



PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2014

(Projeto de Lei nº 9/2013-CN)

Estima a receita e fixa a despesa da União
para o exercício financeiro de 2014

RELATÓRIO PRELIMINAR COM EMENDAS PARTE GERAL

Presidente: Senador LOBÃO FILHO (PMDB/MA)

Relator-Geral: Deputado MIGUEL CORRÊA (PT/MG)



PARECER PRELIMINAR sobre o Projeto de Lei nº 09, de 2013 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014”.

RELATOR-GERAL: Deputado MIGUEL CORRÊA

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto no art. 51 da resolução nº 1, de 2006-CN, submetemos ao plenário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização CMO o Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 09, de 2013-CN que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014” – PLOA 2014.

O PLOA 2014 foi encaminhado ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, por intermédio da Mensagem nº 76, de 2013-CN (nº 358/2013, na origem), dando cumprimento ao disposto no art. 166, § 5º, da Constituição.

Nos termos do art. 52 da Resolução nº 01, de 2006-CN, este Parecer Preliminar compõe-se de Parte Geral e Parte Especial. A Parte Geral contém uma visão global do projeto, inclusive quanto a metas fiscais consideradas em sua elaboração e compatibilidade da proposta orçamentária com a legislação aplicável. Nela também se faz a análise do projeto à luz da execução orçamentária recente e se apresentam as despesas por seus grupos constitutivos ou de classificação. Apresentam-se, ainda, as programações a cargo dos diversos órgãos orçamentários, bem como as principais despesas, distribuídas por área temática. Vale ressaltar que o aprofundamento do trabalho de análise, por área temática, será efetuado, oportunamente, pelos relatores setoriais.

Por sua vez, a Parte Especial define regras que deverão nortear o processo de apreciação e alteração da peça orçamentária no âmbito do Congresso Nacional. Essas regras contemplam: condições para remanejamento e cancelamento de dotações pelas relatorias; ajustes na despesa, decorrentes da aprovação do Relatório da Receita, da reavaliação de despesas obrigatórias e da movimentação de recursos à conta da Reserva de Contingência; critérios para distribuição da Reserva de Recursos; competências temáticas das relatorias; orientações para a apresentação e a apreciação de emendas; limite de valor aplicável às emendas individuais, bem como origem dos recursos necessários ao seu atendimento; valor mínimo, por bancada estadual, para o atendimento das emendas de apropriação; medidas saneadoras para a correção de erros ou omissões.



PARTE GERAL

I – Visão Geral do PLOA 2014

O valor da proposta orçamentária para 2014 é de R\$ 2.467,6 bilhões, sendo que R\$ 105,6 bilhões são relativos ao orçamento de investimento. O total dos orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 2.362,0 bilhões, dos quais R\$ 654,7 bilhões referem-se ao refinanciamento (ou rolagem) da dívida pública. Descontada essa parcela, os orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 1.707,2 bilhões.

O valor da proposta e a composição básica do orçamento da União para 2014, comparados com os de 2013, são apresentados na tabela a seguir:

PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO Grandes Números

1. R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2013		PLOA 2014	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamentos da União	2.250,9	2.250,9	2.467,6	2.467,6
1. Orçamento de Investimento	110,6	110,6	105,6	105,6
2. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.140,3	2.140,3	2.362,0	2.362,0
2.1. Refinanciamento da Dívida Pública	610,1	610,1	654,7	654,7
2.2. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – s/ refinanc.	1.530,2	1.530,2	1.707,2	1.707,2
2.2.1. Orçamento Fiscal	1.535,1	1.496,5	1.721,0	1.655,1
2.2.1.1. Refinanciamento da Dívida Pública	610,1	610,1	654,7	654,5
2.2.1.2. Orçamento Fiscal – s/ refinanciamento	925,1	886,4	1.066,3	1.000,6
2.2.2. Orçamento da Seguridade Social	605,1	643,8	641,0	706,9
2.2.2.1. Refinanciamento da Dívida Pública				0,2
2.2.2.2. Orçamento da Seguridade Social – s/ refinanc.	605,1	643,8	641,0	706,7

Fonte: BI Gerencial/SIOP/SOF.

Em relação à proposta para 2013, há aumento de 11,6% no total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem considerar os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. No tocante ao orçamento de investimento, há redução de 4,5% em comparação com a proposta para o exercício corrente.

II – Cenário Macroeconômico

A elaboração do orçamento depende de hipóteses sobre o comportamento das principais variáveis econômicas. Quando bem elaboradas e consistentes, reduzem o “risco orçamentário” da não realização de receitas cujo comportamento está vinculado a determinados indicadores, e da insuficiência de recursos para a execução do conjunto de despesas por elas custeadas.¹

A tabela a seguir contém os principais parâmetros empregados na elaboração do PLOA 2014, também adotados, em relação a 2013, na 4ª Avaliação bimestral de receitas e despesas deste exercício; mostra como evoluíram em cotejo com a LDO; e os compara com as projeções mais recentes do mercado, bem como com os resultados de 2012.

¹ Ver, a propósito, o Anexo de Riscos Fiscais, em informações complementares.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2012-2014
Valores Estimados e Realizados

Parâmetros	2012		2013			2014		
	Realizado	PLOA	Lei	Aval 4º Bi (Setembro) Dec. 8.111 (PLOA2014)	Mercado 1/11	LDO	PLOA	Mercado 1/11
Variação real do PIB (%)	0,87	4,50	4,50	2,50	2,50	4,50	4,00	2,13
PIB (R\$ bilhões)	4.402,5	4.973,6	5.000,8	4.773,1	...	5.398,7	5.242,9	...
IPCA acum (%)	5,84	4,50	4,91	5,70	5,85	4,50	5,00	5,92
IGP-DI acum (%)	8,11	4,90	5,18	4,79	5,79	5,00	5,50	6,00
INPC acum (%)	6,20	4,52	4,75	5,70	5,68	4,50	5,00	5,93
Massa salarial (%)	13,47	10,87	12,37	11,27	...	12,34	10,09	...
Taxa Selic média (% a.a.)	8,49	8,03	7,28	8,20	8,38	7,28	9,29	10,25
Taxa Selic-fim (% a.a.)	7,16	8,00	7,25	9,25	10,00	7,25	9,25	10,25
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,95	2,03	2,03	2,09	2,16	2,04	2,19	2,32
Câmbio fim (R\$/US\$)	2,04	2,03	2,03	2,16	2,25	2,06	2,22	2,40
Petróleo-preço médio (US\$)	109,90	114,59	112,54	104,50	...	...	98,62	...

Fonte: SPE/MF; Relatórios de avaliações; Relatórios de cumprimento de metas quadrimestrais; Projetos de lei e leis orçamentárias; Relatório da Receita/Congresso Nacional; SOF/MPOG; STN/MF; Boletim Focus/Banco Central do Brasil. Elaboração das consultorias.

O Poder Executivo constrói suas projeções fiscais tendo como horizonte a aceleração da atividade econômica em 2014, com a colaboração do investimento público e privado. Entende que esse cenário seja possível a partir do exame de indicadores recentes que mostraram o crescimento do componente formação bruta de capital fixo nas contas nacionais e da retomada das concessões públicas, conjuntamente com a participação ainda destacada do consumo das famílias na demanda interna. Esses fatores permitiriam que a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto aumentasse de 2,5% em 2013 para 4% em 2014, aproximando-se do nível anterior à crise internacional.

A inflação medida pelo IPCA para 2013 foi prevista na proposta em 5,7%. Para 2014, estimada em 5%, continuaria convergindo para o centro da meta de inflação. O índice acumula 3,79% até setembro e 5,86% em 12 meses. O mercado prevê para o ano 5,85%, e subiria para 5,92% em 2014.

A proposta não previu variação da taxa básica de juros, que permaneceria de agosto de 2013 a dezembro de 2014 em 9,25% a.a., refletindo o prognóstico do mercado apurado na época do encaminhamento da PLOA. Agora, depois de mais um aumento em 9 de outubro, foi trazida para 9,50%, enquanto os mesmos analistas em 01 de novembro previam Selic de 10% em dezembro de 2013, e 10,25% ao fim do mesmo mês de 2014.

O câmbio médio está estimado em 2013 em R\$ 2,09 e, em 2014, em R\$ 2,19 por dólar. Como referência, a moeda norte-americana vale hoje cerca de R\$ 2,30.

O Relatório da Receita, ao amparo de dados mais recentes e na perspectiva de aperto monetário mais estrito que o previsto anteriormente, reduziu essa estimativa para 3,8%. Referido relatório considerou, ainda, IPCA de 5,8%, taxa de câmbio de R\$ 2,30 e taxa selic de 9,5%.

III – Metas Fiscais

A mensagem de encaminhamento do PLOA 2014 ressalta a importância da coordenação nos últimos anos nas esferas fiscal e monetária, que permitiria formular, neste



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

projeto de lei orçamentária, políticas e instrumentos para garantir crescimento sustentável da economia com redução da desigualdade e inclusão social.

O documento faz menção a movimentos estratégicos nesse contexto, dos quais um é o aumento de investimento, sendo destaque na órbita pública o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Investimentos em Logística (PIL), o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o Pré-Sal.

Avalia que a sustentabilidade do quadro macroeconômico interno, mesmo em cenário de incerteza, é resultado da consistência das diretrizes e da política econômica, que visam, entre outros, o equilíbrio fiscal, com melhora nos indicadores de endividamento do setor público (alongamento do prazo médio; redução do percentual de vencimentos no curto prazo; diminuição da parcela da dívida exposta à volatilidade de mercado, como câmbio e taxa Selic; e trajetória declinante da dívida líquida como proporção do PIB).

De fato, a dívida líquida do setor público mostra tendência de queda desde 2003. Foi de 60,4% do PIB em dezembro de 2002 e situou-se em 35% do PIB em setembro de 2013.

SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO
Principais Resultados Fiscais, 2010-2014

(% do PIB)

Grandeza	Observado em 12 Meses				Previsto	
	2010	2011	2012	Até Setembro 2013	2013	2014
Superávit Primário	2,70	3,11	2,38	1,58	2,30	2,10
Juros Líquidos	5,18	5,71	4,86	4,91	4,70	4,50
Resultado Nominal	2,61	2,61	2,47	3,33	2,40	2,40
Dívida Líquida	39,15	36,41	35,21	34,97	34,80	33,90

Fonte: Mensagem da proposta 2014; Banco Central do Brasil (observado). Elaboração das Consultorias.

Todas as referências feitas neste Relatório à proposta orçamentária consideram as estimativas de PIB em 2013 e 2014 e dos demais indicadores relevantes que prevaleciam na ocasião de seu encaminhamento².

