



**CONGRESSO NACIONAL**  
**COMISSÃO MISTA DE PLANOS,  
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

PROJETO DE LEI  
ORÇAMENTÁRIA PARA 2011

(Projeto de Lei n.º 59/2010-CN)

**RELATÓRIO PRELIMINAR APRESENTADO  
COM EMENDAS**

**“Estima a receita e fixa a despesa da União  
para o exercício financeiro de 2011”**

**PARTE A - GERAL**

Senador GIM ARGELLO (PTB/DF)  
Relator-Geral

Deputado WALDEMIR MOKA (PMDB/MS)  
Presidente da CMO

Data: 12/11/2010



## **CONGRESSO NACIONAL**

*COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO*

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

---

Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 59, de 2010 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011”.

**RELATOR–GERAL: Senador GIM ARGELLO**

### **INTRODUÇÃO**

Em atendimento ao disposto no art. 51 da Resolução nº 01/2006-CN, submetemos ao plenário da Comissão Mista de Orçamento o Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 59, de 2010 – CN que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010”.

O citado projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, por meio da Mensagem nº 121, de 2010 – CN (n.º 531/2010, na origem), dando cumprimento ao disposto no art. 166, § 5º da Constituição Federal.

Nos termos do art. 52 da Resolução nº 01, de 2006 – CN, a estrutura básica deste Parecer Preliminar é formada por uma Parte Geral e uma Parte Especial.

A Parte Geral contempla visão geral do projeto, análise das metas fiscais implícitas na proposta orçamentária, sua compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como analisa as despesas por área temática e a programação orçamentária comparada com a execução do exercício anterior e o autorizado pela lei orçamentária em vigor, além de outros temas relevantes.

A Parte Especial, por sua vez, define as regras que deverão nortear o processo de apreciação da peça orçamentária, devendo necessariamente conter as condições para remanejamento e cancelamento de dotações pelos Relatores Setoriais e Relator-Geral: ajustes na despesa decorrentes da aprovação do Relatório da Receita, da reavaliação de despesas obrigatórias e da Reserva de Contingência; critérios para distribuição da Reserva de Recursos; competências temáticas dos Relatores Setoriais e Geral; orientações para apresentação e apreciação de emendas; limite global de valor das emendas individuais e origem dos recursos para seu atendimento; valor mínimo por bancada estadual para atendimento das emendas de apropriação; e medidas saneadoras para a correção de erros ou omissões.

### **PARTE “A” - GERAL**

#### **I – VISÃO GERAL DO PLOA 2010 E QUADROS COMPARATIVOS**

O valor total da proposta orçamentária para 2011 é de R\$ 2,048 trilhões, sendo destinado ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social o montante de R\$ 1,940 trilhão e ao Orçamento de Investimento das Estatais, R\$ 107,5 bilhões.



## CONGRESSO NACIONAL

### COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

#### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No bojo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, cumpre destacar a parcela referente ao Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal, no valor de R\$ 678,5 bilhões, de natureza meramente contábil, uma vez que não constitui despesa efetiva, mas mera troca da parcela dos títulos vencidos por títulos novos. Devido a essa especificidade e em razão do disposto no art. 5º, parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, este item deve figurar de forma destacada na lei orçamentária. Desconsiderando este valor, obtém-se o que se pode denominar de orçamento efetivo, que no caso do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social passa a ser de R\$ 1,262 trilhão. O valor total da proposta e a composição básica do orçamento da União para 2011, comparado com 2010, são apresentados na tabela a seguir:

#### PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS PARA 2010 e 2011 - Grandes Números

(R\$ bilhão)

Descrição	2010		2011	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
<b>1. Orçamento da União</b>	<b>1.832,8</b>	<b>1.832,8</b>	<b>2.048,1</b>	<b>2.048,1</b>
<b>2. Refinanciamento da Dívida Pública</b>	<b>588,9</b>	<b>588,9</b>	<b>678,5</b>	<b>678,5</b>
<b>3. Orçamento da União Efetivo (1 - 2) (*)</b>	<b>1.243,9</b>	<b>1.243,9</b>	<b>1.369,5</b>	<b>1.369,5</b>
3.1 Orçamento de Invest. das Estatais	94,4	94,4	107,5	107,5
3.2 Orçamentos Fiscal e Seg. Social	1.149,5	1.149,5	1.262,0	1.262,0
3.2.1 Orçamento Fiscal	728,9	692,8	799,0	749,3
3.2.2 Orçamento da Seg. Social (**)	420,6	456,7	463,0	512,7

Fontes: PLOA 2010/2011

(\*) Não inclui refinanciamento da dívida;

(\*\*) Despesas com saúde, previdência e assistência social. Das despesas do Orçamento da Seguridade Social, R\$ 49,7 bilhões são financiadas por transferências do Orçamento Fiscal. Para 2010 esse valor era de R\$ 36,1 bilhões.

Em relação à proposta de 2010, há um aumento de 9,8 % nas dotações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social efetivos e de 13,9 % no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. A comparação das receitas e despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) mostra que o Orçamento Fiscal financiará R\$ 49,7 bilhões das despesas da Seguridade Social. Para 2010, estimou-se esse montante em R\$ 36,1 bilhões.

A tabela seguinte demonstra a evolução do orçamento em termos de grupo natureza de despesa no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

#### Comparativo por Grupo Natureza de Despesa - GND

DISCRIMINAÇÃO / GND	PLOA 2009	LOA 2009	PLOA 2010 (a)	LOA 2010 (b)	PLOA 2011 (c)	(d) = (c) - (b)	
						Em R\$ 1,00 bi	
						VALOR	%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (GND 1)	169,19	168,8	183,06	184,15	199,59	15,44	8,38
OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND 3)	548,73	540,76	580,7	593,93	670,12	76,19	12,83
INVESTIMENTOS (GND 4)	37,99	47,62	44,51	58,11	51,44	-6,67	-11,48
INVERSÕES FINANCEIRAS (GND 5)	42,96	41,96	41,45	41,09	44,43	3,34	8,13
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)	27,43	25,93	21,16	21,18	21,19	0,01	0,05
<i>Recursos Livres</i>	9,05	8,42	9,48	5,03	7,95	2,92	58,05
<i>Recursos Próprios e Vinculados</i>	18,37	17,51	11,68	16,15	13,24	-2,91	-18,02
<b>SUBTOTAL (1)</b>	<b>826,3</b>	<b>825,07</b>	<b>870,88</b>	<b>903,49</b>	<b>986,77</b>	<b>88,31</b>	<b>9,77</b>
<b>SERVIÇO DA DÍVIDA (2)</b>	<b>758,76</b>	<b>756,39</b>	<b>867,56</b>	<b>867,56</b>	<b>953,79</b>	<b>86,23</b>	<b>9,94</b>
<i>Juros e Encargos (GND 2)</i>	127,08	124,71	110,4	110,4	169,87	59,47	53,87
<i>Amortização (GND 6)</i>	631,68	631,68	757,16	757,16	783,92	26,76	3,53
<i>Amortização Efetiva</i>	84,32	84,32	74,42	74,42	80,59	6,17	8,29
<i>Refinanciamento Div. Contratual e Mob.</i>	525,55	525,55	588,94	588,94	678,51	89,57	15,21
<i>Saldo Negativo do Bacen</i>	21,81	21,81	93,8	93,8	24,82	-68,98	-73,54
<b>T O T A L = (1) + (2)</b>	<b>1.585,06</b>	<b>1.581,46</b>	<b>1.738,44</b>	<b>1.771,05</b>	<b>1.940,56</b>	<b>174,54</b>	<b>9,86</b>

Fonte: SIGA BRASIL e PLOA 2011

Em termos gerais, a tabela indica que o PLOA 2011, em relação à lei orçamentária para 2010, prevê aumento das despesas com pessoal e outras despesas correntes - custeio, previdência e transferências constitucionais e legais - e redução dos investimentos. No entanto, em relação ao PLOA 2010, os investimentos propostos para 2011 são 15,6% superiores. Os investimentos programados na Lei Orçamentária para 2010, superiores aos do PLOA 2011, demonstram a importância da atuação do Congresso no incremento deste tipo de despesas durante a tramitação da proposta.

Quanto às despesas financeiras, as projeções indicam aumento das despesas com juros e com amortização efetiva. Verifica-se, porém, uma redução da previsão de recursos para cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil, que, de acordo com a Mensagem Presidencial, decorre do êxito da atuação do BACEN no enfrentamento à crise financeira internacional.

Despesas Primárias Obrigatórias versus Discricionárias - 2008 a 2011												
Despesas Primárias	Realizado 2008			Realizado 2009			Reprogramado 2010			PLOA 2011		
	Valor	%	% PIB	Valor	%	% PIB	Valor	%	% PIB	Valor	%	% PIB
Obrigatórias	388,3	74,5	22,65	449,3	73,6	14,29	495,9	74,7	14,07	548,8	73,1	14,53
Discricionárias	133,1	25,5	4,61	161,4	26,4	5,14	168,2	25,3	4,77	202,3	26,9	4,77
<b>Total</b>	<b>521,4</b>	<b>100,0</b>	<b>18,04</b>	<b>610,7</b>	<b>100,0</b>	<b>19,43</b>	<b>664,1</b>	<b>100,0</b>	<b>18,84</b>	<b>751,1</b>	<b>100,0</b>	<b>19,30</b>

Fonte: Quadro 11 do PLOA 2011.

O elevado grau de rigidez do orçamento da União é identificado pela dimensão da despesa primária de caráter obrigatório que corresponde a 73,1% do total das despesas primárias. Em percentual do PIB, a despesa obrigatória estimada para 2011 representa 14,5%. Esse percentual é inferior aos 22,6% observados em 2008. Quanto às despesas discricionárias, o projeto prevê gastos ao redor de 4,8 % do PIB, o mesmo percentual projetado para 2010.



## **CONGRESSO NACIONAL**

*COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO*

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

---

### **II – CENÁRIO MACROECONÔMICO**

A condução de uma política econômica pautada no equilíbrio fiscal, metas de inflação e regime de câmbio flexível aliado às medidas emergenciais adotadas no final de 2008 e início de 2009, permitiu ao país sair rapidamente da crise financeira internacional que culminou em setembro de 2008 e abateu a economia mundial nos três últimos anos.

Nos últimos anos, pequenas reduções da meta fiscal não têm significado desvio do propósito de manter a responsabilidade sobre o equilíbrio fiscal. A decisão de maiores gastos com investimentos públicos e a sustentabilidade do crescimento e do controle inflacionário norteiam o valor da meta fiscal. A entrada de capitais externos e o crescimento econômico fornecem um ambiente favorável para um leve afrouxamento da meta fiscal.

As expectativas para 2010 e 2011 são favoráveis ao crescimento do PIB. O orçamento prevê crescimento de 6,5% em 2010 e 5,5%, em 2011, semelhante à média da década de 60 que foi de 6,17%. A projeção do mercado, medida pela pesquisa Focus do Banco Central (Bacen), demonstra a mesma tendência, com maior crescimento em 2010 e menor em 2011.

A demanda doméstica foi apontada na Mensagem como a principal indutora do crescimento em 2009 e no primeiro trimestre de 2010. O consumo das famílias foi menos afetado pela crise, devido aos estímulos tributários concedidos pelo Governo e à elevação da renda real disponível.

Ainda do lado da demanda, os investimentos (formação bruta de capital fixo) mostraram forte recuperação, voltando ao patamar pré-crise, de dois dígitos, e alcançado 26% de crescimento, tanto no primeiro, quanto no segundo trimestre de 2010.

Do lado da oferta, o setor industrial apresentou forte recuperação, no primeiro e no segundo trimestre de 2010. Os principais fatores que contribuíram para esse comportamento foram as desonerações tributárias – nos setores automotivos, construção civil, eletrodomésticos e bens de capital – e a implementação ou ampliação de programas como o Minha Casa, Minha Vida. Quanto à agricultura, que sofreu forte retração em 2009, a expectativa é de crescimento em 2010, pois se prevê que a safra de grãos em 2010 alcance o patamar recorde de 2008.

Os principais fatores que poderão contribuir negativamente para o crescimento do PIB, frustrando a expectativa do PLOA 2011, são:

- retirada de estímulos ao consumo, como as desonerações tributárias da indústria automotiva;
- aumento da taxa básica de juros, que poderá levar ao encarecimento do crédito em geral e ao aumento da seletividade em novas concessões, afetando o consumo das famílias;
- o consumo com base no crédito às famílias poderá estar chegando ao seu limite, como mostra o aumento dos níveis de inadimplência.
- desaquecimento da economia mundial poderá ser um entrave para o crescimento econômico do Brasil. Como será visto a seguir, o saldo em transações correntes, que antes era superavitário, passou, após a crise, a ser deficitário e ainda não voltou à situação pré-crise.

A adoção de hipóteses realistas de crescimento real do PIB, da taxa de inflação esperada e da variação da taxa de câmbio, entre outros, é determinante para a elaboração de um orçamento equilibrado, pois pode afetar tanto as receitas como as despesas governamentais.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

O Projeto de Lei Orçamentária para 2011 assenta suas projeções fiscais tendo como pano de fundo a continuidade do crescimento econômico conjugada com inflação convergindo para a meta, conforme se observa na tabela a seguir.

### PARÂMETROS DO PLOA 2011

Parâmetros	Reprog 2010	PLOA 2011	Diferença
IPCA acum %	5,2	4,5	-0,7
IGP-DI acum %	8,68	4,5	-4,18
PIB real (%)	6,5	5,5	-1
PIB- R\$ bilhões	3524,4	3892,5	368,1
Taxa de Câmbio Média	1,8	1,84	0,04
Salário Mínimo	R\$ 510,00	R\$ 538,15	R\$ 28,15
Taxa de Juros - SELIC % a.a. dez	10,75	10,75	0

Fonte: Mensagem nº 121, de 2010- CN - PL nº 59, de 2010- CN

O crescimento real de 5,50% previsto para PIB em 2011, inferior ao valor reprogramado para 2010, é consistente com a expectativa de convergência da inflação para o centro da meta de 4,50% viabilizada pela manutenção da taxa de juros SELIC em 10,75% durante todo o exercício.

O salário-mínimo tem previsão de reajuste de R\$ 28,15, como resultado, apenas, da aplicação da variação esperada para o INPC, uma vez que pela regra atual não seria afetado pelo componente crescimento real do PIB visto que em 2009 a variação deste indicador foi negativa. De resto, espera-se uma relativa estabilidade na taxa de câmbio.

### III – METAS FISCAIS

#### Evolução dos Resultados e da Meta Primária

A tabela seguinte mostra que foram elevados e crescentes os superávits primários obtidos pelo setor público no período 2006-2008, graças ao desempenho do governo central.



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

#### EVOLUÇÃO DE RESULTADOS E METAS DO SETOR PÚBLICO, 2006-2011

Discriminação	Real				Metas										(f) = (e)-(d)
					2010					2011					
					Orçamento (a)		Reprogramado (Dec 7.247/10) (b)		(c) = (b)-(a)	Projeto de LDO (d)		Projeto de Lei Orçamentária (e)			
	2006	2007	2008	2009	R\$ Bi	% PIB	R\$Bi <sup>(1)</sup>	% PIB	R\$ Bi	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	
% PIB															
Setor Público	3,24	3,37	3,54	2,05	110,1	3,31	116,3	3,30	6,2	125,5	3,30	125,5	3,22	0,0	(0,08)
Governo Federal	2,18	2,23	(2,45)	(1,29)	78,5	2,36	82,8	2,35	4,4	89,4	2,35	89,4	2,30	-	(0,05)
Governo Central	2,17	2,23	2,37	1,35	71,8	2,16	75,8	2,15	4,0	81,8	2,15	81,8	2,10	-	(0,05)
Estatais Federais	0,01	0,00	0,08	(0,06)	6,7	0,20	7,0	0,20	0,4	7,6	0,20	7,6	0,20	-	(0,00)
Governos Regionais	1,07	1,14	1,09	0,76	31,6	0,95	33,5	0,95	1,9	36,1	0,95	36,1	0,93	-	(0,02)
<b>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social<sup>(2)</sup></b>															
Receita Primária	23,02	23,31	23,88	23,56	873,9	26,28	845,1	23,98	(28,8)	936,5	24,63	967,6	24,86	31,2	0,23
Despesa Primária <sup>(3)</sup>	20,98	21,14	21,54	22,26	831,9	25,02	802,9	22,78	(29,0)	886,7	23,32	917,9	23,58	31,2	0,26
Resultado Primário	2,05	2,17	2,33	1,31	42,0	1,26	42,2	1,20	0,2	49,8	1,31	49,8	1,28	0,0	(0,03)
PPI/PAC <sup>(4)</sup>	0,12	0,19	0,26	0,57	29,8	0,90	33,6	0,95	3,8	32,0	0,84	32,0	0,82	-	(0,02)
Resultado Primário II <sup>(5)</sup>	2,16	2,36	2,59	1,88	71,8	2,16	75,8	2,15	4,0	81,8	2,15	81,8	2,10	0,0	(0,05)
<b>Memorando<sup>(2)</sup></b>															
PPI/PAC <sup>(4)</sup>	0,12	0,19	0,26	0,57	29,8	0,90	33,6	0,95	3,8	32,0	0,84	32,0	0,82	-	(0,02)
Meta Federal sem PPI/PAC	...	...	...	...	48,7	1,46	49,3	1,40	0,6	57,4	1,51	57,4	1,47	-	(0,03)
Recebíveis de Itaipu	0,12	0,07	0,04	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Crescimento do PIB (%)	3,97	6,08	5,14	(0,19)	5	...	6,5	...	...	5,5	...	5,5	...	...	...

Fonte: Banco Central do Brasil; PL 59/10. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Valores da reprogramação.

<sup>(2)</sup> Inclui no resultado das estatais de 2006 a 2009 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

<sup>(3)</sup> Inclui como despesas as transferências a estados e municípios, discrepância estatística e, a partir de 2005, o PPI/PAC.

<sup>(4)</sup> Até 2009, PPI; a partir de 2010, PAC.

<sup>(5)</sup> Retira da meta as despesas com o PPI/PAC.

Em 2009, a meta primária foi alterada com o intuito de acomodar os efeitos da crise internacional e os compromissos com despesas obrigatórias volumosas (pessoal, previdência e programas sociais) que o governo federal assumiu em momento em que a perspectiva ainda era de receitas fartas. A Lei 12.053/09, de outubro, alterou a LDO 2009, determinando uma redução da meta de superávit primário para o setor público consolidado de 3,8% do PIB para 2,5% do PIB, sendo 1,4% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,2% para o Programa de Dispêndios Globais das estatais federais. Além disso, as empresas do Grupo Petrobras deixaram de ser consideradas na meta e o montante do PAC do exercício, para fins de abatimento da meta, iria de R\$ 22,5 bilhões, para R\$ 29,8 bilhões. A redução na estimativa de superávit primário de governos regionais para 0,90% do PIB deveu-se à previsão de que arrecadariam menos que no passado.

Apesar dessa mudança e de um imenso esforço de arrecadação federal, o superávit foi de apenas 2,05% do PIB, e as estatais federais apresentaram déficit.

A redução da meta fiscal foi temporária e deveria voltar ao patamar original com o novo surto de crescimento econômico. A LDO 2010 e o orçamento da União mantiveram a meta de superávit para o Programa de Dispêndios Globais das estatais federais em 0,2% do PIB, e restabeleceram para 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 (R\$ 33,5 bilhões), o resultado primário consolidado dos três níveis de governo para 2010 tem previsão de 3,3% do PIB, ou R\$ 116,3 bilhões.

Contudo, o resultado fiscal a ser alcançado em 2010 pode ser inferior, uma vez que o Executivo continua a ter a faculdade de não considerar como despesas os valores efetivamente realizados por conta de investimentos incluídos no chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incluindo seus restos a pagar. Na reprogramação orçamentária isso corresponde a R\$ 33,6 bilhões, passíveis de reduzir o superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade para 1,2% do PIB. Essa possibilidade de abatimento, que existe desde 2005, vem sendo rapidamente ampliada e foi usada em 2009.



