CONTINGENCIAMENTO DO ORÇAMENTO PARA 2003

DECRETO Nº 4.591/03

NOTA TÉCNICA[1] CONJUNTA Nº 02 / 2003–COFF/CONORF

Aspectos Legais e Programáticos

(suplementada pela Nota Técnica Conjunta nº 3/2003
Aspectos Fiscais do Contingenciamento)[2]

SUMÁRIO EXECUTIVO 1
I - LIMITES E PREMISSAS 5
II - CONDICIONANTES LEGAIS 8
III - LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA EM 2003 10
IV - RESTOS A PAGAR 14
V- O IMPACTO DO CONTINGENCIAMENTO SOBRE AS EMENDAS 17
VI - PRIORIDADES DO DECRETO EM CONFRONTO COM O PPA E A LDO 18
VII - CRÉDITOS ADICIONAIS E CONTINGENCIAMENTO 19
VIII - DESCONTINGENCIAMENTO - RECOMPOSIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIMITADAS 20

SUMÁRIO EXECUTIVO

LIMITES E PREMISSAS

1. A limitação orçamentária e financeira (contingenciamento) é operacionalizada no Decreto impondo-se limites globais para o conjunto de projetos, atividades e operações especiais a cargo de cada órgão (ministério) ou unidade orçamentária (no caso da Presidência da República e das Transferências). Cabe a cada Ministro ou Secretário selecionar os programas e ações que serão atingidos.
2. As limitações foram demonstradas pela necessidade conjuntural de aumento no superávit primário do orçamento fiscal e seguridade social da União, de 2,25% para 2,45% do PIB, cumulado com a revisão do PIB, resultando em acréscimo de R$ 5,2 bilhões; além disso, a revisão dos parâmetros da inflação, a inclusão de provisão orçamentária para pagamento de subsídios "implícitos" (mais de R$ 3 bilhões) e a reestimativa de gastos obrigatórios com pessoal (R$ 1,9 bi), previdência social e outros, deduzido o aumento líquido das receitas, ocasionarão impacto adicional líquido da ordem de R$ 8,9 bilhões, justificando-se assim o valor total contingenciado de cerca de R$ 14,1 bilhões.
3. O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, num primeiro momento, anunciou que o fator mais relevante do contingenciamento teria sido a suposta subestimativa pelo Congresso das despesas previdenciárias em cerca de R$ 9,0 bilhões, o que implicaria deficit previdenciário adicional de igual montante. Já na primeira análise dos dados constatou-se erro metodo-

1 Não reflete, necessariamente, a opinião da CMO.

2 A questão da reestimativa das receitas é detalhadamente analisada na Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 03/2003

lógico, pois simplesmente não se considerava nos cálculos a reserva de R$ 4,8 bilhões criada pelo Congresso Nacional justamente para atender o aumento dos benefícios previdenciários em decorrência do novo salário-mínimo. Também não foi considerado no cálculo o aumento esperado da receita líquida da previdência, de cerca de R$ 3,0 bilhões. Um exame mais detido da contas da previdência no Decreto mostrado no item XI da Nota Técnica 02/2003 demonstra que o "erro" atribuído ao Congresso, na despesa previdenciária, no montante de cerca de R$ 9,0 bilhões, não existe[3].

4. Por outro lado, se em 2003 as distorções não podem ser atribuídas às previsões acerca dos benefícios previdenciários, outros itens relativos às despesas obrigatórias encontram-se subestimados desde o envio do projeto de lei ao Congresso, o que indica a necessidade de se aperfeiçoar os métodos de projeção dos gastos obrigatórios desde o envio do projeto de lei orçamentária.

5. Nos últimos anos, ao contrário do que se dizia, as receitas reestimadas na lei orçamentária se confirmaram, em termos nominais. A exemplo de 2003, os contingenciamentos foram necessários para compensar aumentos de despesas obrigatórias não previstas no projeto de lei orçamentária, tais como pessoal e previdência, adicionados à exigência de resultados primários adicionais àqueles estabelecidos na LDO, durante a execução orçamentária.

6. A falta de critérios legais que definam montantes contingenciados por órgão e programa tendem a suprimir a eficácia da lei orçamentária como instrumento democrático de definição dos gastos públicos.

CONDICIONANTES LEGAIS

7. A lei orçamentária, ao "fixar" a despesa, apresenta-se como norma de ordem pública que tem seu como pressuposto o seu cumprimento por parte da Administração. A regra é a execução integral da despesa, excepcionalmente podendo seus limites serem restringidos por força de eventos imprevisíveis e supervenientes, conforme preceituado na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na LDO.

8. A limitação orçamentária e financeira tem seu rito próprio regulado pela LRF e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2003, em especial pelos arts. 2º, 66, 67 e 100. Ainda que o orçamento não seja integralmente impositivo, a margem de discricionariedade da Administração vem sendo gradualmente reduzida pelo aumento da participação das despesas obrigatórias e na normatização do contingenciamento pela LRF e pelas LDOs.

9. A LRF, art. 9º, exige que contingenciamento seja precedido da observação de pelo menos um bimestre na arrecadação das receitas, assim como as alterações nas metas fiscais devem ser precedidas de modificação do Anexo de Metas Fiscais da LDO; conforme item VIII da NTC nº 02/2003, os parâmetros utilizados no Decreto na reestimativa da receita são conservadores, havendo indícios de que a receita primária no Decreto esteja subestimada, a exemplo de anos anteriores;

10. Vários instrumentos legais e constitucionais foram postos a disposição dos senhores parlamentares para o acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento de 2003. Em anexo a esta Nota segue o cronograma dos principais eventos que permitirão o exercício do controle externo, pelo Congresso Nacional e em especial pela Comissão Mista de Orçamento, da gestão desses recursos.

[3] O Congresso manteve como premissa, em suas previsões para 2003, os parâmetros macroeconômicos que constaram do projeto de lei orçamentária.

LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS

11. As despesas discricionárias que constaram da lei orçamentária para 2003 sofreram uma limitação no empenho e movimentação de seus créditos da ordem de R$ 14,1 bilhões, R$ 1,1 bilhão superior ao verificado em 2002

12. Os projetos, que concentram os investimentos, foram contingenciados em 72,7% (56 % em 2002). As atividades tiveram um decréscimo de 7,5 % (6,7% em 2002). O corte médio, portanto, para todos os gastos demonstrados nos Anexos I, II e III é de 22,8% (21,4% em 2002). A redução acima da média dos últimos anos mostra tendência de cortes percentuais progressivamente maiores para cumprir metas de superávit primário igualmente progressivas.

13. A exemplo dos Decretos de contingenciamento dos exercícios anteriores, falta uma análise mais detida sobre as conseqüências práticas e a viabilidade do ajuste fiscal no custeio dos órgãos;

14. Foram indevidamente incluídos na base de cálculo dos limites do Decreto R$ 19,7 bilhões, representados por despesas obrigatórias elencadas na LDO/2003, o que indicou aparente contingenciamento de apenas 22,8% das despesas, quando o universo passível de limitação é de somente R$ 41 bilhões (e não R$ 62,1 bilhões), o que eleva a constrição real a 34,4 %. Num segundo momento, aos se verificar os dados da execução orçamentária no SIAFI, o universo "contingenciável" foi alterado para R$ 54,8 bilhões, alterando-se o indicador de resultado primário - RP constante da LOA/2003;

15. A LDO/2003 não prevê, salvo nova deliberação legislativa, a possibilidade de migração da despesa discricionária para a de obrigatória; entendendo-se que deve ser mantido o mesmo rito existente para a situação inversa (que permite a alteração do caráter discricionário para obrigatório), todas as alterações feitas deveriam pelo menos ter sido justificadas, de forma a se evitar manipulações que levem a privilegiar a execução de determinadas despesas em inobservância à LDO. A CMO poderá, nesse sentido, solicitar ao Poder Executivo esclarecimentos adicionais quanto ao assunto.