O PLOA prevê que a dívida líquida chegue a 33,9% do PIB em 2014, depois de cair a 34,8% do PIB ao fim de 2013. Essa queda mostrar-se-ia mais acentuada que a verificada entre 2012 e 2013.

O desempenho satisfatório nos dez anos passados deve-se em parte à redução da taxa de juros incidentes sobre a dívida pública. Os dados do Banco Central mostram que juros líquidos representaram 8,5% do PIB em 2003, e passaram a 4,9% do PIB em setembro de 2013 (considerando-se os últimos 12 meses). Serão equivalentes a 4,5% do PIB em 2014, segundo a proposta.

A redução da dívida decorreu também da poupança pública gerada no período. O resultado primário foi positivo e ficou em média pouco acima de 3,4% do PIB entre 2003 e 2008. Dos anos de crise em diante, o desempenho caiu, exceto em 2011.

De acordo com a proposta, o superávit do setor público consolidado será de 2,1% do PIB no próximo exercício. Quanto ao déficit nominal, o prognóstico é de que corresponda a 2,4% do PIB em 2014, o mesmo previsto para 2013. Até setembro de 2013 (considerando-se os últimos 12 meses) alcançou 3,3% do PIB.

² O Relatório da Receita reviu algumas hipóteses de comportamento de variáveis macroeconômicas, recalculando PIB um pouco mais elevado e metas fiscais em pequena queda.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A tabela seguinte mostra como evoluíram resultados e metas primárias entre 2009 e 2014.

SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO
Evolução de Resultados e Metas Primárias, 2009-2014

Discriminação	Realizado				Metas									
					2013				2014					
	2009	2010	2011	2012	LDO	Projeto de Lei Orçamentária	Orçamento	Aval 4º Bimestre	LDO	Projeto de Lei Orçamentária				
% do PIB				% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
Setor Público	2,00	2,70	3,11	2,38	3,10	155.851,0	3,13	155.851,0	3,12	155.851,0	3,27	3,10	167.360,0	3,19
Governo Federal	1,26	2,07	2,26	1,93	2,15	108.090,0	2,17	108.090,0	2,16	108.090,0	2,26	2,15	116.072,0	2,21
Governo Central	1,31	2,09	2,25	1,96	2,15	108.090,0	2,17	108.090,0	2,16	108.090,0	2,26	2,15	116.072,0	2,21
Estatais Federais	-0,05	-0,02	0,01	-0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Governos Regionais	0,74	0,63	0,85	0,45	0,95	47.761,0	0,96	47.761,0	0,96	47.761,0	1,00	0,95	51.288,0	0,98
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ⁽¹⁾														
Receita ⁽²⁾	22,86	24,43	23,92	24,04	24,39	1.214.291,7	24,41	1.238.145,0	24,76	1.178.399,4	24,69	23,88	1.298.353,7	24,76
Despesa ⁽³⁾	21,59	22,38	21,70	22,12	22,24	1.131.201,7	22,74	1.155.054,0	23,10	1.105.363,3	23,16	21,73	1.240.281,7	23,66
Resultado	1,27	2,05	2,22	1,93	2,15	83.090,0	1,67	83.090,9	1,66	73.036,1	1,53	2,15	58.072,0	1,11
Memorando														
PPI/PAC ⁽⁴⁾	0,55	0,59	0,68	0,89		25.000,0	0,50	25.000,0	0,50	35.053,9	0,73		58.000,0	1,11
Recebíveis de Itaipu	0,04	0,04	0,03	0,03	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Crescimento PIB (%)	-0,33	7,53	2,73	0,87	5,5	4,5	4,5	4,5	2,5	4,5	4,0	4,0	4,0	4,0

Fonte: Banco Central do Brasil; IBGE; LDO e Orçamento 2013; Projetos de Lei Orçamentária de 2013 e 2014; Avaliação citada; e SOF/MP. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Inclui no resultado das estatais de 2009 a 2012 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

⁽²⁾ Inclui em 2010 receitas extraordinárias da venda de 5 bilhões de barris de petróleo pela União, equivalentes a 1,98% do PIB. Exclui receita decorrente de compensação ao RGPS.

⁽³⁾ Inclui nas despesas as transferências a estados e municípios e discrepância estatística, que não a referente a recebíveis de Itaipu. Inclui em 2010 despesa extraordinária com a capitalização da Petrobras equivalente a 1,14% do PIB. Exclui despesa decorrente de compensação ao RGPS.

⁽⁴⁾ Até 2009, PPI; a partir de 2010, PAC. Até 2012, despesas realizadas. Em 2013 e 2014, previsão de abatimento da meta com despesas do PAC e de desoneração de tributos.

Em 2009, a meta fiscal foi reduzida mediante alteração da LDO para, em combinação com outras medidas anticíclicas, abrandar a crise – o superávit foi de 2% do PIB e a dívida líquida interrompeu sua trajetória de queda.

Em 2010, a meta de superávit primário, fixado em 3,1% do PIB, foi formalmente cumprida mediante o abatimento das despesas do PAC.

O resultado de 2011 para todo o setor público representou o retorno à meta de 3,1% do PIB. Nesse exercício, a meta foi estabelecida pela primeira vez em termos nominais, no montante de R\$ 117,9 bilhões. Em agosto daquele ano, o Governo Federal se comprometeu, diante do bom desempenho da arrecadação, a ampliá-la em R\$ 10 bilhões. A iniciativa decorreu da percepção de que assim se permitiria ao Banco Central iniciar um novo ciclo de redução da taxa de juros. O resultado primário alcançou R\$ 128,7 bilhões, apesar da frustração do resultado de estados e municípios.

Em 2012, ano de baixo crescimento, o cumprimento da meta dependeu novamente da utilização do redutor. A meta primária consolidada, com a revisão do crescimento a menor, passou a representar 3,18% do PIB, e a meta da União e suas estatais, 2,20% do PIB. O resultado obtido foi de 2,4% do PIB, e de pouco mais de 1,9% do PIB para a União.

Para 2013, considerando as mudanças entre o cenário econômico-fiscal que prevalecia quando da elaboração do projeto de LDO e o do PLOA 2014, a meta primária consolidada de R\$ 155,9 bilhões passou a corresponder a quase 3,3% do PIB, e a da União e suas estatais, de R\$ 109,1 bilhões, quase 2,3% do PIB. Porém, a perspectiva atual para o resultado primário é de 2,3% do PIB para o setor público consolidado, com pouco mais de 1,5% do PIB a cargo da União, depois de abatidas despesas do PAC, de cerca de 0,7% do PIB.

A fixação das metas em reais significou seu aumento em percentagem do PIB também em 2014, à medida que as projeções do crescimento foram revistas. A LDO 2014 previa crescimento do PIB de 4,5% no próximo exercício, mas o PLOA 2014 contempla 4%. As metas



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

primárias antes de qualquer abatimento, considerando os parâmetros da proposta, já se elevaram para quase 3,2% do PIB em 2014, no caso de todo o setor público (R\$ 167,4 bilhões), e para 2,2% do PIB, no caso da União (R\$ 116,1 bilhões). Governos regionais têm a seu cargo em 2014 poupança prevista de R\$ 51,3 bilhões, equivalentes a quase 1% do PIB.

O PLOA prevê que a meta seja abatida em R\$ 58 bilhões relativos ao PAC e a desonerações, reduzindo a meta de resultado primário do setor público consolidado para 2,1% do PIB em 2014.³ Nesse caso, a meta da União cairia do equivalente a 1,5% do PIB, para 1,1% do PIB. Pela primeira vez, em 2014, meta inferior à constante da LDO foi admitida já quando do encaminhamento da proposta como aquela que será perseguida durante a execução do orçamento, reforçando-se a credibilidade da política fiscal sem prejuízo da continuação do ajuste.

A tabela a seguir mostra, segundo o formato de apresentação das necessidades de financiamento pelo Tesouro Nacional, os principais agregados de receitas e despesas do governo central no período 2011 a 2014, já incluindo as previsões da Avaliação de receitas e despesas relativas ao 4º bimestre de 2013.

DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL, 2011-2014

Discriminação	Realizado 2011		Realizado 2012		Reprogramação 2013		Aval 4º Bimestre 2013		PLOA 2014	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB ⁽¹⁾	R\$ milhões	% PIB ⁽¹⁾	R\$ milhões	% PIB
1. Receita primária total	991.037,9	23,9	1.058.455,0	24,0	1.174.226,0	24,6	1.189.167,0	24,9	1.298.353,7	24,8
1.1. Receita administrada pela Receita Federal do Brasil	628.621,1	15,2	647.392,9	14,7	702.070,1	14,7	700.816,4	14,7	791.495,4	15,1
1.2. Arrecadação líquida do Regime Geral da Previdência Social ⁽²⁾	245.891,9	5,9	273.974,7	6,2	302.198,5	6,3	313.566,1	6,6	339.839,4	6,5
1.3. Receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil	116.524,8	2,8	137.087,4	3,1	169.957,3	3,6	174.784,5	3,7	167.018,9	3,2
2. Transf. a Estados e Municípios (empenho liquidado)	158.434,2	3,8	169.937,2	3,9	181.674,7	3,8	181.132,0	3,8	214.141,8	4,1
3. Receita líquida de transferências (1 - 2)	832.603,7	20,1	888.517,8	20,2	992.551,2	20,8	1.008.035,0	21,1	1.084.212,0	20,7
4. Despesa primária total (empenho liquidado)	757.059,4	18,3	854.530,6	19,4	918.732,5	19,2	932.879,5	19,5	1.023.816,0	19,5
4.1. Pessoal e encargos sociais	183.546,4	4,4	190.641,7	4,3	203.512,6	4,3	202.968,7	4,3	224.381,5	4,3
4.2. Benefícios da Previdência	282.468,1	6,8	318.830,3	7,2	349.164,7	7,3	349.776,7	7,3	388.035,2	7,4
4.3. Outras despesas obrigatórias ⁽³⁾	103.545,8	2,5	126.407,4	2,9	120.572,8	2,5	134.651,7	2,8	145.155,5	2,8
4.4. Despesas discricionárias & PAC	187.499,2	4,5	218.651,2	5,0	245.482,4	5,1	245.482,4	5,1	266.243,9	5,1
5. Resultado primário - regime orçamentário (3 - 4)	75.544,3	1,8	33.987,2	0,8	73.818,7	1,5	75.155,6	1,6	60.395,9	1,2
6. Outros fatores que afetam o resultado	7.193,2	0,2	(3.500,2)	(0,1)	4.492,0	0,1	4.463,8	0,1	6.538,0	0,1
6.1. Empréstimos líquidos	720,8	0,0	1.753,1	0,0	382,9	0,0	382,9	0,0	631,4	0,0
6.2. Subsídios implícitos e outras despesas extra-orçamentárias	6.472,4	0,2	7.146,7	0,2	4.109,1	0,1	4.080,9	0,1	5.906,5	0,1
6.3. Fundo Soberano do Brasil	-	-	(12.400,0)	(0,3)	-	-	-	-	-	-
7. Ajuste regimes caixa/orçamentário	25.173,5	0,6	48.985,2	1,1	3.709,4	0,1	2.344,3	0,0	4.214,0	0,1
8. Resultado primário acima da linha (5-6+7)	93.524,6	2,3	86.472,6	2,0	73.036,1	1,5	73.036,1	1,5	58.072,0	1,1
9. Discrepância estatística/ajuste metodológico	(489,1)	(0,0)	(2.176,6)	(0,0)	-	-	-	-	-	-
10. Resultado primário do governo central abaixo da linha (8 + 9)	93.035,5	2,2	84.296,0	1,9	73.036,1	1,5	73.036,1	1,5	58.072,0	1,1
11. Recursos para PAC e PBSM	28.022,5	0,7	39.306,9	0,9	35.053,9	0,7	35.053,9	0,7	58.000,0	1,1
12. Resultado primário do governo central, art. 3º da LDO (10 + 11)	121.058,0	2,9	123.602,9	2,8	108.090,0	2,3	108.090,0	2,3	116.072,0	2,2
13. Juros nominais	(180.553,1)	(4,4)	(147.267,6)	(3,3)	(168.493,0)	(3,5)	(168.493,0)	(3,5)	(173.709,0)	(3,3)
14. Resultado nominal do governo central	(87.517,6)	(2,1)	(62.971,6)	(1,4)	(95.456,9)	(2,0)	(95.456,9)	(2,0)	(115.637,0)	(2,2)
15. Receitas financeiras	724.514,9	17,5	858.900,0	19,5	910.743,1	19,1	910.743,1	19,1	1.046.630,6	20,0
15.1. Refinanciamento da dívida	474.099,6	11,4	383.260,6	8,7	610.065,7	12,8	610.065,7	12,8	654.746,9	12,5
15.2. Emissão de títulos	91.613,8	2,2	172.624,9	3,9	124.253,2	2,6	124.253,2	2,6	189.819,7	3,6
15.3. Operações Oficiais de Crédito	62.413,5	1,5	64.408,8	1,5	66.358,6	1,4	66.358,6	1,4	67.010,0	1,3
15.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	41.255,2	1,0	47.914,9	1,1	40.270,7	0,8	40.270,7	0,8	44.182,2	0,8
15.5. Demais	55.132,8	1,3	190.690,7	4,3	69.794,8	1,5	69.794,8	1,5	90.871,8	1,7
16. Despesas financeiras	761.337,7	18,4	815.327,8	18,5	967.896,9	20,3	967.896,9	20,3	1.107.026,5	21,1
16.1. Juros e encargos da dívida	131.122,4	3,2	135.057,6	3,1	152.888,1	3,2	152.888,1	3,2	189.474,7	3,6
16.2. Amortização da dívida	577.339,3	13,9	620.522,7	14,1	747.165,8	15,7	747.165,8	15,7	812.476,2	15,5
16.3. Demais	52.876,1	1,3	59.747,5	1,4	67.843,0	1,4	67.843,0	1,4	105.075,7	2,0

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2014.

⁽¹⁾ PIB revisito na proposta orçamentária.

⁽²⁾ Exclui receita decorrente de compensação ao RGPS em 2013 e 2014.

⁽³⁾ Exclui despesa decorrente de compensação ao RGPS em 2012 e 2013.

³ O PLDO 2014 vai além e permite o abatimento da meta em R\$ 67 bilhões, ou 1,3% do PIB, que, se utilizado plenamente, levaria o saldo primário consolidado a 1,9% do PIB, e o da União, de 1,5% do PIB a 0,9% do PIB. Esses resultados consideram que os governos regionais gerem superávit de 1% do PIB.



As receitas, passada a crise, voltaram à trajetória de alta de 2010 a 2012 (neste ano, 24% do PIB).

A proposta orçamentária estima aumento para 2013 das receitas primárias, atingindo o equivalente a 24,6% do PIB. A avaliação referente ao quarto bimestre, que não só ampliou a estimativa de receitas, como reduziu a do PIB nominal deste ano, levou-as a 24,9% do PIB. Em 2013 as receitas não administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB terão peso significativo, em grande parte em decorrência da retomada do programa de concessões.

Em 2014, na mesma base de comparação, o PLOA 2014 prevê que as receitas primárias chegarão a 24,8% do PIB, uma queda modesta em relação à última avaliação. A manutenção da carga praticamente estável dar-se-ia graças ao crescimento (de 0,3% do PIB) das receitas administradas pela RFB, incluindo a arrecadação previdenciária, enquanto as demais caem. O Relatório da Receita reforçou as expectativas positivas quanto à disponibilidade de recursos, ao trazer a previsão de aumento da arrecadação para 25% do PIB, como pode ser apurado no citado documento.

As despesas, no conceito empenho liquidado, têm mantido uma trajetória de alta em relação ao PIB a partir de 2011, quando se situou em 18,3% do PIB. Em 2012, a par do aumento do ajuste orçamento/caixa, foi a 19,4% do PIB, e deve subir moderadamente, para 19,5% do PIB em 2013.

Do lado das despesas, destaque é a manutenção, em volume historicamente baixo (4,3% do PIB), das despesas com pessoal e seus encargos. Os benefícios previdenciários continuarão sua trajetória de crescimento.

O grande grupo das despesas discricionárias, com todo o investimento, incluindo o PAC, está em alta em relação a 2011, alcançando praticamente 5% do PIB nos três exercícios seguintes, 2012 (observado) e 2013 e 2014 (previsões).

Das despesas financeiras, a estimativa é de que, dados os parâmetros macroeconômicos e fiscais que prevaleceram na elaboração da proposta de orçamento, os juros nominais a cargo do governo central cresçam de 3,2% do PIB (entre 2011 e 2013) para 3,6% do PIB em 2014.

IV - Análise da Proposta Orçamentária

IV.1. Receita Estimada

O PLOA 2014 estima as receitas totais em R\$ 2.467,6 bilhões, sendo R\$ 2.362,0 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 105,6 bilhões do orçamento de investimentos das estatais. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 1.315,4 bilhões são receitas primárias brutas e R\$ 1.046,6 bilhões são receitas financeiras, das quais R\$ 654,7 bilhões referem-se à rolagem da dívida pública federal.

Deve-se observar que as receitas primárias compreendem R\$ 17 bilhões relativos à compensação da União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social por perdas com desoneração da folha de pagamentos das empresas, em conformidade com o disposto na Lei nº 12.546, de 2011. Essa forma de apresentação, embora transparente, não representa a verdadeira receita arrecadada junto ao setor privado, pois a operação ocorre entre dois entes públicos. Por essa razão, a análise da evolução da receita primária, com base nos quadros abaixo, desconsidera essa receita intraorçamentária. Após esse ajuste, o total da receita primária é R\$ 1.298,3 bilhões e a receita total é R\$ 2.450,6 bilhões⁴.

⁴ Esse ajuste também foi efetuado nos demais exercícios financeiros a que se refere a tabela.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As receitas primárias brutas aumentam em R\$ 124 bilhões, com relação ao valor esperado para 2013 na reprogramação orçamentária do 3º bimestre desse exercício, conforme a tabela abaixo.

Após a dedução das transferências constitucionais e legais para os estados e municípios, no montante de R\$ 217,7 bilhões, as receitas primárias líquidas resultam em R\$ 1.080,6 bilhões, no conceito caixa⁵.

No relatório de avaliação da receita do PLOA 2014, aprovado por esta Comissão, as receitas primárias líquidas de transferências a estados e municípios, foram reestimadas de R\$ 1.080,6 bilhões para 1.092,7 bilhões, gerando um acréscimo líquido de R\$ 12,1 bilhões com relação aos valores da Proposta para 2014, conforme tabela abaixo:

Diferença entre as estimativas do PLOA2014 com a do Congresso Nacional

Discriminação	Variações			R\$ milhões
	Bruta	Transf. Est/Mun	Líquida	
A. RECEITAS ADM PELA SRFB	5.513,3	1.171,1	4.342,2	
A.1 - Imposto de Importação	0,3	-	0,3	
A.2 - Imposto s/ Produtos Industrializados	186,8	102,8	84,0	
A.3 - Imposto de Renda	2.374,0	1.068,3	1.305,7	
A.4 - IOF	529,7	-	529,7	
A.5 - Cofins	1.600,1	-	1.600,1	
A.6 - PIS/PASEP	310,5	-	310,5	
A.7 - CSLL	511,8	-	511,8	
A 8 - Outras adm pela SRFB		-	-	
B. OPERAÇÕES COM ATIVOS	(2.304,4)		(2.304,4)	
C. RECEITA DA PREVIDÊNCIA (RGPS)	1.000,0	-	1.000,0	
D. RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS	12.050,1	2.970,9	9.079,2	
D.1 - Concessões e Permissões	3.700,0	-	3.700,0	
D.2 - Compensações Financeiras	4.333,0	2.970,9	1.362,1	
D.3 - Dividendos e Participações	2.900,0	-	2.900,0	
D.4 - Demais	1.117,1	-	1.117,1	
E - TOTAL	16.259,0	4.142,0	12.117,0	

Fonte: Parecer da Receita aprovado em 13 de novembro de 2013.

IV.2. Despesa Fixada

Conforme mencionado, o montante da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade está fixado em R\$ 2.362,0 bilhões, os quais podem ser detalhados por grupo de natureza da despesa (GND) conforme quadro a seguir:

⁵ Pelo conceito orçamentário, utilizado no Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal do Governo Central (Quadro 9), as transferências constitucionais e legais alcançam R\$ 214,1 bilhões e as receitas primárias líquidas totalizam R\$ 1.101,2 bilhões. Esse último valor, após a exclusão dos R\$ 17 bilhões relativos à compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social, resultaria em R\$ 1.084,2 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - DESPESAS POR GND

Discriminação	R\$ bilhões		
	PLOA 2013	LOA 2013	PLOA 2014
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.140,3	2.165,9	2.362,0
(-) Refinanciamento da Dívida	610,1	610,1	654,7
6 – Amortização Dívida (Contratual)	2,2	2,2	15,9
6 – Amortização dívida (Mobiliária)	607,8	607,8	638,8
(=) Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Líquidos do refinanciamento)	1.530,2	1.555,8	1.707,2
1 - Pessoal e Encargos Sociais	226,0	226,0	242,0
2 - Juros e Encargos da Dívida	163,5	152,9	189,5
3 - Outras Despesas Correntes	848,9	858,6	941,0
4 - Investimentos	65,8	86,6	67,2
5 - Inversões Financeiras	63,1	62,9	74,6
6 - Amortização da Dívida	126,5	137,1	157,7
9 - Reserva de Contingência	36,4	31,8	35,2
Recursos Livres	13,5	7,4	14,5
Recursos Próprios e Vinculados	22,9	24,4	20,7

Fonte: SIAFI/PLOA2014

Observa-se que R\$ 654,7 bilhões referem-se à realização de operações de crédito (emissão de títulos) com vistas à amortização do principal da dívida contratual e mobiliária. Nesse caso, ocorre apenas o refinanciamento, sem alteração do montante da dívida. Os dados constam da tabela a seguir.

Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, os orçamentos fiscal e da seguridade social alcançam R\$ 1.707,2 bilhões. Destes, R\$ 347,2 bilhões (20,3%) representam despesas com serviço da dívida (amortização e juros), que cresceu 19,7% em comparação com o projeto e a lei orçamentária para o exercício corrente.

Quanto aos investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, verifica-se que, em comparação com o projeto de lei orçamentária para 2013, houve elevação. Porém, com os acréscimos realizados pelo Congresso Nacional, os investimentos autorizados na LOA 2013 ultrapassam o valor constante na proposta para 2014. Do total acrescido pelo Parlamento ao montante do projeto da lei orçamentária para exercício corrente, 81,0% destinam-se a despesas com investimentos.

Outro modo de visualizar as despesas refere-se ao tipo de impacto que produzem na apuração do resultado primário, para o que são classificadas em financeiras e primárias, de acordo com indicadores definidos na lei de diretrizes orçamentárias. No tocante aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas financeiras representam 46,9% das despesas. Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, essa proporção cai para 26,5%.

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Despesas Primárias	R\$ bilhões			
	Reprogramação 2013		PLOA 2014	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Obrigatórias	865,7	17,91	1.080,1	20,60
- Transferências por repartição de receita	181,7	3,76	214,1	4,08
- Pessoal e Encargos Sociais	203,5	4,21	224,4	4,28
- Previdência	349,2	7,22	388,0	7,40
- Outras	131,3	2,72	253,5	4,84
Discricionárias	245,5	5,08	174,9	3,33
- PAC	60,7	1,26	63,3	1,21
- Outras	184,8	3,82	111,6	2,13
Total das Despesas Primárias	1.111,2	22,98	1.255,0	23,94

Fonte: PLOA 2014.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As despesas primárias são definidas como obrigatórias ou discricionárias. Quanto aos orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas primárias obrigatórias correspondem a 86,1%, o que revela o elevado nível de rigidez da proposta para 2014.

IV.2.1. Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)

O PLOA 2014 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais⁶ (GND 1) da ordem de R\$ 241,99 bilhões, o que corresponde a um incremento de 7,1% sobre as projeções atuais dessas despesas na lei orçamentária para 2013.

Como proporção da receita corrente líquida – RCL, verifica-se redução das despesas com pessoal e encargos sociais, pois a estimativa para 2014 é de 33,28% da RCL, enquanto em 2000 a relação era de 40,1%. Isso significa que a despesa com pessoal e encargos sociais como proporção da RCL cai 17,1% nesse período.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2014

R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)
2000	52.086,80	58.977,40	58.240,60	98,8	145.110,65	40,1
2001	59.483,70	65.949,80	65.449,40	99,2	167.739,10	39,0
2002	68.497,80	75.322,10	75.029,00	99,6	201.927,32	37,2
2003	77.046,20	79.301,10	78.974,70	99,6	224.920,16	35,1
2004	84.120,00	90.296,80	89.431,60	99,0	264.353,00	33,8
2005	98.109,60	101.679,30	94.022,20	92,5 ¹	303.015,77	31,0
2006	112.655,30	115.555,10	115.011,90	99,5	344.731,43	33,4
2007	128.065,60	128.828,20	126.877,80	98,5	386.681,86	32,8
2008	137.612,60	146.246,70	144.483,70	98,8	428.563,29	33,7
2009	168.797,90	169.163,60	167.066,30	98,8	437.200,34	38,2
2010	184.150,20	184.806,50	183.278,20	99,2	499.866,61	36,7
2011	199.765,90	200.163,30	197.481,50	98,7	558.706,39	35,3
2012	203.240,40	207.226,90	203.742,80	98,3	616.933,35	32,1
2013	225.983,10	226.151,03	175.750,04 ²	77,3	673.387,60	33,6 ³
2014	241.986,90				726.962,5 ⁴	33,3

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 02/11/2013

3. Autorizado/RCL previsto na LOA 2013

4. Com base no PLOA 2014

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

⁶ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos de responsabilidade da União com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, inclusive encargos sociais (a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, classificada como despesa financeira no PLOA 2014, alcança R\$ 17,6 bilhões) e pessoal ativo de empresas estatais dependentes. Abrange ainda os seguintes gastos: i) pessoal civil e militar do Distrito Federal, nas áreas de segurança, saúde e educação; ii) inativos e pensionistas de estados e territórios extintos; iii) quadro em extinção dos servidores civis e militares oriundos do ex-território federal de Rondônia e do estado de Rondônia; iv) inativos e pensionistas da extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul; v) complementação de aposentadorias e pensões da RFFSA; vi) encargos previdenciários com aposentados e pensionistas do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC; vii) pensões decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais; e viii) indenização a anistiados políticos.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Conforme a Exposição de Motivos, para 2014 a despesa com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,14% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,60%; a do Poder Executivo, 28,04%; e a do MPU, 0,50%.

Nessas condições, os limites globais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF (50% da RCL para a União, sendo 2,5% para o Legislativo; 6,0% para o Judiciário; 0,6% para o MPU; e 40,9% para o Executivo), em conformidade com o art. 169 da Constituição, são respeitados, mesmo sem computar as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

O Anexo V do projeto traz um impacto de R\$ 3,11 bilhões em 2014 e, a partir daí, de R\$ 5,61 bilhões ao ano decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, incluindo substituição de terceirizados (R\$ 273,9 milhões em 2014 e R\$ 490,9 milhões em cada ano subsequente). No que se refere a alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União, o impacto é de R\$ 12,54 bilhões para 2014, correspondendo a R\$ 12,57 bilhões anualizados, e contempla a 2ª parcela dos reajustes concedidos em 2013 para diversas carreiras da Administração Pública. No total, o PLOA 2014 propõe aumento de R\$ 15,65 bilhões nos gastos em 2014, equivalentes a R\$ 18,19 bilhões anualizados.

Cabe informar que o Projeto de Lei nº 6.218, de 2013, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, que fixa o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal no valor de R\$ 30.658,42, a partir de 1º de janeiro de 2014, não está autorizado pelo Anexo V.

Da mesma forma, não consta do Anexo V autorização para o reajuste pretendido pelo Projeto de Lei nº 6.230, de 2013, apresentado pela Procuradoria-Geral da República, que fixa o subsídio do Procurador-Geral da República em R\$ 30.658,42, a partir de 1º de janeiro de 2014. A justificativa do projeto esclarece que esse valor é resultante da aplicação do percentual de 4,06% sobre o subsídio autorizado pela Lei nº 12.770, de 2012 (R\$ 29.462,25), a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2014.

Observa-se que a Emenda Constitucional nº 74, de 2013, incluiu o § 3º no art. 134 da Constituição Federal, a fim de assegurar à Defensoria Pública Federal autonomia funcional e administrativa, bem assim a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. No que se refere a esse órgão, não consta do Anexo V qualquer autorização para provimento de cargos de Defensor Público Federal, criado pela Lei nº 12.763, de 2012. Vale salientar que o art. 2º daquela lei prevê que tal provimento dar-se-á de forma gradual e será condicionado à expressa autorização da lei orçamentária anual, com dotação suficiente, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

IV.2.1.1. Despesas de natureza previdenciária de responsabilidade da União (GND

1)

As despesas classificadas em GND 1 de natureza previdenciária, de responsabilidade da União, alcançam o montante de R\$ 84,9 bilhões, segundo a proposta para 2014. Nesse cômputo incluem-se não apenas os gastos com os servidores inativos e pensionistas, civis e militares, mas, também, aqueles a serem realizados com outras categorias funcionais, no cumprimento de disposições constitucionais ou legais.

O Regime Próprio de Previdência do Servidor – RPPS, previsto pelo art. 40 da Constituição Federal, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores ativos e inativos e de pensionistas. Nos últimos anos, observa-se tendência de declínio do déficit do RPPS em relação ao PIB, movimento que sofre influência de reformas previdenciárias ocorridas no âmbito do setor público federal.

A Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, alterou as regras de concessão de aposentadoria (antes contabilizada por tempo de serviço) para se adequar a um regime de



previdência de caráter contributivo, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Da mesma forma, a EC nº 41, de 2003, determinou o fim da paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos e a instituição de contribuição para aposentados e pensionistas. Além disso, previu a criação de regime de previdência complementar para os servidores⁷. Já a EC nº 47, de 2005, promoveu as seguintes importantes alterações no quadro do RPPS: i) a instituição da paridade plena entre ativos e inativos para os servidores que ingressaram até a data da promulgação da EC nº 41, de 2003; e ii) a introdução de uma regra de transição que diminui em um ano a idade mínima de aposentadoria para cada ano trabalhado, além do tempo mínimo de contribuição.

Outra modificação importante foi a promulgação da Lei nº 12.350, de 2010, que transfere do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a RFB a competência para normatizar, cobrar, fiscalizar e controlar a arrecadação da contribuição destinada ao custeio do RPPS.

Por fim, foi promulgada, em abril de 2012, a Lei nº 12.618, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do MPU e do TCU. De acordo com referida Lei, poderão ser criados até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder⁸. Com o advento destes Fundos, os servidores ingressados no serviço público a partir de 31 de janeiro de 2013 e aqueles já pertencentes aos quadros de servidores que por ele expressamente optarem, terão teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria dos servidores participantes que possuam renda superior ao teto dar-se-á pelo respectivo Fundo, o qual disponibilizará aos seus participantes plano de benefícios somente na modalidade de contribuição definida⁹.