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No acumulado até junho de 2010, o superávit do setor público consolidado foi de apenas 2,4% do PIB, enquanto que nos 12 meses encerrados em junho correspondeu a 2,1% do PIB. Os prognósticos do mercado, por sua vez, indicavam, em 10 de setembro, um superávit de 2,5% do PIB para o setor público em 2010.

Pela primeira vez, a LDO 2011 fixou nominalmente o esforço fiscal, em R\$ 125,5 bilhões, que, considerando o produto interno bruto estimado na proposta de orçamento para o próximo exercício (já ultrapassado à luz de recentes indicadores de volume e preços), corresponde a 3,22% do PIB. O mercado estima em 2,8% do PIB o superávit primário do setor público em 2011.

### Necessidades de Financiamento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (NFSP)

A tabela abaixo especifica o demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central previstos no PLOA 2011, comparando-os com as previsões da última reprogramação efetuada pelo Poder Executivo para 2010, e com a execução de 2008 e 2009.

DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2008-2011

Discriminação	2008		2009		2010		2011	
	Realizado				Reprogramação		Projeto de Lei	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
I.RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	717.442,2	23,88	740.627,8	23,56	845.068,8	23,98	967.626,1	24,86
I.1.Receita Administrada, Receita Federal do Brasil - SRFB, exceto RGPS	466.336,0	15,52	456.084,5	14,51	525.350,9	14,91	631.991,0	16,24
I.2.Arrecadação Líquida do RGPS - Regime Geral da Previdência Social	163.355,3	5,44	182.008,4	5,79	208.113,7	5,90	233.853,4	6,01
I.3.Receita Não Administrada pela SRFB	87.750,9	2,92	102.534,9	3,26	111.604,2	3,17	101.781,6	2,61
II.TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS - REPARTIÇÃO DE RECEITA <sup>(1)</sup>	128.507,2	4,28	120.131,4	3,82	133.967,0	3,80	162.690,1	4,18
III.RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II) <sup>(1)</sup>	588.935,0	19,60	620.496,5	19,74	711.101,8	20,18	804.936,0	20,68
IV.DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	521.433,4	17,35	610.758,2	19,43	664.060,7	18,84	751.187,9	19,30
IV.1.Pessoal e Encargos Sociais	134.799,6	4,49	155.822,0	4,96	167.334,1	4,75	184.362,6	4,74
IV.2.Benefícios da Previdência	201.423,7	6,70	226.312,5	7,20	253.808,1	7,20	275.111,9	7,07
IV.3.Outras Despesas Obrigatórias <sup>(2)</sup>	52.123,3	1,73	67.192,6	2,14	74.678,1	2,12	89.350,8	2,30
IV.4.Desp.Discrecionárias & Programa de Aceleração do Crescimento-PAC	133.086,9	4,43	161.431,2	5,14	168.240,4	4,77	202.362,5	5,20
V.RESULTADO PRIMÁRIO POR COMPETÊNCIA (II -IV)	67.501,6	2,25	9.738,2	0,31	47.041,1	1,33	53.748,1	1,38
VI.OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO	18.954,5	0,63	3.796,9	0,12	6.915,0	0,20	6.925,7	0,18
VI.1.Empréstimos Líquidos	273,0	0,01	(1.243,0)	(0,04)	720,7	0,02	720,2	0,02
VI.2.Subsídios Implícitos e Outras Despesas Extra-Orçamentárias	18.681,5	0,62	5.039,8	0,16	6.194,2	0,18	6.205,5	0,16
VII.AJUSTE CAIXA/COMPETÊNCIA	22.854,0	0,76	33.274,1	1,06	2.089,7	0,06	2.937,6	0,08
VIII.RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (V-V+VIII)	71.401,1	2,38	39.215,5	1,25	42.215,8	1,20	49.760,0	1,28
IX.DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO	(93,2)	(0,00)	3.227,7	0,10	-	-	-	-
X.RESULTADO PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (VIII+IX)	71.307,9	2,37	42.443,2	1,35	42.215,8	1,20	49.760,0	1,28
XI.RECURSOS PARA O PAC	-	-	17.934,8	0,57	33.558,4	0,95	32.000,0	0,82
XII.RESULTADO PRIMÁRIO CONFORME LDO, ART. 3º (X+XI)	71.307,9	2,37	60.378,0	1,92	75.774,2	2,15	81.760,0	2,10
XIII.JUROS NOMINAIS	(96.198,7)	(3,20)	(149.807,0)	(4,77)	(115.611,0)	(3,28)	(116.157,0)	(2,98)
XIV.RESULTADO NOMINAL (XII + XIII)	(24.890,8)	(0,83)	(107.363,8)	(3,42)	(39.836,8)	(1,13)	(34.397,0)	(0,88)
<u>Memorando:</u>								
XV.DESPESAS OBRIGATÓRIAS (IV.1 + IV.2 + IV.3)	388.346,6	12,92	449.327,1	14,30	495.820,3	14,07	548.825,3	14,10
XVI.DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL DAS DESPESAS (XII/IV)%	74,48		73,57		74,66		73,06	

Fonte: Quadro XI do projeto de lei orçamentária de 2011; STN-MF; SOP-MPOG; cálculos da Consultoria.

<sup>(1)</sup> Empenho liquidado.

<sup>(2)</sup> Considera: Abono Salarial, Seguro-Desemprego, Benefícios da LOAS, Renda Mensal Vitalícia, Sentenças Judiciais, Compensação a Desoneração das Exportações, Despesa de Custeio e Capital do FCDF, Complementação ao FUNDEB, Subvenções Econômicas e Subsídios.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

O exame desse demonstrativo, embora simplificado, permite notar que as receitas primárias brutas caem de 2008 para 2009 (passando a 23,6% do PIB), voltam a crescer na reprogramação para 2010 (24% do PIB), ultrapassando o recorde de 2008, e aumentam mais rapidamente em 2011, para 24,9% do PIB. Isso significa que a expectativa é de que a receita primária para 2011 supere a marca de 2008 em 1 ponto percentual do PIB. Por outro lado, a participação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, incluindo a arrecadação previdenciária, estaria em crescimento (de 1,3% do PIB), enquanto caem as demais receitas.

As transferências a estados e municípios aumentam de 3,8% do PIB em 2009 e na reprogramação de 2010, para 4,2% do PIB na proposta para 2011, pelo efeito combinado do aumento da arrecadação de tributos partilhados e da mudança na composição das receitas primárias.

O comportamento das despesas primárias esperadas para 2010 revela que deverá ocorrer uma redução dessa rubrica em relação a 2009, passando de 19,4% do PIB para 18,8% do PIB. Para 2011, prevê-se que as despesas primárias deverão equivaler a 19,3% do PIB, praticamente retomando o patamar de 2009. Esse desempenho deve ser creditado à elevação das despesas discricionárias e do Fundeb, uma vez que pessoal e benefícios previdenciários, na ausência de reajustes reais, caem em relação ao PIB.

Contudo, a evolução mais modesta das despesas obrigatórias no PLOA 2011, não deve encobrir a constatação de que há insuficiência de dotações para, pelo menos, atender à compensação a estados exportadores pela isenção do ICMS e ao eventual reajuste real de benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo.

Ainda assim, o demonstrativo mostra excelente tendência para o desempenho das contas federais, a partir dos resultados de 2009. Considerando as previsões do PLOA 2011, teremos queda substancial do déficit nominal, de 3,4% do PIB, para menos de 1% do PIB em 2011. Essa melhora expressiva deve-se à queda dos juros nominais apropriados pelo governo federal, como reflexo positivo, principalmente, do relaxamento da política monetária, além de maior crescimento econômico e maior superávit primário previstos para os dois últimos anos.

### **Evolução recente da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)**

Os expressivos superávits primários alcançados a partir de 2003 e a redução da parcela de juros líquidos têm permitido a queda nos níveis da dívida pública, antes em trajetória ascendente, e possibilitaram a adoção de medidas anti-cíclicas em 2009, sem comprometer a sustentabilidade fiscal de longo prazo.

A relação dívida líquida do setor público/PIB passou de 60,6%, em dezembro de 2002, para 41,4%, em junho de 2010, como mostra a tabela.

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO, 2002-2010  
(% do PIB)

	Dezembro								Junho
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Setor Público	60,6	54,9	50,6	48,2	47,0	45,1	38,4	42,8	41,4
Dívida Interna Líquida	44,6	43,5	42,5	44,9	48,0	52,5	49,3	52,0	51,2
Dívida Externa Líquida	16,1	11,4	8,1	3,3	(1,1)	(7,4)	(10,9)	(9,2)	(9,8)
Governo Federal e Bacen	37,9	34,0	31,0	30,9	31,1	30,7	24,2	29,7	28,6
Governos Regionais	22,6	20,9	20,0	17,9	16,6	15,2	15,0	13,9	13,5
Estatais Federais <sup>(1)</sup>	0,1	0,0	(0,4)	(0,6)	(0,7)	(0,8)	(0,8)	(0,8)	(0,7)

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração das Consultorias.

<sup>(1)</sup> Exclui Petrobras.



## **CONGRESSO NACIONAL**

*COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO*

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

---

A dívida externa respondeu pela maior parte dessa rápida queda, refletindo as alterações do câmbio, o acúmulo de reservas internacionais e os pagamentos de compromissos em moeda estrangeira. Esse recuo deu alguma margem para o governo aumentar os investimentos públicos, reduzir as desigualdades sociais e, na crise, estimular o investimento privado e o consumo, via desonerações tributárias.

Por ocasião do envio da proposta orçamentária para 2010, a expectativa era de que 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, o que já se mostrou inviável.

De fato, a expectativa oficial quanto à dívida na proposta de orçamento para 2011 é de que a relação decresça gradualmente para 39,6% do PIB, em dezembro de 2010, e para 36,8% do PIB, em dezembro de 2011. Contudo, o mercado não acredita nesse ritmo, uma vez que, na pesquisa Focus de 10 de setembro, a relação é de para 40,8% do PIB, em 2010, e de 39,5% do PIB, em 2011.

### **IV – COMPATIBILIDADE DA PROPOSTA COM O PPA E A LDO**

De acordo com o art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), o projeto de lei orçamentária anual será elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e com a própria LRF.

O Plano Plurianual 2008/2011 (Lei nº 11.653/08) estabelece, como regra geral, que todos os programas e ações orçamentárias estejam nele contidos. As exceções estão previstas nos arts. 22 e 23 dessa lei, que dispensam de discriminação no Plano as ações orçamentárias que se restrinjam a um exercício financeiro, as atividades e as operações especiais cujo valor total seja inferior a R\$ 75 milhões e os projetos cujo custo total estimado seja inferior a R\$ 20 milhões, o quais podem ser agrupados em rubrica genérica no PPA e detalhados pelo orçamento. Também são dispensados de discriminação no PPA (art. 1º, §1º) os programas destinados exclusivamente a operações especiais<sup>1</sup>.

Na análise da programação do PLOA 2011, verificou-se a existência de 139 ações que não constam do Plano Plurianual 2008-2011 vigente (lei sancionada e créditos especiais aprovados), sendo 97 projetos, 31 atividades e 11 operações especiais.

Tendo em vista que as bases de dados recebidas do Poder Executivo não contemplaram informações relativas às ações, como “data de início”, “data de término” e “valor total estimado”, ainda não é possível afirmar se as ações novas são plurianuais ou de grande vulto.

No caso das atividades, 5 delas têm valor superior a R\$ 75 milhões, o que indica que deveriam constar no PPA antes de serem incluídas no orçamento. Dentre as operações especiais, 6 superam esse valor. No caso das operações especiais, há maior plausibilidade em considerar a possibilidade de que tenham caráter anual, o que é menos provável no caso de atividades.

Em geral há necessidade de melhores informações e uma análise mais pormenorizada, que deverá ocorrer no âmbito das relatorias setoriais, com base em informações a serem solicitadas ao Poder Executivo, a fim de firmar decisão acerca da adequação ou não dessas ações com o PPA.

Cabe observar que se encontra no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 38, de 2010, que “Altera o Anexo I da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008-2011”. Diante disso, é provável que a existência deste projeto de revisão do PPA favoreça a incorporação de novas ações ou de programas no PPA, a fim de possibilitar a inclusão dessas novas ações no orçamento de 2010.

Relativamente à compatibilidade do PLOA com a LDO 2011 (Lei nº 12.309/10), o citado art. 5º da LRF exige demonstração de que a programação orçamentária está compatível com o Anexo de Metas Fiscais, o que foi formalmente atendido nas Informações Complementares.

---

<sup>1</sup> 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

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Quanto ao Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2011, lembramos que muitas ações incluídas por meio de emendas no Congresso Nacional foram vetadas. Assim, verifica-se que as ações constantes da lei publicada foram integralmente contempladas no PLOA 2011. Cumpre apenas observar que foi identificada uma alteração na codificação e no produto da ação “20B6 - Concessão de Bolsa-Formação a Policiais Militares e Civis, Agentes Penitenciários, Guardas Municipais, Bombeiros e Peritos Criminais, de baixa renda, pertencentes aos Estados-Membros”, sendo adotadas denominações semelhantes sob os códigos “00CA” e “00DS”; sem que, a nosso ver, tenha havido prejuízo quanto à compatibilidade.

## V – ANÁLISE POR ÁREA TEMÁTICA

A seguir, é apresentada análise da programação orçamentária constante da proposta orçamentária para o exercício de 2011 por Áreas Temáticas, comparada com exercícios anteriores, nos termos dos arts. 26 e 52, I, b, da Resolução nº 1/2006-CN.

### 1. INFRA-ESTRUTURA

O orçamento da Área Temática I – Infra-Estrutura abrange as programações de trabalho relativas às unidades orçamentárias (UO's) no âmbito do Ministério de Minas e Energia (32000), do Ministério dos Transportes (39000) e do Ministério das Comunicações (41000), compreendidas nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento.

O quadro abaixo demonstra a evolução das dotações orçamentárias previstas e aprovadas entre 2009 a 2011, exclusivamente para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do setor, classificados por Grupo de Natureza da Despesa (GND).

#### Orçamento Fiscal e Seguridade Social - PLOA 2011

##### Despesas Totais por Órgão e GND

R\$ milhões

Órgão	GND	Leis+Créditos 2009	Empenhado 2009	PLO 2010	LOA 2010	PLOA 2011
Ministério de Minas e Energia	1 Pessoal e Encargos Sociais	659,3	654,0	615,1	615,1	721,8
	2 Juros e Encargos da Dívida	0,9	0,2	0,4	0,4	0,1
	3 Outras Despesas Correntes	791,0	647,3	932,4	955,0	838,5
	4 Investimentos	68,8	44,5	73,0	132,2	67,3
	5 Inversões Financeiras	-	-	-	65,0	1,0
	6 Amortização da Dívida	2,7	2,5	2,4	2,4	2,2
	9 Reserva de Contigência	5.804,2	-	5.414,9	5.414,9	4.115,3
<b>Total MME</b>		<b>7.327,2</b>	<b>1.348,6</b>	<b>7.038,3</b>	<b>7.185,1</b>	<b>5.746,5</b>
Ministério dos Transportes	1 Pessoal e Encargos Sociais	2.755,5	2.729,2	2.690,7	2.690,5	2.874,3
	2 Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	0,9
	3 Outras Despesas Correntes	1.372,5	1.153,7	1.010,1	1.185,9	1.313,6
	4 Investimentos	12.558,9	11.008,1	12.696,2	13.409,9	16.724,0
	5 Inversões Financeiras	0,3	0,3	0,6	0,6	196,8
	9 Reserva de Contigência	3,4	-	361,0	361,0	-
<b>Total MT</b>		<b>16.691,0</b>	<b>14.891,5</b>	<b>16.758,7</b>	<b>17.648,2</b>	<b>21.189,8</b>
Ministério das Comunicações	1 Pessoal e Encargos Sociais	1.113,9	1.112,4	1.124,8	1.124,8	1.153,0



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

	3	Outras Despesas Correntes	372,7	257,7	463,7	463,9	559,2
	4	Investimentos	114,1	36,8	66,7	46,7	78,1
	5	Inversões Financeiras	-	-	0,2	0,2	400,0
	9	Reserva de Contigência	4.945,6	-	1.374,6	1.374,6	2.171,2
<b>Total MC</b>			<b>6.546,2</b>	<b>1.407,0</b>	<b>3.030,0</b>	<b>3.010,1</b>	<b>4.361,7</b>

Fonte: PLOA 2011

Para 2011, o Orçamento Fiscal e de Seguridade para os Ministérios de Minas e Energia (MME) e das Comunicações possui valor significativo alocado como reserva de contingência. No entanto, quanto ao MME, o valor previsto para 2011 teve redução de cerca de R\$ 1,3 bilhão, passando de R\$ 5,4 bilhões para R\$ 4,1 bilhões. No caso do Ministério das Comunicações, o valor previsto para a reserva passou de R\$ 1,4 bilhão, em 2010, para R\$ 2,2 bilhões para 2011.

O destaque para 2011, novamente, é o acréscimo de 31,7% do volume de investimentos previstos a cargo do Ministério dos Transportes, que passa de R\$ 12,7 bilhões no PLOA 2010 para R\$ 16,7 bilhões na proposta de 2011.

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas totais das empresas estatais federais constantes do Orçamento de Investimento do Setor de Infra-Estrutura, de 2009 a 2011.

### Infra-Estrutura - Orçamento de Investimento das Estatais Federais

#### Projeto de Lei Orçamentária entre 2009 e 2011, por Órgão

R\$ milhões

Órgão	PLOA 2009	PLOA 2010	PLOA 2011
Ministério de Minas e Energia	73.380,3	87.359,2	99.441,9
Ministério dos Transportes	0,04	0,04	0,04
Ministério das Comunicações	770,0	640,1	913,0
<b>Total</b>	<b>74.150,4</b>	<b>87.999,3</b>	<b>100.355,0</b>

Fonte: PLOA 2011

Pela tabela, verifica-se que predomina, nesse grupo, o orçamento de investimento do Ministério de Minas e Energia. O projeto encaminhado prevê gastos nesse Órgão de cerca de R\$ 99,4 bilhões em 2011, valor 35,5 % superior ao valor previsto para 2009 e 13,8 % maior do que para 2010.

### Infra-Estrutura - Orçamento de Investimento das Estatais Federais

#### Despesas Realizadas entre 2008 e 2010, por Órgão

R\$ milhões

Órgão	2008	2009	2010*
Ministério de Minas e Energia	50.601,8	68.099,4	49.866,7
Ministério dos Transportes	0,01	0,01	-
Ministério das Comunicações	214,2	234,8	151,5
<b>Total</b>	<b>50.816,0</b>	<b>68.334,2</b>	<b>50.018,2</b>

\* Realizado até 30/8/2010 – Fonte: DEST – Ministério do Planejamento



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No que tange às despesas efetivamente realizadas no período, observa-se, pela tabela acima, que, em 2009, o Ministério das Minas e Energia realizou despesas no valor de R\$ 68,1 bilhões, 92,8 % do total previsto para aquele ano. Quanto a 2010, os dados da execução até 30 de agosto, indicam que o MME gastou cerca de R\$ 50 bilhões, ou seja, 57,1 % de todo o orçamento anual.

Do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no âmbito do Orçamento Fiscal e de Seguridade de 2011, a área de Infra-Estrutura terá recursos de R\$ 17,4 bilhões, que representam 40 % do total do PAC constante no projeto da lei orçamentária para 2011, cujo valor é de R\$ 43,5 bilhões.

Do total para essa área, R\$ 17 bilhões destinam-se ao Ministério dos Transportes, especialmente para o DNIT, com R\$ 13,9 bilhões, e para a VALEC, com R\$ 2,3 bilhões. Para o Ministério das Minas e Energia há a previsão de recursos do PAC de R\$ 354 milhões.

