



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO FINAL

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2010 (PLN nº 46, DE 2009-CN)

ÍNDICE

RELATÓRIO.....	1
APRESENTAÇÃO GERAL.....	1
I – VISÃO GERAL DO SUBSTITUTIVO AO PLOA 2010 E QUADROS COMPARATIVOS.....	3
II – CENÁRIO MACROECONÔMICO.....	5
III – METAS FISCAIS.....	7
IV – REGRAS DE TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO.....	10
V – COMPATIBILIDADE DO PROJETO E DAS EMENDAS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	11
1. SAÚDE - CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000.....	14
2. EDUCAÇÃO.....	15
3. IRRIGAÇÃO.....	16
4. CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”.....	16
VI – TÓPICOS ESPECIAIS.....	17
1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	17
2. INVESTIMENTOS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO.....	19
3. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC.....	21
4. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES.....	22
5. ABERTURA DE CRÉDITOS POR DECRETO AUTORIZADAS NO TEXTO DA LEI.....	24
6. LEI KANDIR E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES.....	25
7. AS AÇÕES RELACIONADAS À COPA DO MUNDO DE FUTEBOL 2014.....	27
8. EMENDAS DO RELATOR GERAL.....	28
9. PARECERES ÀS EMENDAS.....	30
VOTO.....	32



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Relatório Geral sobre o Projeto de Lei nº 46, de 2009 – CN, que “*estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010*”.

RELATOR–GERAL:

Deputado GERALDO MAGELA

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto na Resolução nº 01/2006 -CN, submetemos ao plenário da CMO o Relatório Geral sobre o Projeto de Lei nº 46, de 2009-CN, que “*estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010*”, enviado à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 113/2009-CN (nº 686/2009, na origem).

Por indicação das Lideranças Partidárias e designação do Senhor Presidente desta Comissão, coube-nos a honrosa tarefa de relatar o citado Projeto. Quero expressar meu agradecimento ao nobre Presidente, Senador ALMEIDA LIMA, aos Relatores Setoriais, aos representantes de líderes na Comissão e ao conjunto de parlamentares que compartilharam nosso esforço de conciliação e fechamento deste Substitutivo.

O presente Relatório foi elaborado em consonância com os critérios, condições e parâmetros fixados pela Comissão Mista quando da aprovação do Parecer Preliminar no plenário da CMO em 12 de novembro de 2009. Na elaboração de nosso Substitutivo, igualmente, foram observadas as normas constitucionais, legais e regimentais que regem a matéria, em especial o plano plurianual 2008/2011 e a lei de diretrizes orçamentárias para 2010.

APRESENTAÇÃO GERAL

A apreciação do PLOA/2010 ocorre em circunstâncias atípicas, em que o País se recupera de uma profunda crise financeira internacional iniciada em setembro de 2008 e que afetou, em maior ou menor medida, as economias de todos os países, no ano passado e no atual exercício.

A crise influenciou as condições macroeconômicas no Brasil, causando impactos na proposta orçamentária. O acerto das medidas da política econômica brasileira permitiu restabelecer, ainda em 2009, as condições de retomada do desenvolvimento. A falta de liquidez no sistema financeiro internacional, decorrente do abalo de confiança que afetou o sistema de crédito em todo o mundo, foi rapidamente suprida pela atuação do Banco Central, que injetou recursos na economia por meio da redução dos depósitos compulsórios. A atuação do Banco Central foi auxiliada pela ativa participação dos bancos estatais, com o aumento do crédito para empresas, cidadãos e pela compra de carteiras dos bancos privados de menor porte com restrições de crédito.

De outro lado, a ampliação dos investimentos públicos contribuiu para a manutenção do nível de renda na economia, reduzindo os efeitos da crise sobre o desemprego e o crescimento. Vale salientar o acerto da política de desoneração tributária seletiva, que beneficiou setores-chaves da economia, tais como o de automóveis e o da linha branca. Dessa forma, o conjunto de políticas públicas contra a crise financeira mostrou-se necessário e hábil para que o País retomasse o crescimento econômico ainda em 2009.

Do ponto de vista fiscal, a proposta tem como importante suporte a queda nas despesas com juros e encargos da dívida decorrente da redução da taxa real de juros e a redução da relação dívida pública/PIB, o que dá margem para o aumento dos investimentos públicos e sociais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

A confirmação da retomada do crescimento permitiu reavaliar algumas premissas que balizaram a formulação da receita estimada no projeto de lei enviado em 31 de agosto de 2009, como consta do Relatório da Receita e do Parecer Preliminar, ambos aprovados pela CMO.

O Plenário da CMO concluiu que, embora os valores da receita do PLOA 2010 tenham sido estimados próximos ao potencial de arrecadação esperado, alguns de seus itens não estavam adequadamente avaliados.

O Parecer Preliminar autorizou os Relatores a utilizarem como fonte para o atendimento das despesas, além da reavaliação da receita e dos cancelamentos autorizados, a reserva de Contingência que constou do PLOA 2010 e a margem de ajuste fiscal decorrente da aprovação do PLN nº 90/2010-CN, que ampliou o montante de programações do PAC que podem ser deduzidas da meta de superávit primário fixada.

No que diz respeito às prioridades desta Relatoria, cabe ressaltar a restrição dos cortes do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – que constaram da proposta. Como um dos principais motores do crescimento econômico para 2010, os recursos do PAC foram protegidos pela regra do Parecer Preliminar por nós sugerida e acatada pela Comissão, restringindo em 15% o cancelamento dessas programações. Na medida do possível, a Relatoria Geral promoveu a recomposição de eventuais cancelamentos do PAC efetuados nos Relatórios Setoriais.

De forma análoga, procurou-se preservar as demais iniciativas do Governo, limitando-se os cortes dos Relatores setoriais a 30% para o conjunto das programações de cada área temática, um dos menores percentuais aplicados nos últimos anos. A preservação das programações contidas na proposta do Poder Executivo é importante porque evita a descontinuidade de obras já iniciadas e dos demais programas do governo federal.

Outra prioridade que orientou os trabalhos dessa Relatoria foi a preservação dos investimentos em programas sociais. O processo de diminuição das desigualdades sociais e combate à fome e à miséria na sociedade já alcançou resultados expressivos nos últimos anos, mas ainda resta muito a fazer. O Programa Bolsa Família, especificamente, foi responsável pela inclusão social de dezenas de milhões de brasileiros, levando dignidade e renda mínima para os mais necessitados. O acerto de políticas sociais do atual Governo deve ser preservado e ampliado para que se resgate a imensa dívida social do Estado brasileiro.

Os aumentos reais do salário mínimo ao longo dos últimos anos representam outro importante instrumento de política pública que promove distribuição de renda e diminuição das desigualdade no País. Nesta perspectiva de aprofundar os efeitos sociais e econômicos do aumento salarial para as camadas mais necessitadas da população, o governo encaminhou na proposta montante de recursos suficientes para a elevação do valor de R\$ 465,00 para R\$ 505,55. Adicionalmente, esta Relatoria reservou recursos suficientes para que esse valor pudesse chegar a R\$ 510,00.

Para garantir aumentos reais nos benefícios previdenciários superiores a um salário-mínimo, estamos reservando o montante de R\$ 3,5 bilhões na programação do Ministério da Previdência Social.

Para assegurar o bom andamento das políticas públicas na área social e dos investimentos de que o País necessita, é preciso também valorizar os servidores públicos. São eles os responsáveis pela gestão e pela continuidade das ações do Estado. Nesse sentido, a Relatoria garantiu aumentos salariais já negociados no valor de cerca de R\$ 677 milhões.

Foram também destinados R\$ 950 milhões necessários à elevação do valor do auxílio-alimentação do servidores do Poder Executivo, o que permitirá o aumento do tiquet em cerca de 103% do seu atual valor. O valor vigente estava congelado há cinco anos e apresentava forte defasagem em relação ao valor já concedido aos servidores dos demais Poderes e do Ministério Público.

Em nosso Substitutivo, em cumprimento ao Parecer Preliminar, foi contemplado o valor total de R\$ 3,9 bilhões destinados ao auxílio-financeiro e fomento aos estados exportadores.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Desta forma, esperamos que o trabalho da Relatoria tenha contribuído para dotar o governo federal de instrumentos que possam fazer com que o País aprofunde o caminho do desenvolvimento, assegurando tanto o crescimento econômico quanto à melhoria das condições de vida da população brasileira.

Quanto às dotações relativas ao custeio da administração pública, procuramos, em primeiro lugar, atuar no sentido de limitar tais cancelamentos à esfera da Relatoria Geral, impedindo que tais rubricas fossem canceladas nas Relatorias Setoriais, dada a importância de sua preservação para o bom funcionamento da máquina administrativa. O item 39 da Parte Especial do Parecer Preliminar previa a possibilidade de a Relatoria Geral remanejar tais dotações até o limite global de 5,0% (cinco por cento) desse GND (Outras Despesas Correntes), excluídas, desta soma, as dotações obrigatórias. Apesar dessa autorização, decidimos não efetuar tais cancelamentos, tendo em vista os transtornos que os cortes provocam no bom funcionamento do serviço público.

No que tange ao tratamento dado às obras e serviços com indícios de irregularidades apontadas pelo TCU, uma de nossas grandes preocupações, ao lado de coibir as irregularidades, foi também a de dar agilidade às soluções. A paralisação *prolongada* da obra, enquanto se aguardam providências dos órgãos executores e a decisão definitiva do Tribunal, também pode trazer prejuízos ao erário, pelas repercussões do contrato, além de afetar diretamente a sociedade, em função da perda de empregos e do atraso na entrega da obra ou serviço público.

Nesse sentido, as audiências públicas, um importante instrumento criado pela LDO e que contou com a presença de membros de todos os partidos, da imprensa e da sociedade, foram orientadas para o saneamento das pendências, cobrando-se providências dos órgãos de execução e de fiscalização. O Congresso, na busca do interesse público, cumpre seu papel avaliando o custo-benefício e os efeitos sociais da paralisação de obras, evitando as duas situações extremas que igualmente provocam danos ao erário e à sociedade: obra executada com irregularidade e obra paralisada.

I – VISÃO GERAL DO SUBSTITUTIVO AO PLOA 2010 E QUADROS COMPARATIVOS

O valor total do Orçamento da União para 2010, nos termos do Substitutivo apresentado, é de R\$ 1.856,6 bilhões, dos quais R\$ 596,2 bilhões referem-se ao refinanciamento¹ (rolagem) da dívida pública. O acréscimo de R\$ 23,76 bilhões em relação ao PLOA 2010 deve-se às reestimativas aprovadas na receita, correspondentes a R\$ 16,46 bilhões², bem como à ampliação da fonte de refinanciamento da dívida (R\$ 7,3 bilhões) decorrente da redução do superávit primário aprovada no plenário do Congresso Nacional (PLN nº 90/2009).

Desconsiderando-se o refinanciamento, o Orçamento da União - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais – efetivo atinge a R\$ 1.260,4 bilhões. Deste valor, R\$ 94,4 bilhões corresponde ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais e cerca de R\$ 1.166 bilhões aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Os principais itens e a composição básica do Substitutivo ao projeto de lei orçamentária da União para 2010, comparado com a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, é apresentada na tabela a seguir:

¹ O refinanciamento é necessário para a renovação de títulos públicos e depende do prazo médio de vencimento da dívida, tendo caráter meramente contábil, razão pelo qual é tratado separadamente. Assim, por exemplo, o refinanciamento de cada R\$ 1.000,00 de títulos da dívida pública mobiliária federal que vençam a cada seis meses (duas vezes ao ano), exigirá uma dotação na lei orçamentária no valor de R\$ 2.000,00. Embora o valor do refinanciamento conste da proposta, os efeitos dos gastos relativos a esse item são de cunho meramente contábil.

² R\$ 14,76 bilhões na primeira reestimativa e R\$ 1,7 bilhão na atualização.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2010

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	Proposta 2010 (PLOA)		Substitutivo	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento da União	1.832,8	1.832,8	1.856,6	1.856,6
2. Refinanciamento da Dívida Pública (1)	588,9	588,9	596,2	596,2
3. Orçamento da União Efetivo (1 - 2) (*)	1.243,9	1.243,9	1.260,50	1.260,50
3.1 Orçamento de Invest. das Estatais	94,4	94,4	94,4	94,4
3.2 Orçamentos Fiscal e Seg. Social	1.149,5	1.149,5	1.165,9	1.165,9
3.2.1 Orçamento Fiscal	728,9	692,8	740,44	702,56
3.2.2 Orçamento da Seg. Social	420,6	456,7	425,5	463,4

Fontes: PLOA 2010 / Substitutivo

(1) O aumento do refinanciamento da dívida deve-se aos efeitos da redução do superávit primário (PLN 90/09);

A comparação das receitas e despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) mostra que o Orçamento Fiscal financiará cerca de R\$ 37,9 bilhões das despesas da Seguridade Social.

A tabela seguinte indica a evolução em termos de Grupo Natureza de Despesa – GND no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2010 POR GND

Comparativo por Grupo Natureza de Despesa – GND – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

R\$ bilhões

DISCRIMINAÇÃO / GND	Liquidado 2008	Autorizado 2009 (até 17/12/09)	Empenhado 2009 (até 12/dez/2009)	Proposta 2010 (a)	Substitutivo 2010 (b)	Diferença (b)-(a)
PESSOAL E ENC. SOCIAIS (GND 1) ³	144,48	169,14	152,36	183,06	183,75	0,69
OUTRAS DESP. CORRENTES (GND 3 ⁴)	477,81	562,50	518,82	580,70	588,92	8,22
INVESTIMENTOS (GND 4)	36,21	54,47	31,69	44,51	57,53	13,02
INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5)	41,17	42,95	33,17	41,45	41,01	(0,45)
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)	-	21,39	-	21,16	23,43	2,27
SUBTOTAL	699,68	840,46	736,04	870,88	894,63	23,75
SERVIÇO DA DÍVIDA	559,16	847,27	792,35	867,56	867,56	-
Juros e Encargos (GND 2)	110,19	164,93	123,24	110,40	110,40	-
Amortização (GND 6)	448,97	682,34	669,11	757,16	757,16	-
TOTAL	1.258,84	1.697,73	1.528,39	1.738,43	1.762,20	23,77

Fontes: PLOA 2010 / Substitutivo;

Em termos gerais, a tabela indica que o Substitutivo ao projeto de lei orçamentária para 2010, em relação ao PLOA, prevê aumento de cerca de R\$ 0,7 bilhão nas despesas com pessoal e encargos sociais, e de cerca de R\$ 8,2 bilhões nas outras despesas correntes - custeio, previdência e transferências constitucionais e legais. Os investimentos constantes da proposta do Poder Executivo, que eram inferiores aos da LOA 2009, tiveram incremento de cerca de R\$ 13 bilhões em virtude das emendas parlamentares apresentadas durante a tramitação da proposta no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

³ Inclui Contribuição Patronal no valor de R\$ 13,7 bilhões.