Relativamente às contribuições patronais da União ao Funpresp, no âmbito dos três poderes e do Ministério Público da União (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg, Funpresp-Jud), não há ação orçamentária específica no PLOA 2014, assim como ocorrido no PLOA 2013, tendo sido tais despesas incluídas na rubrica Pagamento de Pessoal Ativo da União. Talvez esse procedimento não seja o mais adequado para fins de controle e supervisão, pois não destaca parcela que, com o passar dos sucessivos exercícios, assumirá volume crescentemente relevante, a merecer destaque próprio dentre as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, ao lado do pagamento, propriamente dito, de pessoal ativo da União.

Quanto aos riscos financeiros e atuariais da União associados ao Funpresp, as informações complementares ao PLOA 2014 ainda não contemplam análise de tais riscos em razão da evidente incipiência das operações dos respectivos fundos. O Funpresp-Exe foi instituído em 4 de fevereiro de 2013. À Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, autarquia responsável em âmbito nacional pela supervisão de entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão), foram submetidos e aprovados apenas os planos de benefícios do Funpresp-Exe e do Funpresp-Leg, estando o do Funpresp-Jud ainda em elaboração. Até o momento foram prestados à Previc relatórios contábeis trimestrais pelos fundos em operação, devendo os primeiros relatórios atuariais anuais ser prestados somente a partir do início do exercício financeiro de 2014, quando então serão possíveis as primeiras avaliações dos riscos financeiros e atuariais da União associados ao Funpresp.

⁷ A Lei nº 10.887, de 2004, determinou que a contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor seria o dobro da contribuição do servidor (22,0% e 11,0%, respectivamente).

⁸ Para os servidores do Poder Executivo, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) entrou em vigor em fevereiro de 2013. Para o Poder Legislativo, a Portaria nº 239, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, aprovou o Regulamento do Plano de Benefícios do Poder Legislativo Federal (LegisPrev), que é administrado pela Funpresp-Exe. Já a Funpresp-Jud administrará o plano de previdência complementar dos servidores do Judiciário e do MPU.

⁹ Nesse sistema, o valor a ser recebido pelo servidor ao se aposentar dependerá das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo Fundo, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores optantes.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em razão do advento do fundo, a tendência de queda do déficit do RPPS, como proporção do PIB, pode ser interrompida em determinado momento, uma vez que os novos servidores contribuirão para o financiamento do regime até o limite do teto do regime geral de previdência social (RGPS). Isso acarreta a diminuição das receitas sem motivo determinante para redução das despesas. Vale ressaltar que as receitas já sofreram redução desde a edição da Lei nº 12.688, de 2012, que alterou o art. 4º, § 1º, da Lei nº 10.887, de 2004, e, por conseguinte, suprimiu a contribuição sobre o adicional de férias.

Para 2014, o déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) deve atingir a cifra de R\$ 56,5 bilhões (1,1% do PIB), conforme consta na mensagem presidencial. Isso representa uma taxa esperada de crescimento anual de 2,5%, menor do que a taxa média de crescimento do déficit observada no período de 2006 a 2013, equivalente a 7,7%.

RESULTADO ANUAL DO RPPS		
Ano	Déficit	
	R\$ Bilhões	% PIB
2005	30,4	1,42
2006	32,9	1,39
2007	36,7	1,39
2008	40,3	1,33
2009	45,2	1,4
2010	49,8	1,32
2011	53,1	1,28
2012	56,1	1,27
LOA 2013	55,2	1,1
PLOA 2014	56,5	1,08

Fonte: Mens. PLOA 2014

IV.2.2. Outras Despesas Correntes (GND 3)

De acordo com os dados da tabela a seguir, as despesas primárias classificadas em GND 3, nas esferas fiscal (F) e da seguridade social (S), totalizam R\$ 939,1 bilhões. Desse total, R\$ 853,8 bilhões (90,9%) dizem respeito a despesas obrigatórias; R\$ 81,8 bilhões (8,7%), a despesas discricionárias; e R\$ 3,5 bilhões (0,4%), ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

OUTRAS DESPESAS CORRENTES - GND 3 (por esfera e classificador de resultado fiscal)

Esfera	GND	Resultado Primário	R\$ bilhões	
			Valor PLOA 2014	Participação %
F + S	3-ODC	1 - PRIMÁRIO OBRIGATÓRIA	853,8	90,9%
		2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	81,8	8,7%
		3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	3,5	0,4%
			939,1	100,00%

Fonte: PLOA 2014.

Os R\$ 853,8 bilhões de despesas primárias obrigatórias, classificadas como outras despesas correntes, estão distribuídos por uma variada programação de trabalho, destacando-se as ações de previdência básica, com R\$ 379,6 bilhões (44,5% do total), que contempla principalmente benefícios previdenciários urbanos e rurais.

Um segundo importante grupo é formado pelas transferências obrigatórias (subfunção “845 – outras transferências”), cujo valor é de R\$ 171,7 bilhões e nas quais são de especial relevo os fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM), as participações na produção de petróleo e gás natural e a cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) destinada aos estados exportadores.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As dotações relativas a transferências aos entes da federação são constituídas com vistas a dar cumprimento a disposições constitucionais e legais que determinam a repartição das receitas provenientes: do Imposto de Renda (IR); do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); do Imposto sobre Operações Financeiras incidente sobre operações com o ouro (IOF – Ouro); da Contribuição do Salário-Educação; da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (CIDE - Combustíveis); e do Imposto Territorial Rural (ITR). Incluem, também, recursos para o pagamento das despesas com segurança, saúde e educação do Distrito Federal, sob responsabilidade da União, e, ainda, compensações financeiras (essencialmente *royalties*) em função da utilização de recursos hídricos, de recursos minerais e da exploração de petróleo e gás natural.

OUTRAS DESPESAS CORRENTES - GND 3
(classificadas como primário-obrigatórias, por esfera, GND e Subfunção)

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Subfunção	Valor PLOA 2014	Participação %	Participação % Acumulada		
1 - PRIMÁRIO OBRIGATÓRIA	F + S	3-ODC	271-Previdência Básica	379,6	44,5%	44,5%		
			845-Outras Transferências	171,7	20,1%	64,6%		
			847-Transferências para a Educação Básica	57,2	6,7%	71,3%		
			331-Proteção e Benefícios ao Trabalhador	51,0	6,0%	77,2%		
			846-Outros Encargos Especiais	44,0	5,1%	82,4%		
			302-Assistência Hospitalar e Ambulatorial	36,5	4,3%	86,7%		
			244-Assistência Comunitária	25,5	3,0%	89,6%		
			301-Atenção Básica	21,5	2,5%	92,2%		
			242-Assistência ao Portador de Deficiência	19,9	2,3%	94,5%		
			241-Assistência ao Idoso	16,4	1,9%	96,4%		
			303-Suporte Profilático e Terapêutico	7,2	0,8%	97,3%		
			605-Abastecimento	7,1	0,8%	98,1%		
			306-Alimentação e Nutrição	3,6	0,4%	98,5%		
			305-Vigilância Epidemiológica	3,6	0,4%	98,9%		
			608-Promoção da Produção Agropecuária	3,3	0,4%	99,3%		
			693-Comércio Exterior	1,1	0,1%	99,4%		
			DEMAIS DESPESAS EM ODC	4,7	0,6%	100,0%		
			Total			853,8	100,0%	100,0%

Fonte: PLOA 2014.

As transferências para a educação básica de R\$ 57,2 bilhões contemplam R\$ 33,7 bilhões para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); R\$10,3 bilhões, a título de complementação da União para o FUNDEB; R\$11,2 bilhões como cota-parte do salário-educação; e R\$ 2,0 bilhões a título de recursos aplicados, diretamente, nos estabelecimentos de ensino da educação básica.

Verifica-se, na proposta enviada pelo Executivo, ausência de recursos a serem transferidos a título de compensação aos estados exportadores (Lei Kandir).

Quanto às transferências para o DF, a matéria está disciplinada pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)¹⁰. O

¹⁰ O FCDF tem por finalidade atender o disposto no art. 21, XIV, da Constituição, que atribui à União a competência para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

art. 2º dessa lei estabelece que o aporte anual de recursos orçamentários ao FCDF deve ser corrigido com base na variação da receita corrente líquida (RCL) da União.

Outro importante grupo é representado pelas despesas propostas na subfunção “331 – proteção e benefícios ao trabalhador”, com R\$ 51,0 bilhões. Nessa subfunção, merecem especial destaque as ações de seguro-desemprego, para a qual estão propostos R\$ 27,7 bilhões, e de abono salarial, com R\$ 15,2 bilhões.

Por fim, cabe chamar a atenção para as subfunções “846 – outros encargos especiais” e “244 – assistência comunitária”. Nos encargos especiais, destacam-se as despesas para compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social em decorrência da desoneração da folha salarial de diversos setores econômicos, nos termos da Lei nº 12.546, de 2011, no valor de R\$ 17,0 bilhões; e as com sentenças judiciais transitadas em julgado (R\$ 11,9 bilhões). Na assistência comunitária figuram R\$ 24,6 bilhões em auxílios financeiros a pessoas em condições de extrema pobreza – o programa Bolsa Família.

A tabela abaixo traz a distribuição por subfunção das despesas primário-discrecionárias, classificadas em GND, cujo montante é de R\$ 81,9 bilhões.

OUTRAS DESPESAS CORRENTES - GND 3
(classificadas como primário-discrecionárias, por esfera, GND e Subfunção)

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Subfunção	Valor PLOA 2014	Participação %	R\$ bilhões
						Participação % Acumulada
2 - PRIMÁRIO DISCRECIONÁRIO	F + S	3- ODC	122 - Administração Geral	12,3	15,0%	15,0%
			364 - Ensino Superior	9,7	11,8%	26,8%
			363 - Ensino Profissional	5,0	6,1%	33,0%
			368 - Educação Básica	4,7	5,8%	38,7%
			571 - Desenvolvimento Científico	4,2	5,1%	43,9%
			302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	4,0	4,9%	48,7%
			303 - Suporte Profilático e Terapêutico	3,5	4,3%	53,0%
			244 - Assistência Comunitária	3,4	4,1%	57,1%
			126 - Tecnologia da Informação	2,8	3,5%	60,6%
			061 - Ação Judiciária	2,3	2,8%	63,3%
			151 - Defesa Aérea	2,0	2,5%	65,8%
			572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	1,8	2,2%	67,9%
			846 - Outros Encargos Especiais	1,8	2,1%	70,1%
			128 - Formação de Recursos Humanos	1,6	1,9%	72,0%
			DEMAIS DESPESAS EM ODC	22,9	28,0%	100,0%
			Total	81,9	100,0%	100,0%

Fonte: PLOA 2014.

A subfunção “122 – administração geral” figura como a principal destinação dos recursos, absorvendo R\$ 12,3 bilhões, dos quais R\$ 10,3 bilhões são carreados a órgãos do Poder Executivo; R\$ 1,9 bilhão, a órgãos do Judiciário; e o restante, cerca de R\$ 75,0 milhões, ao Tribunal de Contas da União.