16. Outro aspecto que chamou atenção foi a constante migração, desde a reforma da funcional-programática, de ações classificadas nas categorias projetos e atividades para operações especiais (antes excluídas do contingenciamento)

RESTOS A PAGAR

17. O limite total de liberação financeira, de R$ 47,3 bilhões para todo o ano, não comporta a execução orçamentária (limite para empenho em R$ 48 bilhões) e os restos a pagar de 2002 (R$ 9,4 bilhões), fato agravado pela imposição na LDO/2003 do limite de inscrição para 2004 de somente 50% dos restos a pagar não processados de 2002, dificultando a rolagem dos créditos não pagos em 2003;

18. Os restos a pagar vem absorvendo de forma crescente os recursos financeiros do exercício em curso destinados a investimentos, sendo que em 2002 foram pagos R$ 7,8 bilhões de restos a pagar relativos ao pagamento de investimentos orçados em anos anteriores, valor superior ao pagamento dos investimentos do orçamento do ano de 2002, igual a R$ 4,58 bilhões;

19. A LRF determina que, no final do mandato, o saldo das disponibilidades financeiras deve ser superior à conta dos resto a pagar. Embora, do ponto vista contábil e formal, o saldo de caixa no final de 2002 tenha sido superior aos compromissos então existentes por conta dos restos a pagar (cerca de R$ 9,5 bilhões), do ponto de vista econômico e fiscal não ocorreu efetivamente a formação de uma reserva financeira específica que pudesse atender, no exercício de

2003, às despesas compromissadas com restos a pagar no mandato anterior, com preservação das metas fiscais. Ressalte-se, por outro lado, que os valores inscritos nesse orçamento são bem inferiores aos inscritos no Orçamento de 2002, representando uma redução de cerca de 40% dos valores inscritos, redução que indica uma melhoria da programação financeira.

PRIORIDADES DO DECRETO EM CONFRONTO COM O PPA E A LDO

20. Várias ações que não constam da LDO/2003 receberam tratamento privilegiado sob o título de "Programações com Gerenciamento Intensivo", fato que pode ser constatado pelos limites para empenho e movimentação, que para os projetos de gerenciamento intensivo é de 38,2% e para os demais é de 26,9%, tal discriminação é vedada pelo art. 2º da LDO/2003;

21. Ao eleger "Programações com Gerenciamento Intensivo" e determinar sua precedência na execução orçamentária, o Decreto cria nova categoria de prioridade, dentre o rol constante do Anexo de Prioridades e Metas da LDO, sem a participação do Poder Legislativo. Assim, a regulamentação promovida reduz a eficácia da lei orçamentária como instrumento definidor das despesas públicas, além de neutralizar a orientação do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que determina que as prioridades do gasto público devem ser fixadas na LDO.

IMPACTO DO CONTINGENCIAMENTO SOBRE AS EMENDAS

22. A semelhança entre os montantes contingenciados e os valores acrescidos por órgão no Congresso Nacional por meio de emendas sugere que o critério básico utilizado na definição dos cortes foi neutralizar as ações incluídas na tramitação do orçamento no Poder Legislativo;

23. Ainda que as emendas propriamente não sejam passíveis de execução, mas sim os créditos delas decorrentes, o fato delas incidirem em sua maioria como despesas discricionárias as torna mais sujeitas ao contingenciamento;

24. O detalhamento da programação, em especial aquela resultante de emendas, deve ser motivo de publicidade e apreciação pelo Congresso Nacional. A CMO poderá encaminhar ao Ministério do Planejamento pedido de informações contendo o detalhamento da programação contingenciada; os órgãos setoriais podem incluir em seus informes os critérios observados para cumprimento do art. 22 da LDO/2003;

CRÉDITOS ADICIONAIS

25. A utilização de fontes financeiras (tais como as operações de crédito, o superávit financeiro do exercício anterior, e a parcela financeira da reserva de contingência) para o atendimento de despesas primárias, nos créditos adicionais ao longo de 2003, implicarão em nova repressão fiscal, tal possibilidade deverá ser verificada em maio, quando do encaminhamento da primeira revisão da lei orçamentária;

26. A reabertura de créditos especiais e extraordinários promulgados nos últimos quatro meses de 2002, nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento vigente, nos termos do §2º do art. 167 da Constituição, é outro fator que também pode afetar o superávit primário. Nesse caso, o contingenciamento deverá ser novamente acionado a fim de recompor a meta estabelecida de superávit;

DESCONTINGENCIAMENTO

27. O Decreto não prevê mecanismo ou critérios de descontingenciamento da despesa, imposto pela LRF na medida que a execução das receitas permitirem; o § 1º do art. 9º, da LRF prevê a necessidade de descontingenciamento proporcional às reduções efetivadas.

28. Caberá à Comissão Mista fiscalizar a correta recomposição, de modo a preservar as prioridades da programação original, bem como apreciar a solicitação de abertura de créditos adicionais levando em conta as limitações efetuadas, a fim de que não sejam atribuídas novas prioridades em detrimento daquelas anteriormente estabelecidas;

I - LIMITES E PREMISSAS

A presente Nota atende solicitação de parlamentares, e tem como objetivo subsidiar a análise do Decreto que *"dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2003".*

O Poder Executivo, entendendo que haverá aumento de gastos obrigatórios não previstos originalmente na proposta orçamentária para 2003, e visando assegurar o aumento da nova meta de resultado primário, expediu Decreto limitando valores autorizados na lei orçamentária relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (majoritariamente despesas com investimentos e custeio em geral).

A limitação orçamentária e financeira é realizada por órgão (ministérios) e unidades orçamentárias (Presidência da Republica e Transferências Constitucionais e Legais). No âmbito do órgão ou unidade fica a critério de cada Ministro ou Secretário a escolha das ações que receberão recursos para serem realizadas, respeitados os limites impostos pelo próprio ente por programa, a ser informado ao Min. do Planejamento. Ainda que o orçamento não seja integralmente impositivo, a margem de discricionariedade da Administração vem sendo gradualmente reduzida pelo aumento da participação das despesas obrigatórias e na normatização do contingenciamento pelas LDO.

O referido Decreto, apresenta, em anexos, **limites orçamentários** (que impedem a movimentação e o empenho de despesas) e **limites financeiros** (que impedem o pagamento de despesas empenhadas em 2002 e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores). Cada um desses limites é desagregado nos Anexos do Decreto conforme as fontes de financiamento (fontes com maior ou menor grau de vinculação), por órgão e projeto/atividade/operações especiais.

Cabe apontar que o poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento se apóia nos art.s 8º e 9º da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e nos art. 66 e 67 da Lei nº 10.524, de 2002 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003 – LDO/2003). Tais dispositivos impõem à execução orçamentária a obrigatoriedade de observar a necessidade de aumentar a atual meta de resultado primário (receita menos despesa, antes dos juros) prevista na LDO/2003 (2,25% do PIB para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 3,75% do PIB para o setor público consolidado). Em decorrência da nova estimativa do Produto Interno Bruto – PIB, o valor nominal do superávit foi incrementado em R$ 2,0 bilhões.