⁴ Este grupo representa o conjunto de gastos necessários ao custeio da administração pública federal, bem como as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais e as transferências constitucionais e legais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Em atendimento à LDO, as despesas orçamentárias são classificadas em primárias e financeiras, quanto ao seu efeito patrimonial. As despesas financeiras são consideradas aquelas cuja realização não impacta o resultado primário, que resulta da diferença entre receitas e despesas primárias. Quanto à obrigatoriedade de sua execução, a despesa primária pode ser obrigatória ou discricionária. A tabela seguinte mostra os principais itens e a composição das despesas no PLOA e no Substitutivo por GND e por identificador de resultado primário.

DESPESAS POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

Identificador Primário	GND	PL	Substitutivo	Diferença
PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	INVERSÕES FINANCEIRAS	2.761,31	1.742,84	-1.018,47
	INVESTIMENTOS	21.626,28	35.413,68	13.787,40
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	63.085,69	60.682,40	-2.403,29
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	0,00	9,63	9,63
	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	4.738,86	6.794,38	2.055,52
	Soma:	92.212,14	104.642,93	12.430,79
PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	INVERSÕES FINANCEIRAS	444,92	1.023,97	579,05
	INVESTIMENTOS	22.314,78	21.546,66	-768,12
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	681,89	7.350,85	6.668,96
	Soma:	23.441,59	29.921,48	6.479,89
PRIMÁRIO OBRIGATÓRIA	INVERSÕES FINANCEIRAS	460,83	460,83	0,00
	INVESTIMENTOS	566,21	568,21	2,00
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	516.348,58	520.304,26	3.955,68
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	169.356,64	169.976,57	619,93
	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	50,00	50,00
	Soma:	686.732,27	691.359,88	4.627,60
Soma:	802.386,00	825.924,28	23.538,28	
FINANCEIRA		936.046,99	936.273,71	226,72
TOTAL		1.738.432,99	1.762.197,99	23.765,00

A análise dos números da tabela evidencia o elevado grau de rigidez orçamentária, indicando que cerca de 85% das despesas primárias são de caráter obrigatório.

Quadros anexos a este Relatório mostram os valores constantes do PLOA 2010 e do Substitutivo apresentado, por função e Órgão, comparados com a execução recente.

II – CENÁRIO MACROECONÔMICO

O Substitutivo apresentado mantém as projeções fiscais do PLOA 2010 quanto à retomada do crescimento econômico conjugada com inflação abaixo da meta, após o percalço ocorrido em 2009, quando, em razão da crise financeira internacional, foi necessário ao Governo rever para menos suas expectativas de expansão econômica.

Na tabela seguinte são mostrados os principais parâmetros macroeconômicos que embasaram a proposta orçamentária para 2010 e o Substitutivo. Para efeito de comparação, são mostrados os valores relativos ao orçamento de 2009, além dos previstos nos Relatórios de Avaliação de Receita e Despesa do 3º, 4º e 5º bimestres de 2009, na atualização dos dados da proposta orçamentária de 12 de novembro e no Focus – Relatório de Mercado para 2009 e 2010.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS, 2009-2010 ⁽¹⁾

Variável/indicador	2009				2010		
	Orçamento 2009 Congresso	3ª, 4ª e 5ª Avaliações Bimestrais/ Proposta 2010 ⁽²⁾	Atualização Proposta SPE 12/11/2009	Mercado 11/12/2009	Proposta 2010	Atualização Proposta SPE 12/11/2009	Mercado 11/12/2009
Produto e Crescimento							
PIB nominal (R\$ bilhões)	3.155,935	3.047,192	3.039,827	...	3.326,525	3.325,466	...
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	9,58	5,45	5,19	...	9,17	9,40	...
Crescimento real do PIB (% a.a.)	3,50	1,00	1,00	(0,26)	4,50	5,00	5,03
Preços e Câmbio							
Inflação IGP-DI (% a.a.)	5,80	1,35	(0,44)	(1,02)	4,50	4,50	4,50
Inflação IPCA (% a.a.)	4,50	4,42	4,27	4,31	4,33	4,45	4,50
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	2,08	1,98	1,71	1,73	2,04	1,75	1,75
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,04	2,08	1,99	1,99	2,01	1,72	1,73
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	76,37	59,18	60,53	...	77,86	78,90	...
Salários e Massa Salarial							
Inflação INPC reajuste do mínimo (%) ⁽³⁾	6,22	5,92	5,92	...	3,54	3,47	...
Salário Mínimo (R\$)	464,71	465,00	465,00	...	505,90	505,55	...
Reajuste do salário mínimo (%)	11,98	12,05	12,05	...	8,80	8,72	...
Reajuste dos demais benefícios INSS (%)	6,22	5,92	5,92	...	3,54	4,00	...
Massa salarial (variação média %)	12,95	8,82	9,77	...	10,49	10,41	...
Juros							
Selic fim de período (% a.a.)	13,33	8,75	8,75	8,75	8,75	10,35	10,63
Selic média acumulada (% a.a.)	13,57	9,98	9,95	9,81	8,71	9,18	9,69

Fonte: Orçamento 2009; PL 07/09-CN; informações complementares; PL 15/09-CN; PL 46/2009-CN; IBGE; Banco Central do Brasil; SPE; avaliações citadas; Relatório de Mercado citado. Cálculos das consultorias.

⁽¹⁾ Valores em itálico estimados pelas consultorias, incluindo expectativas de mercado.

⁽²⁾ Na 4ª Avaliação, o Executivo manteve os parâmetros da avaliação anterior.

⁽³⁾ Período entre dois reajustes consecutivos.

O primeiro ponto que chama a atenção na tabela anterior é a forte recuperação da atividade econômica esperada pelo Governo para 2010, que passa de crescimento de 1% em 2009 para 5% em 2010. Entretanto, no dia 10 de dezembro, o IBGE divulgou o resultado do PIB do terceiro trimestre deste ano abaixo das expectativas oficiais. Como resultado, o crescimento para 2009 previsto pelo Executivo poderá não ser atingido. O mercado espera para 2009 queda de 0,26% do PIB, já considerando os novos valores divulgados pelo IBGE.

A comparação entre os parâmetros atualizados pelo Ministério da Fazenda e os da proposta orçamentária mostra crescimento real da economia em 2010 um pouco mais elevado (de 4,5% para 5%), mesmo percentual esperado pelo mercado.

Consoante a Mensagem, a rápida resposta e a confiança na continuidade do modelo econômico adotado possibilitaram a retomada da atividade econômica, como também a melhora nas expectativas de crescimento futuro do País com baixos níveis de inflação.

As taxas de inflação entre a proposta, sua atualização e o esperado pelo mercado não diferem significativamente. A Mensagem considera que a taxa de inflação (IPCA), mantidas as política cambial e monetária, deverá permanecer sob controle e próxima ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. A meta para a inflação no período de 2009, 2010 e 2011 foi fixada em 4,5% a.a., com intervalo de tolerância de 2 p.p., acima ou abaixo. A proposta considera para 2010 uma variação percentual acumulada do IPCA igual a 4,3%. A atualização de 12 de novembro e o mercado esperam um pouco mais. O IGP-DI acumulado é de 4,5% para 2010 nos três casos.

Na atualização da proposta o Governo espera para 2010 uma taxa de câmbio menor que a inicialmente prevista, tanto em fim de período quanto média (R\$ 1,75 e R\$ 1,72, respectivamente), e maiores taxas de juros (10,35% em fim de período), aproximando-se das expectativas atuais de mercado.

Entre janeiro e julho de 2009, a taxa básica da economia – Selic - foi reduzida em 5,0 pontos percentuais, atingindo o patamar de um dígito - 8,75% a.a.. Esperava-se na proposta, em



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

função da queda da taxa, a redução das despesas com juros nominais, passando de 4,64% em 2009 para 3,63% do PIB em 2010, reduzindo o déficit nominal estimado de 2,14% do PIB, em 2009, para 0,13% do PIB, em 2010, o menor nível já observado, aproximando-se do déficit nominal zero.

Espera-se, com a superação da crise e a retomada do crescimento econômico, aumento na massa salarial. Para 2009, previa-se na primeira estimativa 8,82% e, na atualização, 9,77%. Para 2010, a expectativa da proposta e a atual são semelhantes (10,5% e 10,4%, respectivamente).

III – METAS FISCAIS

O projeto de lei orçamentária para 2010 é condicionado pela política fiscal de geração de superávits primários nas contas públicas, com vistas à redução da relação dívida/PIB ao longo do tempo.

Analisando a trajetória recente da dívida líquida do setor público (DLSP) verifica-se que, após o pico de 56,9% do PIB, em setembro de 2002, houve reversão da trajetória de crescimento e expressiva redução da DLSP, como mostra a tabela seguinte:

DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO, 2003-2009
(% do PIB)

	Dezembro						Outubro	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2009
Dívida Bruta do Governo Geral ⁽¹⁾	58,34	53,41	56,14	55,13	56,37	58,60	56,13	66,75
Dívida Líquida do Setor Público	53,53	48,21	47,99	45,89	43,88	38,83	38,58	44,78
Dívida Interna Líquida	42,37	40,50	44,71	46,94	51,06	49,89	48,23	54,04
Dívida Externa Líquida	11,16	7,71	3,27	(1,05)	(7,18)	(11,06)	(9,65)	(9,26)
Governo Federal e Banco Central	33,18	29,53	30,79	30,35	29,84	24,51	24,75	31,00
Governos Regionais	20,33	19,03	17,79	16,25	14,80	15,13	14,63	14,59
Empresas Estatais Federais	0,02	(0,35)	(0,59)	(0,71)	(0,77)	(0,81)	(0,81)	(0,81)
Memorando:								
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional ⁽²⁾	38,59	37,69	43,89	44,28	44,00	41,63	39,92	45,14
Operações Compromissadas (Bacen)	3,77	2,89	1,72	3,19	6,85	10,94	10,72	16,58
Crédito para Instituição Financeira Oficial ⁽³⁾	(0,78)	(0,87)	(0,78)	(0,51)	(0,52)	(1,45)	(1,36)	(4,86)
Grupo Petrobras (excluído)	(1,17)	(1,23)	(1,52)	(1,87)	(1,84)	(2,83)	(2,30)	...
PIB Valorizado (R\$ bilhões) ⁽⁴⁾	1.744,1	2.036,8	2.157,4	2.424,6	2.736,8	2.971,0	3.000,7	2.972,1

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Exclui Banco Central e empresas estatais. Metodologia adotada em 2008.

⁽²⁾ Dívida mobiliária (interna) em mercado e créditos securitizados, descontadas as aplicações intra e intergovernamentais em títulos públicos federais.

⁽³⁾ Soma instrumentos híbridos de capital e dívida e outros créditos concedidos ao BNDES.

⁽⁴⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês final do período de 12 meses. Deflator: IGP-centrado.

Entre 2003 e 2008, a diminuição da dívida externa respondeu pela maior parte da rápida queda da dívida líquida, refletindo as alterações do câmbio, o acúmulo de reservas internacionais e os pagamentos de compromissos em moeda estrangeira.

Toda a melhora dos principais indicadores fiscais que houve em 2008 está sendo anulada em 2009.⁵ O câmbio, em particular, caminhou no sentido contrário ao do ano passado, com a apreciação do real (US\$ 1,00=R\$ 1,74, em fim de outubro, para reservas de US\$ 233 bilhões).⁶

A dívida líquida do setor público de dezembro de 2008 até outubro de 2009 subiu quase 6 pontos de percentagem do PIB, em maior parte por conta do aumento da dívida interna, de 4,1 pontos de percentagem do PIB. A posição credora da dívida externa, com a apreciação do real,

⁵ A suposição oficial à época do encaminhamento da proposta de orçamento para 2010 era de que essa deterioração fosse rapidamente superada com a retomada da economia.

⁶ O aumento da relação dívida/PIB reflete também crescimento econômico e superávit primário baixos.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

recuou 1,8 p.p., mesmo que as reservas tenham aumentado. O aumento da dívida interna líquida foi causado pelo governo federal e Banco Central, com as operações compromissadas continuando sua trajetória de alta (de 10,9% do PIB para 16,6% do PIB).

A expectativa constante da proposta era de que, após atingir patamares elevados, a relação dívida/PIB recuasse para 41,4% do PIB em dezembro de 2009, e que, retomando a tendência de queda, chegasse a 38,1% do PIB em dezembro de 2010, inferior a 2008. O mercado projeta relação dívida/PIB bem menos otimista de 44,5% em dezembro de 2009 e de 42,5% em 2010.

No tocante à análise da evolução dos resultados fiscais obtidos pelo setor público verificamos que, no período 2006 a 2008, os superávits foram elevados e crescentes. A direção muda em 2009. A crise financeira mundial desencadeada a partir do final do exercício de 2008 tornou necessária a adoção de medidas para estimular a demanda agregada no país, de modo a possibilitar a retomada do crescimento e a elevação do nível do emprego e renda frente ao cenário de redução dos níveis de atividade econômica.