As subfunções de ensino superior, ensino profissional e educação básica respondem por outros R\$ 19,3 bilhões em despesas classificadas em GND 3. Na subfunção “364 – ensino superior”, figuram vinte e oito diferentes ações, dentre as quais se destacam as despesas com o funcionamento das instituições federais de ensino superior (R\$ 3,8 bilhões), com a concessão

ao DF para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de bolsas de estudo (R\$ 3,5 bilhões), com a reestruturação e expansão das instituições federais de ensino superior (R\$ 2,6 bilhões) e com a assistência ao estudante de ensino superior (R\$ 0,8 bilhão). As demais despesas primário-discricionárias estão distribuídas por uma grande variedade de ações, notadamente ações nas áreas de saúde, assistência social, ciência & tecnologia e defesa.

A programação do PAC constitui o último conjunto de despesas classificadas no GND 3. O valor total dessa programação é de R\$ 3,5 bilhões. A tabela a seguir discrimina os programas nos quais há dotações destinadas a outras despesas correntes no âmbito do PAC. Desde logo, observa-se haver concentração de recursos no programa 2049 – Moradia Digna, que contempla ações no valor de R\$ 2,2 bilhões e representa 62,4% do total da programação do PAC com GND 3.

OUTRAS DESPESAS CORRENTES - GND 3
(classificadas como primário-discricionárias - PAC, distribuídas por esfera, GND e Programa)

R\$ bilhões

Classificador de Resultado Fiscal	Esfera	GND	Programa	Valor PLOA 2014	Participação %	Participação % Acumulada
3 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO - PAC	F + S	3-ODC	2049 - Moradia Digna	2,2	62,4%	62,4%
			2075 - Transporte Rodoviário	0,4	11,1%	73,5%
			2126 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes	0,2	6,2%	79,7%
			2069 - Segurança Alimentar e Nutricional	0,2	4,4%	84,2%
			2053 - Petróleo e Gás	0,1	2,8%	87,0%
			2074 - Transporte Marítimo	0,1	2,1%	89,1%
			2041 - Gestão Estratégica da Geologia, da Mineração e da Transformação Mineral	0,1	2,0%	91,1%
			2030 - Educação Básica	0,1	1,6%	92,7%
			2017 - Aviação Civil	0,1	1,5%	94,2%
			DEMAIS DESPESAS EM ODC	0,2	5,8%	100,0%
			Total	3,5	100,00%	100,00%

Fonte: PLOA 2014.

Basicamente, o Moradia Digna destina recursos ao abrigo da Lei nº 11.977, de 2009, que, entre outras providências, criou programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Em conexão com essa iniciativa, também se destinam recursos à regularização de assentamentos, à melhoria das condições de habitabilidade e ao apoio à produção de unidades habitacionais, adotando-se, como critérios essenciais, tanto o interesse social ou a precariedade dos assentamentos, tratando-se daqueles já existentes, quanto o nível de renda das pessoas que figurem como destinatárias da ação pública.

IV.2.3. Investimentos (GND 4)

O grupo de natureza de despesa GND 4 abrange dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização das mesmas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e constituição ou aumento do capital de empresas que não tenham caráter comercial ou financeiro.

Os investimentos são classificados quanto ao resultado primário, nas três esferas orçamentárias, da seguinte forma:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1. despesas primárias obrigatórias (RP 1);
2. despesas primárias discricionárias não abrangidas pelo PAC (RP 2);
3. despesas primárias discricionárias relativas ao PAC (RP 3);
4. despesas primárias discricionárias não abrangidas pelo PAC sem impacto no resultado fiscal – exclusiva do Orçamento de Investimento (RP 4);
5. despesas primárias discricionárias relativas ao PAC sem impacto no resultado fiscal – exclusiva do Orçamento de Investimento (RP 5).

O substitutivo do PLDO 2014 aprovado nesta Comissão sugere a inclusão de novo marcador de resultado primário, que permita identificar as despesas decorrentes de emendas individuais (RP 6). Caso se confirme essa inclusão, os investimentos classificados como RP 1 e 6 serão considerados de execução obrigatória. Todos os demais investimentos têm caráter discricionário, sendo que, na hipótese de execução de despesas relativas ao PAC (RP 3), há a faculdade de desconsiderar o impacto sobre a meta de resultado fiscal primário, uma vez que, para o caso, os arts. 3º e 4º do PLDO 2014 admite a redução da referida meta.

Quanto ao indicador de resultado primário (RP), os investimentos distribuem-se conforme tabela a seguir.

PLOA 2014 – INVESTIMENTOS, POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA E INDICADOR DE RP

Id. Resultado Primário (RP)	R\$ milhões			
	Fiscal	Seguridade	Estatais	TOTAL (por RP)
1 – obrigatória	976,7	359,9	0	1.336,6
2 – discricionária (exceto PAC)	17.241,1	3.526,7	2.825,9	23.593,7
3 – discricionária (PAC)	38.336,4	6.735,9	2.685,8	47.758,2
4 – discricionária (exceto PAC)	0	0	30.089,3	30.089,3
5 – discricionária (PAC)	0	0	70.004,1	70.004,1
TOTAL	56.554,3	10.622,5	105.605,1	172.781,9

Fonte: SIAFI/Prodasen

IV.2.3.1. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de acordo com a mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2014 ao Congresso Nacional, “dará prosseguimento aos investimentos relacionados ao setor de infraestrutura e permanecerá alocando recursos destinados a sanar os problemas históricos sociais e urbanos que acometem a população brasileira”. Aos seis eixos nos quais vinham se agrupando os empreendimentos no âmbito do programa adicionou-se mais um, relativo à área de defesa. Os eixos do PAC são explicitados a seguir¹¹:

- a) Eixo 1 Cidade Melhor – com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, como saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade e pavimentação.
- b) Eixo 2 Comunidade Cidadã – com o objetivo de assegurar a presença do Estado nos bairros populares, aumentando a oferta de serviços à população, com ações de saúde, educação, cultura e esporte.
- c) Eixo 3 Minha Casa, Minha Vida – com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda.
- d) Eixo 4 Água e Luz para Todos – com o objetivo de universalizar o acesso à energia elétrica, de expandir o abastecimento de água tratada e revitalizar as bacias hidrográficas.
- e) Eixo 5 Transportes – com o objetivo de viabilizar uma matriz de transporte diversificada, menos poluente e capaz de reduzir os custos logísticos.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- f) Eixo 6 Energia – com o objetivo de garantir a segurança do suprimento de energia a partir de matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas, com investimentos na geração e na transmissão de energia elétrica, exploração de petróleo e gás, combustíveis renováveis e pesquisa mineral.
- g) Eixo 7 Defesa – com o objetivo, presume-se, de aumentar a capacidade de defesa do país, desenvolvendo tecnologia e promovendo a geração de empregos.

De acordo com a mensagem presidencial, o PAC, dividido em seus eixos (já considerando o eixo “Defesa”), contempla despesas nos montantes discriminados na tabela a seguir (considerando apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social).

PAC (ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL), POR EIXO

Eixos do PAC	Valor	Participação %
1 - Cidade Melhor	7.339	11,6%
2 - Comunidade Cidadã	9.148	14,5%
3 - Minha Casa, Minha Vida	15.770	24,9%
4 - Água e Luz para Todos	7.099	11,2%
5 - Transportes	18.830	29,8%
6 - Energia	243	0,4%
7 - Defesa	4.629	7,3%
Gestão do Programa	230	0,4%
Total	63.288	100%

Fonte: PLOA 2014 (mensagem presidencial)¹².

O PAC, para 2014, contempla trinta e seis subfunções orçamentárias e constitui prioridade de governo. Nessa condição, tem recursos garantidos e execução física e financeira acompanhada pelos gestores do próprio plano, reservando-se para a sua execução recursos da ordem de R\$ 63,3 bilhões. Esse valor supera em cerca de R\$ 11 bilhões as dotações previstas no PLOA 2013, dos quais R\$ 4,6 bilhões referem-se à inclusão do Eixo 7, “Defesa”. O acréscimo restante, de R\$ 6,4 bilhões, distribuiu-se em boa parte entre os eixos “Cidade Melhor”, “Comunidade Cidadã”, “Minha Casa, Minha Vida” e “Água e Luz para Todos”. Já os eixos “Transportes” e “Energia” experimentaram redução em relação aos valores propostos para 2013. Na tabela a seguir são apresentados os valores alocados no PAC, por subfunção.

PAC (ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL), POR SUBFUNÇÃO

Subfunção	PLOA 2014	Participação %
TRANSPORTE RODOVIÁRIO	11.958,0	18,9%
RECURSOS HÍDRICOS	5.336,8	8,4%
OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	4.504,6	7,1%
SANEAMENTO BÁSICO URBANO	4.282,6	6,8%
EDUCAÇÃO INFANTIL	3.500,0	5,5%
TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	2.714,1	4,3%
EDUCAÇÃO BÁSICA	2.638,2	4,2%
DEFESA NAVAL	2.261,0	3,6%
TRANSPORTE AÉREO	565,4	0,9%
TRANSPORTE FERROVIÁRIO	2.213,2	3,5%
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	766,7	1,2%
ATENÇÃO BÁSICA	1.678,8	2,7%
DEFESA AÉREA	1.629,3	2,6%
INFRA-ESTRUTURA URBANA	1.155,5	1,8%
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	854,1	1,3%
SANEAMENTO BÁSICO RURAL	735,3	1,2%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	12.600,0	19,9%
DEMAIS	3.895,8	6,2%
Total	63.289,4	100,0%

Fonte: PLOA 2014.

¹² O valor constante do PLOA 2014 para o PAC é de R\$ 63.289,4 (orçamento fiscal e da seguridade).



V.2.3.4. Obras com indícios de irregularidades graves

O Anexo VI do PLOA 2014 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves, ou seja, aqueles atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

Constam, do referido Anexo VI, nove programas de trabalho (no PLOA 2013 eram vinte e cinco) 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 2014. Desses nove, três já constam do anexo VI da LOA 2013.

Não há impedimento legal para que tais programações recebam dotações orçamentárias no PLOA 2014. Entretanto, se isso ocorrer, as programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 4º do art. 97 do PLDO 2014.

Posteriormente, o Tribunal atualizou a relação anterior, de modo que a relação de obras com indícios de irregularidades passou a conter apenas sete obras.