Nos termos da Exposição de Motivos, as perspectivas da economia, agravadas pelas incertezas internacionais, apontaram para a necessidade de adoção de procedimentos que possam absorver possíveis impactos de modo a reduzir a vulnerabilidade da economia nacional a fatores externos. Fundamentado na necessidade de garantir a capacidade do Tesouro Nacional em financiar a dívida pública, o Poder Executivo elevou o superávit primário do setor público consolidado de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB (aumento nominal de R$ 8 bilhões). Esse acréscimo de superávit eleva a meta dos orçamentos fiscal e seguridade social de 2,25% para 2,45% do PIB (elevação de R$ 3,2 bilhões).

Considerando-se o aumento do resultado primário decorrente da revisão do PIB (R$ 2,0 bilhões) e o impacto do aumento da meta para 2,45% do PIB (R$ 3,3 bilhões), a necessidade

de elevação do superávit primário para os orçamentos fiscal e da seguridade social previsto na Lei Orçamentária considerado no decreto de contingenciamento foi de R$ 5,2 bilhões; além disso, a revisão dos parâmetros da inflação, a inclusão de provisão orçamentária para pagamento de subsídios "implícitos" (mais de R$ 3 bilhões) e a reestimativa de gastos obrigatórios com pessoal (R$ 1,9 bi), previdência social e outros, deduzido o aumento líquido das receitas, ocasionarão impacto adicional da ordem de R$ 8,9 bilhões, justificando-se assim o valor total contingenciado de R$ 14,1 bilhões.

O Ministério de Planejamento, num primeiro momento, anunciou como fator mais relevante do contingenciamento a suposta subestimativa das despesas previdenciárias em cerca de R$ 9,0 bilhões. Já na primeira análise dos dados apresentados por esse órgão constatava-se incrível erro metodológico na afirmativa desse órgão governamental, que simplesmente desconsiderava em seus cálculos a reserva de R$ 4,8 bilhões criada pelo Congresso Nacional justamente para atender o aumento dos benefícios previdenciários em decorrência do novo salário-mínimo.

Uma análise mais detida dos números mostrou também que parte dessa diferença poderia ser abatida do aumento esperado da receita líquida da previdência, de cerca de R$ 3,0 bilhões. Um exame mais detido da contas da previdência no Decreto[4], comparativamente aos números que constaram da lei orçamentária, acabou por demonstrar que o "erro" atribuído ao Congresso, na despesa previdenciária, de cerca de R$ 9,0 bilhões, não existe[5]. Intencional ou não, a conclusão de que o Congresso errou na previsão dos benefícios previdenciários não encontra respaldo técnico.

Já os números apresentados na Exposição de Motivos Interministerial nº 038/MP/MF indicavam que o resultado primário previsto na lei orçamentária para 2003 foi afetado pelos motivos a seguir delineados:

1. expectativa de que venha a ocorrer acréscimo líquido de receitas da ordem de 2,1 bilhões, decorrente de: aumento na receita do Imposto de Renda em torno de R$ 7 bilhões, aumento da Cota Parte das Compensações Financeiras de R$ 1,5 bilhão, aumento da receita decorrente da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS de R$ 0,8 bilhões, aumento da CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido de R$ 0,6 bilhões, redução de R$ 3,2 bilhões da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, redução de R$ 2,4 bilhões da receita da Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – Combustíveis, redução de R$ 0,4 bilhões do Imposto de Importação;
2. projeção de realização a maior das despesas legalmente obrigatórias (pessoal e encargos, previdência, e outras), incluindo o aumento dos gastos previstos com subsídios e das subvenções econômicas, relativo: às despesas com pessoal e encargos sociais (R$ 1,9 bilhões), aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS (R$ 3,4 bilhões), aos subsídios e subvenções econômicas (R$ 3,0 bilhões); e ao abono salarial, ao seguro desemprego aos gastos com benefícios continuados da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (R$ 1,8 bilhões).

A reestimativa das referidas despesas bem como o comprometimento com a obtenção de uma nova meta de superávit primário obrigaram a um esforço fiscal adicional de R$ 14,1 bilhões, objeto do Decreto, que incidirá sobre as dotações autorizadas na lei orçamentária para despesas discricionárias no âmbito do Poder Executivo. O esforço fiscal requerido representa 23% do total das despesas discricionárias autorizadas.

---

[4] Para maiores esclarecimentos, ver Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF nº 3;

[5] A divulgação de números equivocados quanto às contas da previdência gerou uma série de declarações negativas quanto à ação do Congresso no processo orçamentário.

QUADRO DEMONSTRATIVO DA NECESSIDADE DE CONTINGENCIAMENTO

Em R$ bilhões

ORIGEM		APLICAÇÃO	
Acréscimo de receita (líquido)	2,1	Elevação do superávit primário	5,2
CONTINGENCIAMENTO	14,1	Reavaliação de despesas (acréscimo)	
		1. pessoal e encargos sociais	1,9
		2. benefício RGPS e demais previdenciários	3,4
		3. subsídios e subvenções econômicas	3,0
		4. abono salarial, seguro desemprego e benefícios continuados LOAS (reajuste do salário mínimo)	1,8
		5. outros	0,9
TOTAL	**16,2**	**TOTAL**	**16,2**

Fonte: Exposição de Motivos Interministerial nº 038/MP/MF

Constata-se, nos últimos anos, que os projetos de leis orçamentárias enviados ao Congresso Nacional tem apresentado despesas obrigatórias subestimadas, especialmente gastos com pessoal e benefícios previdenciários. Para exemplificar, verificamos que a execução orçamentária das despesas com pessoal nos orçamentos dos anos de 2000 a 2002 confirmou a subestimativa desse item em um valor médio de cerca de R$ 6 bilhões anuais. Durante a execução orçamentária, uma vez reconhecida a dimensão real desses gastos, impõe-se, para preservar o resultado fiscal, redução equivalente nas despesas discricionárias.

O contingenciamento nas despesas discricionárias, se de um lado tem como finalidade última preservar trajetória equilibrada da dívida líquida federal em relação ao PIB, de outro lado, tem como conseqüência negativa, no aspecto visível da execução orçamentária, redução expressiva dos investimentos federais com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social[6].

O elevado distanciamento entre os valores constantes da lei e a execução orçamentária é uma evidência da necessidade de se aperfeiçoar os métodos de previsão das despesas obrigatórias, dando-se maior transparência às premissas assumidas e cobrando-se maior responsabilidade dos órgãos encarregados. O quadro seguinte mostra que, nos últimos anos, ao contrário do que se dizia, as receitas reestimadas na lei orçamentária se confirmaram, em termos nominais. E que, a exemplo de 2003, os contingenciamentos foram necessários para compensar aumentos de despesas obrigatórias não previstas no projeto de lei orçamentária, a exemplo de gastos com pessoal e previdência, adicionados à exigência de resultados primários adicionais àqueles estabelecidos na LDO, durante a execução orçamentária.