Para alcançar o objetivo citado o Congresso Nacional aprovou a proposta de redução das metas de superávit primário para 2009, como consta da Lei nº 12.053, de 2009. A meta para o setor público consolidado foi alterada de 3,80% do PIB para 2,50% do PIB, esforço repartido da seguinte forma: 1,4% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; 0,2 % para o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais; e, 0,90 % para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Outra alteração aprovada inseriu na LDO para 2009 mudança de metodologia já promovida pelo Congresso Nacional quando da aprovação do texto da LDO 2010. A modificação faz com que as programações do PAC passem a incorporar os atributos antes exclusivos das programações do PPI (Projeto Piloto de Investimentos), tanto no que diz respeito à possibilidade de abater a meta de superávit primário quanto à forma de identificação (RP 3).

Paralelamente, a Lei nº 12.053, de 2009, propôs também a ampliação do abatimento da meta de superávit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões, para o atendimento de despesas no âmbito da programação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

A LDO para 2010 (Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009) manteve a meta de superávit para o programa de dispêndio das estatais, exclusive Petrobrás, em 0,2% do PIB e restabeleceu em 2,15% do PIB a meta para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Considerando a contribuição esperada dos governos subnacionais, de 0,95% do PIB, tem-se um resultado primário consolidado dos três níveis de governo para 2010 de 3,3% do PIB. Vale ressaltar ainda, com relação à LDO para 2010, que o PLN nº 90, de 2009, em tramitação, aumenta a possibilidade de redução do superávit primário de 2010 para até R\$ 29.8 bilhões, para o atendimento de despesas do PAC.

Os números da tabela a seguir ilustram, para efeito de comparação, as metas de resultado fiscal e os valores das programações do PPI/PAC que abatem a meta fiscal previstos nas LDOs de 2007 a 2010, incluindo a alteração aprovada na LDO para 2009 (Lei nº 12.053, de 2009) e a proposta de mudança da LDO para 2010 (PLN nº 90, de 2009).

METAS DE SUPERAVIT PRIMÁRIO - LDO 2007- 2010 (em % do PIB)

ITEM	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009		LDO 2010	
			LDO 2009	Alt. LDO 2009 (1)	LDO 2010	Alt. LDO 2010 (2)
Governo Central	2,45	2,2	2,2	1,4	2,15	2,15
Empresas Estatais (3)	0,7	0,65	0,65	0,2	0,2	0,2
Estados e Municípios	1,1	0,95	0,95	0,9	0,95	0,95
Setor Público	4,25	3,8	3,8	2,5	3,3	3,3



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

METAS DE SUPERAVIT PRIMÁRIO - LDO 2007- 2010 (em % do PIB)

ITEM	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009		LDO 2010	
			LDO 2009	Alt. LDO 2009 (1)	LDO 2010	Alt. LDO 2010 (2)
Redução PPI/PAC (4) (em R\$ bi)	4,6	13,8	15,6	28,5	22,5	29,8

Obs.: (1) PLN nº 63, de 2009, aprovado pela Lei 12.053/2009;

(2) PLN nº 90, de 2009;

(3) O Grupo Petrobrás foi excluído das metas constantes da alteração da LDO 2009 e da LDO 2010;

(3) Redução da meta de superávit primário - PPI (LDO 2007 e 2008) e PAC (alteração da LDO 2009 e na LDO 2010)

Com relação ao demonstrativo dos resultados fiscais que constaram da proposta orçamentária para 2010, que contempla os itens relativos às necessidades de financiamento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do PLOA 2010, observamos o seguinte:

- Mantém-se as previsões de queda das despesas com juros e do déficit nominal que constaram do PLOA 2010 (queda nas despesas com juros de 3,8% do PIB em 2009 para 2,3% do PIB em 2010, com redução do déficit nominal, que cai de 2,39% do PIB em 2009 para apenas 0,13% do PIB no PLOA 2010);
- Como decorrência da aprovação do Relatório da Receita, a receita primária cresce no Substitutivo cerca de R\$ 16,5 bilhões em relação ao que constou do PLOA (R\$ 853,6 bilhões). Deste montante, R\$ 14,8 bilhões foram estimados na primeira reestimativa em 28/10/2009 e R\$ 1,7 bilhão na atualização em 17/dez/2009;
- A parcela da receita administrada pela RFB (R\$ 544,9 bilhões no PLOA), exceto RGPS (R\$ 204,2 bilhões no PLOA), elevou-se em R\$ 10 bilhões, sendo R\$ 3,8 bilhões no IOF, em decorrência da incidência da alíquota de 2% sobre o ingresso de capital estrangeiro para aplicação em bolsa de valores e mercado financeiro (Decreto nº 6.983, de 20 de outubro), e R\$ 6,2 bilhões na Cofins, em virtude de decisão do STF que considerou extinto o crédito prêmio do IPI em 05 /10/1990, conjugada com a faculdade de parcelamento conforme previsto na MP nº 470, de 13 de outubro de 2009;
- Na receita não administrada (R\$ 104,2 bilhões no PLOA) foram incorporados cerca de R\$ 6,5 bilhões, sendo R\$ 6,4 bilhões de depósitos judiciais não tributários (Lei nº 12.099, de 2009), e outros recursos decorrentes do acatamento de emendas, quais sejam: R\$ 100 milhões decorrente da licitação da folha da Câmara dos Deputados e R\$ 15 milhões de receita pela utilização de recursos hídricos da União;
- Como nenhum tributo partilhado foi aumentado, as transferências constitucionais para Estados e Municípios foram mantidas conforme o projeto de lei;
- Foram cumpridas as metas de resultado fiscal previstas na LDO/2010. Assinalamos que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 90, já aprovado, que ampliou a faculdade de abatimento da meta de resultado primário com o incremento do montante do PAC e também das ações do Programa Minha Casa Minha Vida. Como resultado, a meta primária será R\$ 7,3 bilhões a menos do que a encaminhada no projeto (R\$ 51,22 bilhões);
- As despesas com pessoal passam de R\$ 169,4 bilhões para cerca de R\$ 170 bilhões, mantendo-se na faixa de 5,1% do PIB;
- As despesas com benefícios da previdência aumentam cerca de R\$ 4,4 bilhões, passando de cerca de R\$ 243,2 para R\$ 247,6 bilhões, necessárias à formação de reservas para o aumento do salário mínimo (R\$ 510,00) e ao reajuste dos benefícios com valor acima de um salário mínimo;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

- i) As Outras Despesas Obrigatórias (abono salarial, benefícios da LOAS, seguro-desemprego, sentenças judiciais, RMV, etc), estimadas em 2,25% do PIB no quadro do PLOA, foram aumentadas em para atender a Lei Kandir e o Auxílio-Alimentação;
- j) As despesas discricionárias relativas aos investimentos crescem no Substitutivo cerca de R\$ 13 bilhões, mantendo-se praticamente constante os níveis de custeio em geral;

IV – REGRAS DE TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO

O processo de elaboração do orçamento para 2010 representou a consolidação das normas e princípios da Resolução no 01/2006-CN e sua aplicação nos casos concretos. A experiência vivenciada pelo Congresso Nacional com o novo quadro normativo já possibilita iniciativas no sentido de aprimoramento de alguns de seus dispositivos.

Primeiramente, devemos encontrar um meio termo entre a regra anterior, que permitia perpetuação de membros na CMO, inexistindo mecanismo de renovação, e a regra da atual Resolução que, ao lado da redução do número de membros, impõe mandato máximo de um ano. Essa configuração parece estar impedindo maior especialização, aprofundamento e continuidade dos trabalhos parlamentares. Citamos, como evidência disso, a escassez de discussão temática das políticas públicas na apreciação dos relatórios e a falta de atuação do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária.

Um dos principais aspectos a ser revisto na Resolução é o que dispõe sobre a distribuição proporcional de recursos entre as emendas coletivas na segunda reestimativa da receita, a ser feita em até 10 dias após a votação dos Relatórios Setoriais. A interpretação literal do § 3º do art. 30 da Resolução acentua distorções, cria uma camisa de força para a CMO e para o Congresso Nacional, não deixando espaço para a correção de erros ou omissões da proposta, ou para uma ação da Relatoria Geral hábil à correção de distorções identificadas nos Relatórios Setoriais.

Entendemos que a intenção original do citado dispositivo, que foi a de afastar do Relator Geral do poder discricionário na definição de cada emenda, deve ser preservada. Mas isso não deve impedir que o Parecer Preliminar disponha sobre a utilização prévia dos recursos, antes da distribuição proporcional, para fins de correção de erros e omissões ou para aplicação de critérios gerais e universais definidos.

Também sugerimos a revisão da regra que trata da atuação das Comissões temáticas de ambas as Casas na apreciação do Orçamento. Julgamos que o papel das Comissões de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária limita sua iniciativa e imparcialidade na apresentação de emendas. De qualquer modo, mantidas as emendas de Comissão, deve-se observar a correlação de sua atuação com sua competência regimental, revendo-se as limitações impostas pelas subáreas temáticas do Anexo da Resolução.

A segregação de funções da relatoria de receita e a fixação no Parecer Preliminar da matriz decisória dos grandes números deu maior transparência e estabilidade ao processo orçamentário, medidas acertadas e que devem ser mantidas na Resolução. Também julgamos correta a orientação de dar prioridade às emendas de bancada estadual com caráter estruturante.

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

a) Comitê de Admissibilidade de Emendas: a experiência revelou que sua maior vocação, do ponto de vista político, é a de promover junto aos Autores os ajustes de admissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, tendo como base análises de cunho técnico-jurídico.

b) Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves: mostrou-se oportuno e necessário diante da tarefa da CMO de analisar caso a caso as recomendações do TCU, ouvir os órgãos executores, promover as audiências públicas e deliberar sobre a listagem de obras que devem ter sua execução orçamentária suspensa;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

c) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária – apesar dos bons propósitos: com a tarefa de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, decretos de contingenciamento e a consistência fiscal, esse Comitê não tem funcionado a contento;

d) Comitê de Avaliação da Receita: sua atuação ficou limitada à aprovação do Relatório da Receita.

Devemos observar também, em relação à atuação dos Comitês, que o elevado nº de membros - dez - dificulta a organização interna dos trabalhos.

As emendas de remanejamento tiveram como objetivo superar as críticas recorrentes feitas ao Congresso Nacional de que financia emendas quase que exclusivamente com reestimativas de receitas, ou com a reserva de contingência, utilizando-se de forma residual do mecanismo previsto no art. 166, § 3º, II, da Constituição. A idéia foi a de criar condições que forcem escolhas e induzam as bancadas e Comissões a analisarem a proposta apresentada.

Assinale-se ainda o uso distorcido dado em anos anteriores ao instrumento da *Contestação*, criado pela Resolução, acionável por 10% dos membros da CMO, cujo objeto é mais amplo do que a questão de ordem, e que tem a finalidade de preservar a obediência ao conjunto de normas constitucionais, legais e regimentais relativas à previsão da receita e fixação da despesas.

Em suma, embora consideremos a Resolução no 01/2006-CN um avanço no aperfeiçoamento do processo orçamentário na maior parte de seus mecanismos inovadores, estamos convictos da necessidade de alterações de pontos específicos que, pela sua prática, não almejavam ganho efetivo no processo decisório.

V – COMPATIBILIDADE DO PROJETO E DAS EMENDAS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

O presente Relatório foi elaborado em consonância com as normas constitucionais, legais e regimentais que regem a matéria. A seguir, destacamos os principais aspectos relacionados à compatibilidade do projeto e das emendas com as normas orçamentárias constitucionais e legais.

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual, assinalamos que a Constituição Federal determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º).

O Plano Plurianual 2008/2011 vigente (Lei nº 11.653/2008) estabelece, como regra geral, que todos os programas e ações orçamentárias estejam nele discriminados, com algumas exceções. Nesse aspecto, o art. 22 dessa Lei dispensa de *discriminação* no Plano as ações orçamentárias que se restrinjam a um exercício financeiro. Os projetos que não sejam de grande vulto podem ser agrupados em rubrica genérica também não fazem parte do PPA (art. 1º, §1º) os programas exclusivamente representativos de *operações especiais*⁷.

O Poder Executivo não enviou Projeto de Lei de Revisão do PPA 2008/2011. Lembramos que a lei do PPA autoriza sua alteração por meio de crédito especial, apresentados os elementos e informações que integram o Plano (valor total estimado, data de início e data de término, valores físico e financeiro no período de vigência do PPA).

O controle da admissibilidade das emendas apresentadas em face do Plano Plurianual foi efetuado pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas. Esse Comitê, conforme Relatório de Atividades apresentado na CMO, verificou o enquadramento das mesmas nas disposições do texto da Lei 11.652/2008 (Lei do Plano Plurianual 2008/2011), especialmente em virtude do disposto nos arts. 10, 22 e 23. A lei do PPA 2008/2011 criou mecanismo de flexibilização à necessidade de que toda programação orçamentária conste *a priori* de forma discriminada e detalhada no PPA.

⁷ São exemplos de operações especiais os Programas 0901 (Cumprimento de Sentenças Judiciais) e 0907 (Refinanciamento da Dívida Interna).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

O § 2º do art. 10 permite que se inicie por meio de convênio (transferência voluntária) projeto de grande vulto com base em ação genérica constante do PPA, adiando-se a criação da ação específica para o exercício seguinte. O art. 23 dispensa de discriminação no PPA as ações de pequeno vulto. O artigo 22 também dispensa de discriminação no Plano as ações orçamentárias cujo prazo de execução⁸ restrinja-se a um único exercício financeiro. Coube ao Autor da emenda, na Justificação, o ônus de demonstrar ou declarar o período de execução da obra proposta.

Quanto à compatibilidade do PLOA 2010 com a LDO 2010 (Lei nº 12.017/2009), o art. 5º da LRF exige a demonstração de que a programação orçamentária seja compatível com o anexo de metas fiscais, o que foi formalmente atendido nas Informações Complementares e na Mensagem Presidencial. No item que trata do Anexo de Metas Fiscais demonstramos o cumprimento, no Substitutivo apresentado, do superávit primário exigido pela LDO.