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI, da CMO, examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

O art. 94 do substitutivo ao PLDO 2014 estabelece que o Congresso Nacional deve levar em consideração, na deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

- I - os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- II - os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- III - a motivação social e ambiental do empreendimento;
- IV - o custo da deterioração ou perda das parcelas executadas;
- V - as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- VI - as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- VII - as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; e
- VIII - o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas.

IV.2.4. Juros e Encargos (GND 2) e Amortização da Dívida (GND 6)

Os juros e encargos constantes do PLOA 2014, estimados pela STN e pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, constam da tabela ~~abaixo~~ **seguir**:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

		R\$ milhões
Ano		Valores
2012 (Liquidado)		135.057,60
2013 (Autorizado)		187.071,10
2014 (PL)		189.474,70

Fontes: SIAFI e PLOA 2014

Os valores referem-se à autorização orçamentária necessária para o pagamento dos juros e encargos vincendos ao longo do exercício financeiro. Esses valores não consideram atualizações monetárias decorrentes da inflação (juros reais), as quais, incorporando-se ao principal, são pagas a título de amortização. Além disso, as dotações referem-se somente aos juros a pagar, pois os juros a receber são considerados na receita.

Quanto às despesas com amortização, há uma pequena redução das expectativas de desembolso para o próximo exercício em relação ao montante autorizado em 2013, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA NO
ORÇAMENTO**

		R\$ milhões
Ano		Valores
2012 (Liquidado)		620.522,70
2013 (Autorizado)		863.058,20
2014 (PL)		812.476,20

Fonte: SIAFI e PLOA 2014

A tabela a seguir indica as principais fontes de recursos utilizadas para amortização da dívida. Como se pode observar, a maior parte dos recursos utilizados é proveniente da Fonte 143 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal), que representa a rolagem da dívida.

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR FONTE DE RECURSOS

		R\$ milhões
Fonte		Valor
143	Títulos do Tesouro Nacional – Refinanc. Dívida Mobiliária Federal	654.746,90
188	Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	40.182,20
173	Operações de Crédito – Retorno Oper. Cred. - Est. e Munic.	39.279,40
159	Operações de Crédito – Retorno Refinanc. Div. Médio e Longo Prazo	24.364,30
152	Resultado do Banco Central	21.290,00
197	Dividendos – União	20.844,00
144	Títulos do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	9.901,00
100	Recursos Ordinários	1.721,30

Fonte: PLOA 2014

IV.2.5. Reserva de Contingência (GND 9)

A reserva de contingência, de acordo com o que dispõe o art. 5º, III, da LRF, deve constar da lei orçamentária com o objetivo de atender aos passivos contingentes e a outros



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

riscos e eventos fiscais imprevistos. O PLDO 2014¹³, em seu art. 13, define o montante mínimo da reserva, calculado com base na receita corrente líquida - RCL¹⁴.

No PLOA 2014, a dotação total alocada sob a forma de Reserva de Contingência (GND 9) atinge R\$ 35,2 bilhões. Identificam-se dois tipos de reserva de contingência no projeto:

- a) geral: constante do órgão 90000 – Reserva de Contingência, que soma um total de R\$ 14,5 bilhões, equivalente a 2,0% da receita corrente líquida;
- b) outras reservas: constituídas à conta de receitas próprias e vinculadas, distribuídas entre diversos órgãos, no total de R\$ 20,7 bilhões.

Sobre a reserva constante do órgão 90000 – Reserva de Contingência, observe-se que, em consonância com o disposto no PLDO 2014, metade da dotação do órgão encontra-se classificada como despesa primária. São R\$ 7,3 bilhões (crescimento nominal de 7,96%), correspondentes a 1% da receita corrente líquida calculada pelo Poder Executivo.

V – Análise das Despesas por Área Temática

Os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social destinados a cada uma das áreas temáticas listadas no art. 26 da Resolução nº 1, de 2006-CN, são apresentados na tabela a seguir, comparando-se os valores autorizados e executados em 2013 com as dotações constantes do PLOA 2014.

DESPESAS POR ÁREA TEMÁTICA – ORÇAMENTOS FISCAL E SEGURIDADE (LOA 2013 e PLOA 2014)

Área Temática	Execução Orçamentária - 2013 (*)				PL 2014
	Lei	Lei + Créditos	Liquidado	Pago	
I - Infraestrutura	37.624,47	37.844,51	8.383,23	8.213,78	34.990,1
II - Saúde	99.272,35	100.924,17	67.145,97	66.689,06	100.300,2
III - Integração Nacional e Meio Ambiente	13.564,52	16.441,19	5.726,26	5.647,88	11.326,0
IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte	97.669,52	109.554,61	61.510,46	60.398,88	105.938,6
V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano	39.298,15	32.347,20	9.824,59	9.789,65	43.321,0
VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	1.215.860,37	1.375.160,40	892.631,01	892.111,12	1.350.175,6
VII - Justiça e Defesa	79.499,74	86.681,62	57.399,34	56.965,80	84.939,7
VIII - Poderes do Estado e Representação	59.598,61	62.450,98	41.605,78	41.517,78	63.165,4
IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário	16.526,88	21.030,57	8.729,96	8.560,55	14.581,1
X - Trabalho, Previdência e Assistência Social	487.553,53	491.397,56	406.356,06	406.184,13	537.935,7
Relatoria Geral	19.442,66	6.830,92	-	-	15.310,9
Total	2.165.910,81	2.340.663,72	1.559.312,66	1.556.078,64	2.361.984,3

Fonte: PLOA 2013, SIGA Brasil/SF e SIAFI.

*Os dados referentes ao exercício de 2013 refletem a execução havida até 02/11/2013

As programações do PLOA 2014 referentes a cada área temática serão objeto de análise dos respectivos relatores-setoriais designados por esta Comissão. No âmbito desse Relatório, serão analisados, em seguida, alguns aspectos relevantes da programação dos órgãos orçamentários vinculados às respectivas áreas temáticas. O Anexo V a este Relatório Preliminar apresenta os valores da tabela anterior detalhados por órgão e grupo de natureza de despesa.

¹³ Apesar de até o momento o PLDO 2014 não ter sido aprovado pelo Congresso Nacional, o texto do caput do art. 13 tem permanecido inalterado nos últimos anos, refletindo entendimento comum entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre o tema.

¹⁴ Segundo o dispositivo citado, a reserva equivalerá, no PLOA 2014, a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida e, na LOA 2014, a 1%, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.



O orçamento da **Área Temática I – Infraestrutura** abrange as programações de trabalho relativas às unidades orçamentárias do Ministério de Minas e Energia, do Ministério dos Transportes e do Ministério das Comunicações. Do total de investimentos previstos nos orçamentos fiscal e da seguridade social do PLOA 2014 (R\$ 67,2 bilhões), cerca de R\$ 15,4 bilhões estão vinculados a essa área temática, sendo a quase totalidade (R\$ 15,3 bilhões) no Ministério dos Transportes. A exemplo do ocorrido em anos anteriores, parcelas de receitas próprias e vinculadas figuram em reservas de contingência no Ministério das Minas e Energia (R\$ 7,5 bilhões) e no Ministério das Comunicações (R\$ 1,9 bilhões).

Os investimentos previstos no âmbito do Ministério dos Transportes destinam-se prioritariamente à adequação e à construção de trechos rodoviários, constando do PLOA 2014 cerca de R\$ 11,6 bilhões para essas finalidades. Praticamente todas essas obras estão incluídas no PAC.

No Ministério das Minas e Energia, por sua vez, o maior volume de investimentos será executado por empresas estatais que estão sob sua supervisão, onde estão alocados R\$ 94,0 bilhões para 2014, o que corresponde a cerca de 90% do total de R\$ 105,6 bilhões programado no orçamento de investimento.

A **Área Temática II – Saúde** abrange a programação do Ministério da Saúde, que está contemplado no PLOA 2014 com R\$ 100,3 bilhões¹⁵, o que representa cerca de 14,2% do orçamento da seguridade social.

Com relação ao cumprimento do piso constitucional de saúde, destacamos que a Lei Complementar nº 141, de 2012, definiu a base de cálculo e fixou regras, diretrizes e condições para identificar as despesas passíveis de serem consideradas como “ações e serviços públicos de saúde”. Com base nesses critérios, o mínimo a ser aplicado em 2014 alcança o montante de R\$ 90,1 bilhões, que corresponde ao valor consignado no PLOA 2014 para essa finalidade.

A **Área Temática III – Integração Nacional e Meio Ambiente**, contemplada com R\$ 11,3 bilhões no PLOA 2014, abrange a programação do Ministério da Integração Nacional (R\$ 8,4 bilhões) e do Ministério do Meio Ambiente (R\$ 2,9 bilhões).

No Ministério da Integração Nacional estão alocados os recursos para irrigação, num total de R\$ 631,3 milhões para 2014. Cabe registrar que, para 2014, deixa de vigorar a exigência constitucional de aplicação mínima de recursos em projetos de irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste (art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

A **Área Temática IV – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte**, com uma programação para 2014 de R\$ 105,9 bilhões, é composta pelos seguintes órgãos: Ministério da Educação (R\$ 92,4 bilhões); Ministério da Cultura (R\$ 2,6 bilhões); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (R\$ 9,3 bilhões); e Ministério do Esporte (R\$ 1,6 bilhões).

O orçamento do Ministério da Educação destina-se principalmente ao pagamento de pessoal (R\$ 39,5 bilhões) e despesas correntes (R\$ 40,5 bilhões), onde está inserido o valor da complementação da União ao FUNDEB (art. 60 do ADCT), que foi estimado para 2013 em R\$ 10,3 bilhões.

No que se refere à vinculação constitucional de parcela das receitas tributárias ao desenvolvimento e manutenção do ensino (MDE), verifica-se que a receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais¹⁶, está estimada em R\$ 272,6 bilhões. Desse valor, R\$ 49,1 bilhões (18%) vinculam-se constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)¹⁷. Além disso, o PLOA 2014 prevê, como fonte adicional de financiamento da

¹⁵ Além desse montante, consta ainda no PLOA 2014, vinculado ao Ministério da Saúde, o valor de R\$ 291,3 milhões, relativos ao Orçamento de Investimento da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.

¹⁶ A partir do exercício de 2011, por força do disposto na Emenda Constitucional nº 59, de 2009, sobre o montante da receita de impostos líquida não mais se deduz 20% relativos à DRU – Desvinculação de Receitas da União, para fins de apuração do valor vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁷ CF, art. 212, caput: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

educação básica atrelada à MDE, R\$ 7,5 bilhões referentes à arrecadação do salário-educação, líquidas de transferências a estados e ao Distrito Federal¹⁸.