COMPARATIVO DAS DESPESAS - PROJETO DE LEI x LEI x EXECUÇÃO

Em R$ bilhões

EXERCÍCIO	ITEM	RECEITA S (1)	PESSOAL	PREVIDÊNCIA	INVESTIMENTOS
1998	PROJETO	192,8	48,1	50,8	8,3
	LEI	193,1	48,1	50,8	11,1
	EXECUÇÃO (liquidado)	196,9	47,9	53,5	8,2
1999	PROJETO	204,2	52,1	57,6	4,9
	LEI	210,7	50,6	57,9	7,8
	EXECUÇÃO (pago)	216,5	51,6	58,2	3,9

6 O Decreto não altera o nível de investimentos das empresas estatais.

EXERCÍCIO	ITEM	RECEITA S (1)	PESSOAL	PREVIDÊNCIA	INVESTIMENTOS
2000	PROJETO	237,4	52,1	63,0	6,7
	LEI	244,7	52,0	62,9	12,4
	EXECUÇÃO (pago)	252,5	58,2	66,8	5,2
2001	PROJETO	275,0	59,6	73,2	12,1
	LEI	286,1	59,5	75,8	18,3
	EXECUÇÃO (pago)	289,0	65,4	77,0	5,8
2002	PROJETO	319,6	69,2	83,8	12,1
	LEI	337,9	68,5	85,0	18,3
	EXECUÇÃO (pago)	343,1	75,3	88,3	4,6
2003	PROJETO	328,0 (2)	76,8	98,5	7,3
	LEI	352,1	77,0	101,9	14,1
	EXECUÇÃO (limite Decreto)	356,0	78,8	107,6	4

(1) No período de 1998-2002 tomou-se a Receita Corrente, conforme Balanço Geral da União;
(2) No período de 2003, tomou-se por base a Receita Primária, SOF/MPOG
Elab. COFF/CD

II - CONDICIONANTES LEGAIS

A discussão e aprovação da lei orçamentária e a definição dos gastos públicos é prerrogativa histórica do Poder Legislativo. Conforme preceitua a Constituição de 1988 (art. 166, § 8º), a lei orçamentária contempla a previsão das receitas públicas e a "fixação" das despesas. A lei de meios, ao fixar a despesa, apresenta-se como norma de ordem pública que tem seu cumprimento obrigatório por parte da Administração.

Assim, a regra é a execução integral da despesa autorizada. Só excepcionalmente podem seus limites serem restringidos por força de eventos imprevisíveis e supervenientes, como preceituado na lei complementar - LRF, art. 9º, demonstrando-se a necessidade do cumprimento da meta fiscal. Para que tal ocorra deve ser seguido rito próprio regulado pela LRF e LDO/2003 em especial pelos arts. 2º, 66, 67 e 100.

A LRF determina, no art. 8º, que o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. O art. 9º dispõe que, se verificado ao final de um bimestre que a realização das receitas não comportarem o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público promoverão, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, seguindo critérios fixados pela LDO.

A exposição de motivos interministerial nº 038/MP/MF, que acompanha o Decreto, ao justificar o contingenciamento, aborda a necessidade de elevação do superávit primário da União, que passa de R$ 33,9 bilhões para R$ 39,1 bilhões. Como já visto, o contingenciamento não decorre da possível frustração de receitas e sim de um aumento do esforço fiscal e da necessidade de novos valores para as despesas obrigatórias.

À semelhança dos dois últimos anos, o Poder Executivo resolveu decretar o contingenciamento antes de decorrido o primeiro bimestre, período mínimo necessário para uma melhor avaliação da evolução da receita. Na prática as mudanças constantes do Decreto refazem os valores do orçamento, sem que haja discussão no Congresso Nacional. Este fato é agravado em razão das declarações do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, divulgadas pela im-

prensa [8], de que o contingenciamento não atrapalharia a execução dos planos do Poder Executivo, pois recairia em sua boa parte em ações relacionadas a iniciativas parlamentares.

A elevação da meta de superávit primário exige do Poder Executivo o envio de proposta ao Congresso Nacional alterando o Anexo de Metas Fiscais da LDO/2003. A legislação é clara quando prevê que o contingenciamento deve estar fundamentado no resultado fiscal previsto expressamente no Anexo.

Tratamento semelhante deve ser dado ao aumento da previsão das despesas obrigatórias (despesas com pessoal, previdência e outras), conforme preceitua o art. 67, § 5º, inciso III da LDO, com a abertura de créditos suplementares, identificando-se, inclusive, as fontes de cancelamento e suplementação.

Outro aspecto legal não observado pelo Poder Executivo no Decreto em análise diz respeito aos procedimentos exigidos para exclusão de novas despesas obrigatórias do contingenciamento. A LDO 2003 no art. 67, § 1º, I, dispõe que eventual contingenciamento orçamentário para 2003 respeitará a programação de trabalho oriunda de obrigações de natureza constitucional ou legal, vedando expressamente sua incidência sobre as despesas obrigatórias constantes de seu Anexo I. O mesmo artigo em seu § 1º, II, excepcionou das limitações outras despesas em razão de conveniência legislativa. [9]

Ocorre que o Decreto incluiu outras despesas protegidas, não previstas na LDO/2003, sem observar o rito próprio previsto no art. 100 da mesma LDO[10], assim foram excluídas do contingenciamento todas as despesas mencionadas no art. 1º do Decreto. [11]

---

8 Folha de S.Paulo, 13/02/2003, pág. A-9; site do Ministério do Planejamento, em 18/02/2003, reproduz entrevista do Ministro à revista Istoé.

9 Art. 67. A distribuição do montante das dotações orçamentárias objeto da limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9o da Lei Complementar no 101, de 2000, necessária ao cumprimento das metas fiscais, será fixada da seguinte forma:

I - O Poder Executivo verificará a necessidade global da limitação, distribuindo-a entre o conjunto de projetos e o de atividades e operações especiais;

II - Os valores definidos no inciso I serão distribuídos entre os Poderes e o Ministério Público da União de forma proporcional à participação de cada um nas dotações iniciais da lei orçamentária no conjunto de projetos, bem como no conjunto de atividades e operações especiais.

§ 1o Excluem-se da base de cálculo dos valores da limitação de que trata o inciso II do caput deste artigo:

I - as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais de execução, conforme Anexo previsto no art. 100 desta Lei;

II - as dotações constantes da proposta orçamentária, desde que a nova estimativa de receita, demonstrada no relatório de que trata o § 5o deste artigo, seja igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária, e destinadas às:

a) Despesas com ações vinculadas às funções saúde, ciência e tecnologia, educação e assistência social, não incluídas no inciso I; e

b) "atividades" dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

10 Art. 100. Acompanha esta Lei Anexo específico contendo a relação das ações que constituem obrigações constitucionais e legais da União, nos termos do art. 9o, § 2o, da Lei Complementar no 101, de 2000.

§ 1o O Poder Executivo atualizará a relação de que trata o caput sempre que promulgada emenda constitucional ou lei de que resultem obrigações para a União.

§ 2o O Poder Executivo poderá incluir outras ações na relação de que trata o caput, desde que, para tanto, demonstre que a ação constitui obrigação constitucional ou legal da União.

§ 3o A relação, sempre que alterada, será publicada no Diário Oficial da União e encaminhada à Comissão de que trata o § 1o do art. 166 da Constituição.

11 a) destinadas aos pagamentos do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS;

b) destinadas às subvenções econômicas ou subsídios:

b-1) ao preço e ao transporte do álcool combustível e ao preço do Gás Liquefeito de Petróleo - GLP (Lei no 10.453, de 13 de maio de 2002);

Note-se que o art. 100, § 2º, faculta ao Poder Executivo incluir outras ações na relação de despesas protegidas, desde que, para tanto demonstre que a ação constitui obrigação constitucional ou legal da União.