## 2. SAÚDE

A proposta de orçamento para 2011 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 74,2 bilhões, sendo que desse total, cerca de R\$ 68,6 bilhões destinam-se a financiar ações e serviços públicos de saúde.

### Orçamento por Itens Selecionados de Despesa - Comparativo 2008 a 2011

(Em R\$ milhões)

Item de Despesa	Emp. 2008	Emp. 2009	Aut. 2010	PLOA 2011	Variação Nominal		
					2011/2008	2011/2009	2011/2010
<b>I - Ministério da Saúde (Total)</b>	<b>54.111,78</b>	<b>62.908,27</b>	<b>67.704,43</b>	<b>74.249,52</b>	<b>37,2 %</b>	<b>18,0 %</b>	<b>9,7 %</b>
<b>II - Inativos/Pensionistas+Dívidas + Fundo de Combate à Pobreza</b>	<b>5.441,59</b>	<b>4.638,01</b>	<b>4.992,25</b>	<b>5.685,26</b>	<b>4,5 %</b>	<b>22,6 %</b>	<b>13,9 %</b>
Inativos e Pensionistas	3.779,01	4.579,57	4.930,13	5.635,19	49,1 %	23,1 %	14,3 %
Dívida	62,58	58,44	62,12	50,07	-20,0 %	-14,3 %	-19,4 %
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	1.600,00				0,0 %	0,0 %	0,0 %
<b>III - Ações e Serviços de Saúde</b>	<b>48.670,19</b>	<b>56.813,82</b>	<b>60.881,22</b>	<b>68.563,77</b>	<b>40,9 %</b>	<b>20,7 %</b>	<b>12,6 %</b>
Outros Custeios e Capital (OCC)	42.998,61	50.119,98	53.197,01	60.209,61	40,0 %	20,1 %	13,2 %
Pessoal Ativo	5.671,58	6.693,83	7.684,21	8.354,16	47,2 %	24,7 %	8,7 %

Fonte: 2011 = PLN 59/2010-CN; Autorizado 2010 = Lei + Créditos até 30/09/2010; 2008 e 2009 = Valores Empenhados.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2011, consta ainda a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS com R\$ 174,4 milhões.

Em relação à dotação autorizada para 2010, o valor proposto para 2011 apresenta acréscimo nominal de 9,7% (R\$ 6,5 bilhões), enquanto que, em relação aos valores empenhados em 2008 e 2009, há crescimento de 37,2% e 18,0%, respectivamente.

No que se refere a ações e serviços públicos de saúde, há um acréscimo nominal de 12,6%, em relação a 2010; e acréscimos de 40,9% e 20,7%, em relação a 2008 e 2009, respectivamente.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos recursos pelas unidades orçamentárias do órgão Ministério da Saúde, comparando os valores do PLOA 2011 com os valores liquidados de 2008 e 2009 e com o valor autorizado para 2010.



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

## Orçamento por Unidade Orçamentária - Comparativo 2008 a 2011

(Em R\$ milhões)

Unidade Orçamentária	Liq. 2008	Liq. 2009	Aut. 2010	PLOA 2011	Variação Nominal		
					2011/20	2011/2009	2011/2010
36201 - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	1.036,07	1.614,10	1.659,35	2.429,72	134,5 %	50,5 %	46,4 %
36208 - HOSPITAL CRISTO REDENTOR S.A. - REDENTOR	92,38	116,90	100,29	115,24	24,7 %	-1,4 %	14,9 %
36209 - HOSPITAL FÊMINA S.A. - FÊMINA	56,20	64,00	51,14	57,24	1,9 %	-10,6 %	11,9 %
36210 - HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S.A. - CONCEIÇÃO	405,05	432,99	387,08	426,00	5,2 %	-1,6 %	10,1 %
36211 - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	4.375,00	4.988,46	5.037,80	5.084,59	16,2 %	1,9 %	0,9 %
36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA	486,52	563,67	579,52	662,56	36,2 %	17,5 %	14,3 %
36213 - AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR	154,92	163,63	174,54	201,99	30,4 %	23,4 %	15,7 %
36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	47.505,60	54.964,51	59.714,71	65.272,18	37,4 %	18,8 %	9,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>54.111,74</b>	<b>62.908,27</b>	<b>67.704,43</b>	<b>74.249,52</b>	<b>37,2 %</b>	<b>18,0 %</b>	<b>9,7 %</b>

Fonte: 2011 = PLN 59/2010-CN; Autorizado 2010 = Lei + Créditos até 30/09/2010; 2008 e 2009 = Valores Empenhados.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2011, consta ainda a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS com R\$ 174,4 milhões.

Deve-se mencionar o acréscimo de 9,3% das dotações do Fundo Nacional de Saúde – FNS, responsável por 87,9% dos recursos do Ministério da Saúde para 2011. A FIOCRUZ apresenta crescimento de 46,4%, enquanto a FUNASA sofre acréscimo de apenas 0,9% em relação ao autorizado em 2010.

Quando se analisa a proposta sob a ótica dos grupos de natureza de despesa, observa-se, em relação aos valores autorizados para 2010, uma redução de 27,8% nas despesas com investimentos, de 33,8%, nas despesas com juros e encargos da dívida e de 91,7%, nas inversões financeiras.

## Orçamento por GND – Comparativo 2008 a 2011

(Em R\$ milhões)

GND	Liq. 2008	Liq. 2009	Aut. 2010	PLOA 2011	Variação Nominal Acumulada		
					2011/2008	2011/2009	2011/2010
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	9.450,59	11.273,45	12.614,34	13.985,66	48,0 %	24,1 %	10,9 %
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	27,03	20,06	25,90	17,14	-36,6 %	-14,6 %	-33,8 %
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	41.934,75	48.081,06	50.325,91	56.894,34	35,7 %	18,3 %	13,1 %
INVESTIMENTOS	2.605,60	3.412,56	4.582,06	3.309,46	27,0 %	-3,0 %	-27,8 %
INVERSÕES FINANCEIRAS	58,23	82,76	120,00	10,00	-82,8 %	-87,9 %	-91,7 %
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	35,55	38,38	36,22	32,93	-7,4 %	-14,2 %	-9,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>54.111,74</b>	<b>62.908,27</b>	<b>67.704,43</b>	<b>74.249,52</b>	<b>37,2 %</b>	<b>18,0 %</b>	<b>9,7 %</b>

Fonte: 2011 = PLN 59/2010-CN; Autorizado 2010 = Lei + Créditos até 30/09/2010; 2008 e 2009 = Valores Empenhados.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2011, consta ainda a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS com R\$ 174,4 milhões.

Por outro lado, é de se notar que, dos R\$ 74,2 bilhões alocados no Ministério da Saúde para 2011, cerca de 76,6% (R\$ 56,9 bilhões) encontram-se em Outras Despesas Correntes, grupo no qual concentram-se os recursos transferidos pela União aos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) para o custeio das ações de assistência médico-hospitalar e de atenção básica à saúde, dentre outras.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Como evidenciado na tabela abaixo, é notória a concentração de recursos do Ministério da Saúde nas modalidades referentes a transferências a municípios (39,3%) e aos estados (25,9%), em comparações com as aplicações diretas (30,3%). Deve-se ressaltar que o incremento contínuo de transferências federais coaduna-se com a política de descentralização da gestão pública do setor (art. 198, I, da Constituição).

### Orçamento por Modalidade de Aplicação - Comparativo 2008 a 2011

(Em R\$ milhões)

Modalidade de Aplicação	Liq.	Liq.	Aut.	PLOA	Variação Nominal Acumulada		
	2008	2009	2010	2011	2011/2008	2011/2009	2011/2010
30 - TRANSF. A EST. E AO DF	13.158,51	15.000,60	19.602,35	19.264,41	46,4 %	28,4 %	-1,7 %
40 - TRANSF. A MUNICÍPIOS	22.464,01	25.223,95	23.389,14	29.174,68	29,9 %	15,7 %	24,7 %
50 - TRANSF. A INST. PRIVADAS	589,32	529,66	548,26	192,20	-67,4 %	-63,7 %	-64,9 %
70 - TRANSF. A INSTITUIÇÕES MULTIGOVERNAMENTAIS	30,93	49,09	21,50		-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %
71 - TRANSF. A CONSORCIOS PÚBLICOS			16,93		-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %
80 - TRANSF. AO EXTERIOR	402,80	442,21	350,75	99,23	-75,4 %	-77,6 %	-71,7 %
90 - APLIC. DIRETAS	16.533,56	20.598,29	22.511,41	24.167,62	46,2 %	17,3 %	7,4 %
91 - APLIC. DIRETA A ORG. FUNDOS E ENTIDADES	932,61	1.064,47	1.262,74	1.351,39	44,9 %	27,0 %	7,0 %
99 - A DEFINIR	0,00	0,00	1,35		-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>54.111,74</b>	<b>62.908,27</b>	<b>67.704,43</b>	<b>74.249,52</b>	<b>37,2 %</b>	<b>18,0 %</b>	<b>9,7 %</b>

Fonte: 2011 = PLN 59/2010-CN; Autorizado 2010 = Lei + Créditos até 30/09/2010; 2008 e 2009 = Valores Empenhados.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2011, consta ainda a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS com R\$ 174,4 milhões.

A tabela seguinte mostra os principais programas do Ministério da Saúde, por volume de recursos, comparando os valores propostos para 2011 com os liquidados em 2008 e 2009, e os autorizados para 2010.

### Orçamento dos Principais Programas - Comparativo 2008 a 2011

(Em R\$ milhões)

Programa	Liq.	Liq.	Aut.	PLOA	Variação Nominal Acumulada		
	2008	2009	2010	2011	2011/2008	2011/2009	2011/2010
0016 - GESTÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE	398,87	511,41	615,04	798,30	100,1 %	56,1 %	29,8 %
0122 - SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA E ESGOTO	876,65	768,72	907,95	818,50	-6,6 %	6,5 %	-9,9 %
0150 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS	331,60	372,35	375,59	413,24	24,6 %	11,0 %	10,0 %
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	6.035,39	7.014,76	8.313,78	8.986,91	48,9 %	28,1 %	8,1 %
0901 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	-	133,42	105,91	-	-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %
0905 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	-	1,17	1,15	-	-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	-	57,27	60,97	-	-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %
0909 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	-	82,76	120,00	-	-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %
1185 - REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA SAÚDE SUPLEMENTAR	154,84	163,46	174,19	201,18	29,9 %	23,1 %	15,5 %
1201 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO COMPLEXO DA SAÚDE	387,45	359,32	334,89	409,48	5,7 %	14,0 %	22,3 %
1214 - ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE	8.409,84	9.160,46	10.368,11	11.822,38	40,6 %	29,1 %	14,0 %



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

1220 - ASSISTÊNCIA AMBULATORIAL E HOSPITALAR ESPECIALIZADA	25.318,66	28.896,56	31.383,36	33.838,67	33,7 %	17,1 %	7,8 %
1287 - SANEAMENTO RURAL	302,76	335,20	207,62	296,00	-2,2 %	-11,7 %	42,6 %
1289 - VIGILÂNCIA E PREVENÇÃO DE RISCOS DECORRENTES DA PRODUÇÃO E DO CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS	266,05	291,57	306,61	330,51	24,2 %	13,4 %	7,8 %
1291 - SEGURANÇA TRANSFUSIONAL E QUALIDADE DO SANGUE E HEMODERIVADOS	271,57	339,32	408,71	505,36	86,1 %	48,9 %	23,6 %
1293 - ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS	4.415,78	5.548,87	5.015,99	5.722,21	29,6 %	3,1 %	14,1 %
1444 - VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS E AGRAVOS	2.421,75	3.606,88	3.395,92	3.615,49	49,3 %	0,2 %	6,5 %
8007 - RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	22,64	171,82	112,90	57,32	153,2 %	-66,6 %	-49,2 %
DEMAIS PROGRAMAS	4.497,89	5.092,95	5.495,75	6.433,96	43,0 %	26,3 %	17,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>54.111,74</b>	<b>62.908,27</b>	<b>67.704,43</b>	<b>74.249,52</b>	<b>37,2 %</b>	<b>18,0 %</b>	<b>9,7 %</b>

Fonte: 2011 = PLN 59/2010-CN; Autorizado 2010 = Lei + Créditos até 30/09/2010; 2008 e 2009 = Valores Empenhados.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2011, consta ainda a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS com R\$ 174,4 milhões.

Verifica-se que a maior parte dos dispêndios do Ministério da Saúde ocorre em Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada. Os R\$ 33,8 bilhões previstos nessa programação para 2011 representam um acréscimo de 7,8% em relação ao autorizado para 2010 (R\$ 31,4 bilhões). Desse total, R\$ 29,3 bilhões serão destinados ao pagamento dos procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar (MAC).

O programa Atenção Básica em Saúde, que congrega os recursos destinados a financiar as ações de expansão e consolidação da saúde da família e dos agentes comunitários de saúde em todos os municípios brasileiros, detém cerca de R\$ 11,8 bilhões, apresentando crescimento nominal de 14,0%, em relação à dotação autorizada para 2010. Quase todos os recursos desse programa integram o Piso de Atenção Básica – PAB, sendo R\$ 4,2 bilhões destinados à parte fixa e R\$ 6,7 bilhões à parte variável (saúde da família) do referido Piso<sup>2</sup>.

Releva notar que constam do PL nº 38, de 2010-CN (Revisão do PPA 2008-2011) e foram contempladas no PLOA 2011, as ações 12L5 – Construção de Unidades Básicas de Saúde – UBS – Nacional (com R\$ 565,00 milhões), no programa 1214; e 12L4 – Implantação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA – Nacional (com R\$ 250,00 milhões), no programa 1220.

Para o programa Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, a proposta prevê R\$ 5,7 bilhões, o que representa decréscimo nominal de 14,1% em relação a 2010. As principais ações desse programa, em termos de volume de recursos, são: Apoio para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais (R\$ 3,0 bilhões); Atendimento à População com Medicamentos para Portadores de HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (R\$ 846,7 milhões); Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde (R\$ 1,1 bilhões) e Manutenção e Funcionamento das Farmácias Populares (R\$ 470,5 milhões).

No que tange à área de saneamento, a proposta apresentou decréscimo de 9,9% em relação ao autorizado para 2010 nos programas “Serviços Urbanos de Água e Esgoto”, onde foi prevista a aplicação de R\$ 818,5 milhões em 2011. Já no tocante a “Resíduos Sólidos Urbanos”, a proposta para 2011, com R\$ 57,3 milhões, é 49,2% inferior ao autorizado para 2010. O Programa Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos, com R\$ 3,62 bilhões, apresenta acréscimo de 6,5% em relação a 2010.

<sup>2</sup> O PAB, implantado a partir de 1998, tem contribuído sobremaneira no processo da efetiva municipalização das ações e serviços de saúde e no aumento da equidade na alocação dos recursos. Compõem-se de uma parte fixa e de partes variáveis. A parte fixa corresponde a um valor por habitante, que varia de acordo com a capacidade de absorção de cada município no desenvolvimento de ações e serviços de saúde. As partes variáveis correspondem a incentivos financeiros destinados a ações estratégicas para a organização da atenção básica à saúde. As principais ações atualizadas pertinentes ao programa “1214 - Atenção Básica em Saúde” são: “8577 – Piso de Atenção Básica Fixo” e “20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família”.



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

## CUMPRIMENTO DO PISO DE APLICAÇÃO EM SAÚDE

O PLOA 2011 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 74,25 bilhões, o que representa cerca de 14,5% do Orçamento da Seguridade Social da União. Para financiar ações e serviços públicos de saúde, a proposta encaminhada pelo Poder Executivo consigna R\$ 68,6 bilhões, o que, à luz das normas vigentes, atende à determinação constitucional.

É de se lembrar que, em face de ainda não se ter aprovada a lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição Federal, 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”, e § 4º do ADCT)<sup>3</sup>. 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, expressa no art. 51, § 1º, da LDO 2011<sup>4</sup>. 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 subsequente.

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 2011 deve ter como base de cálculo o piso previsto para 2010 – podendo essa base mudar, caso a execução anual venha a superar o citado piso – e como fator de correção a variação nominal do PIB de 2010 em relação ao de 2009.

Efetuados esses cálculos, constata-se que o montante mínimo projetado para a saúde em 2011 é da ordem de R\$ 68,3 bilhões, o que coloca os R\$ 68,6 bilhões da proposta encaminhada pelo Poder Executivo em conformidade com o ditame constitucional, porquanto supera o mínimo estabelecido, conforme mostrado na tabela a seguir:

### AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE, DE 2008 A 2011

(Em R\$ milhões)

Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de Saúde)	EXERCÍCIOS			PLOA
	2008	2009	2010	2011
Gastos com ações e serviços de Saúde (a)	48.670,20	58.270,26	60.881,22	68.563,77
Variação nominal do PIB, do ano anterior (b)	112,32%	112,91%	104,60%	112,14%
Piso de aplicação calculado para o ano (c) = (a)*(b)	49.288,90	54.953,52	60.881,22	68.272,20
Diferença (d) = (a) - (c)	-618,70	3.316,74	0	+291,57

Obs: (a) Exercícios de 2008 e 2009 = valores empenhados; 2010 = piso de aplicação calculado para o ano, valores autorizados; e 2011 = PLOA 2011; (b) Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2006=R\$ 2.369.484,0; de 2007=R\$ 2.661.344,0; de 2008=R\$ 3.004.881,1; de 2009= 3.143.014,7; e de 2010= 3.524.426,7 (c) piso de aplicação calculado.

<sup>3</sup> 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. (...)

§4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.”

<sup>4</sup> Nos termos do § 1º do artigo 51 da LDO 2011 (Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010), “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, as transferências de renda a famílias e as 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”.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

### 3. INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE

O Orçamento da Área Temática III contempla os Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente.

Relativamente ao Ministério da Integração Nacional, a proposta orçamentária de 2011 prevê recursos da ordem de R\$ 4,2 bilhões, nos quais não se incluem os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), que foram alocados ao órgão 74.000 – Operações Oficiais de Crédito. Em termos de classificação por grupo de natureza de despesa, as destinações em 2011 e nos três exercícios anteriores apresentaram a seguinte configuração:

#### Ministério da Integração Nacional (Em R\$ milhões)

GND	2008	2009	2010		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PL
Pessoal	632,5	781,9	870,4	539,1	827,8
Juros e Encargos	6,9	8,3	4,5	3,6	0,2
Despesas Correntes	528,0	719,2	1.092,9	465,6	355,4
Investimentos	4.049,0	4.643,5	7.300,1	1.387,5	3.033,4
Inversões	0,9	0,9	1,9	1,7	1,2
Amortização	13,4	16,9	8,8	8,8	-
<b>Total</b>	<b>5.230,7</b>	<b>6.170,7</b>	<b>9.278,6</b>	<b>2.406,3</b>	<b>4.218,0</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011

<sup>1</sup> Execução registrada no SIAFI até 12 de setembro de 2010.

Obs: Pequenas diferenças no total decorrem de arredondamento

Pela tabela acima, observa-se que o montante proposto para 2011, apresenta redução de 54,5% se comparado ao valor autorizado no exercício em curso. Essa redução deve-se às despesas com investimento, que tendo contado com uma dotação de R\$ 7.300,1 milhões em 2010, disporá no próximo exercício de apenas R\$ 3.033,0 milhões. Tal redução deve-se fundamentalmente ao programa “Resposta aos Desastres e Reconstrução”, para o qual foram previstos no R\$ 2.065,3 milhões em 2010 e está ausente da proposta para 2011. Observa-se ainda redução significativa nos programas de Infraestrutura Hídrica (R\$ 421,0 milhões) e de Desenvolvimento da Agricultura Irrigada (R\$ 310,0 milhões).