Assim, a arrecadação, estimada para o exercício de 2014, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, é de cerca de R\$ 56,6 bilhões, os quais não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde. Esses programas devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários^{19 20}.

O PLOA 2014 prevê a aplicação de cerca de R\$ 73,2 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 16,6 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente, consideradas nesse total as duas receitas vinculadas (18% da receita de impostos e a cota federal do salário-educação).

A Área Temática V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano, com um valor total de R\$ 43,3 bilhões para 2014, abrange as programações orçamentárias relativas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (R\$ 19,2 bilhões) e ao Ministério das Cidades (R\$ 24,1 bilhões).

Na programação do Ministério do Planejamento, chama a atenção a dotação destinada para a ação “Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações”, no valor de R\$ 9,0 bilhões, uma elevação expressiva em relação ao PLOA 2013, que previu R\$ 2,3 bilhões para essa finalidade. De acordo com o Anexo V, a maior parte desses recursos (R\$ 7,0 bilhões) destina-se à reestruturação de carreiras no âmbito do Poder Executivo.

O Ministério das Cidades traz em sua proposta orçamentária R\$ 15,7 bilhões consignados no programa orçamentário Moradia Digna, principalmente para Integralização de Cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (R\$ 12,5 bilhões), ação constante do PAC, que dá suporte ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

A Área Temática VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo compreende os órgãos: Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Secretaria da Micro e Pequena Empresa; Ministério do Turismo; Encargos Financeiros da União; Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios; Operações Oficiais de Crédito; e Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal. No PLOA 2014, esses órgãos foram contemplados com um total de R\$ 1.350,2 bilhões, conforme a tabela a seguir.

DESPESAS ÁREA TEMÁTICA VI
(por Órgão)

Órgãos	R\$ milhões
	PLOA 2014
Ministério da Fazenda	25.939,8
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2.766,7
Ministério do Turismo	676,5
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	61,1
Encargos Financeiros da União	407.527,6
Transferências a Estados, DF e Municípios	230.588,6
Operações Oficiais de Crédito	43.800,7
Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	638.814,3
Total	1.350.175,6

Fonte: PLOA 2014

manutenção e desenvolvimento do ensino”.

¹⁸ CF, art. 212, § 5º: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”.

¹⁹ CF, art. 212, § 4º: “Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”.

²⁰ Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

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

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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Verifica-se na tabela a seguir que esta área temática comporta os maiores volumes nominais de recursos, por incluir as programações destinadas ao serviço da dívida (juros e amortização), às transferências constitucionais (outras despesas correntes) e à concessão de financiamentos (inversões financeiras).

DESPESAS ÁREA TEMÁTICA VI (por GND)

Grupo de Natureza de Despesa	PLOA 2013	R\$ milhões
Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)		34.037,4
Juros e Encargos da Dívida (GND 2)		188.207,8
Outras Despesas Correntes (GND 3)		272.681,0
Investimentos (GND 4)		1.655,1
Inversões Financeiras (GND 5)		37.516,4
Amortização da Dívida (GND 6)		810.228,4
Reserva de Contingência (GND 9)		5.849,1
Total		1.350.175,6

Fonte: PLOA 2014

A **Área Temática VII – Justiça e Defesa**, contemplada no PLOA 2014 com R\$ 84,9 bilhões, abrange as propostas orçamentárias para o Ministério da Justiça (R\$ 11,7 bilhões), Ministério da Defesa (R\$ 72,8 bilhões) e para a Defensoria Pública da União (R\$ 311,3 milhões). A programação do Ministério da Defesa prevê R\$ 7,9 bilhões para investimentos no programa “Política Nacional de Defesa”, que prevê aquisição, modernização e revitalização de equipamentos destinados às atividades operacionais da Marinha, Exército e Aeronáutica.

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, diversas secretarias e unidades administrativas e do Ministério das Relações Exteriores. Os valores, por Poder, são apresentados na tabela a seguir.

DESPESAS POR PODER – ÁREA TEMÁTICA VIII

	Execução Orçamentária - 2013 (*)				PLOA 2014
	R\$ milhões				
	Lei	Lei + Créditos	Liquidado	Pago	
Legislativo	9.958,7	10.174,3	7.317,4	7.310,8	10.261,5
Judiciário	31.078,0	32.517,6	23.182,8	23.137,6	34.458,7
Executivo	14.061,6	15.037,6	7.842,1	7.809,1	13.608,0
Ministério Público	4.500,4	4.721,6	3.263,6	3.260,2	4.837,2
Total	59.598,6	62.451,0	41.605,8	41.517,8	63.165,4

Fonte: PLOA 2014, SIGA Brasil e SIAFI.

(*) Os dados referentes ao exercício de 2013 refletem a execução havida até 02/11/2013.

O valor orçado para 2014 soma R\$ 63,2 bilhões, excluídas as dotações do orçamento de investimento. O montante programado é superior ao autorizado para 2013, em R\$ 1,7 bilhão (2,8%). A maior parcela das dotações, cerca de 54,6%, está alocada nos órgãos do Poder Judiciário. O Poder Executivo fica com 21,5% das dotações, o Legislativo com 16,2%, restando 7,7% para o Ministério Público da União.

No âmbito do Poder Executivo, as dotações (R\$ 13,6 bilhões) são destinadas à Presidência da República, ao Ministério das Relações Exteriores, e a diversas secretarias e unidades administrativas classificadas como órgãos orçamentários.



Compõem ainda a Área Temática VIII, no âmbito do orçamento de investimento, as programações da Infraero (R\$ 1,7 bilhão), vinculada à Secretaria de Aviação Civil, e das Companhias Docas (R\$ 1,2 bilhão), vinculadas à Secretaria Especial de Portos.

A **Área Temática IX – Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pesca e Aquicultura**, cujo total de dotações no PLOA 2014 é de R\$ 14,5 bilhões, compreende os seguintes órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (R\$ 9,7 bilhões); Ministério do Desenvolvimento Agrário (R\$ 4,6 bilhões); Ministério da Pesca e Aquicultura (R\$ 281,6 milhões).

Cabe destacar nesta área temática os recursos destinados à Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização (R\$ 2,5 bilhões), Inovações para a Agropecuária (R\$ 513,8 milhões), Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (R\$ 1,2 bilhões) e Agricultura Familiar (R\$ 1,4 bilhão).

Vale lembrar que esses valores não levam em conta dotações destinadas ao fomento do crédito rural e à implementação da política de garantia de preços mínimos, que estão alocadas na programação a cargo da Unidade Orçamentária “Operações Oficiais de Crédito – Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional” que, por sua vez, faz parte da Área Temática VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo. Dentre as mencionadas programações, merecem destaque os recursos alocados para “Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar” (R\$ 3,1 bilhões); “Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário” (R\$ 1,8 bilhão); “Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários” (R\$ 2,6 bilhões); “Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial” (R\$ 1,1 bilhão).

A **Área Temática X – Trabalho, Previdência e Assistência Social**, com dotações globais de R\$ 537,9 bilhões no PLOA 2014, abrange as programações dos seguintes órgãos: Ministério da Previdência Social; Ministério do Trabalho e Emprego; e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As despesas do Ministério da Previdência Social constantes no PLOA 2014 alcançam R\$ 401,4 bilhões, sendo R\$ 388,0 bilhões (96,7%) alocadas no Fundo do Regime Geral da Previdência Social para o pagamento de aposentadorias e pensões e demais benefícios. As receitas previdenciárias estão estimadas em R\$ 356,8 bilhões, acusando aumento nominal de 13,6% em relação ao PLOA 2013. Do confronto entre as receitas e despesas do RGPS resulta déficit de R\$ 31,2 bilhões. A renúncia de receita previdenciária decorrente da MP nº 563, de 2012, não afetará o resultado financeiro do RGPS, tendo em vista a compensação da União determinada pelo art. 9º, inciso IV, da Lei nº 12.546, de 2011.

As despesas totais do Ministério do Trabalho e Emprego constantes no PLOA 2014 alcançaram a soma de R\$ 68,0 bilhões, sendo que o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT concentra a maior parte desses recursos (R\$ 61,5 bilhões). Vale destacar que o programa “Trabalho, Emprego e Renda”, o maior no âmbito do FAT, apresenta dotação da ordem de R\$ 43,3 bilhões destinando-se, especialmente, ao “Pagamento de Seguro Desemprego” (R\$ 27,8 bilhões) e ao “Pagamento do Benefício Abono Salarial” (R\$ 15,2 bilhões).

A dotação orçamentária do órgão Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, no valor de R\$ 68,5 bilhões, destina-se principalmente ao atendimento das programações associadas ao Bolsa Família (R\$ 24,7 bilhões), ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e à Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoas Idosas e com Invalidez²¹ (R\$ 36,3 bilhões). Ressalte-se que, conforme Informações Complementares ao PLOA 2014 (Inciso XXIX), diversas ações do MDS compõem o Plano Brasil sem Miséria, o qual é considerado prioritário pelo Governo Federal.

²¹ 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 ¼ do salário mínimo.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Cabe destacar que as despesas dessa área temática tais como, abono e seguro desemprego, benefícios previdenciários e benefícios assistenciais (benefício de prestação continuada previsto na Lei Orgânica de Assistência Social e renda mensal vitalícia), sofrem repercussões decorrentes de variações do salário mínimo.

O valor do salário mínimo considerado na elaboração do PLOA 2014 corresponde a R\$ 722,9, resultante do reajuste nominal de 6,62%, que contempla variação esperada do INPC de 5,7%, em 2013, e crescimento real de 0,87%, correspondente ao crescimento real do PIB em 2012.

Segundo informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cada acréscimo de R\$ 1,00 no valor do salário mínimo responde por aumento de R\$ 336,7 milhões no total dessas despesas e incrementa a receita previdenciária em outros R\$ 29 milhões. Diante disso, estima-se que o impacto orçamentário, decorrente do aumento do salário-mínimo que vigorará em 2014, na forma prevista proposta orçamentária, seja de R\$ 13,8 bilhões.

VI – Texto da Lei – Autorizações para Abertura de Créditos Suplementares (art. 165, § 8º, da Constituição)

A autorização antecipada para a abertura de créditos suplementares apresenta-se como faculdade prevista no art. 165, § 8º, da Constituição, constituindo exceção ao princípio da exclusividade das leis orçamentárias, que veda matérias estranhas à fixação da despesa e estimação da receita. A autorização legal prévia para a abertura de créditos suplementares, já no texto da lei orçamentária anual, exigida pelo art. 167, inciso V, da Constituição, é instrumento de governabilidade. Essa autorização prévia demonstra-se necessária e conveniente, pois há diversas situações em que a administração pública, para atuar, não pode esperar pelos debates parlamentares e reuniões das casas legislativas.