A LDO/2003 no art. 2º, § 1º, prevê expressamente que, em havendo discrepância entre os critérios por ela fixados para o contingenciamento e os efetivamente adotados pelo Executivo esse deva vir à Comissão Mista para, na audiência pública prevista no art.9o, § 4o, da LRF justificará necessidade e os critérios adotados na definição das novas prioridades. [12]

A realização da audiência mencionada não desobriga o Executivo de encaminhar à Comissão Mista o relatório detalhado para que seja feito um diagnóstico da necessidade e dimensão do contingenciamento.[13]

Vários instrumentos legais e constitucionais foram postos a disposição dos senhores parlamentares para acompanharem e, se necessário, interferirem no processo de alocação dos recursos federais. Em anexo a esta Nota segue o cronograma dos principais eventos que permitirão o exercício do controle externo, pelo Congresso Nacional e em especial pela Comissão Mista de Orçamento, da gestão desses recursos.

III - LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA EM 2003

A dotação orçamentária autorizada na LOA 2003, quanto às despesas contingenciáveis[14], foi restringida a R$ 48 bilhões, sofrendo uma limitação de R$ 14,1 bilhões (conforme Anexos I, II e III do Decreto), o que restringirá o empenho das despesas, conforme tabela a seguir:

CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO- 2003

Em R$ bilhões

Item	Autorizado na Lei (A)		Autorizado pelo Decreto (B)		Valor Contingenciado (C) = (A)-(B)		Redução % (D)=(C)/(A)	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Projetos	18,4	14,5	8,1	4,0	10,3	10,6	56,0	72,7
Atividades e Operações Especiais	43,4	47,5	40,5	44,0	2,9	3,6	6,7	7,5
Total	**61,8**	**62,1**	**48,6**	**48,0**	**13,2**	**14,1**	**21,4**	**22,8**

Fonte: Decreto nº 4.591/2003 e Nota Técnica conjunta COFF/CONOF n° 2 de 2002 (Dec. N° 4.120/02)

---

b-2) ao transporte de gás natural e aos consumidores finais de energia elétrica de baixa renda (Lei no 10.604, de 17 de dezembro de 2002);

b-3) à aquisição de veículos movidos a álcool (Lei no 10.612, de 23 de dezembro de 2002);

c) à conta de recursos de doações;

d) destinadas aos financiamentos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, nos termos dos Decretos nos 4.253 e 4.254, de 31 de maio de 2002, exercida a participação nos projetos de investimento mediante conversão das debêntures subscritas em ações;

e) destinadas ao cumprimento do estabelecido no art. 4o da Lei no 10.633, de 27 de dezembro de 2002.

12 § 1o Fica vedada a adoção, pelo Poder Executivo, durante a execução orçamentária, de categorias de prioridades que não estejam contempladas no Anexo referido no caput deste artigo, salvo deliberação em contrário da Comissão Mista de que trata o art. 166, §1o, da Constituição, na audiência pública prevista no art.9o, § 4o, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, em que o Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal justificará a necessidade e os critérios adotados na definição das novas prioridades.

13 Art. 67,§ 5º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no mesmo prazo previsto no § 3o deste artigo, relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição, contendo:...

14 O conceito de despesas contingenciáveis é discutido com maior propriedade nesse mesmo texto mais adiante.

LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO

Observa-se que os projetos, que concentram os investimentos, foram contingenciados em 72,7%. No ano anterior, apenas 56 % de seu total foi restringido. As atividades tiveram um decréscimo de 7,5 %. O corte médio, portanto, para todos os gastos demonstrados nos Anexos I, II e III é de 22,8%.

Essa redução situa-se acima da média dos últimos anos[15] e, em especial, mostra tendência de cortes percentuais progressivamente maiores em tais despesas para cumprir metas de superávit primário crescentes. Ressalte-se que a expansão do montante nominal de despesas autorizadas na LOA, quanto às atividades, foi de R$ 4,1 bilhões. Analisando-se os projetos, verifica-se que houve redução do montante nominal de recursos autorizados. Considerando-se ainda o grande percentual de corte, superior a 70%, nos projetos, reduz-se a capacidade de investimento do Estado.

Verifica-se desde a reforma da funcional-programática tendência de migração de ações classificadas nas categorias projetos e atividades para operações especiais (antes excluídas do contingenciamento); tal fenômeno pode ser creditado a interpretação extensiva do conceito de operação especial, que não contempla produto final, nos termos do art. 3º da LDO/2003.[16] O aumento das inversões em operações especiais pode ser verificado no quadro pelo incremento (junto com as atividades) de cerca de R$ 4 bilhões.

No quadro anterior tomou-se por base referência o contingenciamento realizado em fevereiro de 2002, com vistas a manter paralelo temporal de comparação. Cumpre salientar, no entanto, que até o final do ano de 2002, com as alterações ulteriores ao decreto n° 4.120/02, culminando com a edição do decreto n° 4.512/02, houve reavaliações de receitas e despesas que redundaram em elevação dos limites de movimentação e empenho naquele ano para os projetos e atividades. Essa prática de se iniciar o exercício com valores mais restritivos, para depois serem parcialmente ampliados, também foi observada em anos anteriores.

Os limites fixados nos anexos I, II e III do Decreto n° 4.591/03 partem de um universo contingenciável (coluna "LEI") que inclui, contrariamente à LDO/2003, despesas classificadas na lei orçamentária como de caráter obrigatório [17].

Foram indevidamente incluídos na base de cálculo dos limites do Decreto R$ 19,7 bilhões, representados por despesas obrigatórias elencadas na LDO/2003, o que indicou aparente contingenciamento de apenas 22,8% das despesas, quando o universo passível de limitação é de somente R$ 41 bilhões (e não R$ 62,1 bilhões), o que eleva a constrição real a 34,4%, pois con-

---

15 O corte foi de 16,7% no Dec. nº 2.580/98, 10,3% no Dec. nº 3.031/99 e 19,9% no Dec. nº 3.473/00 em 2000, 12,7% no Dec. n° 3.719/01.

16 Art. 3º II - atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

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

IV - operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

17 O orçamento de 2003, por força da LDO em seu art. 5°, § 7°, foi inovado trazendo identificador de resultado primário no qual se discriminam as despesas financeiras, primárias obrigatórias e primárias discricionárias e apenas essas últimas são sujeitas a contingenciamento.

sidera-se como base contingenciável real tão-somente as constantes originariamente na LOA sancionada com indicador de despesa discricionária.

Assim, verifica-se, por exemplo, nos Ministérios da Saúde e da Educação valores substancialmente maiores do que o somatório das despesas discricionárias alocadas pela LOA 2003. Nesses anexos, indicam-se como dotações sujeitas a contigenciamento no Ministério da Saúde o valor de R$ 24,6 bilhões, ao passo que as despesas discricionárias totais alocadas nesse órgão são de R$ 5,6 bilhões. Do mesmo modo, no Ministério da Educação indica-se R$ 7,3 bilhões no Decreto n° 4.591/03, sendo que as despesas discricionárias para o órgão são de apenas R$ 4 bilhões pela LOA aprovada. A diferença, cerca de R$ 3,3 bilhões na educação e de R$ 19 bilhões na Saúde, deve-se à inclusão de dotações primárias obrigatórias[18], elencadas no anexo a que o art. 100 da LDO se refere[19], nos anexos I, II e III em análise; pois não são contempladas nas exclusões evidenciadas no art. 1° do Decreto n° 4.591/03.

Como se pode verificar na Tabela a seguir, os R$ 41 bilhões de despesas consideradas discricionárias pela lei orçamentária se transformaram, hoje no âmbito do SIAFI, em R$ R$ 54,8 bilhões. Como já mencionado no item "Condicionantes legais", a inclusão de despesas no rol de despesas obrigatórias deve obedecer a rito próprio fixado no art. 100 da LDO/2003. Foi detectada a mudança no indicador de resultado primário - RP constante da LOA/2003, passando créditos com execução obrigatória para execução discricionária.