Para fins de observância do item 18.1.12 da Parte B do Parecer Preliminar, que dispõe sobre o atendimento de despesas identificadas no Anexo IV.7 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO 2010, apresentamos emenda de relator (81000046) para compensar o acréscimo de despesas obrigatórias continuadas decorrente da aprovação do PL nº 932/2007 (item IV.7.4 do Anexo de Metas Fiscais), no montante de R\$ 10 milhões/ano, conforme estimativa elaborada pela Secretaria da Receita do Brasil. A proposição concede a gratificação natalina aos beneficiários da pensão vitalícia instituída pela Lei nº 7986, de 28.12.1989, "Pensão aos Soldados da Borracha".

No que tange ao cumprimento do Anexo de Metas e Prioridades, lembramos, primeiramente, que o Congresso Nacional incluiu, no referido anexo, as ações do PAC. A inserção de tais ações tomou por base aquelas assim identificadas no SIAFI, na execução do primeiro semestre de 2009, e aquelas previstas no PPA para o ano de 2010. Comparando-se o Anexo de Metas e Prioridades da LDO para 2010 com a programação do PLOA 2010, constata-se que 222 novas ações foram incluídas pelo Poder Executivo como integrantes do PAC.

A partir do exame da programação do PLOA 2010, verificou-se também que, das 808 ações orçamentárias constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2010, 199 não foram contemplados no PLOA 2010.

Para aumentar a utilidade e a eficácia desse Anexo como instrumento de programação orçamentária, sugere-se reservar ao mesmo o papel de definição de metas físicas agregadas ou dotações globais ao nível de órgão, programa ou grupo de despesa e não de ações específicas. Uma programação do Anexo da LDO e também do PPA com maior nível de abrangência evitaria conflitos e redundância de conteúdo desses instrumentos com a dinâmica do processo decisório orçamentário.

Merece atenção também, no exame da compatibilidade do PLOA 2010 e das emendas apresentadas com a LDO, a observância das disposições da LDO quanto à transferência de recursos para entidades privadas, disciplinada pelos artigos 32 a 38 da LDO 2010. Um dos pontos relevantes é o que trata das contribuições correntes, transferências correntes a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades nas áreas não abrangidas pelas subvenções sociais (específicas para as áreas da saúde, educação, assistência e cultura).

O art. 33 da Lei nº 12.017/2009 (LDO 2010) prescreve que a transferência de recursos a título de contribuição corrente dependerá da entidade sem fins lucrativos atender a uma das seguintes condições:

- I – autorização em lei específica;
- II – identificação nominal da entidade no projeto de lei enviado pelo Poder Executivo e na respectiva lei; ou,
- III – existência de seleção pública da entidade, para execução, em parceria com a Administração Pública Federal, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance

⁸ Trata-se de prazo de execução de conformidade com o projeto básico, desde que existente, pressupondo-se ainda a continuidade da obra, como se depreende da Lei 8.666/93 (arts. 6º, 7º e 8º, especialmente).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual, sendo vedada sua concessão para as áreas de que trata o art. 32, desta lei.

Portanto, a escolha da entidade privada beneficiária, exceto nos casos em que haja lei específica ou em que tenha sido contemplada no projeto dependerá sempre de seleção pública. Nesse sentido, poder-se-ia considerar incompatível ou prejudicada a emenda que viesse a designar no subtítulo, de forma antecipada, o nome da entidade ainda não escolhida, impedindo-se a livre seleção.

Nada obstante, o item 15 da Parte Dispositiva do Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas, aprovado pela CMO em 09.11.2009, orientou no sentido que as emendas coletivas que destinarem recursos a entidades privadas deveriam identificar no subtítulo a entidade beneficiária, em face do disposto no art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN, segundo o qual a emenda de bancada não pode resultar, na execução, em transferência a mais de uma entidade privada.

No mesmo sentido está o item 13 (relativo a emendas coletivas) da Parte “B” – Especial do Parecer Preliminar aprovado pela CMO na 20ª Reunião Ordinária, realizada em 12.11.2009, *in verbis*: “13. As emendas com a modalidade de aplicação 50 (entidades privadas) deverão especificar o nome da entidade no subtítulo orçamentário.”

Constata-se, dessa forma, a sobreposição e a necessidade de se conciliar dois princípios: o primeiro, da Resolução nº 1, de 2006-CN, exigindo o nome da entidade beneficiária da alocação dos recursos; e, o segundo, da LDO 2010, que pretende preservar a neutralidade da seleção pública da mesma. Nesse sentido, foi sugerido, quanto às emendas individuais, que a identificação da entidade fosse feita apenas na *Justificação* da emenda (e não no subtítulo), com caráter meramente indicativo, dado que a escolha definitiva da mesma dependerá de seleção futura.

Adicionalmente, o Comitê de Admissibilidade de Emendas, diante da falta de informações oficiais sobre as entidades já selecionadas pela administração pública, e até que a questão seja melhor elucidada junto ao Poder Executivo, não considerou inadmissíveis *a priori* o conjunto de emendas individuais que continham a identificação no subtítulo da entidade privada beneficiária.

O Parecer Preliminar ao projeto de lei orçamentária para 2010 fixou como limite máximo global para a apresentação e aprovação de emendas individuais, o valor de R\$ 12.500.000,00 (doze milhões e quinhentos mil reais) por mandato parlamentar. Paralelamente, o mesmo Parecer, no item 3.1, legitimou a apresentação de um série de emendas de Relator para suprir as deficiências da proposta, conforme analisado em item específico deste Relatório.

O atendimento dos limites máximos com pessoal e encargos sociais, em percentual da receita corrente líquida, para fins de verificação do atendimento à LRF, é demonstrado no quadro seguinte:

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

R\$ Mil (Preços Correntes)

PODER / ÓRGÃO	2007		2008		2009		2010	
	EXECUÇÃO	% RCL	EXECUÇÃO	% RCL	EXECUÇÃO PROVÁVEL	% RCL	PROJETO DE LEI	% RCL
EXECUTIVO	94.364.234	24,40	107.396.777	25,06	125.206.597	29,38	143.828.376	29,63
LEGISLATIVO	5.621.095	1,45	5.974.810	1,39	5.910.402	1,39	5.986.747	1,23
JUDICIÁRIO	17.293.034	4,47	20.333.389	4,74	23.908.053	5,61	20.633.789	4,25
MPU e CNMP	1.704.350	0,44	2.195.805	0,51	2.423.363	0,57	2.563.314	0,53
DEMAIS (Inc. XIII e XIV do art. 21 da CF e art. 31 da EC nº 19)	7.895.050	2,04	8.582.893	2,00	9.931.724	2,33	10.046.363	2,07
Total Geral	126.877.763	32,81	144.483.674	33,71	167.380.139	39,28	183.058.589	37,71
RECEITA COR. LÍQUIDA - RCL	386.681.857		428.563.288		426.140.623		485.415.099	

Obs: Os valores apresentados correspondem à despesa total, sem as exclusões previstas no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

A seguir será apresentada as análises específicas relativas ao atendimento dos limites constitucionais nas áreas de saúde, educação e irrigação, bem como o atendimento da regra de ouro de que trata o art. 167, III da Constituição.

1. SAÚDE - CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000

Para financiar ações e serviços públicos de saúde, consignou-se o valor de R\$ 57,48 bilhões, o que, à luz das normas vigentes, não atende à determinação constitucional, por apresentar insuficiência de R\$ 346,3 milhões, em relação ao mínimo exigido.

Em face da não aprovação da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da CF, a aplicação mínima em saúde continua sendo apurada com base na regra provisória estabelecida para os exercícios de 2001 a 2004 (art. 77, I, “b”, do ADCT)⁹. Pela mesma razão, a definição de ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da determinação constitucional, continua sendo aquela ditada por sucessivas LDO’s, expressa no art. 51, § 1º, da LDO 2010¹⁰. Deve-se atentar ainda para a Decisão nº 143/2002 do TCU, que interpreta o mandamento constitucional sob a ótica da “base móvel”, pela qual o valor despendido em um ano se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do ano subsequente¹¹.

Sendo assim, tem-se que a apuração do valor mínimo a ser aplicado em saúde está condicionada a duas variáveis: base de cálculo (piso do ano anterior ou valor empenhado, caso este supere o valor mínimo estabelecido) e fator de correção (variação nominal do PIB do ano anterior). Em outras palavras, a estimativa do valor mínimo a ser aplicado em 2010 deve ter como base de cálculo o piso previsto para 2009 – podendo essa base mudar, caso a execução anual venha superar o citado piso – e como fator de correção a variação nominal do PIB de 2009 em relação ao de 2008.

Efetuados esses cálculos, constata-se – conforme quadro abaixo – que o montante mínimo exigido para 2010 é da ordem de R\$ 57,8 bilhões, o que coloca a proposta encaminhada pelo Poder Executivo com o déficit mencionado de R\$ 350,4.

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, DE 2007 A 2010

Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de saúde)				R\$ milhão
	2007	2008	2009	PLOA 2010
Base de cálculo (a)	44.297,8	48.670,2	54.835,5	57.477,4
Variação nominal do PIB, do ano anterior (b)	-	109,61%	111,25%	105,45%
Piso de aplicação calculado para o ano (c) = (a)*(b)	44.969,4	49.288,9	54.835,5	57.827,8
Diferença (d) = (a) - (c)	-671,6	-618,8	0,0	-350,4

Obs: (a) Exercícios de 2007 e 2008 = valores Empenhados; 2009 = valor mínimo calculado para o ano; e 2010 = PLOA 2010; (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2006= R\$ 2.369.797,0; de 2007=R\$2.597.611,4; de 2008=R\$ 2.889.718,6; e de 2009=R\$ 3.047.191,5); (c) valor mínimo (piso) de aplicação calculado.

⁹ O art. 77 do ADCT: “Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: I – no caso da União: a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; b) do ano 2001 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.”

¹⁰ Nos termos do § 1º do artigo 51 da LDO 2010 (Lei nº 12.017, de 12/08/2009), “consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º da Constituição.”

¹¹ Ressalte-se que a decisão do TCU, em face do caráter consultivo que a gerou, parte do pressuposto de que os valores despendidos anualmente em ações e serviços públicos de saúde sejam sempre iguais ou superiores aos mínimos estabelecidos constitucionalmente. No entanto, essa não tem sido a realidade, visto que as aplicações da União em saúde a partir de 2001, com exceções dos anos de 2004 e 2006, estiveram sempre abaixo do piso calculado, conforme mencionado (Vide Nota Técnica nº 08/2007 da COFF/CD).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Todavia, tendo em vista que durante o ciclo setorial o Setor foi atendido com recursos da ordem de R\$ 1.119,45 milhões, o mínimo constitucional da saúde para 2010 encontra-se plenamente atendido com o superávit de R\$ 769,1.

2. EDUCAÇÃO

Na área de educação destacamos as seguintes vinculações e destinações: a) as dotações para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF); b) os recursos da contribuição do salário-educação; e, c) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A primeira vincula 18 % das receitas de impostos, deduzidas as transferências constitucionais e a parcela destinada à DRU. Assim, considerada a base de cálculo líquida estimada em R\$ 113,4 bilhões, cerca de R\$ 20,4 bilhões estão vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino¹².

A arrecadação do salário-educação, deduzidas as transferências legais a estados e Distrito Federal, estimada em R\$ 4,3 bilhões, está vinculada a um subconjunto de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino voltado à educação básica¹³.

Assim, a arrecadação, prevista para o exercício de 2010, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino é de cerca de R\$ 24,7 bilhões (R\$ 20,4 + 4,3 bilhões). Vale destacar que tais recursos não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, os quais devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários^{14 15}.

O PLOA 2010 prevê a aplicação de cerca de R\$ 37,7 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 13 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente, consideradas neste total as duas receitas vinculadas (artigo 212 da Constituição Federal e Salário Educação).

A LDO 2010 (Lei nº 12.017 de 12.08.2009), no art. 12, inciso XVI, estabelece que a lei orçamentária deve discriminar em categorias de programação específicas as dotações destinadas à complementação da União ao FUNDEB. Verificou-se que, para essa finalidade, foram consignados R\$ 6,1 bilhões, alocados em programação não regionalizada (nacional). A abertura por unidade federativa consta da memória de cálculo integrante das informações complementares¹⁶ ao PLOA 2010, encaminhadas pelo Poder Executivo. Deverão receber complementação 10 Estados - Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

A dotação do PLOA 2010 representa 85% deste total. Para fixação desse valor, o Poder Executivo – ver tabela seguinte - invocou o §1º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que assim estabelece:

“Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta

¹² “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

¹³ “Art. 212, §5º. A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006).

¹⁴ “Art. 212, § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.”

¹⁵ Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;”

¹⁶ Demonstrativo de que trata a alínea “d” do inciso VII do Anexo III da LDO 2010 (Informações Complementares).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente. (...)

Todavia, esse procedimento deverá resultar na necessidade da abertura de créditos suplementares ao longo do exercício de 2010.

O valor orçado de R\$ 6,1 bilhões da complementação do FUNDEF está dividido entre duas fontes de recursos: 100 – Recursos Ordinários, com R\$ 4,3 bilhões e 112 – Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com R\$ 1,8 bilhão.

Assim, constata-se que foi observada a regra constitucional que determina que a vinculação de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (Fonte 112), estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, suportará, no máximo, 30% da complementação da União ao FUNDEF.

3. IRRIGAÇÃO

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento desses recursos na Região Centro-Oeste e de cinquenta por cento na Região Nordeste, nos seguintes termos:

“Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido”.

Assinale-se a falta de regulamentação desse dispositivo quanto aos critérios específicos de consolidação e de aferição de dados relacionados à participação de cada região no total destinado à irrigação. O Poder Executivo, no PLOA 2010, considera como recurso destinado à irrigação aqueles classificados na subfunção “607 – irrigação” no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Integração Nacional. Adotado esse critério observa-se que a Proposta Orçamentária para 2010 cumpriu a determinação constitucional.