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 cinquenta por cento na Região Nordeste. Na proposta orçamentária para 2011, segundo informação complementar enviada pelo Poder Executivo, o dispositivo constitucional não foi atendido, uma vez que foi destinado a essa região 16 % conforme quadro abaixo:

REGIÃO	R\$ milhões	%
Centro-Oeste	71,1	16,0%
Nacional	86,1	19,4%
Nordeste	269,1	60,7%
Norte	9,4	2,1%
Sudeste	5,4	1,2%
Sul	2,1	0,5%
<b>Total</b>	<b>443,2</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2011.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Para o exercício de 2011, a proposta orçamentária do Ministério do Meio Ambiente soma R\$ 3,0 bilhões, conforme demonstrado, por grupo natureza de despesa, na tabela a seguir:

### Ministério do Meio Ambiente

(Em R\$ milhões)

GND	2008	2009	2010		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PL
Pessoal	886,7	1.030,1	1.202,5	726,6	1.114,4
Juros e Encargos	1,4	1,0	2,0	0,3	2,4
Despesas Correntes	587,0	598,2	920,3	311,6	912,2
Investimentos	50,2	35,1	92,6	3,4	89,0
Inversões	9,2	9,9	16,8	10,9	16,1
Amortização	3,4	2,1	-	-	0,5
Reserva de Contingência	-	-	1.482,4	-	831,3
<b>Total</b>	<b>1.537,9</b>	<b>1.676,4</b>	<b>3.716,6</b>	<b>1.052,8</b>	<b>2.965,9</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011

<sup>1</sup> Execução registrada no SIAFI até 12 de setembro de 2010.

Obs: Pequenas diferenças no total decorrem de arredondamento

Conforme os dados apresentados, o montante proposto para 2010 apresenta redução de 20,2% se comparado ao valor autorizado no exercício em curso. Contudo, ao se comparar com os valores liquidados em 2009, o aumento de recursos é de 77%.

Nos dados da tabela acima, cumpre destacar a destinação de R\$ 831,3 milhões (28% do total de recursos do órgão) para “Reserva de Contingência”. No que tange às despesas com investimentos, o PLOA 2011 indica uma redução de 3,9% em relação ao autorizado em 2010, porém, quando comparado aos valores liquidados em 2008 e 2009 é inegável que há uma substancial elevação nas dotações para essa rubrica.

#### 4. EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE

O orçamento da Área Temática IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte para o exercício de 2011 contempla um volume de R\$ 72,8 bilhões. A tabela abaixo mostra a execução da área temática IV por órgão. Considerado o total dos quatro ministérios, houve aumento da despesa executada da ordem de 24,1%, de 2008 para 2009. Caso o valor autorizado para 2010 venha a ser executado plenamente, verificar-se-á acréscimo de 36,9% em relação a 2009. O valor proposto para 2011 apresenta acréscimo de apenas 6,7% em relação ao valor autorizado para 2010.

#### ÁREA TEMÁTICA IV – EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE

(POR ÓRGÃO)

R\$ milhões

ÓRGÃO	2008	2009	2010 <sup>1</sup>		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	PL
24000 – Ministério da Ciência e Tecnologia	5.175,6	5.825,2	7.857,3	3.217,1	7.299,3
26000 – Ministério da Educação	33.014,1	41.798,9	55.945,7	28.877,9	62.569,6
42000 – Ministério da Cultura	982,5	1.222,2	2.307,0	516,9	1.651,7



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

51000 – Ministério do Esporte	965,8	984,7	2.125,6	120,3	1.287,5
<b>Total</b>	<b>40.138,0</b>	<b>49.831,0</b>	<b>68.235,6</b>	<b>32.732,2</b>	<b>72.808,1</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011.

1 Execução registrada no SIAFI até 12/09/2010.

O PLOA 2011 apresenta aumento, relativamente ao valor autorizado para 2010, somente para o Ministério da Educação – MEC (11,8%). Na mesma comparação, houve redução de 7,1% para o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, de 28,4% para o Ministério da Cultura – MinC e de 39,4% para o Ministério do Esporte –ME. Observe-se, no entanto, que os dois últimos órgãos citados geralmente recebem expressivo aporte de recursos em decorrência das emendas apresentadas durante a tramitação do orçamento no Congresso Nacional. Assim, caso a comparação seja feita entre os números do PLOA 2010 (que não constam da tabela) e os do PLOA 2011, os percentuais de crescimento passam a ser os seguintes: MCT, 9,1%; MEC, 25,6%; MinC, 20,0%; e ME, 215,8%. O substancial aumento das dotações propostas para o Ministério do Esporte em 2011, relativamente à proposta de 2010, decorre das despesas com a preparação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

A tabela a seguir mostra as despesas da Área Temática IV distribuídas por GND.

#### ÁREA TEMÁTICA IV

#### (POR GND)

R\$ milhões

GND	2008	2009	2010 <sup>1</sup>		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	PL
1 – Pessoal e Encargos Sociais	18.879,6	22.617,7	27.096,4	16.321,3	28.761,5
2 – Juros e Encargos da Dívida	38,4	19,5	4,8	1,7	5,7
3 – Outras Despesas Correntes	16.184,4	20.316,0	30.120,1	14.776,0	33.525,1
4 – Investimentos	4.830,8	6.469,7	10.618,1	1.539,1	10.130,6
5 – Inversões Financeiras	91,2	343,9	383,9	89,5	369,4
6 – Amortização/Refinanciamento da Dívida	113,5	64,0	12,3	4,7	15,7
9 – Reserva de Contingência	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>40.138,0</b>	<b>49.830,8</b>	<b>68.235,6</b>	<b>32.732,3</b>	<b>72.808,0</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011.

1 Execução registrada no SIAFI até 12/09/2010.

Em relação aos valores autorizados para 2010, devem-se destacar as seguintes alterações contidas no PLOA 2011: aumento de R\$ 1,7 bilhão nas despesas com pessoal e encargos sociais; acréscimo de R\$ 3,4 bilhões em outras despesas correntes; e redução de R\$ 0,5 bilhão em investimentos. Os demais grupos de despesa apresentam alterações de menor expressão.

Registre-se o crescimento das despesas de custeio (GND 3) e de investimentos (GND 4), que, em 2008, respondiam por 40,3% e 12,0% do total, respectivamente, e passaram a 46,1% e 13,9% na proposta em análise. Já o gasto com pessoal, que representava 47,0% do total em 2008, passou a 39,5% no PLOA 2011.

## 5. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO

A Área Temática V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano abrange as programações orçamentárias relativas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério das Cidades (MCID).



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

As tabelas abaixo buscam comparar os gastos por grupo de natureza de despesa e por programas para os dois ministérios que compõem a área temática. Sobre estes últimos dados, cumpre assinalar que os programas selecionados nas tabelas são aqueles que mais despertam a atenção dos Parlamentares e das Bancadas, para fins de propiciar soluções a problemas concretos em suas regiões, ensejando vasto número de emendas

Verifica-se que a execução orçamentária no período de 2007 a setembro de 2010 – segundo o conceito “despesa liquidada” – apresenta singulares diferenças entre ambos os Ministérios. Enquanto no MPOG, a relação entre valor liquidado e valor autorizado em 2008 (76%) e 2009 (79%) ficou abaixo do verificado em 2007 (82%), no Ministério das Cidades, esse percentual de execução orçamentária chegou a apresentar forte crescimento em 2009 (91%). No que tange a 2010, os dados de execução orçamentária até 27/09/2010 indicam que o MPOG executou 36% do seu orçamento, com destaque para as despesas com investimentos (44%) e outras despesas correntes (43%). O MCID, por sua vez, apresentou um baixíssimo nível de execução orçamentária até 27/09/2010 (11%), sendo que em outras despesas correntes teve apenas 4% de execução. Fato singular, visto que as despesas relativas ao Programa “Minha Casa Minha Vida” são enquadrados nessa categoria de despesa.

#### MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO - DESPESA POR GND

R\$ milhões

GND	2007		2008		2009		2010		PLOA 2011
	liquidado	%	liquidado	%	liquidado	%	liquidado (1)	%	
1 - Pessoal e Encargos	2.210,0	76%	2.388,2	76%	2.686,9	85%	1.882,2	36%	14.783,9
2 - Juros e Encargos	3,3	50%	2,6	60%	2,4	55%	1,2	29%	3,8
3 - Outras Despesas Correntes	992,2	90%	675,4	76%	757,5	72%	948,2	43%	1.222,4
4 - Investimentos	41,7	75%	39,1	73%	123,7	93%	55,1	44%	249,6
5 - Inversões Financeiras	604,6	100%	4,5	12%	148,3	41%	8,9	2%	3,5
6 - Amortização da Dívida	4,9	99%	4,2	100%	2,7	100%	0,4	8%	7,2
<b>Total</b>	<b>3.856,7</b>	<b>82%</b>	<b>3.114,0</b>	<b>76%</b>	<b>3.721,5</b>	<b>79%</b>	<b>2.896,0</b>	<b>36%</b>	<b>16.270,4</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011.

Os percentuais são os valores liquidados em relação aos valores autorizados

(1) Execução até 27/09/2010

No que se refere aos gastos por grupos de natureza de despesas, observa-se que o MPOG utiliza expressivas alocações em "Pessoal e Encargos Sociais" com o propósito de constituir reservas para ajustes nas despesas com os reajustes de salários dos servidores – inclusive os gastos com planos de cargos e salários –, com provimento de cargos e funções criados e ao pagamento de aposentadorias e pensões. Somente isso explica o valor autorizado para pessoal no ano 2010 ser 93,8% superior ao valor liquidado em 2009 e o expressivo aumento de 450% entre o executado em 2009 (R\$ 2,6 bilhões) e o previsto para 2011 (R\$ 14,7 bilhões). Por ser uma despesa previsível e estável, a despesa efetivamente incorrida tem se mantido aquém do projetado. Em 2007, executou-se 76% do autorizado, em 2008 manteve-se esse percentual e, em 2009, chegou-se a 85%. Para 2010, os dados de execução até 27/09 mostram-se bastante baixos (36%).



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Quanto às "Outras Despesas Correntes", sua execução orçamentária vem constantemente decaindo em termos percentuais: em 2007, foram executados 90% do autorizado, em 2008, 76%, e, finalmente, em 2009, 72% da despesa prevista foi liquidada. A elevação dos valores nominais em 2010 atendeu aos imperativos da realização do Censo Demográfico 2010. Para o ano 2011, sem o Censo, houve queda de 44% nos recursos alocados nesse grupo de despesa.

Os investimentos no ano de 2009 tiveram uma boa execução orçamentária (93%) e na proposta enviada ao Congresso para 2011 é possível identificar um aumento nominal expressivo em relação aos valores liquidados em anos anteriores.

### MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO - DESPESA POR PROGRAMAS

R\$ milhões

PROGRAMAS	2007		2008		2009		2010		PLOA 2011
	liquidado	%	liquidado	%	liquidado	%	liquidado (1)	%	
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	699,8	97%	742,9	97%	863,9	97%	655,5	62%	4.769,2
Apoio Administrativo	1.166,5	98%	525,7	43%	650,2	59%	467,1	22%	5.899,4
Informações Estatísticas e Geocientíficas	40,1	78%	848,5	99%	1.086,9	100%	1.312,0	55%	1.041,8
Compras Governamentais	19,3	87%	27,1	59%	39,8	100%	51,8	91%	71,0
Operações Especiais - Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais	-	-	-	-	148,3	41%	10,1	2%	2,0
Gestão da Política na Área de Planejamento	624,3	98%	20,8	31%	17,0	61%	17,2	51%	53,5
Inclusão Digital	1,2	99%	1,6	92%	3,9	5%	8,2	45%	21,3
Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	60,6	8%	61,4	38%	70,3	26%	32,0	7%	2.199,6
Brasil Universitário	-	-	0,4	80%	0,3	63%	0,5	97%	0,5
Esporte e Lazer da Cidade	-	-	-	-	-	-	-	-	200,0
Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos	-	-	703,3	100%	666,3	100%	312,8	48%	758,0
Demais Programas	1.244,9	94%	182,3	67%	174,5	98%	54,3	7%	1.254,0
<b>TOTAL</b>	<b>3.856,7</b>	<b>82%</b>	<b>3.114,0</b>	<b>76%</b>	<b>3.721,4</b>	<b>79%</b>	<b>2.921,5</b>	<b>36%</b>	<b>16.270,3</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011.

Os percentuais são os valores liquidados em relação aos valores autorizados

(1) Execução até 27/09/2010

No MCID o percentual orçamentário executado vem aumentando gradativamente. De 79% no ano de 2007, passou-se para 80% em 2008 e chegou-se a 91% em 2009. No entanto, para o ano de 2010 até setembro a execução orçamentária encontra-se bastante aquém do esperado (11%). Essa situação, no entanto, não representa tipicidade, pois nos anos anteriores os elevados níveis de execução têm se concentrado, sempre nos meses de novembro e dezembro.

A análise das despesas sob a ótica dos principais programas permite identificar um crescimento nos níveis de execução dos seguintes itens: 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto; 1128 - Urbanização, Regularização Fundiária e - Integração de Assentamentos Precários, 1138 - Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial e 1295 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. Já os programas 9989 - Mobilidade Urbana e 9991 - Habitação de Interesse Social tiveram decréscimos tanto na execução dos seus valores nominais como nos percentuais.



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

## MINISTÉRIO DAS CIDADES - DESPESA POR GND

R\$ milhões

GND	2007		2008		2009		2010		PL - 2011
	liquidado	%	liquidado	%	liquidado	%	liquidado (1)	%	
1 - Pessoal e Encargos	269,7	96%	303,8	97%	370,0	91%	247,5	68%	328,0
2 - Juros e Encargos	46,7	51%	29,5	87%	21,2	83%	10,5	32%	20,6
3 - Outras Despesas Correntes	1.202,0	94%	585,9	78%	5.915,6	97%	319,3	4%	13.494,7
4 - Investimentos	5.404,4	80%	5.891,3	80%	7.523,3	87%	1.244,0	15%	5.060,6
5 - Inversões Financeiras	-	-	-	-	21,5	98%	0	0%	94,8
6 - Amortização da Dívida	22,1	8%	80,8	71%	43,6	75%	38,0	34%	476,9
9 - Res. de Contingência	0	-	0	-	-	-	0	-	-
<b>Total</b>	<b>6.944,9</b>	<b>76%</b>	<b>6.891,3</b>	<b>80%</b>	<b>13.895,2</b>	<b>91%</b>	<b>1.859,3</b>	<b>11%</b>	<b>19.475,8</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011.

Os percentuais são os valores liquidados em relação aos valores autorizados

(1) Execução até 27/09/2010

## MINISTÉRIO DAS CIDADES - DESPESA POR PROGRAMAS

R\$ milhões

PROGRAMAS	2007		2008		2009		2010		PLOA 2011
	liquidado	%	liquidado	%	liquidado	%	liquidado (1)	%	
Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	-	-	-	-	5.250,0	100%	4,9	0%	12.650,0
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	1.910,2	86%	2.243,2	96%	3.060,7	95%	737,7	31%	2.369,0
Serviços Urbanos de Água e Esgoto	889,8	84%	951,0	89%	1.418,0	95%	210,2	18%	1.535,6
Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	718,3	99%	835,5	89%	1.021,8	94%	596,1	44%	1.143,1
Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	89,6	52%	84,5	63%	493,8	97%	37,3	6%	289,0
Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	85,1	97%	123,0	40%	428,4	77%	80,8	16%	214,0
Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	691,8	91%	1.659,1	71%	1.512,6	72%	16,7	1%	32,3
Habitação de Interesse Social	653,7	82%	465,6	95%	355,0	71%	13,0	6%	190,0
Mobilidade Urbana	468,8	73%	116,6	25%	50,4	19%	0,4	0%	56,0
Demais Programas	1.637,4	62%	412,8	75%	304,5	91%	162,0	33%	996,7
<b>TOTAL</b>	<b>7.144,7</b>	<b>79%</b>	<b>6.891,3</b>	<b>80%</b>	<b>13.895,2</b>	<b>91%</b>	<b>1.859,3</b>	<b>11%</b>	<b>19.475,7</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011.

Os percentuais são os valores liquidados em relação aos valores autorizados

(1) Execução até 27/09/2010



## CONGRESSO NACIONAL

### COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

## 6. FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO

A Área Temática VI compreende os seguintes órgãos orçamentários: Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério do Turismo, Encargos Financeiros da União, Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e Operações Oficiais de Crédito. A execução orçamentária desses órgãos, e os valores propostos para 2011, estão demonstrados na tabela a seguir.

### ÁREA TEMÁTICA VI – FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO – POR GND

R\$ milhões

GND	2008	2009	2010		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PLOA
1-Pessoal e Encargos Sociais	20.325,6	23.254,6	28.223,1	20.509,7	29.711,2
2-Juros e Encargos da Dívida	109.970,2	124.170,8	137.334,8	104.405,5	168.889,6
3-Outras Despesas Correntes	141.648,5	137.374,7	163.653,2	93.575,0	183.961,4
4-Investimentos	1.880,6	2.038,7	3.979,5	64,2	927,8
5-Inversões Financeiras	22.914,3	11.896,1	29.217,9	9.574,3	26.569,0
6-Amortização da Dívida	448.383,1	517.501,6	776.350,8	444.449,0	783.123,8
9-Reserva de Contingência	-	-	2.624,9	-	2.324,4
<b>TOTAL</b>	<b>745.122,3</b>	<b>816.236,5</b>	<b>1.141.384,2</b>	<b>672.577,7</b>	<b>1.195.507,2</b>

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF  
<sup>1</sup> Atualizado até 27/09/2010

Os dados acima indicam a manutenção da tendência de crescimento dos gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, e outras despesas correntes, assim como a redução dos já escassos investimentos feitos por órgãos que integram este setor.

A grande redução observada na previsão de investimentos decorre, principalmente, das características da programação do Ministério do Turismo. Na verdade, boa parte dessas dotações deverá ser recomposta durante a tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, uma vez que um grande número de emendas (individuais e coletivas) tem como objetivo direcionar recursos para investimentos a serem executados por esse Ministério.

