeto, ou a operação especial, deve identificar a função e a subfunção às quais se vincula.

(...)

§ 7º As atividades que ostentem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.

§8º **O projeto deve constar de uma única esfera orçamentária, sob um único programa.** (grifo nosso)

§9º **A subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, mesmo que a atuação se dê mediante a transferência de recursos a entidade pública ou privada.** (grifo nosso)

(...)

Art. 8º **Todo e qualquer crédito orçamentário deve ser consignado, diretamente, independentemente do grupo de natureza de despesa em que for classificado, à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, vedando-se a consignação de crédito a título de transferência a unidades orçamentárias integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.** (grifos nossos)

Por pertinente ao exame dos aspectos tratados, vale ressaltar, diante da inexistência de lei que regulamente o Programa Calha Norte, que seria inadequado e claramente incompatível adotar nas leis orçamentárias anuais programações orçamentárias que não guardem correspondência com os limites estabelecidos pelo arcabouço jurídico instituído pela Carta de 1988, à qual alinha instrumentos e planos orçamentários dentro de uma ótica completamente nova, a ser observada no tempo.

Assim, no que tange às despesas afetas ao Programa Calha Norte, são cabíveis a assunção de crédito orçamentários apenas os possibilitados pela lei do PPA, que define tanto o objetivo quanto a área geográfica sob atuação do programa (“**aumentar a presença do Poder Público na Região Norte do Rio Solimões/Amazonas, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência as suas populações e fixando o homem na região**”), e os definidos pelo cadastro de metas, anexo à LDO, (<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2008/downloads/0643.PDF>), sem prejuízo das vedações e limites proclamados pela LDO's, acima tratados. Entenda-se que a definição, conforme o PPA, da Região Norte do Rio Solimões/Amazonas, acima epigrafada, faz referência apenas a calha norte do rio e não à Região Norte como um todo.

4 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO (ESTATAIS)

No corrente exercício a Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL, vinculada ao Comando do Exército, foi transferida do Orçamento de Investimento para o Orçamento Fiscal, mediante a Medida Provisória nº 424/2008 (convertida na Lei nº 11.735/2008).

Com isso, o Orçamento de Investimento no âmbito da Área Temática VII – Justiça e Defesa ficou constituído apenas pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO (R\$ 1.181.090.002,00) e pela Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON (R\$ 8.200.000,00), totalizando R\$ 1.189.290.002,00.

Destaca-se que, no orçamento da INFRAERO, R\$ 475.000.000,00 são provenientes de repasse de recursos do Tesouro Nacional sob a forma de aumento de participação da União no capital daquela empresa, conforme consta do orçamento da Unidade Orçamentária 52.101 – Ministério da Defesa.

5. CONCLUSÕES/CONSIDERAÇÕES FINAIS

Preliminarmente são possíveis as seguintes conclusões/considerações:

1ª - Com relação ao Programa Calha Norte, é nítida a intenção do Poder Executivo em deixar a cargo do legislativo, tanto o aporte dos recursos quanto a iniciativa de programações, que a rigor, deveriam ser estruturadas a partir de um planejamento concatenado no tempo e dentro da capacidade operacional do Executivo;

2ª - Esse procedimento denota certo interesse em deixar à própria sorte ações que historicamente são inseridas por emendas ou de interesse dos parlamentares, tais como, além das destinadas ao programa Calha Norte, e de certo modo, as voltadas à Segurança Pública, a cargo do FUNPEN e FNSP;

3ª - a fundamentação legal do programa Calha Norte está a merecer a atenção dos Poderes Executivos e Legislativo, vez que, conforme demonstrado na presente Nota Técnica, está eivada de inadequações e incompatibilidades de ordem legal.

Por tudo isso, sugere-se que a disciplina relativa à apresentação de emendas às ações da vertente desenvolvimentista do Programa Calha Norte seja estabelecida no parecer Preliminar.

Oportuno, por último, anotar que no ano anterior, em decorrência de vigência da Resolução 1, nº 2006-CN, houve redução no número de emendas a serem apresentadas pelas comissões permanentes, conforme definido no Anexo da referida Resolução. Em decorrência, registrou-se que algumas emendas foram elaboradas de forma genérica, aglutinando projetos e atividades díspares em uma só programação orçamentária. Reafirma-se que tal procedimento desrespeita princípios e conceitos fundamentais em matéria orçamentária, tais como o princípio da discriminação ou especificação da despesa, entre outros estatutos legais.

Para evitar que iniciativas como essas ocorram no processo orçamentário em curso, sugere-se que o Parecer Preliminar estabeleça critérios e parâmetros, ainda mais claros, a orientar o Comitê de Emendas na análise dessas iniciativas que, independente de considerações sobre o mérito e a intenção de seus autores, em nada guarda similitude com a boa técnica orçamentária ou os conceitos geralmente aceitos em matéria orçamentária e financeira.

Roberto de Medeiros Guimarães filho
Consultor de Orçamento e Fisc. Financeira/CD

João Batista Pontes
Consultor de Orçamentos/SF