A LDO/2003 não prevê, salvo nova deliberação legislativa, a possibilidade de migração da despesa discricionária para a de obrigatória; entendendo-se que deve ser mantido o mesmo rito existente para a situação inversa (que permite a alteração do caráter discricionário para obrigatório), todas as alterações feitas deveriam pelo menos ter sido justificadas, de forma a se evitar manipulações que levem a privilegiar a execução de determinadas despesas em inobservância à LDO. A CMO poderá, nesse sentido, solicitar ao Poder Executivo esclarecimentos adicionais quanto ao assunto.

Uma justificativa para a inclusão de despesas primárias obrigatórias nos anexos I, II e III é o fato de que essas despesas, apesar de não serem contingenciáveis, estão sujeitas ao cronograma financeiro de pagamento previsto nos anexos IV a VII. É compreensível, portanto, que haja a mesma sistemática de elaboração de todos os anexos para possibilitar confronto analítico entre seus dados.

A tabela a seguir demonstra os cortes efetuados, as despesas discricionárias do órgão aprovada na LOA 2003 e após as alterações do executivo, bem como e as dotações inclusas na base contingenciável dos anexos I, II e III do Decreto n° 4.591/03.

---

18 São elas: 1. Alimentação Escolar (Medida Provisória no 1.784, de 14/12/1998); 2. Assistência Financeira à Família Visando à Complementação de Renda Para Melhoria da Nutrição - Bolsa Alimentação (Medida Provisória no 2.206, de 06/09/2001); 3. Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar em Regime de Gestão Plena do Sistema Único de Saúde - SUS (Lei no 8.142, de 28/12/1990); 4. Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar Prestado pela Rede Cadastrada no Sistema Único de Saúde - SUS (Lei no 8.142, de 28/12/1990); 5. Atendimento assistencial Básico com o Piso de Atenção Básica - PAB, Referente à Parte Fixa nos Municípios em Gestão Plena da Atenção Básica - SUS (Lei no 8.142, de 28/12/1990); 6. Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST (Lei no 9.313, de 13/11/1996); 12.Dinheiro Direto na Escola - Fundescola - (Medida Provisória no 1.784, de 14/12/1998); 15.Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) - (Lei n° 9.096, de 19/09/1995); 17. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica - PAB, para a Saúde da Família - SUS (Lei n° 8.142, de 28/12/1990); 18. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB, para Assistência Farmacêutica Básica - Farmácia Básica - SUS (Lei n° 8.142, de 28/12/1990); 19. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB, para as Ações de Vigilância Sanitária - SUS (Lei n° 8.142, de 28/12/1990); 20. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica - PAB, para Ações de Prevenção e Controle das Doenças Transmissíveis - SUS (Lei n° 8.142, de 28/12/1990); 21. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB, para Ações de Combate às Carências Nutricionais - SUS (Lei n° 8.142, de 28/12/1990); 22. Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro, incidentes a partir da vigência da Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991; 29. Participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima Associados a Ações Sócio-Educativas - Bolsa Escola (Lei n° 10.219, de 11/04/2001); 37. Auxílio-Alimentação (Art. 22 da Lei n° 8.460, de 17 de setembro de 1992); 38. Auxílio-Transporte (Medida Provisória n° 2.165-36, de 23/08/2001).

19 *in verbis*: "Art. 100. Acompanha esta Lei Anexo específico contendo a relação das ações que constituem obrigações constitucionais e legais da União"

CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO - Decreto n° 4.591 de 2003

Em R$ mil

ÓRGÃOS E/OU UNID. ORÇAMENTÁRIA		LEI Indicado no Dec. (A)	LIMITE AUTORIZ. no Dec. (B)	DIFERENÇA (LEI-AUT.) no Dec. (C)=(A) – (B)	Discricionárias pela LOA/2003[20]	Discricionárias pelo Executivo[21] (D)	DIF/LIM (C)/(A)	DIF/DISC (C)/(D)
20101	GAB. DA PRES. REP.	471.223	284.774	186.449	2.115.951	294.151	39,57%	63,39%
20102	GAB. DA VICE PRES.	2.188	1.853	335	2.135	2.135	15,30%	15,68%
20114	ADVOC. GERAL UNIÃO	57.427	46.396	11.031	55.731	55.731	19,21%	19,79%
20118	AGÊNCIA BRAS. INTELIG.	34.493	29.908	4.586	31.686	31.686	13,29%	14,47%
20121	SEC. ESPEC. DE DIR. HUMANOS	119.598	23.600	95.998	0	109.621	80,27%	87,57%
20122	SEC. ESPEC. DE POL. P/AS MULHERES	24.135	4.100	20.035	0	24.135	83,01%	83,01%
20123	GAB. DO MIN. EXTRA. DE SEG ALIM. E COMBATE À FOME	1.756.800	1.722.300	34.500	0	1.756.800	1,96%	1,96%
20124	SEC. ESPECIAL DE AQÜICULTURA E PESCA	9.442	6.200	3.242	0	9.442	34,34%	34,34%
22000	MIN. AGRIC, PEC E ABAST.	740.246	429.573	310.673	704.976	695.533	41,97%	44,67%
24000	MIN. DA CIÊNCIA E TEC.	1.928.649	1.885.100	43.549	1.925.631	1.925.631	2,26%	2,26%
25000	MIN. DA FAZENDA	1.549.648	1.322.905	226.743	1.486.903	1.486.903	14,63%	15,25%
26000	MIN. DA EDUCAÇÃO	7.268.558	6.927.550	341.008	4.015.575	9.785.451	4,69%	3,48%
28000	MIN. DES., IND. E COM. EXT.	417.448	289.302	128.146	491.266	437.846	30,70%	29,27%
30000	MIN. DA JUSTIÇA	1.287.828	1.018.280	269.548	1.523.723	1.257.988	20,93%	21,43%
32000	MIN. DE MINAS E ENERGIA	864.821	433.796	431.025	1.922.122	2.629.798	49,84%	16,39%
33000	MIN. DA PREV. SOCIAL	1.476.924	1.229.194	247.730	2.702.032	1.427.430	16,77%	17,35%
35000	MIN.DAS REL. EXT.	566.105	506.381	59.723	563.573	563.573	10,55%	10,60%
36000	MIN. DA SAÚDE	24.643.806	23.023.802	1.620.004	5.658.494	6.298.917	6,57%	25,72%
38000	MIN. DO TRAB. E EMPREGO	784.544	522.829	261.715	2.445.028	2.445.028	33,36%	10,70%
39000	MIN. DOS TRANSPORTES	3.939.253	1.399.205	2.540.048	4.694.107	8.314.051	64,48%	30,55%
41000	MIN. DAS COMUNICAÇÕES	643.624	446.924	196.700	638.700	638.700	30,56%	30,80%
42000	MIN. DA CULTURA	264.811	129.467	135.344	259.585	259.585	51,11%	52,14%
44000	MIN. DO MEIO AMBIENTE	785.982	340.278	445.704	848.841	848.841	56,71%	52,51%
47000	MIN.PLAN., ORÇ. E GESTÃO	331.246	264.080	67.167	310.215	310.215	20,28%	21,65%
49000	MIN. DO DESENV. AGRÁRIO	1.116.437	709.300	407.137	1.108.134	1.108.134	36,47%	36,74%
51000	MIN. DO ESPORTE	369.611	43.132	326.479	714.708	369.279	88,33%	88,41%
52000	MIN. DA DEFESA	4.623.956	3.160.655	1.463.301	4.464.601	4.475.601	31,65%	32,70%
53000	MIN. INTEG. NACIONAL	2.046.355	188.631	1.857.724	2.040.524	2.037.724	90,78%	91,17%
54000	MIN. DO TURISMO	345.850	121.916	223.933	0	345.429	64,75%	64,83%
55000	MIN. ASSIST.PROM. SOCIAL	1.234.882	984.120	250.761	0	1.234.602	20,31%	20,31%
56000	MIN. DAS CIDADES	2.200.888	326.025	1.874.863	0	2.192.803	85,19%	85,50%
73101	REC. SOB SUP.MIN. FAZENDA	131.482	131.482	0	131.482	131.482	100,0%	100,0%
73105	GDF-REC.SUP MIN. FAZENDA	35.000	0	35.000	85.100	1.364.807	100,00%	2,56%
TOTAL		62.073.260	47.953.058	14.120.203	40.940.827	54.869.054	22,8 %	25,73%