### ÁREA TEMÁTICA VI – FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO – POR ÓRGÃO

R\$ milhões

Órgão	2008	2009	2010		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PLOA
Ministério da Fazenda	15.183,5	16.895,8	20.655,4	11.857,2	19.702,5
Min. Desenvolvimento, Ind. e Comércio Exterior	974,1	1.188,0	1.803,6	771,0	1.769,5
Ministério do Turismo	2.363,4	2.486,4	4.328,4	424,7	862,9
Encargos Financeiros da União	294.739,4	381.546,5	342.541,1	228.052,6	291.436,6
Transferências a Estados, DF e Municípios	142.864,4	136.467,8	157.651,0	94.531,4	174.392,1
Operações Oficiais de Crédito	12.704,6	16.041,7	30.309,5	9.568,5	32.849,7
Refinanc. da Dívida Pública Mobiliária Federal	276.292,9	261.610,2	584.095,2	327.372,3	674.493,9
<b>TOTAL</b>	<b>745.122,3</b>	<b>816.236,5</b>	<b>1.141.384,2</b>	<b>672.577,7</b>	<b>1.195.507,2</b>

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF  
<sup>1</sup> Atualizado até 27/09/2010



## CONGRESSO NACIONAL

### COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

#### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Vinculadas ao Ministério da Fazenda, encontramos unidades orçamentárias com caráter predominantemente regulador e fiscalizador, fazendo com que as dotações desse órgão estejam concentradas no pagamento de pessoal e manutenção da máquina administrativa. De um total previsto de R\$ 19,7 bilhões em dotações, cerca de 88,5% estão alocados a esses dois grupos de despesas, sendo R\$ 13,6 bilhões para pessoal e R\$ 3,9 bilhões para outras despesas correntes, enquanto para investimentos estão previstos apenas R\$ 389,9 milhões. Esses valores estão assim distribuídos entre suas unidades orçamentárias:

#### MINISTÉRIO DA FAZENDA (POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA)

R\$ milhões

Órgão	2008	2009	2010		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PLOA
M. da Fazenda	5.443,0	6.020,3	6.381,2	4.573,8	6.342,6
Secretaria da Receita Federal	6.551,1	7.321,9	8.027,2	4.973,9	7.871,0
Procuradoria-Geral F.Nacional	341,7	411,3	1.266,4	264,5	454,2
Banco Central do Brasil	1.969,5	2.183,8	2.469,7	1.748,9	2.350,5
Comissão de Valores Mobiliários	117,6	138,3	214,2	103,6	267,4
SUSEP	107,8	119,9	143,3	92,4	138,8
FCVS	624,1	625,3	584,6	60,3	455,5
F. Estab. do Seguro Rural	1,1	16,5	114,0	13,8	120,2
F. Esp. Trein. Desenvolvimento	16,3	44,4	38,4	19,2	35,9
Fundo de Garantia à Exportação	11,3	14,1	1.416,4	7,0	1.666,4
<b>TOTAL</b>	<b>15.183,5</b>	<b>16.895,8</b>	<b>20.655,4</b>	<b>11.857,2</b>	<b>19.702,5</b>

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF

<sup>1</sup> Atualizado até 27/09/2010

Já o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior apresenta os seguintes valores por unidade orçamentária:

#### MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA)

R\$ milhões

Órgão	2008	2009	2010		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PLOA
M. Desenv., Ind. Com. Exterior	167,9	237,1	361,0	107,7	454,7
INMETRO	419,9	503,4	540,7	399,0	609,2
INPI	196,1	220,9	250,2	151,8	254,6
SUFRAMA	180,2	219,6	570,1	110,4	351,4
FGPC	10,0	7,1	81,6	2,1	99,6
<b>TOTAL</b>	<b>974,1</b>	<b>1.188,1</b>	<b>1.803,6</b>	<b>771,0</b>	<b>1.769,5</b>

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF

<sup>1</sup> Atualizado até 27/09/2010

Na proposta orçamentária para o conjunto de unidades orçamentárias que integram o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observamos um decréscimo da ordem de 1,9% nos valores totais quando comparamos as dotações autorizadas para 2010 com aquelas propostas para 2011. Ao realizarmos a mesma comparação considerando cada unidade orçamentária em separado, verificamos que as reduções ocorreram na SUFRAMA. Ao cotejarmos, entretanto, os valores totais da SUFRAMA na proposta para 2011 aos propostos originalmente no PLOA 2010, verificamos também acréscimo da ordem de 11%. Isso decorre do grande interesse dos parlamentares que atuam na Amazônia Ocidental pelas ações desenvolvidas por essa autarquia e que, durante a tramitação legislativa da peça orçamentária, apresentaram número significativo de emendas orçamentárias que contribuíram para elevar o orçamento dessa unidade.

O Ministério do Turismo e a EMBRATUR aparecem com os seguintes valores:



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

## MINISTÉRIO DO TURISMO (POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA)

R\$ milhões

Órgão	2008	2009	2010		2011
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PLOA
Ministério do Turismo	2.200,1	2.358,8	4.128,5	325,1	622,3
EMBRATUR	163,3	127,6	199,9	99,6	240,6
<b>TOTAL</b>	<b>2.363,4</b>	<b>2.486,4</b>	<b>4.328,4</b>	<b>424,7</b>	<b>862,9</b>

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF

<sup>1</sup> Atualizado até 27/09/2010

Na Unidade Orçamentária 'Ministério do Turismo', observa-se significativa redução nos valores propostos para 2011 em relação aos autorizados para 2010, o que se explica, em boa medida, pelo fato de a maior parte de sua programação para 2010 ter sido derivada de emendas parlamentares. Para 2010, a proposta original do Poder Executivo previa apenas R\$ 666,6 milhões, mas a intervenção do Congresso Nacional garantiu a elevação desse valor para R\$ 4,1 bilhões, representando uma elevação de cerca de 519%. Dado o elevado interesse dos parlamentares pelas ações desenvolvidas pelo Ministério, acreditamos que, a exemplo do que ocorreu no ano passado, durante a tramitação da peça orçamentária no Congresso, as dotações do Ministério para 2011 sejam significativamente ampliadas.

## 7. JUSTIÇA E DEFESA

O projeto de orçamento para 2011 consigna dotação total de R\$ 73,4 bilhões para a Área Temática VII – Justiça e Defesa, cabendo, ao Ministério da Justiça, R\$ 11,0 bilhões e, ao Ministério da Defesa, R\$ 62,4 bilhões. Verifica-se um acréscimo nominal de cerca de 6,2% em relação à Proposta para 2010, que atingiu R\$ 69,2 bilhões.

No âmbito do Ministério da Justiça, a dotação divide-se entre as esferas fiscal e da seguridade social, não havendo programação no âmbito do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Já no Ministério da Defesa, o PLOA 2011 prevê dotação de R\$ 2,2 bilhões para a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO e de R\$ 570 mil para a Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON. Deduzindo-se esses valores da dotação total do Ministério da Defesa, alcança-se o montante de R\$ 60,2 bilhões para as esferas fiscal e da seguridade social no PLOA 2011.

A tabela que se segue apresenta dados sobre o montante empenhado em 2008 e 2009, o autorizado em 2010 e a dotação proposta para 2011, em relação ao PIB e à receita corrente líquida (RCL), para ambos os órgãos da área temática VII:

### EVOLUÇÃO DAS DESTINAÇÕES PARA JUSTIÇA E DEFESA EM % DO PIB E RCL

Órgão	Empenhado 2008		Empenhado 2009		Autorizado 2010		PL 2011	
	PIB	RCL	PIB	RCL	PIB	RCL	PIB	RCL
Min. Justiça	0,28	1,94	0,28	2,02	0,30	2,06	0,28	2,02
Min. Defesa	1,49	10,46	1,63	11,73	1,76	12,00	1,55	11,03

Fontes: IBGE, STN, Sistema Siga Brasil (dados atualizados até 18/09/2010) e PLOA 2011

Obs: PIB 2010 estimado pelo Decreto de Reprogramação nº 7.247/2010; RCL 2010 estimada pela STN



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Relativamente ao Ministério da Justiça, a representatividade de sua dotação global permanece relativamente constante perante o PIB. Também se mantém constante relativamente à RCL, a partir do crescimento havido de 2008 para 2009. Já no Ministério da Defesa, os dados projetam uma queda da dotação total em cotejo com o PIB e a RCL para o exercício de 2011 em relação a 2009 e 2010. Em relação ao exercício de 2008, a dotação da Defesa para 2011 mostra-se superior.

A seguir, é apresentada a evolução das dotações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para os dois órgãos da Área Temática VII:

#### EVOLUÇÃO DAS DESTINAÇÕES POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

Em R\$ Milhões

Órgão	GND	Empenhado 2009	PL 2010	Autorizado 2010	PL 2011	% PL2011/ Autorizado2010	% PL2011/ PL2010
Min. Justiça	1 – Pessoal	5.965,6	5.930,0	6.312,7	6.166,9	-2,3	4,0
	2 - Juros	18,5	31,1	31,1	33,8	8,5	8,5
	3 – Outras Despesas Correntes	2.134,6	2.360,9	2.777,8	3.143,4	13,2	33,1
	4 – Investimentos	675,2	953,6	1.281,7	1.397,4	9,0	46,5
	5 – Inversões Financeiras	5,9	3,1	4,0	4,9	21,9	56,5
	6 - Amortizações	41,3	60,9	60,9	58,2	-4,4	-4,4
	9 – Reserva de Contingência	0	178,9	178,9	212,5	18,8	18,8
	Subtotal	8.841,1	9.518,5	10.647,1	11.017,1	3,5	15,7
Min. Defesa	1 – Pessoal	39.559,4	42.678,8	43.252,5	44.317,4	2,5	3,8
	2 - Juros	330,6	958,1	953,0	882,5	-7,4	-7,9
	3 – Outras Despesas Correntes	6.411,7	6.706,9	7.480,4	8.077,2	8,0	20,4
	4 – Investimentos	4.805,8	6.935,4	9.360,6	6.345,0	-32,2	-8,5
	5 – Inversões Financeiras	4,0	285,8	267,5	6,2	-97,7	-97,8
	6 - Amortizações	171,6	556,2	561,2	566,7	1,0	1,9
	9 – Reserva de Contingência	0	57,4	57,4	35,3	-38,6	-38,6
	Subtotal	51.283,1	58.178,6	61.932,6	60.230,3	-2,7	3,5
<b>TOTAL</b>		<b>60.124,2</b>	<b>67.697,1</b>	<b>72.579,7</b>	<b>71.247,4</b>	<b>-1,8</b>	<b>5,2</b>

Fonte: Siga Brasil, dados atualizados até 18/09/2010

No âmbito do Ministério da Justiça, registra-se que 55,9% do total do orçamento são destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais (GND-1); 28,5% ao atendimento de despesas classificadas como GND-3 – Outras Despesas Correntes; e 12,7% ao GND-4 - Investimentos.

Combinando os dados das dotações por GND com os da tabela seguinte, que contém os gastos dos principais programas finalísticos do setor, verifica-se, no que tange ao Ministério da Justiça, o significativo aumento dos valores do GND 3 e do GND 4, como decorrência da criação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI. Em 2011, esse Programa ganha especial dimensão, principalmente em virtude de programações vinculadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas.



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Como destaques no exercício de 2011, cumpre citar o reforço do Programa Nacional de Segurança com Cidadania-PRONASCI (que passou de R\$ 1,5 bilhão, em 2010, para R\$ 2,1 bilhões, em 2011, o que representa uma evolução de 37%) e do Sistema Único de Segurança Pública- SUSP (que passou de R\$ 464 milhões, em 2010, para R\$ 628 milhões em 2011, o que representa um acréscimo de 35%).

No Ministério da Defesa, verifica-se que 73,4% do montante das dotações consignadas ao órgão são destinadas a atender despesas com o Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 44,3 bilhões); 11,5% são destinados a Outras Despesas Correntes; e 11,9%, alocados a Investimentos. Ressalte-se ainda que, incluídas nas despesas de pessoal, temos um substancial volume de recursos previstos para a subfunção orçamentária “272- Previdência no Regime Estatutário” (R\$ 27,2 bilhões), que juntamente com a subfunção “274- Previdência Especial” (R\$ 380 milhões), perfazem 45,8% dos recursos alocados na área de Defesa.

Quanto ao Ministério da Defesa, nota-se uma redução de 32,2% dos investimentos no PLOA 2011 em relação ao autorizado em 2010, mas o ritmo de execução dos investimentos neste exercício sugere que deve haver um volume grande de recursos inscritos em restos a pagar, o que pode justificar a redução dos investimentos em 2011.

Quanto ao grupo de despesas classificadas como “3-Outras Despesas Correntes”, os valores orçados para 2011 apresentam-se ligeiramente superiores aos autorizados para 2010, o que denota um acréscimo nominal da ordem de 8% em relação ao exercício anterior.

No exame por programas, em que pese os números absolutos serem relativamente pequenos, é importante consignar um aumento acima da média nas dotações destinadas a “Emprego e Preparo das Forças” e “Preparo e Emprego das Forças Combinadas”, com um acréscimo de 12%, e as ações destinadas a “Serviços de Saúde das Forças Armadas”, que tiveram um acréscimo de 27%.

### PRINCIPAIS PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO SETOR

Em R\$ milhões

Órgão	Programa (Cod/Desc)	2009		2010		2011
		Autorizado	Liquidado (Favorecido)	Autorizado	Liquidado (Favorecido)	Projeto de Lei
30000 - MINISTERIO DA JUSTICA	0150 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS	336,3	311,2	372,6	209,0	354,5
	0662 - PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CRIMINALIDADE	257,2	166,4	318,9	172,8	225,5
	0663 - SEGURANÇA PÚBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	103,9	89,5	96,3	66,2	121,2
	0699 - ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA	150,1	135,2	169,2	101,9	174,7
	1127 - SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP	316,9	234,7	464,7	34,8	628,3
	1353 - MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL	175,1	120,0	201,2	26,2	237,9
	1386 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	79,3	59,9	76,3	27,0	79,4
	1453 - NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA - PRONASCI	1.294,4	1.237,8	1.648,0	713,2	2.100,0
52000 - MINISTERIO DA DEFESA	0474 - RECURSOS DO MAR	131,3	95,4	3,5	1,7	3,5
	0181 - BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO - BRASIL CAMPEÃO	275,0	257,1	570,3	83,8	618,0
	0620 - PREPARO E EMPREGO DA FORÇA TERRESTRE	833,6	761,2	950,8	328,2	872,7
	0621 - PREPARO E EMPREGO DA FORÇA AÉREA	1.009,8	898,3	942,7	373,9	1.013,7
	0622 - PREPARO E EMPREGO DO PODER NAVAL	1.356,4	974,3	817,5	409,0	1.033,9
	0623 - SEGURANÇA DE VÔO E CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO BRASILEIRO	937,4	829,1	999,2	285,2	1.097,4
	0626 - REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL	2.609,9	1.016,6	4.286,2	1.677,7	2.348,2



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Órgão	Programa (Cod/Desc)	2009		2010		2011
		Autorizado	Liquidado (Favorecido)	Autorizado	Liquidado (Favorecido)	Projeto de Lei
	0627 - TECNOLOGIA DE USO AEROESPACIAL	89,4	54,4	191,5	30,9	338,7
	0628 - REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	509,7	452,7	486,0	83,6	427,0
	0629 - TECNOLOGIA DE USO NAVAL	188,0	185,3	122,1	31,8	257,5
	0630 - DESENVOLVIMENTO DA AVIAÇÃO CIVIL	340,4	265,6	385,0	211,1	375,1
	0631 - DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	429,2	320,5	540,4	48,4	498,8
	0632 - REAPARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA	1.560,9	1.374,2	1.365,6	345,2	913,9
	0637 - SERVIÇO DE SAÚDE DAS FORÇAS ARMADAS	1.226,6	1.219,5	1.361,2	954,0	1.706,8
	0642 - TECNOLOGIA DE USO TERRESTRE	122,8	105,1	134,7	43,4	121,1
	0643 - CALHA NORTE	247,9	182,2	376,8	12,6	68,0
	8032 - PREPARO E EMPREGO COMBINADO DAS FORÇAS ARMADAS	162,6	147,3	720,0	305,0	277,9

Fontes: SIAFI/Siga Brasil e PLOA 2011

## 8. PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO

A Área Temática VIII – Poderes do Estado e Representação compõe-se da programação orçamentária integral dos órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério Público da União, além da programação da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

O valor orçado para 2011 no âmbito desta Área soma R\$ 49,7 bilhões, incluídas as dotações do orçamento de investimento das estatais (R\$ 354,5 milhões). Esse valor é inferior ao montante autorizado para 2010, até o dia 25 do corrente, em R\$ 256 milhões.



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

#### Setor: 08 - PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO Detalhamento por Poder e Órgão 2009 a 2011\*

Tabela 1	Poder*	Órgão	2009		2010		2011	R\$ 1,00
			Autorizado (A)	Liquidado (B)	PLOA (C)	Autorizado (D)	PLOA (E)	% E/D
LEGISLATIVO		01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	3.494.849.061	3.197.027.245	3.404.611.073	3.825.271.365	4.092.418.168	106,98%
		02000 - SENADO FEDERAL	2.742.975.855	2.615.122.932	2.756.507.999	3.052.173.445	3.325.196.076	108,95%
		03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.283.671.104	1.277.553.107	1.329.945.593	1.334.097.924	1.344.708.429	100,80%
		<b>Subtotal</b>	<b>7.521.496.020</b>	<b>7.089.703.285</b>	<b>7.491.064.665</b>	<b>8.211.542.734</b>	<b>8.762.322.673</b>	<b>106,71%</b>
JUDICIÁRIO		10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	568.109.161	535.314.436	481.807.211	510.935.728	495.651.765	97,01%
		11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	886.935.091	877.062.874	871.334.177	889.370.642	922.127.955	103,68%
		12000 - JUSTIÇA FEDERAL	6.511.758.086	6.442.561.814	6.665.398.364	6.786.132.614	6.836.892.392	100,75%
		13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	320.756.649	314.662.144	348.979.287	350.040.837	361.136.340	103,17%
		14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	4.400.350.373	4.276.635.037	5.164.848.745	5.217.137.354	4.368.872.698	83,74%
		15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	11.091.708.903	11.014.241.521	11.810.177.826	11.904.265.033	12.338.805.151	103,65%
		16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	1.421.579.467	1.418.807.297	1.538.831.016	1.558.520.820	1.621.610.338	104,05%
		17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA			193.043.068	173.714.182	198.919.644	114,51%
	<b>Subtotal</b>	<b>25.201.197.730</b>	<b>24.879.285.124</b>	<b>27.074.419.694</b>	<b>27.390.117.210</b>	<b>27.144.016.283</b>	<b>99,10%</b>	
EXECUTIVO		20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	8.304.784.253	7.334.268.460	7.438.394.839	8.342.424.695	7.863.732.075	94,26%
		35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	2.096.962.945	1.762.366.788	2.146.270.616	2.422.844.566	2.192.512.421	90,49%
		58000 - MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	36.159.028	24.621.516				
	<b>Subtotal</b>	<b>10.437.906.226</b>	<b>9.121.256.764</b>	<b>9.584.665.455</b>	<b>10.765.269.261</b>	<b>10.056.244.496</b>	<b>93,41%</b>	
MPU		34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	3.345.387.818	3.264.906.853	3.520.470.728	3.604.271.763	3.684.047.727	102,21%
		53000 - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO			23.999.351	29.938.891	97.614.736	326,05%
		<b>Subtotal</b>	<b>3.345.387.818</b>	<b>3.264.906.853</b>	<b>3.544.470.079</b>	<b>3.634.210.654</b>	<b>3.781.662.463</b>	<b>104,06%</b>
	<b>Total</b>	<b>46.505.987.794</b>	<b>44.355.152.026</b>	<b>47.694.619.893</b>	<b>50.001.139.859</b>	<b>49.744.245.915</b>	<b>99,49%</b>	

Fonte: Siga Brasil

Dados atualizados até: 25/09/2010

1 - MPU separado do Poder Executivo para demonstração.

\* Excluídos os precatórios (ações 0005 e 0625) constantes do Poder Judiciário em 2009.

A maior parcela das dotações, cerca de 54%, está alocada nos órgãos do Poder Judiciário. Somente a Justiça do Trabalho concentra 25% do total da programação. Entre os Poderes, o Legislativo tem a menor participação nos recursos, com 17%; no entanto, foi o que obteve maior aumento em relação ao montante autorizado para 2010: 6,71%.

Entre os órgãos, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça detêm as menores participações, com 0,20% e 0,40%, respectivamente, muito embora o Conselho Nacional do Ministério Público tenha obtido incremento de 326% em suas dotações em relação ao valor autorizado para 2010.

No que se refere à alocação dos recursos por grupos, a tabela abaixo evidencia que o agrupamento de pessoal e encargos e o relativo a inversões financeiras foram os únicos contemplados com aumento das dotações, de 1% e 28%, respectivamente, em relação ao valor autorizado para 2010. No primeiro caso, por força especialmente da aprovação dos planos de carreira dos servidores do Legislativo; no segundo caso, por conta do aumento da participação da União no capital das Companhias Docas e da previsão da aquisição de imóveis, tanto para instalações de unidades judiciárias, quanto para acomodar representações brasileiras no exterior.