Salientamos que o parecer setorial da Área Temática III – Integração Nacional e Meio Ambiente, responsável pela apreciação das dotações relativas à irrigação, em razão das alterações havidas no atendimento de emendas individuais e coletivas e também da realização de cortes de investimentos autorizados pela Parecer Preliminar, fez com que o percentual de regionalização dos recursos destinados à região centro-oeste ficassem abaixo do montante de 20%.

Em vista disso, esta Relatoria promoveu os ajustes de regionalização dos gastos com irrigação no Orçamento para 2010, mediante o acolhimento das indicações efetuadas no Parecer Setorial dessa Área Temática, implementadas por meio de emendas de relator.

Assim, observados os critérios fixados no PLOA 2010, conclui-se que o Substitutivo apresentado deu cumprimento aos percentuais estabelecidos pelo citado art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo destinado à Região Centro-Oeste e à Região Nordeste, respectivamente, no mínimo 20% e 50% das despesas totais alocadas à irrigação.

4. CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”

O art. 167, III, da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), com o objetivo de evitar a utilização de receitas oriundas de empréstimos e emissão de títulos para o pagamento de despesas correntes. Essa regra ficou conhecida no direito pátrio como a “regra de ouro” de finanças públicas.

Pelo segundo ano consecutivo, a proposta orçamentária observa o atendimento da “regra de ouro” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em anos anteriores (2003 a 2008), essa regra só era atendida quando a comparação entre operações de crédito e despesas de capital levava em conta também o orçamento de investimentos das empresas estatais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”

PLOA 2010 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade

R\$ bilhões

OPERAÇÕES DE CRÉDITO		DESPESAS DE CAPITAL	
Refinanciamento da Dívida Pública	588,9	Investimentos	44,5
Outras Operações de Crédito	178,3	Inversões Financeiras	41,4
		Amortização da Dívida	757,2
TOTAL	767,2	TOTAL	843,1
DIFERENÇA			(75,9)

Fonte: PL 46/2009 – CN

Importa observar que a verificação do cumprimento da “regra de ouro” não está restrita à fase de elaboração da proposta orçamentária, mas deve ocorrer também ao final de cada exercício, quando a apuração é feita com base no total de recursos de operações de crédito ingressado no exercício, confrontado com o volume das despesas de capital executadas (art. 53, § 1º, I, da LRF).

O que fez com que a “regra de ouro” fosse cumprida nos últimos anos, quando computadas apenas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, foi a queda consecutiva nas previsões de despesas com juros e encargos da dívida pública financiadas com Títulos de Responsabilidade do Tesouro (Fonte 144).

O nosso Substitutivo resguarda o cumprimento desse princípio, visto que a maior parte dos recursos oriundos das reestimativas de receita aprovadas pela CMO foi alocada em investimentos, o que aumenta a diferença evidenciada no quadro anterior.

VI – TÓPICOS ESPECIAIS

1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A proposta orçamentária para 2010 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais¹⁷ da ordem de R\$ 183,1 bilhões, correspondendo a um incremento de 8,3% sobre o valor autorizado até a presente data na lei orçamentária para 2009.

O Governo esclarece que o crescimento dos gastos com pessoal em 2010 decorre dos seguintes fatores¹⁸:

- recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado e continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras;
- alteração dos subsídios de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República e os efeitos dessas alterações;
- pagamento de passivos legais no âmbito do Poder Judiciário e MPU, e da complementação da Parcela Autônoma de Equivalência, nos termos da Lei nº 8.448/92; e,
- pagamento de anistiados políticos.

O Anexo V do PLOA 2010, que contempla as autorizações específicas de aumento de gasto com pessoal, traz um impacto de R\$ 2,2 bilhões decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, bem como R\$ 7,6 bilhões decorrente da alteração de estrutura de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União. Se considerados os gastos anualizados (que considera a repercussão integral dos aumentos), os valores alcançam o montante de R\$ 4,2 bilhões e R\$ 13,5 bilhões respectivamente.

¹⁷ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, bem como os encargos sociais com o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos (despesa financeira, da ordem de R\$ 13,7 bilhões).

¹⁸ A Mensagem presidencial não faz qualquer menção à revisão geral obrigatória para todos os servidores (art. 37, inciso X, da Constituição), nem ao reajuste dos benefícios dos servidores inativos (art. 40, § 8º, da Constituição).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

No tocante ao Anexo V da lei orçamentária para 2010, que contém as autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a aumentos de despesas com pessoal e encargos sociais, destacamos as alterações a seguir relacionadas:

a) procedemos à atualização do Anexo V presente na proposta orçamentária, conforme art. 82, § 2º, da LDO/2010, nos termos apresentado pelo Poder Executivo, conforme Of. 490/2009/GM-MP, de 12.11.2009;

b) reincluimos no Anexo V as proposições que tenham a criação de cargos compensados pela extinção de outros (5.13. PL nº 3.944, de 2008 - INPI, 5.35. PL nº 3.429, de 2008 5.36. PL 5.895, de 2009 e 5.37. PL nº 5.913, de 2009) em decorrência do acolhimento das emendas da Comissão de Finanças e Tributação/CD nº 50170008, 50170007 e 50170010 e da emenda nº 35820021. Reafirma-se o entendimento, só alterado pelo Poder Executivo em 12.11.2009, que todas as alterações de despesas com pessoal e seus encargos devam estar contidas no Anexo V, nos estritos termos do art. 169, § 1º, da Constituição. No mesmo sentido, especificamos o PL nº 4.023, de 2008, que efetua ajustes na Lei nº 11.358, de 2006, relativo aos subsídios dos policiais rodoviários federais. Por proposta da Comissão de Finanças e Tributação (emenda nº 50170009) suprimimos na nota de rodapé nº 3 a interpretação mencionada;

c) foram discriminados, por força do art. 82, § 1º, II, da LDO/2010, os primeiros provimentos no âmbito do Poder Judiciário, indicando-se a norma legal criadora do cargo, conforme informado pelo Conselho Nacional de Justiça em seu Ofício nº 919/SG/DDR, de 03.12.2009. Ressalte-se que o exigido pelo dispositivo legal não foi cumprido pelos demais Poderes e Ministério Público da União;

d) incluímos no Anexo V o PL nº 5.883, de 2009 (item II.1.1), que reestrutura a remuneração dos cargos de natureza especial, dos servidores da Câmara dos Deputados, e o PLS nº 372, de 2009 (item II.1.2), que altera a estrutura remuneratória dos servidores do Senado Federal; e,

e) suprimimos a autorização para o PL nº 4.694, de 2004, relativo à criação de cargos e funções no âmbito da Justiça Federal, conforme orientação do Conselho Nacional de Justiça, Of. Nº 919/SG/DOR, de 03.12.2009.

A tabela seguinte mostra os órgãos orçamentários com maiores gastos com pessoal, destacando-se as dotações superiores a R\$ 1 bilhão. Vale salientar, com relação à mesma, as seguintes observações: a) as dotações do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão incluem despesas relativas ao aumento de pessoal do Poder Executivo; b) as despesas com o órgão *Encargos Financeiros da União* contemplam o pagamento de Sentenças Judiciais; c) As Transferências a Estados, DF e Municípios agregam os gastos com pessoal dos ex-territórios e FCDF; e, d) os montantes incluem o valor da contribuição patronal.

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Orçamento Fiscal e Seg. Social

ÓRGÃO	VALOR
M. da Defesa	42.679
M. da Educação	22.424
M. do Plan. Orçamento e Gestão	14.312
M. da Saúde	12.614
M. da Fazenda	12.473
Justiça do Trabalho	10.592
Transf. Est., DF e Municípios	9.892
M. da Previdência Social	8.471
Ministério da Justiça	5.930
Justiça Federal	5.378
M. Ag., Pec. e Abastecimento	3.869
Encargos Financeiros da União	3.442
Justiça Eleitoral	3.359



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Orçamento Fiscal e Seg. Social

ÓRGÃO	VALOR
Presidência da República	3.345
M. Público da União	2.859
M. dos Transportes	2.691
Câmara dos Deputados	2.898
Senado Federal	2.546
M. do Trabalho e Emprego	2.074
M. da Ciência e Tecnologia	1.474
Justiça do DF e Territórios	1.319
Tribunal de Contas da União	1.143
M. das Comunicações	1.125
M. do Meio Ambiente	1.058
Demais órgãos	5.963
TOTAL	183,75

Fonte: PLOA 2010/

2. INVESTIMENTOS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO

Os montantes de gastos públicos com investimentos são de grande importância na medida em que alavancam o crescimento da economia. As despesas alocadas em Investimentos (GND 4) são constituídas pelas dotações voltadas ao planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho. Inclui ainda a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e a constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiras (§ 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/64).

O Orçamento da União discrimina os investimentos previstos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social bem como os investimentos a cargos das empresas estatais.

A tabela a seguir demonstra a evolução dos investimentos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social desde 2005. Verifica-se, em função das emendas aprovadas, o acréscimo dos recursos com investimentos durante a apreciação do projeto de lei orçamentária. Os valores pagos em cada exercício são bastante inferiores aos liquidados, o que reflete o crescente volume de investimentos inscritos em restos a pagar. A tendência de postergação da execução financeira e o consequente acúmulo de restos a pagar fazem com que montante pago a conta de investimentos aprovados em exercícios anteriores (coluna *RP pago*) ultrapasse os valores pagos relativos ao orçamento do ano em curso.

INVESTIMENTOS - COMPARATIVO 2006 - 2010 (PLOA) - Orç. Fiscal e Seg. Social

R\$ milhões

Ano	PL	Autorizado	Liquidado	Pago	RP Pagos (1)
2006	14.101	26.156	19.606	6.561	8.578
2007	16.158	42.067	34.010	8.620	9.490
2008	28.790	47.864	36.210	8.941	17.191
2009	37.849	50.487	12.338	12.337 (2)	15.056
2010 (PLOA)	44.507	-	-	-	-
2010 (Substitutivo)	-	57,53	-	-	-

(1) Restos a Pagar pagos relativos aos orçamentos de anos anteriores;

(2) Execução orçamentária em 2009 até 19/dez/2009; RP até 19/dez/2009.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

No PLOA 2010, do montante de R\$ 44,5 bilhões alocados em investimentos, cerca de R\$ 20 bilhões não especificam a região da aplicação dos recursos (classificados como “nacional”).

O valor dos investimentos previstos no PLOA 2010 corresponde a apenas 3,9% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social (descontado o refinanciamento). Isso demonstra que, não obstante os esforços empregados pelo Governo Federal para alavancar essas despesas, a peça orçamentária ainda está longe de contemplar de forma adequada os investimentos necessários à redução dos gargalos de infra-estrutura que atualmente impedem um maior desenvolvimento econômico do País.

Com o atendimento das emendas conseguimos aumentar o montante dos investimentos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para cerca de R\$ 57,53 bilhões.

No que diz respeito ao Orçamento de Investimento, merece destaque sua elevação nos últimos anos atingindo montante de dotações bem superior ao que é destinado nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

O universo de empresas estatais do Governo Federal é composto por 110 empresas acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DEST/MPOG, das quais 20 são dependentes do Tesouro Nacional (e por isso integram os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social); 68 participam do Orçamento de Investimento; e 22 são somente acompanhadas pelo DEST mediante a apresentação do Programa de Dispêndios Globais – PDG. Ressalte-se que as empresas estatais que compõem o Orçamento de Investimento são também controladas mediante a apresentação do PDG ao DEST.

No PLOA 2010, estão alocados R\$ 94,4 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o que representa um crescimento de cerca de 18% em relação ao PLOA 2009.

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS - POR ÓRGÃO

ÓRGÃO	VALOR
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	354.501,1
22000 – MINISTÉRIO DA AGRIC., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	5.525,5
24000 – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	8.150,0
25000 – MINISTÉRIO DA FAZENDA	3.965.136,6
28000 – MINISTÉRIO DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	225.223,4
32000 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	87.359.292,5
33000 – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	80.000,0
36000 – MINISTÉRIO DA SAÚDE	258.250,0
39000 – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	40,0
41000 – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	640.196,5
52000 – MINISTÉRIO DA DEFESA	1.493.700,0
TOTAL	94.390.015,7

Não houve, praticamente, emendas ao orçamento de investimentos das estatais. As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Estatais são: recursos próprios (R\$ 62,6 bilhões), aumento do patrimônio líquido das empresas (R\$ 8,1 bilhões), operações de crédito (R\$ 6,3 bilhões) e outros recursos de longo prazo (R\$ 17,3 bilhões).

Destacam-se, nesse Orçamento, os programas do Ministério das Minas e Energia, principalmente as ações relacionadas com petróleo e derivados (Grupo Petrobrás), os quais representam 92% de todo o investimento das estatais para 2010.

Cumpra chamar atenção para o fato de que essas despesas não são registradas no SIAFI ou em sistema de acesso público, o que dificulta o acompanhamento de sua execução orçamentária pela sociedade ao longo do ano. Considerando-se os expressivos recursos



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

envolvidos, devem-se buscar formas de aprimorar a participação do Congresso na definição e execução das ações constantes do orçamento de investimento

3. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi anunciado em janeiro de 2007 como sendo um programa que envolveria a adoção de medidas econômicas integradas à previsão de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões – entre recursos públicos e privados –, aplicados em um período de quatro anos, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. O 7º Balanço¹⁹ do PAC (referente ao período de janeiro a abril de 2009) anunciou, por sua vez, que essa estimativa de investimentos já teria aumentado para R\$ 646 bilhões, para o período de 2007 a 2010.

A lei orçamentária para 2009 consignou programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI (RP = 3). Essa denominação foi adotada a partir de 2005 com o propósito de fixar uma seleção de investimentos públicos prioritários com elevada taxa de retorno. Na LOA/2009, todos os subtítulos enquadrados no PPI passaram a integrar, por definição, o PAC (art. 7º, § 6º, da LDO/2009)²⁰.