* Os valores dos novos órgãos criados após a edição da lei orçamentária estão nos antigos órgãos.

LIMITAÇÃO FINANCEIRA - PAGAMENTO

Quando se analisa a programação financeira detalhada por órgão, conforme se observa dos anexos IV a VII do Decreto, verifica-se que a distribuição dos limites financeiros nem

[20] Total das despesas com indicador financeiro igual a 2, ou seja, despesas discricionárias conforme a LOA aprovada.Os órgãos em que se apresenta despesas discricionárias igual a zero, são aqueles criados após a sanção da LOA. As despesas respectivas estão diluídas entre os demais órgãos da relação.

[21] Total das despesas com indicador financeiro igual a 2, ou seja, despesas discricionárias após alterações já no âmbito da execução orçamentária.

sempre leva em conta o estoque de restos a pagar daquele órgão. É de se observar ainda que o demonstrativo da programação financeira não é dividido por conjunto de projetos/atividades/operações especiais, e apenas discrimina por órgão todos os pagamentos máximos mensais (acumulado) sejam destinados a despesas do exercício ou aos restos a pagar inscritos em 2002.

Uma constatação importante refere-se ao limite total de liberação financeira, definido no montante de R$ 47,3 bilhões para 2003. A partir desses dados, confrontando-os com os limites orçamentários, no valor de R$ 48,0 bilhões, verifica-se que o limite financeiro é insuficiente até mesmo para fazer frente aos pagamentos do corrente ano. Assim, haverá pressão para se aumentar o "estoque de restos a pagar" em R$ 0,7 bilhão (R$ 48 bilhões, orçamentário, R$ 47,3, financeiro) na nova situação posta pelo decreto.

No entanto, salienta-se que existe a faculdade conferida pelo art. 7°, inciso I, do Decreto n° 4. 591/03, aos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda para, por ato conjunto, ampliar os limites em até R$ 0,7 bilhão, o que possibilitaria tão-somente honrar as despesas correspondentes ao orçamento 2003, permanecendo o "estoque" de restos a pagar vindos de 2002, R$ 9,4 bilhões, discriminado no anexo IX do decreto.

Em 2002, o limite financeiro do Decreto 4.120/02 (R$ 50,4 bilhões) previsto para 2002 serviria para pagamento não apenas das despesas relativas àquele orçamento, mas também de parte dos restos a pagar, cujo valor era de R$ 13,3 bilhões (Anexo VIII daquele decreto). Conclui-se, portanto que, não havendo saldo financeiro suficiente para a execução financeira do orçamento de 2003 e para o pagamento dos restos a pagar de 2002, o Poder Executivo será forçado a adotar solução cujo resultado inevitável será a manutenção ou o aumento do estoque de restos a pagar, mantidas as demais condições.

Até mesmo órgãos que não possuem restos a pagar, como é o caso da unidade orçamentária 20.253, Gab. Min. Estr. de Segurança Alimentar Combate a Fome, tiveram limites financeiros inferiores aos orçamentários (limite de empenho maior do que o de pagamento em 7,8 milhões).

Ressalte-se ainda que, por meio do Decreto n° 4.596, de 13 de fevereiro de 2003, o Poder Executivo deverá reduzir o "estoque de restos a pagar" inscritos em 2002 por meio de cancelamento daqueles que não satisfizerem algumas condições, conforme descrito no item seguinte.

IV - RESTOS A PAGAR

Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas[22]. O valor dos Restos a Pagar de anos anteriores tem representado um fator de restrição crescente à execução da lei orçamentária do ano em curso, quando os valores inscritos em Restos a Pagar são repassados para outros exercícios sem a respectiva contrapartida financeira. Tal fato não passou despercebido pelo legislador que estabeleceu a inscrição em Restos a Pagar e seu controle como um dos requisitos para a Responsabilidade Fiscal[23].

---

22 Art 36 da Lei 4.320/64, c/c art. 67 do Dec. 93.872/86.

23 LC 101/00, art 1º:.....

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso)

É importante esclarecer que sistematicamente tem sido prorrogado o prazo de vigência de restos a pagar além do exercício subseqüente a sua inscrição, afastando o disposto no art. 68 do Dec. 93.872/86, e gerando pressão sobre os recursos dos exercícios vindouros em competição com os créditos próprios desses exercícios.[25].

O quadro seguinte ilustra a execução orçamentária dos investimentos nos exercícios de a 2002, ficando demonstrado a crescente representatividade dos restos a pagar na realização das despesas com investimentos, chegando ao paroxismo de em 2002 os gastos a conta de orçamentos pretéritos superarem o do vigente.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RESTOS A PAGAR

INVESTIMENTO – 1996 A 2002 – Orçamento Fiscal e da Seguridade

Em R$ Bilhões

ANO	AUTORIZADO	LIQUIDADO	PAGO(1)	RP PAGOS (2)
1996	10,2	5,73	-	-
1997	11,35	7,54	-	2,70
1998	13,29	8,28	-	1,95
1999	9,08	6,96	3,74	2,19
2000	14,72	10,10	5,20	3,11
2001	19,50	14,58	5,83	3,95
2002	18,18	10,13	4,58	7,8

(1) Pagamento relativo ao orçamento aprovado para o exercício em curso;

(2) Pagamento no exercício de Restos a Pagar que foram inscritos em exercícios anteriores (relativos a orçamentos anteriores);

O Decreto nº 4.526/02, que dispõe sobre o cancelamento dos Restos a Pagar inscritos em 31 de dezembro de 2001 e em exercícios anteriores, determina que seja aplicado fielmente o disposto no art. 68 do Dec. 93.872/86. Cumpre esclarecer que esse Decreto não estabeleceu prazos para a execução financeira dos valores inscritos, diferentemente do que aconteceu no fim do exercício de 2001, por meio do Decreto nº 4.049/01[26].

Esclarecemos, ainda, que em 14.02.03, foi publicado o Decreto nº 4.594/03, que dispõe sobre a realização de despesas inscritas em Restos a Pagar no exercício de 2002.determinando que:

1. as despesas inscritas em Restos a Pagar somente poderão ser realizadas se os contratos, convênios ou instrumentos correlatos tenham sido formalizados;

24 Art 68. A inscrição de despesas como Restos a Pagar será automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, desde que satisfaça às condições estabelecidas neste Decreto, e terá validade até 31 de dezembro do ano subseqüente. (grifo nosso)

25 O valor lançado no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa do Relatório de Gestão Fiscal de 2002 indica valores de R$ 1.267.458.000,00 de Restos a Pagar inscritos de exercícios anteriores.