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

## Setor: 08 - PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO Detalhamento por GND 2009 a 2011\*

Tabela 2

R\$ 1,00

GND	2009		2010		2011		Evolução	
	Autorizado (A)	Liquidado (B)	PLOA (C)	Autorizado (D)	PLOA (E)	%	% E/D	% E/C
1-PES	33.984.134.640	33.629.657.020	35.097.347.711	36.299.459.507	36.828.893.312	74,04%	101,46%	104,93%
2-JUR	3.617.388	1.709.642	4.616.970	4.616.970	2.284.735	0,00%	49,49%	49,49%
3-ODC	8.331.534.922	7.491.946.279	9.211.502.509	9.702.017.792	9.361.445.640	18,82%	96,49%	101,63%
4-INV	3.364.278.160	2.599.848.394	2.940.956.552	3.320.803.475	2.847.917.348	5,73%	85,76%	96,84%
5-IFI	718.426.556	628.911.053	329.400.000	463.445.964	595.285.456	1,20%	128,45%	180,72%
6-AMO	3.176.660	3.079.638	3.208.308	3.208.308	3.120.958	0,01%	97,28%	97,28%
9-RES	100.819.468	0	107.587.843	207.587.843	105.298.466	0,21%	50,72%	97,87%
<b>Total</b>	<b>46.505.987.794</b>	<b>44.355.152.026</b>	<b>47.694.619.893</b>	<b>50.001.139.859</b>	<b>49.744.245.915</b>	<b>100,00%</b>	<b>99,49%</b>	<b>104,30%</b>

Fonte: Siga Brasil

Dados atualizados até: 25/09/2010

\* Excluídos os precatórios (ações 0005 e 0625) constantes do Poder Judiciário em 2009.

Como fica evidente, a destinação de recursos para investimentos caiu cerca de 14%. Tal trajetória deve estar relacionada com a mudança de postura em relação à obtenção de imóveis públicos, dando-se preferência pela aquisição de imóveis prontos (inversões financeiras), em detrimento da construção (investimentos).

## 9. AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, E PESCA E AQUICULTURA

O Projeto de Lei Orçamentária para 2011 propõe o valor de R\$ 12,8 bilhões para a Área Temática IX – Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pesca e Aquicultura, que compreende os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Pesca e Aquicultura (MPA).

### ÁREA TEMÁTICA IX – POR ÓRGÃO

R\$ milhões

ÓRGÃO	2010	2011
	Proposta	Proposta
20000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	7.813	8.115
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.556	4.306
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	484	378
<b>Total</b>	<b>12.853</b>	<b>12.799</b>

Fonte: PLOA 2010 e PLOA 2011

## MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA

A despesa orçamentária total proposta para o MAPA em 2011 é de R\$ 8,1 bilhões. Esses créditos abrangem todas as Unidades Orçamentárias e os Fundos que compõem a estrutura organizacional do Ministério, inclusive o orçamento de investimento da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo S. A. (CEAGESP – UO 22.212), cujo orçamento alcança R\$ 10,1 milhões; Centrais de Abastecimento de Minas Gerais, S.A. (CEASA/MG – UO 22.208), com R\$ 5 milhões; e Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG – UO 22.209), com gastos previstos da ordem de R\$ 2,3 milhões.



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o valor total das dotações consignadas no PLOA 2011 para o MAPA atinge R\$ 8,1 bilhões, montante 3,86% superior ao valor proposto em 2010 (R\$ 7,8 bilhões). A execução orçamentária deste órgão é feita por meio de quatro unidades orçamentárias. Na tabela a seguir, mostramos os valores liquidados por essas unidades no período 2008 a 2009, bem como os propostos para 2011.

#### MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO EXECUÇÃO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	R\$ milhões					
	2008	2009	2010			2011
	Liquidado	Liquidado	Lei	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PL
22101 – M. Agr., Pec. e Abastecimento	2.855,1	3.656,0	4.289,4	4.874,6	2.043,9	3.433,7
22202 – EMBRAPA	1.340,0	1.815,7	1.855,8	1.882,8	956,2	1.781,0
22211 – CONAB	1.087,2	3.389,7	2.807,7	2.895,5	1.306,8	2.837,9
22906 – FUNCAFÉ	27,2	22,4	42,4	42,3	5,4	45,1
<b>Total</b>	<b>5.309,5</b>	<b>8.883,8</b>	<b>8.995,3</b>	<b>9.695,2</b>	<b>4.312,3</b>	<b>8.097,7</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011

<sup>1</sup> Execução registrada no SIAFI até 12/09/2010

Na Proposta, os principais programas finalísticos, em volume de recursos, são:

- 0352 – Abastecimento Agroalimentar, com R\$ 2,8 bilhões;
- 1156 – Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio, com R\$ 357 milhões;
- 0365 – Minimização de Riscos no Agronegócio, com R\$ 251 milhões; e
- 0357 – Segurança da Sanidade na Agropecuária, com R\$ 161 milhões.

Note-se que a elevação das despesas fixadas para a área administrativa<sup>5</sup> (+ R\$ 179 milhões) é responsável por 62% do aumento das dotações do órgão (R\$ 290 milhões), o que, evidentemente, prejudica as alocações em áreas de grande importância para o desenvolvimento do setor como: Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia, Defesa Sanitária, Extensão Rural, entre outras.

Para 2011, a proposta orçamentária para a EMBRAPA alcança o valor de R\$ 1,78 bilhões, montante R\$ 32,9 milhões superior ao da proposta do ano anterior. Também no caso desta Unidade, a prioridade aos programas finalísticos será sacrificada para atender a gastos administrativos que apresentam aumento de R\$ 48,7 milhões.

A tabela abaixo demonstra que a proposta orçamentária da CONAB para 2011 (R\$ 2,8 bilhões) contém valores bem próximos àqueles inicialmente previstos nos três últimos exercícios.

Exercício	Projeto de Lei	Lei	Autorizado
<b>2007</b>	2.740.334.786	2.740.534.786	2.765.841.616
<b>2008</b>	2.797.101.131	2.802.121.141	2.844.670.541
<b>2009</b>	2.786.124.023	2.784.409.208	3.822.355.928
<b>2010</b>	2.807.704.680	2.807.704.680	2.895.459.706

Fonte: SIAFI e PLOAs 2007 a 2010

<sup>5</sup> Subfunção 122: Administração Geral



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

A tabela a seguir mostra as propostas de gastos do Ministério da Agricultura, por natureza da despesa, no período 2005 a 2011.

### MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

#### PROPOSTAS DE GASTOS POR GND - 2005 A 2011

GND	R\$ milhões										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Var. R\$ (11/10)	Var. % (11/10)	Var. R\$ (11/05)	Var. % (11/05)
1 - PESSOAL E ENC SOCIAIS	2.027	2.215	2.560	2.689	3.102	3.869	4.103	234	6,1%	2.076	102,4%
2 - JUROS E ENC DA DÍVIDA	18	13	10	1	0	3	3	0	0,0%	-15	-83,3%
3 - OUTRAS DESP CORRENTES	803	764	817	1.104	1.134	1.262	1.291	29	2,3%	488	60,8%
4 - INVESTIMENTOS	91	115	133	167	510	373	416	43	11,5%	325	357,1%
5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	2.043	2.259	2.400	2.400	2.300	2.300	2.300	0	0,0%	257	12,6%
6 - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	55	41	33	0,2	0	0	2	2		-53	-96,4%
<b>TOTAL</b>	<b>5.037</b>	<b>5.408</b>	<b>5.953</b>	<b>6.362</b>	<b>7.046</b>	<b>7.807</b>	<b>8.115</b>	<b>308</b>	<b>3,95%</b>	<b>3.078</b>	<b>61,1%</b>

Fonte: PLOAs 2005 a 2011

Percebe-se que, em termos relativos, a maior variação da proposta orçamentária do MAPA para 2011 em relação a 2010 se deu em investimentos com um aumento de 11,53%.

As dotações para pessoal e encargos sociais continuam seguindo o ritmo de crescimento apresentado na segunda metade da década anterior. A proposta para 2011, de R\$ 4,1 bilhões, supera em R\$ 234 milhões a de 2010. No intervalo de sete anos, os valores propostos para este grupo de despesa cresceram R\$ 2 bilhões a preços correntes, enquanto que as despesas com investimentos cresceram apenas R\$ 325 milhões no mesmo período.

### MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA

A proposta orçamentária para o exercício de 2011 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (49.000) engloba duas unidades orçamentárias: 49.101 – Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; e 49.201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Conforme tabela a seguir, o valor proposto para o órgão é de R\$ 4.306 milhões, sendo inferior em R\$ 250 milhões ao valor da proposta de 2010. O Programa de Trabalho para a Administração Central do MDA está sendo proposto dentro de um orçamento de R\$ 1,28 bilhões e o do INCRA em R\$ 3 bilhões.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

### UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

#### EXECUÇÃO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - 2006-2011

R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2006	2007	2008	2009	2010		2011
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado <sup>1</sup>	PL
49101 – Ministério do Desenvolvimento Agrário	614,7	937,2	853,0	1.117,3	1.372,8	313,5	1.278,3
49201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	2.660,4	2.859,2	2.527,7	2.656,8	3.281,6	1.299,6	3.027,5
<b>Total</b>	<b>3.275,1</b>	<b>3.796,4</b>	<b>3.380,7</b>	<b>3.774,1</b>	<b>4.654,4</b>	<b>1.613,1</b>	<b>4.305,8</b>

Fonte: SIAFI e PLOA 2011

<sup>1</sup> Execução registrada no SIAFI até 12/09/2010

A tabela abaixo traz um comparativo, por Grupo de Natureza de Despesa, entre a proposta orçamentária do MDA de 2011 e a de 2010. À exceção de investimentos, que tiveram um acréscimo de R\$ 144 milhões, os demais grupos sofreram decréscimo na previsão de gastos. A maior parte dessa redução incidiu em Outras Despesas Correntes – GND 3, onde houve um decréscimo de R\$ 262 milhões. A exemplo do ocorrido na proposta orçamentária de 2010, verifica-se novamente uma redução absoluta na previsão de gastos com pessoal do MDA da ordem de R\$ 36 milhões.

### MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

#### Proposta Por GND - 2010-2011

R\$ milhões

GND	2010		2011		Variação
	Valor	%	Valor	%	
1-PES	823,0	18,1%	786,8	18,3%	-36,2
2-JUR	10,1	0,2%	1,3	0,0%	-8,8
3-ODC	1.819,7	39,9%	1.557,7	36,2%	-262,0
4-INV	799,4	17,5%	943,9	21,9%	144,5
5-IFI	1.073,8	23,6%	1.011,8	23,5%	-62,0
6-AMORT	30,2	0,7%	4,3	0,1%	-25,9
<b>TOTAL</b>	<b>4.556,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.305,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>-250,4</b>

Fonte: PLOA 2011 e 2011

### MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA - MPA

A proposta do Executivo para 2011, da ordem de R\$ 378 milhões, revela uma previsão 22% menor em relação ao proposto para 2010 (R\$ 484 milhões).



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Este valor é distribuído a quatro programas, sendo dois, num total de R\$ 202 milhões, com características de atividade finalísticas (Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura).

O Programa Gestão da Política Aquícola e Pesqueira, com R\$ 84 milhões, é um misto de atividades meio e fim. Abarca, de forma não criteriosa, atividades de gestão, administração, publicidade, estudos, tipicamente meios para se alcançar metas, com atividades de fomento, capacitação e de apoio à extensão e assistência técnica, que possuem metas e fins em si mesmas. No Programa 0750 – Apoio Administrativo, estão previstos gastos da ordem de R\$ 92 milhões.

Todas as despesas deste órgão estão classificadas na Função 20 - Agricultura e, como se trata de órgão recentemente criado, as despesas com pessoal e encargos sociais são relativamente baixas. Mais da metade das despesas previstas é classificada no grupo de natureza das outras despesas correntes (R\$ 207 milhões) e 38% em investimentos (R\$ 145 milhões).

#### MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

##### Proposta Por GND – 2009/2010

R\$ Milhões

GND	2010		2011		Variação R\$
	Valor	%	Valor	%	
1-PES	33,3	6,9%	26,4	7,0%	-6,9
2-JUR	-	-	-	-	-
3-ODC	261,0	53,9%	207,3	54,8%	-53,7
4-INV	189,7	39,2%	144,7	38,2%	-45,0
5-IFI	-	-	-	-	-
6-AMORT	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>484,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>378,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>-105,7</b>

Fonte: PLOA 2010 e 2011

## 10. TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

### MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

As despesas totais do Ministério da Previdência Social constantes no PLOA 2011 alcançam a soma de R\$ 287,6 bilhões, o que representa aumento de 10,40% em relação ao autorizado em 2010.

#### MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 2008 A 2011

R\$ milhões

Unidade Orçamentária	Executado 2008 (A)	Executado 2009 (B)	PLOA 2010	Autorizado 2010 (C)	PLOA 2011 (D)	Variação(%)		
						(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
33101 MPS	259,17	283,18	341,15	361,05	335,89	45,41	33,08	0,20
33206 PREVIC			0,00	15,07	40,97			
33201 INSS	9.349,96	11.546,44	10.413,82	12.506,91	12.140,57	29,85	5,15	(2,93)
33904 FRGPS	201.423,73	226.312,50	243.246,41	247.662,41	275.111,90	36,58	21,56	11,08
<b>Total</b>	<b>211.032,86</b>	<b>238.142,11</b>	<b>254.001,38</b>	<b>260.545,45</b>	<b>287.629,32</b>	<b>36,30</b>	<b>20,78</b>	<b>10,40</b>

Fonte: SIAFI e PL nº 59/2010 - CN.

Dentro desse órgão, a unidade orçamentária Fundo do Regime Geral de Previdência Social responde por mais de 95% do total das dotações, cujas despesas destinam-se tão somente a pagamentos com benefícios previdenciários.



## CONGRESSO NACIONAL

### COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

#### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

As despesas com recursos sob responsabilidade de Fundo elevaram-se 11,08% em comparação com as dotações autorizadas no exercício corrente. Isso se deve, em grande parte, ao reajuste dos benefícios previdenciários e ao crescimento vegetativo dos benefícios.

Os dispêndios do Fundo com benefícios atingem a cifra de R\$ 268,7 bilhões, que, somados aos pagamentos com sentenças judiciais, chegam a um total de R\$ 275,1 bilhões. Essas despesas superam as receitas do Fundo, estimadas em R\$ 233,9 bilhões. Em consequência, a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social é da ordem de R\$ 41,3 bilhões.

#### MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

A tabela seguinte compara valores dos exercícios 2009 e 2010 com o PLOA 2011 de cada unidade orçamentária do órgão Ministério do Trabalho e Emprego:

#### MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Em R\$ Milhões

Unidade Orçamentária	Executado 2009	Autorizado 2010	PL2011	PL2011/ Autoriz. 2010	PL2011/ Executado 2009
38101 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	4.906,7	5.136,2	5.494,6	7,0%	12,0%
38201 - FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO	77,2	77,1	86,4	12,2%	12,0%
38901 - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	37.904,0	41.581,6	43.775,7	5,3%	15,5%
TOTAL	42.887,9	46.794,9	49.356,7	5,5%	15,1%

Fonte: SIAFI/Prodasen e Proposta Orçamentária para 2011/Siga Brasil

Obs: 1) Dados atualizados em 27/09/2010.

2) O valor executado de 2009 corresponde à somatória dos gastos efetivamente liquidados no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

Verifica-se que é no Fundo de Amparo ao Trabalhador que se concentra a maior parte dos recursos do Ministério em análise. Quanto a essa unidade orçamentária, pode-se observar que a ação “Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES” possui dotação de R\$ 12,9 bilhões no PL 2011<sup>6</sup>, superior em cerca de 7,8% ao autorizado para 2010. Esses dados refletem diretamente a trajetória crescente da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP (fonte 140), cuja parcela de 40% é destinada ao BNDES, a teor do art. 239, §1º, da Constituição Federal.

Vale também destacar que o programa “Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda” aumentou suas dotações de R\$28,0 bilhões, autorizados para 2010, para R\$29,1 bilhões previstos para 2011. Nesse programa, incluem-se os pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial, que têm crescido a cada exercício.

Apesar do aumento global pretendido para as dotações do mencionado programa, a ação 0583, “Pagamento do Seguro-Desemprego” (a mais relevante em termos financeiros), apresenta um pequeno declínio entre a dotação autorizada para 2010 e o valor constante do PL 2011 (R\$19,1 bilhões contra R\$18,9 bilhões). Com a ação 0581, “Pagamento do Benefício Abono Salarial”, ocorre o contrário: projeta-se um aumento de R\$8,5 bilhões (autorizado em 2010) para R\$9,8 bilhões (PL 2011).

<sup>6</sup> O valor corresponde a 30% do total das dotações do FAT no PL 2011.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

### MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Em comparação com a proposta orçamentária para 2010, as dotações do órgão Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS apresentaram incremento de cerca de R\$ 3,3 bilhões (acréscimo de 8,4%, em termos nominais). Esse crescimento pode ser explicado, especialmente, pelo aumento das programações associadas ao Benefício de Prestação Continuada - BPC<sup>7</sup>, no âmbito do FNAS, destinado a idosos e pessoas com deficiência, que apresentou um aumento de cerca de R\$ 2,9 bilhões, em relação ao PLOA 2010.

O gasto total estimado com o BPC para 2011 é de R\$ 23,2 bilhões, frente aos de R\$ 20,2 bilhões estimados para 2010. A variação deve-se ao aumento do salário-mínimo, de 5,5%, passando de R\$ 510,00 para R\$ 538,15, e ao aumento no quantitativo de pessoas atendidas, cuja previsão de atendimento até o final de 2010 e 2011 é de 3,36 milhões e 3,59 milhões de pessoas, respectivamente.

Outra programação bastante expressiva no âmbito do MDS é a que destina recursos para o pagamento do Bolsa-Família. Para 2011, a previsão de dispêndio é de R\$ 13,4 bilhões, frente aos 13,1 bilhões estimados para 2010 (variação de 2,6%). Em comparação com anos anteriores, a variação entre os dois anos não é expressiva, mesmo porque a meta de famílias atendidas não foi alterada, permanecendo em cerca de 12,7 milhões de famílias.

As programações destinadas ao BPC e ao Bolsa-Família somadas representam 87% do total de dotações destinadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### Órgão 55000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Valores em milhões

Unidade Orçamentária	Liquidado 2008	Liquidado 2009	PL 2010	Autorizado 2010 (27.09.2010)	PL 2011	Variação			
						PL 2010 - PL 2011		Autorizado 2010- PL 2011	
						R\$	%	R\$	%
MDS - Adm. Direta	11.919,5	13.254,1	14.893,3	14.950,9	15.245,0	351,7	2,4%	294,1	2,0%
FNAS	16.925,8	20.081,5	23.828,0	24.136,2	26.747,1	2.919,2	12,3%	2.610,9	10,8%
<b>TOTAL</b>	<b>28.845,2</b>	<b>33.335,6</b>	<b>38.721,3</b>	<b>39.087,0</b>	<b>41.992,1</b>	<b>3.270,9</b>	<b>8,4%</b>	<b>2.905,1</b>	<b>7,4%</b>

Fonte: SIAFI / PRODASEN E PLOA 2011

## VI – TÓPICOS ESPECIAIS

### 1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A proposta orçamentária para 2011 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais<sup>8</sup> da ordem de R\$ 199,6 bilhões, correspondendo a um incremento nominal de 8,0% sobre o valor autorizado até a presente data na lei orçamentária para 2010.

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores de GND 1 apresentam crescimento acumulado de 283% de 2000 a 2011. Para 2011, a estimativa contida na Mensagem é de que as despesas com pessoal representem 36,56% da RCL.

<sup>7</sup> O Benefício de Prestação Continuada, no valor de 1 salário-mínimo, é pago à pessoa idosa a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência com renda familiar per capita inferior a ½ salário mínimo.

<sup>8</sup> 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\$ 16,0 bilhões).



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

## EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2010

R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	98,8	145.110,6	40,1
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,0	39,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	201.927,3	37,2
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	224.920,2	35,1
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	264.353,0	33,8
2005	98.109,6	101.679,3	94.022,2	92,5 <sup>1</sup>	303.015,8	31,0
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	344.731,4	33,4
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	386.681,9	32,8
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	428.563,3	33,7
2009	168.797,9	169.163,6	167.066,3	98,8	437.200,3	38,2
2010	184.150,2	184.732,2	115.413,3 <sup>2</sup>	62,5	516.278,6	35,8 <sup>3</sup>
2011	199.587,0	-	-	-	545.890,0 <sup>4</sup>	36,6

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

1. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesa financeira)

2. Execução até 12.09.2010

3. Dotação prevista no LOA 2010

4. Conforme proposta orçamentária para 2011.

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).