A LDO/2010 determinou a incorporação do PPI no PAC. Desaparece, portanto, a sigla PPI, sendo seus atributos – identificador próprio (RP3) e neutralidade fiscal – absorvidos pelas programações do PAC. Assim, a redução do superávit a que se refere o art. 3º da LDO/2009 diz respeito às ações do PPI na LOA/2009, enquanto que a redução do superávit prevista no art. 3º da LDO/2010 refere-se à execução das ações do PAC, identificadas no PLOA 2010 pelo indicador RP = 3 (art. 7º, § 4º, da LDO/2010), antes utilizado pelo PPI.

Há, entretanto, uma característica prioritária das ações do PPI constantes da LOA/2009 que não será herdada pelas ações do PAC na LOA/2010. Trata-se da atual vedação ao Poder Executivo de promover a limitação de empenho ou de movimentação financeira das despesas relativas àquelas ações em 2009. A supressão dessa vedação legal decorreu do veto presidencial ao inciso IV do art. 71 da LDO/2010, que incluía as ações com RP = 3 no rol das despesas não contingenciáveis. Dessa forma, não existirá restrição legal à limitação de empenho ou de movimentação financeira das despesas relativas às ações do PAC da LOA/2010.

Muito embora as ações do PAC constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social possam ser identificadas mediante o seu RP (igual a 3), o mesmo não ocorre no caso daquelas que constam do Orçamento de Investimento das estatais. Não existe previsão de RP próprio que revele quais ações desse orçamento compõem o PAC. Segundo informações do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tampouco existe uma lista publicada das obras do PAC a cargo das empresas estatais federais. A única informação publicada acerca do conjunto dessas ações encontra-se na Mensagem que encaminhou o PLOA/2010, que declara: “Para o orçamento de investimento das empresas estatais, o PAC prevê valor de R\$ 52,7 bilhões, em 2009, e de R\$ 60,7 bilhões, em 2010, com destaque para os projetos de infraestrutura energética e da área de petróleo”.

Na tabela a seguir, constam os recursos totais previstos no Substitutivo para as ações do PAC nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, classificados por Órgão e GND (grupo de natureza de despesa).

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC PLOA 2010 (Fiscal e Seguridade Social)

ÓRGÃO	GND 3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GND 4 INVESTIMENTOS	GND 5 INVERSÕES FINANCEIRAS	GND 3,4 e 5 TOTAL
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	93.105.438	780.944.562	164.900.000	1.038.950.000

¹⁹ Fonte: http://www.brasil.gov.br/pac/balancos/copy_of_5balanco/, (acesso em 9/9/2009)

²⁰ O PLN 63/2009 alterou a LDO 2009, absorvendo já em 2009 as disposições constantes da LDO para 2010 relativas ao PAC e ao PPI.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	99.957.708	12.070.619.226		12.170.576.934
MINISTÉRIO DO TURISMO		193.951.814		193.951.814
MINISTÉRIO DO ESPORTE		45.000.000		45.000.000
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	418.435.624	17.937.370		436.372.994
MINISTÉRIO DAS CIDADES	6.719.348.346	4.515.489.698		11.234.838.044
MINISTÉRIO DA SAÚDE		892.000.007		892.000.007
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA		5.645.575		5.645.575
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL		3.025.068.379		3.025.068.379
MINISTÉRIO DA DEFESA			252.481.518	252.481.518
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	20.000.000		606.590.958	626.590.958
TOTAL	7.350.847.116	21.546.656.631	1.023.972.476	29.921.476.223

Verifica-se que o montante total das dotações das obras (*investimentos*) do PAC no PLOA/2010, de R\$ 23,4 bilhões, e de cerca de R\$ 29,9 bilhões supera aquele previsto no *caput* do art. 3º do Projeto de Lei, relativo à redução do superávit primário para fins de atendimento a ditas obras (R\$ 22,5 bilhões). Assim, nem toda programação do PAC abate a meta fiscal. O PLN nº 90, de 2009, em tramitação, aumenta a possibilidade de redução do superávit primário de 2010 para até R\$ 29,8 bilhões, para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

As dotações referentes às obras do PAC têm tratamento diferenciado no que concerne à autorização dada no PLOA/2010 ao Executivo para abertura de créditos suplementares. O inc. XVII do art. 4º autoriza a suplementação das dotações dessas obras mediante o remanejamento de até 30% do montante de que trata o *caput* do art. 3º da LDO/2010 (R\$ 22,5 bilhões). Esse grau de liberdade no remanejamento do PAC permitirá ao Poder Executivo alterar os valores das programações aprovadas.

4. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

A ação do Congresso Nacional relativa ao controle de obras e serviços com indício de irregularidades graves é de natureza tipicamente preventiva e implica na vedação da execução financeira e orçamentária de tais dotações. A decisão se restringe à alocação condicionada ou não de recursos na lei orçamentária. Portanto, não se adentra aqui nos efeitos jurídicos de contratos ou de direitos de terceiros, tratados administrativamente nos procedimentos ordinários do Tribunal de Contas da União ou no âmbito do Poder Judiciário.

O mecanismo congressional foi implantado há mais de 14 anos. Conforme análise contida no Relatório da LDO 2010, a suspensão de obra ou serviço gera efeitos drásticos na relação contratual estabelecida entre órgãos responsáveis e contratados e no serviço público. E é por isso que, no processo *ordinário*, essa decisão é precedida de amplo contraditório.

O mecanismo de sustação da execução orçamentária e financeira de dotações também tem repercussões contratuais²¹. É fixado na LDO para cada exercício financeiro e possui as características próprias do processo cautelar como apontado pela doutrina. Diferente do processo ordinário, trabalha com provas meramente indiciárias e se justifica quando a demora da solução definitiva possa causar dano irreversível ao erário. É recomendado para os casos de necessidade e urgência, plausibilidade e verossimilhança das provas. O dano potencial deve ser grave, imediato, irreparável e avaliado de forma objetiva, demonstrado o perigo fundado na demora.

As medidas cautelares devem ter sempre caráter acessório, sumário e provisório, não afastando o processo principal. Uma das grandes preocupações do Congresso Nacional, ao lado de coibir as irregularidades, foi também a de dar agilidade às soluções. A paralisação *prolongada* da obra, enquanto se aguardam providências dos órgãos executores e a decisão definitiva do Tribunal,

²¹ No caso de sustação direta do contrato o rito é o descrito no art. 71 da Constituição Federal, em que o Congresso tem a palavra final.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

também pode trazer prejuízos ao erário, pelas repercussões do contrato, além de afetar diretamente a sociedade, em função da perda de empregos e do atraso na entrega da obra ou serviço público.

O Anexo VI do PLOA 2010 trata da relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves²², ou seja, aquelas ocorrências consideradas materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, capazes de ensejar a nulidade do contrato ou configurar graves desvios relativamente aos princípios da administração. A referida relação foi elaborada e encaminhada ao Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em cumprimento ao art. 95 da Lei nº 12.017, de 2009 (LDO 2010).²³

Constaram, do referido Anexo VI, 42 programações orçamentárias que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências, até a aprovação do PLOA 2010.

É possível, entretanto, a alocação de recursos em tais programações orçamentárias permanecendo sua execução suspensa até a solução das pendências e após deliberação da CMO, nos termos do § 4º do art. 97 da LDO 2010.

Coube ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU para efeito de elaboração do Anexo VI da LOA 2010. O relatório elaborado pelo COI integra o presente Relatório em anexo próprio, nos termos do art. 74 da Resolução nº 1/2006-CN.

O Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) é a instância da CMO encarregada de examinar e avaliar a situação das obras informadas, submetendo o resultado de seus trabalhos à deliberação do Plenário da CMO.

Conforme Relatório nº 2/2009, o COI convidou os responsáveis pelas obras com indícios de irregularidades graves apontadas pelo TCU com o objetivo de oferecer a cada gestor a oportunidade de expor, pessoalmente ou por escrito, as suas justificativas, esclarecimentos, ponderações e providências já adotadas para solucionar as pendências.

Cumprir destacar a importância das audiências públicas, mecanismo criado pela LDO 2010, para a elucidação e transparência no processo decisório relativo às obras com indícios de irregularidades.

A realização de debates abertos com a presença de membros de todos os partidos, da imprensa e da sociedade em geral revelou-se como uma forma adequada para se aferir, para cada obra específica, a relevância e a materialidade dos indícios de irregularidades identificados pelo TCU.

A ação congressual foi orientada para o saneamento das pendências, cobrando providências dos órgãos executores e de fiscalização. O Congresso avalia o custo-benefício e os efeitos sociais da medida. O Congresso, na busca do interesse público, cumpre seu papel avaliando o custo-benefício e os efeitos sociais da paralisação de obras, evitando as duas situações extremas que igualmente provocam dano ao erário e à sociedade: obra executada com irregularidade e obra paralisada.

A tônica dessas reuniões foi a busca de alternativas para imediata regularização das pendências. Os resultados foram altamente positivos para o debate e para a transparência dos diversos indícios de irregularidades relatados. Serviram, sobretudo, para qualificar e enriquecer as

²² Nem todas as obras e serviços constantes do Anexo VI constam do PLOA 2010.

²³ Art. 95. Para fins do disposto no art. 59, §1º, inciso I, da Lei Complementar no 101, de 2000 e nos arts. 9º, § 2º e 94 desta Lei, o Tribunal de Contas da União encaminhará à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, até 1º de agosto de 2009, a relação das obras e serviços com indícios de irregularidades graves, especificando as classificações institucional, funcional e programática vigentes, com os respectivos números dos contratos e convênios, na forma do Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

informações disponíveis aos parlamentares subsidiando-os para firmar convicção e assim tomar a difícil decisão de paralisar ou não cada obra ou serviço com indício de irregularidade grave.

Merece destaque a abordagem do COI acerca do mecanismo de retenção cautelar. A retenção é a garantia financeira (instrumento bancário ou retenções diretas feitas nos pagamentos devidos aos contratados) como forma de prevenir a ocorrência de prejuízos financeiramente quantificáveis. Pretende-se, com o mecanismo, minimizar os custos da paralisação de obras, sempre que a irregularidade discutida é restrita à ocorrência de prejuízos financeiros. Sem esta alternativa, a paralisação seria a única forma de evitar o dano ao erário. As obras que recebem esse indicativo de retenção cautelar não foram inseridas na LOA como objeto de bloqueio. Pela proposta do Comitê, se a retenção indicada há seis meses ou mais não for cumprida, por qualquer motivo, os indícios devem ser reclassificados de retenção cautelar (IG-R) para paralisação (IG-P), para que este importante mecanismo não perca sua eficácia.

As reuniões e audiências públicas realizadas pelo COI com gestores e técnicos do TCU evidenciaram que muitos contratos que constam do Anexo VI da LOA 2009 já estão rescindidos, anulados, extintos ou referem-se a obras já concluídas. Assim, foi sugerido, salvo algumas exceções, que tais contratos poderiam ser excluídos do referido Anexo, vez que não geram novos direitos ou obrigações entre as partes.

Pela importância e porte das obras, os contratos da Petrobrás mereceram atenção especial dos membros do COI. Para compreender o problema em toda sua inteireza foram realizadas diversas reuniões de trabalho e audiências públicas com a presença de gestores e técnicos da Petrobrás e do TCU para discutir objetivamente cada problema identificado, sua natureza, extensão, bem como as possibilidades ou alternativas para solucioná-los, reduzindo-se os problemas de comunicação identificados.

O resultado final dos trabalhos consta do Anexo VI PLOA 2009, que relaciona os Programas de Trabalho que terão paralisada a execução física, orçamentária até a regularização das pendências.

Novas audiências públicas serão realizadas em 2010, com base em relatório atualizado do TCU que será enviado até 15 de maio de 2010 e que conterà as medidas saneadoras adotadas e as pendências que ainda impedem a continuidade das obras e serviços.

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

As autorizações prévias para abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo, constantes do texto da lei orçamentária, faculdade prevista no art. 165, § 8º, da Constituição, apresentam-se como elemento essencial à gestão orçamentário-financeira em face das necessidades de ajustes da programação que surgem ao longo da execução orçamentária.

O texto do projeto de lei orçamentária para 2010 (art. 4º), prevê 29 hipóteses de abertura de crédito suplementar por decreto presidencial, fora 4 outros para atender a transferências constitucionais, no art. 5º. As autorizações no texto da lei, se por um lado elevam o grau de liberdade de implementação de políticas públicas, fator necessário à boa governança, desde que devidamente fiscalizada sua aplicação, por outro, reduzem a intervenção do Parlamento nas alterações da peça orçamentária. O devido equilíbrio entre esses fatores foi a busca desta Relatoria no exame das autorizações prévias apresentadas na proposta orçamentária.

Para evitar que a margem de cancelamentos para suplementação possa resultar na redução da competência parlamentar de examinar a oportunidade e conveniência da aplicação dos recursos públicos, como fixado na lei orçamentária anual, propomos assegurar a intangibilidade dos valores alocados pelos parlamentares e, em parte, por suas bancadas estaduais.

Assim, alteramos o *caput* do art. 4º, que contém as autorizações para suplementação nos orçamentos fiscal e da seguridade social, para incluir preceito vedando expressamente o “cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares e de 50% (cinquenta por cento) dos valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas de bancada estadual.”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Com a medida extrema, esperamos garantir a eficácia integral da programação aposta individualmente por meus pares e, parcialmente, pelos coletivos legislativos representantes dos legítimos interesses estaduais e do Distrito Federal.

Ademais, para flexibilizarmos a gestão desses recursos, permitimos, no art. 4º, § 4º, que tais dotações, protegidas de cancelamento unilateral pelo Poder Executivo, possam ser alteradas, desde que haja concordância expressa do parlamentar autor da emenda.

Propomos, ainda, a supressão do inciso XXIII do art. 4º, que autorizava a suplementação das programações, mediante a recomposição das dotações integrantes da Lei, até o limite dos valores que constaram do respectivo projeto, por meio da anulação de dotações orçamentárias com o mesmo identificador de resultado primário. Entendemos que a medida não se justifica em face da preservação pelo Congresso Nacional da parcela significativa do proposto pelo Poder Executivo em sua programação original.