O Poder Executivo esclarece que o crescimento dos gastos com pessoal em 2011 decorre da recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado, bem como a expansão dos quadros de pessoal no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, da continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras, da revisão do subsídio de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República e os efeitos dessas alterações, da alteração da estrutura remuneratória dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ocorrida em 2010 e seus efeitos anualizados para 2011, do 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.

Ainda conforme a exposição de motivos, a despesa total com pessoal e encargos sociais projetada para 2011 do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,32% da receita corrente líquida estimada para o exercício; a do Poder Judiciário representa 4,84%; a do Poder Executivo, 29,87% e a do MPU, 0,53%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 36,56% da receita corrente líquida prevista para 2011. Nessas condições, os limites globais a que se referem a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como o art. 169 da Constituição Federal, estão obedecidos, mesmo sem computar as deduções aos referidos limites permitidas pela referida Lei Complementar.

O PLOA 2011 apresenta uma proposta de aumento nos gastos anualizados com pessoal e encargos sociais da ordem de R\$ 5,1 bilhões. O Anexo V do projeto indica um impacto de R\$ 1,6 bilhão decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, bem como um acréscimo de R\$ 1,2 bilhão decorrente da alteração de estrutura de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União. Quando anualizados, tais gastos alcançam o montante de R\$ 3,0 bilhões e R\$ 2,1 bilhões respectivamente.

Identifica-se evolução relevante no Anexo V do PLOA 2011 em relação ao Anexo vigente, no que se refere à identificação da programação orçamentária que contém a dotação dos valores autorizados para 2011 em cumprimento ao § 2º do art. 81 da LDO/2011.



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Já no que se refere à identificação da proposição criadora de cargos, verificamos um retrocesso na LDO 2011, em seu art. 81, § 9º, ao permitir que o Poder Executivo possa encaminhar entre 1º de janeiro e 31 de março de 2011 projeto de lei que crie cargos necessários à sua reorganização administrativa. A reserva destinada a tais projetos de lei constam do subitem 5.1.17 do item I Anexo V.

Em relação aos subitens 2.5.3 e 5.1.18 do item I do Anexo, que também contém autorizações genéricas para criação de cargos, o Poder Executivo fará a devida identificação do projeto utilizando-se da autorização do § 2º do art. 81 da LDO 2011, que permite a atualização do Anexo V até o prazo fixado pelo art. 166, § 5º, da Constituição, ou seja, até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO, nos termos do art. 28 da Resolução nº 1/2006-CN.

Já no caso do subitem 2.5.2. PL nº 4.533, de 2004 – criação de 174 cargos para a Justiça Eleitoral, não há qualquer menção ao impacto do projeto.

## 2. INVESTIMENTO - ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas com investimentos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social desde 2007.

### INVESTIMENTOS - COMPARATIVO 2007 – 2011 (PLOA) Orçamentos Fiscal e Seg. Social

Em R\$ milhões

Ano	PL	Autorizado	Liquidado	Pago	RP Pagos (1)
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	45.848	13.959	12.085
2010	44.507	68.960	10.351 (2)	9.406 (2)	16.647 (2)
2011	51.438				

(1) Restos a Pagar pagos relativos ao orçamento do ano anterior;

(2) Execução orçamentária em 2010 até 13/set/2009; RP até 13 /set/2009.

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 à conta de investimentos aprovados em exercícios anteriores (coluna RP pagos) ultrapasse os valores pagos relativos ao orçamento do ano em curso.

No PLOA 2011, o montante de R\$ 51,4 bilhões alocados em investimentos, encontra-se regionalizado da seguinte forma:

INVESTIMENTOS (POR REGIÃO)	
R\$ milhões	
Região	PI
Nacional	22.556,1
Centro Oestel	4.130,6
Nordeste	9.759,3
Norte	3.856,6
Sudeste	6.924,8
Sul	4.211,0
<b>TOTAL</b>	<b>51.438,5</b>

Fonte: SIGA Brasi



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Destaca-se, conforme já ocorreu em anos anteriores, uma forte concentração dos investimentos em dotações não regionalizadas, uma vez que 43,9% dessas dotações são classificadas como “Nacionais”, sem a especificação da região ou da unidade da federação a serem beneficiadas. Tal definição somente ocorrerá quando da efetiva execução da despesa, por meio de pesquisa altamente especializada no sistema de administração financeira (SIAFI). Assim, em virtude do enorme peso dos investimentos não regionalizados, torna-se prejudicada qualquer análise que tenha por objetivo mapear a distribuição de recursos de investimentos no território nacional.

O valor dos investimentos previstos no PLOA 2011 corresponde a apenas 4,1% 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.

Mesmo priorizando a alocação de recursos em investimentos, a participação do Congresso Nacional na definição das prioridades na execução de investimentos é pequena. O Poder Executivo, com o volume crescente de autorizações orçamentárias e de restos a pagar de anos anteriores possui ampla margem de discricionariedade na escolha das programações a serem executadas.

### 3. INVESTIMENTO – ORÇAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

No PLOA 2011, estão alocados R\$ 107,5 bilhões no Orçamento de Investimento relativos a 73 empresas estatais. Em relação ao projeto para 2010, houve aumento significativo de cerca de 14 %.

#### PLOA 2011 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS- POR ÓRGÃOS

R\$ milhões

ÓRGÃOS		VALOR
20000	Presidência da República	704,6
22000	M. Ag., Pec. e Abastecimento	17,5
24000	M. da Ciência e Tecnologia	17,5
25000	M. da Fazenda	3.851,4
28000	M. Desenv., Ind. Com. Exterior	148,6
32000	M. de Minas e Energia	99.442,0
33000	M. da Previdência Social	70,0
36000	M. da Saúde	174,4
39000	M. dos Transportes	0,04
41000	M. das Comunicações	913,0
52000	M. da Defesa	2.208,9
	Total	107.548,0

Fonte: PLOA 2011

As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Estatais são: recursos próprios (R\$ 95,3 bilhões), aumento do patrimônio líquido das empresas (R\$ 6,3 bilhões), operações de crédito de longo prazo (R\$ 3.6 bilhões) e outros recursos de longo prazo (R\$ 2,3 bilhões).



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

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 92,5 % de todo o investimento das estatais para 2011.

Os programas que mais se destacam no Orçamento de Investimentos no PLOA 2011 são:

### PLOA 2011 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS - PRINCIPAIS PROGRAMAS

		R\$ milhões
PROGRAMAS		VALOR
0286	Oferta de Petróleo e Gás Natural	40.499,5
0288	Refino de Petróleo	28.841,4
0290	Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	6.271,0
0282	Atuação Internacional na Área de Petróleo	4.953,6
0296	Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	3.990,2
0807	Investimento das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio	3.672,4
0285	Indústria Petroquímica	3.382,7
0781	Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais	2.135,6
1045	Brasil com Todo Gás	2.097,5
0631	Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	1.980,0
0480	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	1.821,3
0294	Energia na Região Nordeste	1.814,2
1042	Energia nos Sistemas Isolados	1.017,8

Fonte: PLOA 2011

Pode-se observar que apenas os três primeiros programas, Oferta de Petróleo e Gás Natural, Refino de Petróleo e Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis somam cerca de R\$ 76 bilhões, ou 71% de todos os investimentos das empresas estatais para o exercício de 2011.

#### 4. 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 10º Balanço do PAC (referente ao período de janeiro a abril de 2010) anunciou, por sua vez, que essa estimativa de investimentos já teria aumentado para R\$ 656,5 bilhões, para o período de 2007 a 2010.

Lançado em maio de 2010, o Programa de Aceleração do Crescimento 2 – PAC 2 – prevê recursos públicos e privados para investimentos em uma série de segmentos, tais como transportes, energia, meio ambiente, saúde, área social e habitação da ordem de R\$ 955 bilhões para o período de 2011 a 2014. No período pós-2014, estima-se ainda aplicar R\$ 631 bilhões adicionais, totalizando R\$ 1,59 trilhão para as ações deste Programa.

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 ou PAC 2.

Na tabela a seguir, constam os recursos totais previstos no PLOA 2011 para as ações do PAC nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, classificados por Órgão e GND (Grupo de Natureza de Despesa).



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

## PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE - PLOA 2011

R\$ milhões

ÓRGÃO		GND 3	GND 4	GND 5	TOTAL
20000	Presidência da República	61,4	548,1	302,5	912,0
26000	M. da Educação	0	1.620,5	0	1.620,5
30000	Ministério da Justiça	0	350,0	0	350,0
32000	M. de Minas e Energia	327,4	26,2	0	353,7
36000	M. da Saúde	0	1.815,0	0	1.815,0
39000	M. dos Transportes	364,5	16.486,5	195,5	17.046,5
47000	M. do Plan. Orçamento e Gestão	2,5	200,0	0	202,5
49000	M. do Desenvolvimento Agrário	0	270,0	0	270,0
53000	M. da Integração Nacional	10,2	2.773,6	0	2.783,8
56000	M. das Cidades	12.875,7	4.988,9	0	17.864,5
71000	Encargos Financeiros da União	0	0	300,0	300,0
<b>Total</b>		<b>13.641,7</b>	<b>29.078,8</b>	<b>798,0</b>	<b>43.518,5</b>

Fonte: PLOA 2011

Os Ministérios dos Transportes e das Cidades concentram R\$ 35,9 bilhões dos investimentos do PAC para 2011, ou seja, mais de 80% do total.

Verifica-se que o montante total das dotações das obras (investimentos) do PAC no PLOA 2011, de R\$ 43,5 bilhões, supera aquele previsto no caput do art. 3º da LDO 2011, relativo à redução do superávit primário para fins de atendimento a ditas obras (R\$ 32 bilhões). Tal fato corrobora a interpretação de que esse valor não é o limite máximo do conjunto de dotações das obras do PAC. Conseqüentemente, conclui-se que este montante total poderia ser aumentado ainda mais, seja por intermédio da aprovação de emendas parlamentares ao PLOA 2011, seja pela alteração para RP = 3 de identificador de resultado primário diverso (diferente de 3) de outras ações orçamentárias por portaria do Secretário de Orçamento Federal, de que trata o inciso III do art. 55 da LDO 2011.

O inciso XVIII do art. 4º do PLOA 2011 autoriza a suplementação das dotações das obras do PAC, pela abertura de créditos suplementares, mediante o remanejamento de até 30% do montante das dotações desse Programa (R\$ 43,5 bilhões). Diversamente das disposições relativas aos subtítulos orçamentários em geral, o inciso XVIII não faz menção a limite máximo de acréscimo ou cancelamento por subtítulo envolvido no remanejamento, nem a vedação de cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares.

### 5. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2011 trata da relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves<sup>9</sup>, ou seja, aquelas ocorrências consideradas materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, que tenham potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e sejam 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. 96 da Lei nº 12.309, de 2010 (LDO 2011), para os fins específicos de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária.

<sup>9</sup> Nem todas as obras e serviços constantes do Anexo VI constam do PLOA 2010.



## **CONGRESSO NACIONAL**

*COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO*

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

---

Constam, do referido Anexo VI, vinte e nove 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 2011.

Nada obsta, todavia, que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2011 permanecendo sua execução suspensa até a solução das pendências e após deliberação da CMO (art. 92, § 4º, LDO 2011).

O Anexo VI da LOA 2010, por ocasião de sua sanção, apresentava vinte subtítulos com indícios de irregularidades graves. Na ocasião, foram objeto de veto presidencial nove subtítulos. Assim, não houve alteração no quantitativo final de subtítulos nesta situação, se comparado o projeto ora encaminhado ao Congresso Nacional com o autógrafo da lei aprovada no Legislativo<sup>10</sup>. Dos subtítulos indicados no projeto, doze coincidem com aqueles constantes do Anexo VI da lei aprovada para 2010<sup>11</sup>.

Esclareça-se, entretanto, que a relação constante do PLOA 2011 tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em 09 de novembro de 2010, conforme previsto no art. 97 da LDO/2011, ou mesmo posteriormente, caso novas ocorrências venham a ser identificadas ou apreciadas por aquela Corte de Contas. Esse novo prazo representa inovação da LDO/2011, pois nos exercícios anteriores as leis de diretrizes orçamentárias respectivas previam a remessa das informações em 30 de setembro, com uma atualização consolidada em 30 de novembro.

De fato, os trabalhos de fiscalização em campo realizados em 2010 encontram-se ainda em finalização, o que pode implicar substancial atualização do conteúdo da informação sobre obras e serviços com indícios de irregularidades na relação a ser encaminhada ao Congresso Nacional em 09 de novembro. De igual modo, o Congresso Nacional tem constatado que muitos dos gestores de obras e serviços apontados no Anexo do projeto e demais relações do Tribunal de Contas da União buscam ativamente a solução dos problemas registrados, obtendo junto à Corte de Contas a recomendação ao Legislativo pela continuidade da obra antes da votação final da deliberação por parte da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU, cotejando-as com outras informações disponíveis sobre as referidas obras e serviços bem como com o Anexo VI da lei vigente (LOA 2010) e respectivas alterações.

Registre-se que a matéria de que se cuida foi objeto de intensas discussões no âmbito do Congresso Nacional durante a tramitação do PLDO 2011. Em decorrência desse debate, houve por bem o Congresso Nacional introduzir diversas alterações na LDO 2011 com o objetivo de aprimorar esse mecanismo que tem o potencial de paralisar obras e serviços com dotações consignadas na lei orçamentária, cabendo citar:

- a) a já mencionada prorrogação do prazo inicial para remessa das informações pelo TCU (art. 97, caput);
- b) a fixação de critérios expressos para avaliar os riscos da paralisação da obra, contrapondo-os aos riscos da irregularidade (art. 95), bem como a estruturação do processo pelo qual os gestores da obra devem apresentar informações a respeito dos fatores e riscos mencionados (art. 95, §§ 1º e 2º);
- c) o maior detalhamento das disposições relativas aos padrões de preço de obras, contido no art. 127, contemplando:
  - (i) a explicitação de que os padrões estabelecidos na LDO referem-se a obras e serviços de construção civil, não incluindo outros tipos de contratação não vinculados a esse segmento produtivo;

---

<sup>10</sup> Se considerado o quantitativo após os vetos, porém, verifica-se uma elevação de 31 % do total de programações incluídas no Anexo

<sup>11</sup> Sendo um objeto de veto, não constando da lei sancionada.



## **CONGRESSO NACIONAL**

*COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO*

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

---

(ii) a possibilidade de inclusão de novos sistemas idôneos de referência de preços sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a obrigatoriedade de demonstração pelo gestor da realização de pesquisa de mercado para itens cujos preços não constem dos sistemas indicados na lei;

(iii) a aplicação dos mesmos controles estabelecidos em caráter geral às peculiaridades dos contratos em regime de empreitada por preço global, conferindo maior precisão aos controles que devem ser feitos aos contratos sob esse regime;

(iv) a especificação do rol mínimo de itens que devam ser individualmente especificados no componente de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), para orientação mais precisa da orçamentação necessária.

O Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) desenvolve seu trabalho de análise das obras apontadas durante todo o período de apreciação da proposta orçamentária. Tendo em vista, porém, o caráter preliminar das informações ora recebidas, as providências iniciais terão escopo relativamente limitado, sendo de prever-se uma série de modificações relativamente ao conteúdo e natureza dos indícios de irregularidades apontadas à medida que avançam os trabalhos de fiscalização e as providências adotadas pelos gestores das obras.

### **6. RESERVA DE CONTINGÊNCIA (GND 9)**

A reserva de contingência, de acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, deverá constar da lei orçamentária com o objetivo de atender aos passivos contingentes e a outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A LDO 2011, em seu art. 13, define o montante mínimo da reserva, calculado com base na receita corrente líquida (RCL)<sup>12</sup>, e a forma de utilização desses recursos.

No PLOA 2011, a dotação total alocada na rubrica Reserva de Contingência (GND 9) atinge R\$ 21,2 bilhões. Identificam-se dois tipos de reserva de contingência no Projeto:

- reserva de contingência geral, no órgão 90000 – Reserva de Contingência, que soma um total de R\$ 10,9 bilhões, calculada com base no caput do art. 13 da LDO 2011, equivalente a 2% da receita corrente líquida estimada pelo Poder Executivo; e
- outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, no total de R\$ 10,3 bilhões.

Vale salientar que, além desses valores, neste ano o Poder Executivo incluiu no órgão 90000 – Reserva de Contingência uma dotação de R\$ 878,1 milhões para acréscimos de gastos com pessoal e encargos sociais, classificando-a no GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais, com fundamento no art. 13, §1º, II, da LDO 2011.

Há informações de que o Poder Executivo equivocou-se no cálculo da receita corrente líquida do PLOA 2011 - base para o cálculo das dotações da reserva de contingência, que estaria subestimada. Com efeito, o demonstrativo contendo a metodologia de cálculo da receita corrente líquida, enviado ao Congresso Nacional a título de informações complementares, contempla, por exemplo, a dedução de R\$ 3,9 bilhões para dotação referente à Lei Kandir, que inexistente na Proposta; bem como a dedução de R\$ 8,8 bilhões referente aos Fundos Constitucionais, que, em nosso entendimento, não devem ser excluídos do cômputo da RCL, pois não constituem transferências a Estados e Municípios, e, além disso, possuem natureza financeira. A retificação do cálculo da RCL exigirá a adequação dos valores da reserva de contingência, conformando-a aos percentuais estabelecidos pela LDO.

---

<sup>12</sup> Segundo o dispositivo citado, a reserva equivalerá, no PLOA 2011, a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida e, na LOA 2011, a 1%, sendo pelo menos metade da reserva, no PLOA 2011, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

No órgão 90000 – Reserva de Contingência, consta dotação de R\$ 5,4 bilhões, correspondente a 1% da receita corrente líquida calculada pelo Poder Executivo, classificada como despesa primária, a ser utilizada para o atendimento de emendas parlamentares durante o processo de apreciação do PLOA 2011 no Congresso Nacional. Em virtude do crescimento da estimativa da receita corrente líquida para 2011, esse valor é R\$ 720,9 milhões superior ao constante do PLOA 2010 (crescimento nominal de cerca de 15,2%). Como visto, a dotação em tela deverá ser readequada a partir do recálculo da RCL.

A parcela restante da reserva de contingência geral, também correspondente a 1% da receita corrente líquida, porém classificada como despesa financeira, irá constituir reserva de contingência na Lei Orçamentária, e, consoante preceito da LRF, estaria disponível para o atendimento de despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas no Orçamento.

Ocorre que, repetindo procedimento do ano anterior, o Poder Executivo formou essa reserva de contingência financeira utilizando-se não apenas de recursos de livre destinação, da Fonte de Recursos 100 – recursos ordinários (R\$ 2,5 bilhões no PLOA 2011), mas também do expressivo montante de R\$ 3,0 bilhões da Fonte 178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações para essa reserva. Os recursos dessa Fonte são vinculados à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL<sup>13</sup>. Portanto, não poderão, ao longo do exercício de 2011, ser utilizados em outras áreas governamentais.

Esse procedimento do Poder Executivo é questionável do ponto de vista legal, já que a dotação da reserva de contingência, cujo montante mínimo é definido pelo art. 13 da LDO 2011, deve ser composta por fontes desvinculadas, a fim de que possa cumprir a finalidade prevista na LRF, ao longo da execução orçamentária. Na Proposta Orçamentária, em detrimento de reservar a parcela mínima de recursos da Fonte 100 para a reserva de contingência, o Poder Executivo optou por alocar esses recursos em outras programações.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à classificação da reserva como despesa financeira. Essa reserva não poderá financiar despesas primárias sem que o valor do superávit primário seja alterado. Como a compensação com outras fontes primárias será inevitável, no intuito de se manter inalterada a meta de resultado primário, pode-se considerar que a reserva de contingência não cumpre estritamente a função legal prevista na LRF. Entende-se, portanto, que não se deveria admitir, na LDO, a classificação da reserva de contingência como despesa financeira. Se não a totalidade, uma boa parte do total da reserva, definida a partir de análise dos dados históricos de utilização da dotação da reserva para despesas de caráter primário, deveria ser classificada como despesa primária.