Limitamos o uso de receitas vinculadas da União a 10% para a suplementação genérica prevista no art. 4º, I, "c". Incluímos limites (25%) à possibilidade de remanejamento entre GNDs (3, 4 e 5) no mesmo subtítulo (art. 4º, II).

Mantivemos a possibilidade de remanejamento dos gastos com pessoal e encargos sociais (art. 4º, VI, a), mediante a utilização de recursos oriundos da anulação de dotações consignadas a esse grupo de natureza de despesa, no âmbito do respectivo Poder e do Ministério Público da União.

Restringimos a ampliação dos limites de suplementação (30%), fixado pelo art. 4º, § 1º, nos remanejamentos entre subtítulos de um mesmo programa, ao âmbito de cada unidade orçamentária.

Mantivemos a autorização para remanejamento e suplementação das dotações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (art. 4º, XVIII), fixado em 30% do conjunto dessas dotações, tendo em vista a necessidade de se dar maior e agilidade e flexibilidade na implementação de tais ações.

6. LEI KANDIR E FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

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

De 2000 a 2003 foram distribuídos os seguintes valores a título de Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores:

Transferências para compensação de exportações – Lei Kandir

	R\$			
ANO	2000	2001	2002	2003
VALOR	3.246.801.000	3.045.447.000	3.361.692.000	3.293.155.000

Fonte: SIAFI.

A Lei Complementar nº 115/2002 estabeleceu que no exercício financeiro de 2003 a União entregaria aos Estados e aos seus Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões. Estabeleceu, também, que para os exercícios financeiros de 2004 e 2006 o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

Em 2003, esse sistema de entrega de recursos foi objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, que criou o art. 91 no ADCT dispondo o seguinte:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

“Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

[...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.”

A lei complementar a que se refere o caput do art. 91 ainda não foi editada, de forma que, conforme prevê o § 3º do mesmo artigo, o sistema de entrega de recursos, denominado de “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação de Isenção do ICMS aos Estados Exportadores – (art. 91 ADCT)”, continua a ser o previsto na Lei Complementar nº 115/2002, a qual não define previamente o montante a ser repassado.

Os Projetos de Lei Orçamentária para 2004, 2005 e 2006 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para essa finalidade. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional. As transferências vêm sendo feitas conjugando duas rubricas orçamentárias.

A primeira dá cumprimento ao disposto no ADCT. A segunda, por meio de transferências específicas com vistas à prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados e aos Municípios com o objetivo de fomentar as exportações do País, realizadas, nos exercícios de 2004 a 2006, nos termos das Leis nos 10.966, de 9 de novembro de 2004, 11.131, de 1º de julho de 2005, e 11.289, de 30 de março de 2006.

A tabela seguinte mostra os montantes consignados nas leis orçamentárias relativas aos exercícios de 2004 a 2009, bem como os previstos no PLOA 2010 e em nosso Substitutivo.

TRANSFERÊNCIAS PARA COMPENSAÇÃO DE EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR + AUXÍLIO FINANCEIRO)

Em R\$ milhões

Item	Ano							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PL)	2010 (Subt)
Lei Kandir	2890	2890	1658	1625	1593	1560	-	1560
Lei Kandir – vinculado ao Fundeb/Fundef	510	510	293	325	357	390	-	390
Auxílio Financeiro – Estados Exportadores	900	900	1950	1950	1950	1950	-	1950
Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores	-	900	1300	1300	1300	1300	-	-
TOTAIS	4300	5200	5200	5200	5200	5200	-	3900

Fonte: LOAs / Elab. COFF/CD

Para 2008 e 2009 o projeto já contemplava R\$ 3,9 bilhões para essa finalidade, que foram acrescidos de R\$ 1,3 bilhão de reserva com caráter financeiro.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

Na proposta orçamentária para 2010 não havia previsão orçamentária para essa finalidade. Com base no argumento de ser matéria própria da LOA, e não da LDO, o Poder Executivo vetou o § 3º do art. 12 da LDO 2010, que previa que tais programações deveriam corresponder, no PLOA 2010, no mínimo, aos montantes alocados na lei orçamentária de 2009 (R\$ 3,9 bilhões), acrescido da parcela ainda não realizada referente ao exercício de 2007 no montante de R\$ 1,3 bilhão

A ausência de dotações para compensação dos Estados exportadores nos projetos de lei orçamentária vem se repetindo pela falta de regulamentação do Fundo de Compensação às Exportações, e pela redação do anexo da Lei Complementar 115/2002, que não define um valor mínimo a ser transferido.

Verifica-se que questões fundamentais, como o montante anual da compensação e os critérios de distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, continuam sem solução, acarretando a renovação de infundáveis discussões que prejudicam a tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional. Conclui-se que o tema somente será devidamente equacionado com a discussão e aprovação da lei complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando regras perenes sobre a matéria.

Em nosso Substitutivo, em cumprimento ao Parecer Preliminar, foi contemplado o valor total de R\$3,9 bilhões, conforme mostra a tabela.

7. AS AÇÕES RELACIONADAS À COPA DO MUNDO DE FUTEBOL 2014

Registramos o grande esforço e coordenação entre o governo federal, os governos estaduais e o setor privado para trazer para o Brasil a sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Essa parceria bem sucedida deve continuar, não só para honrar o nome e o prestígio do País, mas também para mostrar ao mundo que podemos nos responsabilizar por grandes eventos e enfrentar sem temor outros desafios com o de realizar a Olimpíada de 2016.

As providências devem ser tomadas desde logo. A maior parte dos investimentos exige um cronograma que prevê a alocação de recursos já no Orçamento de 2010.

Estamos convencidos de que a sociedade brasileira só tem a lucrar com esse evento. As expectativas de retorno são mais que satisfatórias e a experiência internacional fortalece nossas convicções. A Copa do Mundo na Alemanha criou 40 mil empregos permanentes. Na Copa de 2006 foram vendidos quase 11 milhões de TVs, segundo a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos.

São esperados pelo menos meio milhão de turistas estrangeiros a mais durante o evento. O aumento dos investimentos do setor privado no setor de construção civil, hotelaria e serviços de turismo, aliado à melhoria da infra-estrutura e da mobilidade urbana representam uma grande oportunidade de geração de empregos, de crescimento e distribuição da renda. Em busca desses benefícios o Governo Federal aportará também recursos para a construção e melhoramento das estradas e vias internas, modernização e melhoria das condições dos aeroportos e terminais rodoferroviários, ampliação e melhoria dos hospitais, além das ações voltadas à segurança de todos os participantes do evento.

Quanto aos aspectos de segurança, deve-se registrar que praticamente todos os governadores de Estados sede apresentaram solicitações para melhorias voltadas ao planejamento, aparelhamento e aperfeiçoamentos das atividades dessa área.

Segundo o Ministério do Turismo, há que se aproveitar a Copa do Mundo para acelerar a capacitação dos trabalhadores que lidam direta ou indiretamente com a atividade turística. Nesse aspecto, deve-se dar um salto qualitativo e quantitativo nessa área. Está prevista a qualificação de profissionais no aprendizado dos principais idiomas estrangeiros, com a meta de treinamento de cerca de 300 mil pessoas até 2014.

Os serviços de hospitalidade (hotelaria, gastronomia, lazer e atendimento aos turistas) serão inteiramente privados, podendo contar com financiamentos do BNDES, dentro das condições normais para o setor. O volume de investimentos nessa área será definido pela necessidade de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

suprir o déficit de oferta, considerando a capacidade atual e a demanda estimada de turistas com a Copa.

Quanto à infra-estrutura, as questões fundamentais envolvem a mobilidade urbana, os transportes públicos, os aeroportos e as arenas esportivas. É importante observar que o impacto desses investimentos na economia será considerável e de longo prazo.

Um primeiro conjunto de investimentos necessários é nos estádios e nos respectivos entornos, valores estimados pelo Ministério de Turismo entre 8 a 10 bilhões de reais, parte com recursos privados e parte com recursos de Governos Estaduais e Municipais.

No tema da mobilidade urbana, é importante dizer que a União deverá apoiar os Estados na aceleração de obras diretamente ligadas à Copa como as linhas de metrô que interliguem o aeroporto com a arena e com a rede hoteleira, por exemplo.

É necessário ter um plano específico para resolver os gargalos nos aeroportos. As obras necessárias na maioria deles já estão incluídas no PAC. Deve-se aproveitar a Copa para poder ter um receptivo nas sete cidades-sedes que têm portos. Os navios podem ser uma complementação do sistema de acomodação.

Para potencializar eventos antes, durante e depois da Copa, torna-se necessário, nos 65 destinos indutores, melhorar os centros de convenções, a sinalização turística, as condições de acesso aos produtos turísticos, bem assim recuperar também o patrimônio histórico. No que tange ao turismo, a Copa não afeta apenas as 12 cidades sede, atingindo todo o conjunto de cidades com vocação turística. É o caso, por exemplo, na esfera do Rio de Janeiro, de Angra dos Reis, Parati, Búzios, Petrópolis. Quem vai a Belo Horizonte alcança Ouro Preto, Tiradentes e assim por diante.

Nesse sentido, com base no item 18.1.7. do Parecer Preliminar aprovado²⁴ e dada a relevância do evento para o País, propomos um conjunto de emendas de Relator Geral com vistas à alocação de recursos para ações nas áreas de mobilidade e infra-estrutura urbana, segurança e turismo, prioritariamente nos estados que sediarão a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

8. EMENDAS DO RELATOR GERAL

Conforme definido na Resolução nº 1/2006-CN e no Parecer Preliminar aprovado pela CMO, as emendas de Relator visam precipuamente à correção de erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica. Como exemplo, citamos os ajustes necessários na despesa que decorrem da aprovação do relatório da receita, das adequações de classificação institucional, funcional ou programática e da permuta e compatibilização de fontes que permitem a otimização dos recursos disponíveis para a Relatoria.

Adicionalmente, o item 18 do Parecer Preliminar, com base no inc. III do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN25, autorizou o Relator Geral a elaborar emendas, nos seguintes termos:

“18. É vedada a apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valor de dotações constantes no PLOA 2010, exceto em razão do disposto neste Parecer Preliminar.

18.1 Com base no art. 144, inciso III, da Resolução nº 01/2006-CN, o disposto no item 0 não se aplica às iniciativas do Relator-Geral para possibilitar:

18.1.1 a apresentação da emenda de que trata o art. 47, § 3o, II, da Resolução 1/2006-CN;

²⁴ Item 18.1 da Parte Especial do Parecer Preliminar. Com base no art. 144, inciso III, da Resolução no 01/2006-CN, o disposto no item 18 não se aplica às iniciativas do Relator-Geral para possibilitar: (...) 18.1.7. a alocação de recursos com foco nas áreas de mobilidade e infra-estrutura urbana, segurança e turismo, prioritariamente nos estados que sediarão a Copa do Mundo de Futebol de 2014;

²⁵ Os Relatores somente poderão apresentar emendas programa ão da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender s específicas ões dos Pareceres Preliminares.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

- 18.1.2 a alocação de recursos em Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação do ICMS aos Estados Exportadores (art. 91 ADCT, CF) e o Auxílio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o Fomento das Exportações;
- 18.1.3 a revisão dos benefícios previdenciários;
- 18.1.4 o reajuste do salário-mínimo acima do previsto no PLOA/2010;
- 18.1.5 a reestruturação e o reajuste da remuneração de servidores públicos federais dos Poderes Legislativo e Executivo e dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público da União;
- 18.1.6 o reajuste do auxílio-alimentação dos servidores do Poder Executivo;
- 18.1.7 a alocação de recursos com foco nas áreas de mobilidade e infra-estrutura urbana, segurança e turismo, prioritariamente nos estados que sediarão a Copa do Mundo de Futebol de 2014.
- 18.1.8 o reforço de dotações orçamentárias nas áreas de agricultura, saúde, defesa, educação e outras apontadas pelos Relatores setoriais;
- 18.1.9 a alocação de recursos próprios não-financeiros (fontes 116 e 150) reestimados no Relatório da Receita aprovado em 28/10/09;
- 18.1.10 o atendimento do dispositivo no art. 42 do ADCT da Constituição Federal;
- 18.1.11 a composição de Reserva para atendimento de projetos de lei que concedam benefícios ou incentivos de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, que resultem em renúncias de receitas durante o exercício de 2010, sujeitos a deliberações de órgão colegiado permanente do Poder Legislativo, durante o exame de adequação orçamentária e financeira;
- 18.1.12 o atendimento de despesas identificadas no Anexo IV.7 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO 2010
- 18.1.13 a alocação de recursos em Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações, por meio de constituição de Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações, de natureza financeira.”

A planilha abaixo reproduz os limites autorizados para as emendas de relator (item 2.2), constante do demonstrativo da utilização da Reserva de Recursos que constou do Anexo III da Parte Especial do Parecer Preliminar aprovado na CMO.

PARECER PRELIMINAR AO PLOA 2010 - ANEXO III

DEMONSTRATIVO DA RESERVA DE RECURSOS (arts. 56 e 57 da Resolução nº 1/2006-CN)

	Valores em R\$ mil
1. RECURSOS TOTAIS	23.303.861
1.1 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA - SEQ.006068	4.738.861
1.2 - REESTIMATIVA DE RECEITAS - RELATÓRIO DA RECEITA	14.765.000
1.3 - AMPLIAÇÃO DA MARGEM FISCAL (PLN nº 90, DE 2009-CN)	3.800.000
2. DEDUÇÕES RELATIVAS A EMENDAS INDIVIDUAIS E OUTRAS DESPESAS - Art. 56 da Resolução nº 1/2006-CN	20.695.140
2.1 - ATENDIMENTO DE EMENDAS INDIVIDUAIS*	7.425.000
2.2 - DESPESAS DEFINIDAS NO RELATÓRIO PRELIMINAR E EMENDAS DE RELATOR	13.270.140
2.2.1 - Itens 18.1.2 a 18.1.7 e 18.1.10 a 18.1.12 da Parte Especial do Relatório Preliminar	12.155.140
2.2.2 - Item 18.1.8 da Parte Especial do Relatório Preliminar	1.000.000
2.2.3 - Item 18.1.9 da Parte Especial do Relatório Preliminar	115.000
3. RESERVA DE RECURSOS (DISPONIBILIDADES LÍQUIDAS PARA DISTRIBUIÇÃO) - Art. 57 da Resolução nº 1/2006-CN	2.608.721
3.1 - BANCADAS ESTADUAIS (25%)	652.180



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

3.2 - RELADORES SETORIAIS - BANCADAS E COMISSÕES (55%)	1.434.797
3.3 - RELATOR-GERAL - BANCADAS E COMISSÕES (20%)	521.744
EMENDAS DE COMISSÃO - ATENDIMENTO MÍNIMO (art. 57, §2º, da Resolução nº 1/2006-CN) (15%)	391.308

(*) R\$ 12,5 milhões por mandato parlamentar (item 9 do Relatório Preliminar)

Fonte: Anexo III – Demonstrativo da reserva de recursos – Parecer Preliminar ao PLOA 2010 / CMO.

Foram levados em conta, na elaboração do Substitutivo, as indicações apresentadas pelos Relatores Setoriais para a efetivação do disposto no Parecer Preliminar, inclusive ajustes técnicos ou adequação a dispositivos legais ou regimentais em emendas acolhidas. As recomendações para alocação de recursos em emendas ou programações específicas foram atendidas na medida das disponibilidades de recursos, nos termos dos demonstrativos anexos a este Relatório.

Também alocamos recursos nas emendas de bancada com o objetivo de garantir, no mínimo, os valores médios aprovados nos últimos três exercícios. O atendimento final de cada Bancada estadual consta do Anexo a este Relatório.

Todas as emendas elaboradas por esta Relatoria, e suas respectivas justificativas, integram demonstrativo específico anexo a este Relatório, de modo a subsidiar o trabalho de avaliação, por parte dos nobres Pares, das propostas de cancelamentos e recomposições apresentadas por este Relator.

9. PARECERES ÀS EMENDAS

Das emendas apresentadas, foram aprovadas total ou parcialmente 10.377 emendas, conforme demonstrativos anexos a este Relatório e consolidados nos quadros seguintes:

EMENDAS AO PLOA 2010 – TEXTO E DESPESA - SUBSTITUTIVO AO PLOA 2010			
TIPO DE EMENDA	Emenda (Modalidade)	Nº Emendas	Valor
Emendas de Texto		358	
Emendas à Despesa	BANCADA ESTADUAL	478	9.103.816.448
Emendas à Despesa	COMISSÃO	148	1.589.354.443
Emendas à Despesa	INDIVIDUAL	9.393	7.411.901.500
TOTAIS		10.377	18.105.072.391

EMENDAS AO PLOA 2010 – DESPESA - DETALHAMENTO

Emenda (Modalidade)	Emenda (Tipo)	Decisão Parecer	Nº Emendas	Valor Atendido
BANCADA ESTADUAL	APROPRIAÇÃO	APROVADA	10	304.301.870
		APROVADA PARCIALMENTE	417	8.176.377.263
	REMANEJAMENTO	APROVADA	13	122.182.000
		APROVADA PARCIALMENTE	34	500.955.315
		INADMITIDA	3	0
		RETIRADA PELO AUTOR	1	0
COMISSÃO	APROPRIAÇÃO	APROVADA	3	81.752.331
		APROVADA PARCIALMENTE	111	1.224.775.106



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

EMENDAS AO PLOA 2010 – DESPESA - DETALHAMENTO

Emenda (Modalidade)	Emenda (Tipo)	Decisão Parecer	Nº Emendas	Valor Atendido
		APROVADA	8	74.610.000
	REMANEJAMENTO	APROVADA PARCIALMENTE	21	208.217.006
		REJEITADA	5	0
		APROVADA	9.367	7.411.901.500
INDIVIDUAL	APROPRIAÇÃO	INADMITIDA	5	0
		RETIRADA PELO AUTOR	20	0
	CANCELAMENTO	REJEITADA	1	0
Total:			10.019	18.105.072.391

Fonte: Selor/PRODASEN

As emendas à receita constaram do Relatório próprio. A análise da admissibilidade das emendas de Relator Geral deverá constar do Relatório do Comitê de Admissibilidade de Emendas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do PLN nº 46, de 2009 (PLOA/2010) na forma do **Substitutivo** apresentado por esta Relatoria, que contempla as alterações decorrentes das propostas de parecer pela aprovação e pela aprovação parcial das emendas.

Brasília, 20 de dezembro de 2009.

Deputado GERALDO MAGELA

RELATOR-GERAL



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

QUADRO COMPARATIVO – DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO – 2009 / 2010

Função	2009 - LOA	2009 - LOA + Créditos	2009 - Empenhado	PLOA 2010 (a)	Ciclo Setorial	Substitutivo (b)	(b)-(a)
LEGISLATIVA	5.712,6	5.650,2	4.863,0	5.652,9	5.655,2	6.117,1	464,1
JUDICIÁRIA	20.733,8	20.684,6	19.474,4	22.126,5	22.183,1	22.378,7	252,2
ESSENCIAL À JUSTIÇA	4.986,8	5.153,3	4.644,8	5.154,5	5.208,4	5.298,4	143,9
ADMINISTRAÇÃO	21.647,6	19.155,3	15.282,0	27.003,5	26.679,7	27.694,3	690,8
DEFESA NACIONAL	25.912,4	29.511,5	23.913,4	29.832,3	30.172,6	30.352,2	519,8
SEGURANÇA PÚBLICA	6.587,4	8.705,3	6.871,0	6.490,4	6.619,2	7.245,7	755,3
RELAÇÕES EXTERIORES	1.676,0	1.768,9	1.451,3	1.946,0	1.945,6	1.945,6	-0,4
ASSISTÊNCIA SOCIAL	32.683,7	34.250,5	31.740,0	38.423,0	38.594,9	38.629,5	206,4
PREVIDÊNCIA SOCIAL	293.030,0	294.473,7	268.059,6	313.052,8	313.057,5	313.246,8	194,0
SAÚDE	54.739,9	59.241,8	51.989,6	57.642,4	58.731,8	59.310,2	1.667,8
TRABALHO	26.653,3	30.656,8	29.875,9	31.206,6	31.285,3	31.312,5	105,9
EDUCAÇÃO	36.483,3	39.113,0	33.363,8	44.805,5	45.221,3	45.733,8	928,3
CULTURA	1.269,8	1.300,7	960,1	1.289,6	1.500,1	1.650,1	360,5
DIREITOS DA CIDADANIA	1.601,3	1.800,4	1.306,1	1.868,2	1.972,3	2.066,6	198,4
URBANISMO	8.108,8	6.381,5	3.535,0	3.412,7	5.692,3	6.351,7	2.939,0
HABITAÇÃO	1.433,7	1.423,7	566,0	714,7	709,3	711,4	-3,3
SANEAMENTO	2.204,2	3.107,9	2.403,5	2.206,0	2.071,3	2.220,2	14,2
GESTÃO AMBIENTAL	4.144,7	4.240,7	2.904,3	4.475,8	4.347,1	4.565,1	89,3
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5.533,1	6.139,3	5.362,5	6.731,1	7.198,1	7.629,7	898,6
AGRICULTURA	17.692,2	17.967,1	14.887,9	16.116,5	17.039,0	17.507,3	1.390,9
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	5.648,9	5.642,0	4.177,4	4.995,2	4.839,5	4.952,8	-42,4
INDÚSTRIA	3.150,3	3.225,5	1.416,1	3.941,5	4.090,7	4.153,7	212,2
COMÉRCIO E SERVIÇOS	5.430,8	5.113,0	3.893,5	6.233,5	8.284,1	9.768,9	3.535,5
COMUNICAÇÕES	640,4	750,5	431,8	1.460,6	1.440,7	1.440,7	-19,8
ENERGIA	831,9	967,2	731,5	86.781,3	86.874,6	86.924,6	143,4
TRANSPORTE	14.973,3	17.996,7	13.546,7	22.132,8	22.188,2	22.729,4	596,6
DESPORTO E LAZER	1.397,7	1.461,8	741,4	406,2	1.140,0	1.708,0	1.301,8
ENCARGOS ESPECIAIS	951.904,9	1.051.754,2	1.032.587,0	1.065.559,7	1.065.511,3	1.069.509,1	3.949,4
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	24.635,1	20.093,6	0,0	21.161,3	31.054,1	23.431,4	2.270,2
TOTAL	1.581.447,8	1.697.730,4	1.580.979,8	1.832.823,0	1.851.307,3	1.856.585,5	23.762,5



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

QUADRO COMPARATIVO – DESPESAS POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO – 2009 / 2010

Orgão	Órgão	2009 - LOA	2009 - LOA + Créditos	2009 - Empenhado	PLOA 2010 (a)	Ciclo Setorial	Substitutivo (b)	(b)-(a)
01000	CÂMARA DOS DEPUTADOS	3.532,8	3.532,8	3.044,5	3.404,6	3.411,2	3.825,6	421,0
02000	SENADO FEDERAL	2.743,0	2.743,0	2.512,2	2.756,5	2.752,2	3.052,2	295,7
03000	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.283,4	1.283,7	1.144,4	1.329,9	1.329,9	1.334,1	4,2
10000	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	576,7	578,5	474,9	481,8	490,8	510,9	29,1
11000	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	869,4	882,4	866,0	871,3	886,3	886,7	15,3
12000	JUSTIÇA FEDERAL	11.373,5	11.519,8	11.146,5	6.665,4	6.682,5	6.771,5	106,1
13000	JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	314,3	314,8	302,5	349,0	349,0	349,5	0,5
14000	JUSTIÇA ELEITORAL	4.171,3	4.386,8	3.869,5	5.164,8	5.160,9	5.202,3	37,5
15000	JUSTIÇA DO TRABALHO	12.012,6	12.059,9	11.812,4	11.810,2	11.832,4	11.863,3	53,1
16000	JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	1.395,4	1.421,6	1.380,4	1.538,8	1.541,1	1.554,8	16,0
17000	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA				193,0	188,1	193,1	0,0
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	6.738,0	7.831,8	6.064,7	7.438,4	7.542,7	7.694,3	255,9
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	7.639,0	8.872,2	7.719,5	7.813,1	8.609,2	8.787,3	974,2
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5.978,7	6.877,5	5.351,8	6.696,9	7.012,0	7.418,6	721,7
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	19.359,2	19.085,5	15.578,5	23.184,5	23.077,0	23.077,0	-107,5
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	40.524,6	44.509,5	37.950,0	49.803,3	50.219,1	50.731,6	928,3
28000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	1.595,8	1.668,4	1.043,7	1.663,1	1.746,5	1.803,5	140,4
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	9.237,0	9.361,7	7.822,9	9.518,5	9.597,6	10.215,6	697,1
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	7.107,2	7.322,0	1.205,9	94.397,6	94.533,4	94.589,4	191,8
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	239.909,1	241.351,6	219.630,5	254.081,4	254.086,1	258.486,8	4.405,4
34000	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	3.341,3	3.345,4	3.148,2	3.520,5	3.559,3	3.636,3	115,8
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.892,0	1.985,0	1.647,2	2.146,3	2.145,9	2.145,9	-0,4
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	59.519,5	64.023,3	56.379,1	62.728,7	63.818,2	64.396,5	1.667,8
38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	42.032,4	46.251,6	43.875,8	46.424,4	46.492,2	46.519,3	94,9
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	12.973,4	15.832,5	12.471,0	16.758,8	16.815,1	17.280,3	521,5
41000	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	6.266,1	6.544,6	1.236,0	3.670,2	3.650,4	3.650,4	-19,8
42000	MINISTÉRIO DA CULTURA	1.361,0	1.389,3	1.055,0	1.376,4	1.586,9	1.736,9	360,5
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	3.532,6	3.521,4	1.522,9	3.473,1	3.501,7	3.521,7	48,7
47000	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	11.461,5	5.052,5	3.012,3	17.420,8	17.260,1	18.260,4	839,6
49000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4.691,8	4.617,5	3.167,0	4.556,2	4.400,5	4.513,8	-42,4
51000	MINISTÉRIO DO ESPORTE	1.400,5	1.464,8	743,9	407,7	1.141,6	1.709,5	1.301,8
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	51.381,9	55.503,1	47.026,4	59.672,3	59.961,9	60.164,6	492,3
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	12.961,6	14.829,6	12.205,2	4.927,3	5.430,6	6.120,5	1.193,3
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	3.028,2	2.689,1	1.539,9	857,2	2.905,4	4.390,2	3.533,0



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 46, DE 2009 – CN (PLOA 2010)

55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	32.698,9	34.261,1	31.740,1	38.721,3	38.891,6	38.926,3	205,0
56000	MINISTÉRIO DAS CIDADES	10.151,4	15.011,7	11.494,2	12.995,6	14.636,2	15.229,6	2.234,0
58000	MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA				484,1	676,3	748,6	264,5
59000	CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO				24,0	24,1	24,1	0,1
71000	ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	233.352,4	443.375,2	434.619,9	289.019,2	288.985,2	288.985,0	-34,2
73000	TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	155.253,3	158.108,4	157.044,8	152.252,9	152.257,5	156.255,3	4.002,4
74000	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	26.768,3	25.985,4	20.590,8	28.651,0	28.653,0	28.653,0	2,0
75000	REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	522.595,5	404.449,3	397.539,4	584.095,2	584.095,2	584.095,2	0,0
90000	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	8.423,1	3.886,4	0,0	9.477,7	19.370,5	7.274,0	-2.203,7
		1.581.447,8	1.697.730,4	1.580.979,8	1.832.823,0	1.851.307,3	1.856.585,5	23.762,5