As outras reservas, constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, sob responsabilidade de diversos órgãos, também foram classificadas com despesas financeiras e, pelo mesmo motivo analisado anteriormente, não poderão ser utilizadas para financiar despesas primárias. Trata-se, na verdade, de procedimento em que o Poder Executivo esteriliza recursos vinculados, já no envio da Proposta Orçamentária, impedindo sua aplicação nas destinações previstas na legislação, no intuito de contribuírem para a consecução da meta de resultado fiscal definida na LDO. A tabela seguinte apresenta os órgãos que têm recursos vinculados alocados em reserva de contingência, por fonte de recursos:

### RESERVA DE CONTINGÊNCIA DOS ÓRGÃOS ORÇAMENTÁRIOS

R\$ 1,00

Órgão	Fonte de Recursos	PLOA 2011
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	139 – ALIENAÇÃO DE BENS APREENDIDOS	2.482.092
	150 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	101.527.451
	174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	1.288.923
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	150 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	613.073.210

<sup>13</sup> Lei nº 9.472, de 16.07.1997, art. 50:

“O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, passará à administração exclusiva da Agência, a partir da data de sua instalação, com os saldos nele existentes, incluídas as receitas que sejam produto da cobrança a que se refere o art. 14 da Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996”.



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

	174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	103.476.185
	180 – RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	1.118.544.320
28000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	150 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	20.618.645
	174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	155.275.008
	186 - OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	177.495.627
	280 – RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	89.582.036
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	118 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	144.672.925
	174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	60.681.915
	175 – TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	7.193.438
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	129 – RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	7.815.203
	141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS	107.593.722
	142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL	3.684.961.627
	172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	97.074.624
	174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	217.924.089
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	129 – RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	677.055.802
	172 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	751.062.876
	174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	22.988.022
	178 - FUNDO DE FISCALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES	100.588.930
	250 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	1.077.645
	280 – RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	618.490.799
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	134 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	47.374.677
	141 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS	1.780.948
	142 - COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL	782.166.764
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	135 - COTA-PARTE DO ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE	35.266.889
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	150 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	315.004.759
	174 – TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	126.009.501
	180 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	35.887.537
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	186 - OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	46.329.897
TOTAL		<b>10.272.366.086</b>

Fonte: PLOA 2011 – Siga Brasil

Os Ministérios de Minas e Energia, das Comunicações, da Fazenda e do Meio Ambiente são os que mais sofrem com esse procedimento<sup>14</sup>. A fonte vinculada mais alocada em reserva de contingência é a Fonte 142 – Compensação Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural (royalties do petróleo e gás natural), num total de R\$ 4,5 bilhões (contra R\$ 6,3 bilhões do ano anterior), o que representa aproximadamente 43,5% do total das reservas de contingência de recursos próprios e vinculados do PLOA 2011 (desconsiderando o Órgão 90000).

Cabe ressaltar, ainda, que a LDO 2011, em seu art. 13, §6º, estipula que as dotações propostas no PLOA 2011, relativas à Fonte 142 (royalties do petróleo e gás natural) alocadas ao Comando da Marinha, nos termos da alínea “c” do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997, devem corresponder, pelo menos, ao montante autorizado na Lei Orçamentária de 2010, podendo o excedente constituir reserva de contingência. Os dados abaixo mostram que o dispositivo foi atendido<sup>15</sup>:

<sup>14</sup> As unidades orçamentárias que mais sofrem com a esterilização de seus recursos vinculados no PLOA são: Agência Nacional do Petróleo (R\$ 2.633,7 milhões), Fundo de Garantia a Exportação (R\$ 1.634,4 milhões), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (R\$ 1.396,5 milhões) e Ministério do Meio Ambiente (R\$ 829,5 milhões).

<sup>15</sup> Mesmo que se considere que a base de comparação de 2010 seja o valor da dotação inicial, equivalente a R\$ 1.850,7 milhões, portanto superior ao orçado no PLOA 2011, não há descumprimento do dispositivo da LDO, que deve ser interpretado segundo sua finalidade. Caso a estimativa dessa



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

### COMANDO DA MARINHA – FONTE 142

R\$ milhão

LOA 2010		PLOA 2011	
DOTAÇÃO AUTORIZADA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	DOTAÇÃO PROGRAMADA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA
1.640,0	---	1.817,4	---

Fonte: Siga Brasil – Dados atualizados até 02/09/2010

No PLOA 2011, de igual forma ao sucedido para 2010 e ao contrário dos exercícios precedentes, o Poder Executivo optou por não consignar recursos da Fonte 142 do Comando da Marinha em reserva de contingência. Toda a arrecadação prevista para essa fonte de recursos foi alocada em programações do Comando. As exigências orçamentárias decorrentes do acordo internacional firmado com a França, com vistas à construção de submarinos convencionais e um de propulsão nuclear, incluindo a implantação de uma base naval e um estaleiro, certamente contribuem para a nova sistemática. Com efeito, a ação finalística Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares responde por aproximadamente 52% do total das dotações da fonte 142 destinadas ao Comando da Marinha no PLOA 2011.

### 7. AUTORIZAÇÕES PARA A ALTERAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As autorizações para abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo estão presentes no art. 4º do PLOA 2011. No que tange à possibilidade de alterar programações incluídas por emendas de parlamentares, vale lembrar que a LOA 2010 vedou o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, bem como de 50% dos valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas de bancada estadual. Já o PLOA 2011 prevê, no art. 4º, § 1º, alínea “a”, que o remanejamento no âmbito do mesmo programa de cada unidade orçamentária não estará sujeito aos limites de que tratam o inciso I e respectiva alínea “a” do art. 4º<sup>16</sup>, desde que não incida sobre valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares. A aprovação da redação proposta no PLOA 2011 equivale a autorizar o Poder Executivo a:

- cancelar integralmente valores incluídos por emendas de comissão;
- cancelar integralmente valores incluídos por emendas de bancada estadual; e
- cancelar até 20% do valor de cada subtítulo mesmo que o cancelamento incida sobre valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares.

Outros pontos relevantes do art. 4º do PLOA 2011 são os que constam dos seguintes incisos:

receita para 2011 situe-se aquém do valor do exercício anterior, não há transgressão legal caso sua estimativa integral seja devidamente alocada nas programações do Comando da Marinha, sem alocação na reserva de contingência.

<sup>16</sup> O art. 4º, inciso I, alínea “a” permite a abertura de crédito suplementar em cada subtítulo, até o limite de 20% do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação parcial de dotações, limitada a 20% do valor do subtítulo objeto da anulação.



## **CONGRESSO NACIONAL**

*COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO*

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

---

- **Inciso I**

- Enquanto a LOA 2010 previu a abertura de crédito suplementar em cada subtítulo, até o limite de 10% do respectivo valor, o PLOA 2011 amplia esse limite para 20%. Os recursos passíveis de serem utilizados provenientes de anulação parcial de dotações também passaram de 10% para 20% do valor do subtítulo objeto da anulação. Além disso, enquanto a LOA 2010 permite que até 10% do excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional sejam usados na abertura de crédito suplementar, o PLOA 2011 suprime qualquer limite para essa finalidade. Finalmente, o PLOA 2011 autoriza a utilização de recursos do superávit financeiro das receitas do Tesouro Nacional, apurado no balanço patrimonial da União do exercício anterior, hipótese não existente na LOA 2010. Os superávits financeiros apurados nos balanços patrimoniais da União nos exercícios de 2009 e 2008 foram de, respectivamente, R\$ 365,3 bilhões e R\$ 242,7 bilhões.

- **Inciso II**

O limite para suplementação de despesas nos grupos de natureza de despesa (GND) “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a esses grupos, no âmbito do mesmo subtítulo, passará de 25% da soma das referidas dotações para 50%.

- **Inciso III**

Na abertura de crédito suplementar para fazer face a sentenças judiciais transitadas em julgado foram suprimidos os limites para sua cobertura por recursos decorrentes de excesso de arrecadação de receitas próprias e do Tesouro Nacional

- **Inciso VI**

O limite para suplementação de despesas de pessoal e encargos sociais com recursos oriundos da anulação de dotações consignadas aos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, constantes do mesmo subtítulo objeto da suplementação, será acrescido de 25% para 50% da soma das dotações.

- **Inciso XIV**

A LOA 2011 também eliminou qualquer limite para abertura de crédito suplementar no âmbito da Fundação Joaquim Nabuco, do Instituto Nacional de Educação de Surdos, do Instituto Benjamin Constant, do Colégio Pedro II, das Instituições Federais de Ensino Superior, dos Hospitais Universitários e das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, integrantes do Ministério da Educação, classificadas nos GNDs “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, mediante a utilização de recursos, dentre outros, provenientes de anulação das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos, no âmbito de cada uma das entidades.

Ademais, o PLOA 2011 inova com autorizações de abertura de crédito suplementar no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e das instituições de pesquisa integrantes da administração direta do Ministério da Ciência e Tecnologia, bem como no âmbito do Ministério do Esporte, restrito às ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e à Copa do Mundo FIFA 2014, vinculadas ao Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão.



## **CONGRESSO NACIONAL**

*COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO*

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

---

- **Inciso XV**

Foram ampliadas as possibilidades para abertura de crédito suplementar no âmbito do Ministério da Educação para dotações classificadas nos GNDs 3, 4 e 5 mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro. Além disso, o PLOA 2011 inova ao autorizar abertura de créditos suplementares no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, concernentes às ações constantes das subfunções “571 - Desenvolvimento Científico”, “572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia”, “573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico” e “753 - Combustíveis Minerais”, bem como no âmbito do Ministério do Esporte, às ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e à Copa do Mundo FIFA 2014, vinculadas ao Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão.

- **Inciso XVIII**

Corroborando disposição já prevista na Lei nº 12.293/2010, o PLOA autoriza a suplementação de despesas do PAC, mediante o remanejamento de até 30% do montante das dotações orçamentárias de todo o Programa, projetadas em R\$ 43,5 bilhões para 2011. Assim, uma única obra, independente de seu valor pode ser acrescida em R\$ 13 bilhões, por simples decreto presidencial.

- **Inciso XXVIII**

O PLOA 2011 inova a autorizar crédito suplementar para despesas de pessoal e encargos sociais decorrentes de alteração de estrutura de carreiras e de aumento de remuneração, bem como de criação e respectivo provimento de cargos, empregos e funções, não autorizados até 31 de agosto de 2010, previstos no Anexo V do projeto de lei, mediante a utilização dos recursos alocados à Reserva de Contingência no GND “1 - Pessoal e Encargos Sociais”. Os recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição previstos na Reserva de Contingência atingem R\$ 878 milhões.

Relativamente aos demais dispositivos, vale registrar que o § 1º do art. 4º suprimiu os limites para remanejamentos no âmbito do mesmo programa de cada unidade orçamentária quando se tratar de despesa primária discricionária não abrangida pelo PAC. Estariam resguardados dessa maior flexibilidade para remanejamentos os valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares e as despesas ressalvadas da limitação de empenho de que trata a Seção II do Anexo IV da LDO 2011.

## **8. RECEITAS FINANCEIRAS E A “REGRA DE OURO”**

Com o objetivo de evitar que o governo utilize receitas oriundas de empréstimos e emissão de títulos para o pagamento de despesas correntes, o que tende a promover o crescimento descontrolado da dívida, o art. 167, III, da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos (endividamento) que excedam o montante das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), positivando em nosso direito pátrio a chamada “regra de ouro” de finanças públicas.

Pelo terceiro 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 investimento das empresas estatais.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

### VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO”

#### PLOA 2011 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade

		R\$ bilhões	
Operações de Crédito		Despesas de Capital	
Refinanciamento da Dívida Pública	678,5	Investimentos	51,4
Outras Operações de Crédito	147,6	Inversões Financeiras	44,4
		Amortização da Dívida	783,9
Total	826,1	Total	879,7
<b>DIFERENÇA</b>			<b>(53,6)</b>

Fonte: PLOA 2011

O quadro abaixo evidencia a queda nas despesas com juros e encargos da dívida pública financiadas com Títulos de Responsabilidade do Tesouro (Fonte 144), o que contribuiu para que a “regra de ouro” voltasse a ser cumprida quando computadas apenas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

R\$ bilhões	
JUROS PAGOS COM RECEITA DE TÍTULOS	
Ano	Valores
2006 (Realizado)	114,5
2007 (Realizado)	108,2
2008 (Realizado)	85,5
2009 (Realizado)	41,7
2010 (Autorizado)	81,1
2011 (Proposto)	118,3

FONTES: SIAFI e PLOA 2011

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).

Pelo critério estabelecido na LRF (art. 32, § 3º), os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados pelo Poder Executivo, conforme tabela abaixo, indicam que houve cumprimento da “regra de ouro” na execução orçamentária de 2005 a 2009, considerando-se apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar do desequilíbrio inicial nas respectivas propostas:

#### DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESA DE CAPITAL ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Itens	R\$ milhões				
	Exercício Financeiro				
	2005	2006	2007	2008	2009
Receita de Operação de Crédito (a)	587.242,5	542.168,2	535.239,6	409.521,5	497.743,8
Despesas de Capital (b)	588.258,4	544.689,1	536.690,2	526.349,9	597.914,5
<b>Diferença (a – b)</b>	<b>(1.015,9)</b>	<b>(2.520,9)</b>	<b>(1.450,6)</b>	<b>(116.828,4)</b>	<b>(100.170,7)</b>

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br))



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

### 9. TRANSFERÊNCIAS PARA ENTIDADES PRIVADAS

A transferência a entidades sem fins lucrativos para o exercício de 2011 tem as normas específicas consignadas nos artigos 32 a 38 da Lei nº 12.309, de 2010 (LDO 2011).

Em comparação à legislação que regulou os orçamentos anteriores, não percebemos mudanças significativas. Cabe mencionar a mudança de redação das contribuições correntes (art. 34, I), que passou a exigir “lei que identifique expressamente a entidade beneficiária”

Segundo dispõe o inciso III do art. 37 da LDO 2011, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos depende de a execução ocorrer na modalidade de aplicação “50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”. A tabela a seguir apresenta os montantes de recursos federais classificados nessa modalidade de aplicação, entre 2008 e 2011.

Contudo, importa mencionar que, consoante prevê o § 2º do citado art. 37, não se aplica a exigência de utilização da modalidade 50 quando a transferência de recursos ocorrer por intermédio de fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, nos termos da legislação pertinente. Dessa forma, uma vez que nem todas as transferências a entidades privadas encontram-se classificadas na modalidade “50”, pode-se afirmar que o montante de recursos federais destinados ao setor privado por meio de transferências ainda é superior ao constante da tabela a seguir.

Órgão	2008	2009	2010		2011	Variações		
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	PLOA	2011/ 2008	2011/ 2009	2011/ 2010 (*)
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	895,16	833,80	1.243,90	216,65	139,35	-84,4%	-83,3%	-88,8%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	589,32	529,66	548,26	31,99	192,20	-67,4%	-63,7%	-64,9%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	309,20	251,42	372,86	74,50	147,27	-52,4%	-41,4%	-60,5%
MINISTÉRIO DO TURISMO	139,48	199,12	280,50	110,16	42,10	-69,8%	-78,9%	-85,0%
MINISTÉRIO DA CULTURA	102,18	189,13	257,96	78,55	106,39	4,1%	-43,7%	-58,8%
JUSTIÇA ELEITORAL	172,42	185,50	201,41	126,90	201,48	16,9%	8,6%	0,0%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	138,99	176,83	190,79	50,80	111,14	-20,0%	-37,2%	-41,7%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	171,43	140,62	334,46	38,90	221,30	29,1%	57,4%	-33,8%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	142,22	119,09	153,85	52,57	91,39	-35,7%	-23,3%	-40,6%
MINISTÉRIO DO ESPORTE	142,21	93,15	136,67	24,69	111,48	-21,6%	19,7%	-18,4%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	47,02	91,98	32,57	15,76	8,00	-83,0%	-91,3%	-75,4%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	67,00	65,62	80,96	58,65	67,97	1,5%	3,6%	-16,0%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	61,40	61,25	84,06	48,63	36,85	-40,0%	-39,8%	-56,2%
MINISTÉRIO DA DEFESA	24,36	60,44	54,91	22,74	23,41	-3,9%	-61,3%	-57,4%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	53,24	58,45	63,35	19,75	7,16	-86,5%	-87,7%	-88,7%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	45,70	39,53	31,24	12,22	75,11	64,3%	90,0%	140,4%
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	34,92	32,95	82,33	14,10	65,68	88,1%	99,3%	-20,2%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	33,89	30,89	8,09	3,89	5,38	-84,1%	-82,6%	-33,5%
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	25,93	26,23	27,79	6,20	17,22	-33,6%	-34,4%	-38,0%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	30,80	25,31	31,41	12,13	20,73	-32,7%	-18,1%	-34,0%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	2,58	17,32	16,07	0,15	60,40	2237,8%	248,7%	275,8%



# CONGRESSO NACIONAL

## COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

### PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 59, DE 2010 – CN (PLOA 2011)

Órgão	2008	2009	2010		2011	Variações		
	Liquidado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	PLOA	2011/ 2008	2011/ 2009	2011/ 2010 (*)
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	10,33	11,31	13,91	10,38	0,75	-92,7%	-93,4%	-94,6%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	6,12	8,66	5,18	2,04	0,26	-95,7%	-97,0%	-94,9%
SENADO FEDERAL	0,48	0,20	0,98	0,71	0,98	102,1%	393,6%	0,0%
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	0,03	0,05	0,08	0,03	0,01	-60,5%	-78,3%	-87,7%
MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	49,36	6,46	28,59			-42,1%
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0%		
<b>Total</b> (apenas na modalidade de aplicação 50)	<b>3.246,61</b>	<b>3.248,52</b>	<b>4.302,97</b>	<b>1.039,58</b>	<b>1.782,61</b>	-45,1%	-45,1%	-58,6%

Fonte: PLN 059, de 2010-CN (PLOA 2011); SIAFI-Prodasen, até 11/09/2010. (\*) Considera o autorizado para 2010. (\*) em R\$ milhões

A partir do quadro abaixo, pode-se ainda perceber que o grande aumento de dotações destinadas ao setor privado é implementado na fase de execução do orçamento. De fato, em 2008, o Congresso Nacional foi responsável pela redução, em relação à proposta de orçamento, de cerca de 7% das dotações previstas para transferências a entidades privadas. Todavia, durante a execução houve novo acréscimo, de 19%, em relação ao autógrafo aprovado pelo Legislativo.

2008	PLOA 2008	Autógrafo	Liquidado	Autógrafo/PL	Liquidado/Autógrafo
	2.930.067.725	2.722.008.831	3.246.609.791	-7,10%	19,27%

  

2009	PLOA 2009	Autógrafo	Liquidado	Autógrafo/PL	Liquidado/Autógrafo
	3.709.787.116	3.460.789.002	3.248.523.713	-6,71%	-6,13%

  

2010	PLOA	Autógrafo	Autorizado	Autógrafo/PL	Autorizado/Autógrafo
	1.631.708.354	2.599.382.766	4.301.412.320	59,30%	65,48%

Fonte: PLN 059, de 2010-CN (PLOA 2011); SIAFI-Prodasen, até 11/09/2010.

Já para 2010, o Legislativo ampliou o volume de transferências a entidades privadas em cerca de 59%, em relação ao projeto original e, sobre o autógrafo, o Executivo implementou nova ampliação de mais 65%.

A justificativa desse aumento de dotações destinadas ao setor privado ao longo da execução deve-se, em parte, à utilização da modalidade de aplicação 99 (a definir), uma vez que, durante a execução, ela pode ser ajustada para a modalidade 50, e também à autorização constante das LDOs, para que o Executivo ajuste a modalidade de aplicação das funcionais não oriundas de emendas parlamentares (art. 55, §2º, da LDO 2011).