26 Art. 2 o As despesas inscritas em Restos a Pagar em 2001, assim como em exercícios anteriores, e não liqüidadas até 31 de março de 2002, serão integralmente anuladas naquela data.

Usualmente, as despesas empenhadas e ainda não liquidadas são inscritas em Restos a Pagar Não-Processados e sua liquidação no Sistema Orçamentário é feita contabilmente no momento dessa inscrição26, para que o equilíbrio orçamentário possa ser contabilmente alcançado26.

O prazo, entretanto, para execução financeira plena dessa despesa – o que inclui a "certificação" de sua realização pelo correspondente ordenador, segundo o art. 68 do Decreto 93.872/86, até 31 de dezembro do exercício seguinte.

2. a contraprestação em bens, serviços ou obras tenha sido realizada ou, excepcionalmente, iniciada até a edição do Decreto e exista cláusula de rescisão onerosa; e
3. a licitação e contratação por parte do convenente tenham sido homologadas, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, devendo os demais saldos ser cancelados até o fim de fevereiro. [27]

A LRF determina que os valores inscritos em Restos a Pagar nos últimos oitos meses de mandato sejam transferidos com a respectiva contrapartida financeira[28]. Ao analisarmos os Balanços Financeiros de 2002 verificamos a existência de um montante de R$ 99.029 milhões.[29] No final do exercício de 2001 esse valor era de R$ 93.402 milhões. Esta disponibilidade não tem seu destino atrelado diretamente a liquidação de restos a pagar, mas sim à manutenção de um colchão de liquidez no Tesouro Nacional que possa assegurar a solvência dos compromissos financeiros correntes, inclusive com relação à dívida mobiliária.

Embora se possa argumentar que, do ponto vista formal, o saldo de caixa no final do mandato seja superior aos compromissos então existentes por conta dos restos a pagar (cerca de R$ 9,5 bilhões), do ponto de vista econômico-fiscal não ocorreu efetivamente a formação de uma reserva financeira específica que pudesse atender, no exercício de 2003, às despesas compromissadas com restos a pagar no mandato anterior, com preservação das metas fiscais.

Esclarecemos, ainda, que existem divergências, a serem esclarecidas na audiência de 25.02.03, entre os valores constantes dos anexos VIII e IX do Decreto n.º 4.591/03 com os valores publicados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2002, no que se refere à Restos a Pagar Processados.[30]

Ressaltamos, também, que os valores inscritos nesse orçamento são bem inferiores aos inscritos no Orçamento de 2002, representando uma redução de cerca de 40% dos valores inscritos, retornando a valores próximos aos inscritos para o Orçamento de 2001.[31] Essa redução pode indicar uma melhoria da programação financeira no exercício de 2002.

A redução identificada nos restos a pagar em 2002 deverá se repetir com maior intensidade em 2004, agora já por força do art. 39,§ 3º, da LDO/2003, ao exigir que os restos a pagar não processados, relativos a despesas discricionárias e não financeiras, inscritos no exercício de 2003 não excederão a 50% (cinqüenta por cento) do valor inscrito no exercício de 2002.

---

27 Tais disposições atingem as transferências voluntárias efetuadas no fim do exercício de 2002 e inscritas em Restos a Pagar. Cerca de R$ 1 bilhão foram transferidos mediante convênio a partir da segunda quinzena de novembro de 2002 (dados extraídos do SIAFI): é de se supor que grande parte desse recurso ainda não tenha tido suas licitações homologadas e/ou contratos firmados.

28 Art 42. É vedado ao titular do Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este feito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício

29 Apesar de já publicado no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa do Relatório de Gestão Fiscal de 2002, acreditamos que tais valores possam se alterar até o fechamento dos Balanços de 2002 (quando as Setoriais Contábeis terminem seus trabalhos de consolidação.

30 Acreditamos que tais diferenças sejam relativas aos ajustes feitos pelas setoriais contábeis no mês de janeiro/2003, no sentido de acertar os volumes de Restos a Pagar Processados.

31 R$ 13,3 bilhões em 2001 (inscritos para 2002) e R$ 9,45 bilhões em 2002 (inscritos para 2003), como Restos a Pagar Processados.

V- O IMPACTO DO CONTINGENCIAMENTO SOBRE AS EMENDAS

É sensível a preocupação dos parlamentares na busca de informações sobre o impacto do decreto de contingenciamento na execução das emendas individuais e de bancada.

A exemplo do que ocorreu em anos anteriores, verifica-se certa correlação entre os montantes contingenciados e os valores acrescidos por órgão no Congresso Nacional por meio de emendas, justificável, pelo fato das emendas agregarem principalmente despesas discricionárias.

TAB. 4 - CONTINGENCIAMENTO *VERSUS* EMENDAS APROVADAS NO CONGRESSO NACIONAL

R$ mil

Órgãos		Lei[32] (A)	Limite autorizado (B)	Contingenciado (C)	Emendas aprovadas (D)	% E=C/A
39000	MIN. DOS TRANSPORTES	3.939.253	1.399.205	2.540.048	1.759.844	64,5%
56000	MIN. DAS CIDADES	2.200.888	326.025	1.874.863	1.591.234	85,2%
53000	MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.046.355	188.631	1.857.724	1.479.530	90,8%
36000	MIN. DA SAÚDE	24.643.806	23.023.802	1.620.004	1.293.372	6,6%
52000	MIN. DA DEFESA	4.623.956	3.160.655	1.463.301	174.769	31,6%
44000	MIN. DO MEIO AMBIENTE	785.982	340.278	445.704	174.795	56,7%
32000	MIN. DE MINAS E ENERGIA	864.821	433.796	431.025	248.055	49,8%
49000	MIN. DO DESENV. AGRÁRIO	1.116.437	709.300	407.137	69.430	36,5%
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.475.308	2.119.131	356.177	222.580	14,4%
26000	MIN. DA EDUCAÇÃO	7.268.558	6.927.550	341.008	343.885	4,7%
51000	MIN. DO ESPORTE	369.611	43.132	326.479	212.970	88,3%
22000	MIN. AGRIC, PEC E ABASTECIMENTO	740.246	429.573	310.673	221.790	42,0%
30000	MIN. DA JUSTIÇA	1.287.828	1.018.280	269.548	167.013	20,9%
38000	MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	784.544	522.829	261.715	-	33,4%
55000	MIN. DA ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL	1.234.882	984.120	250.761	150.049	20,3%
33000	MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.476.924	1.229.194	247.730	-	16,8%
25000	MIN. DA FAZENDA	1.549.648	1.322.905	226.743	12.000	14,6%
54000	MIN. DO TURISMO	345.850	121.916	223.933	186.359	64,7%
41000	MIN. DAS COMUNICAÇÕES	643.624	446.924	196.700	22.155	30,6%
42000	MIN. DA CULTURA	264.811	129.467	135.344	92.394	51,1%
28000	MIN. DO DESENV., IND. E COM. EXTERIOR	417.448	289.302	128.146	61.931	30,7%
47000	MIN. DO PLANEJ., ORÇ. E GESTÃO	331.246	264.080	67.167	290	20,3%
35000	MIN.DAS RELAÇÕES EXTERIORES	566.105	506.381	59.723	4.956	10,5%
24000	MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.928.649	1.885.100	43.549	64.610	2,3%
73000	TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	166.482	131.482	35.000	47.637	21,0%
	TOTAL	**62.073.261**	**47.953.058**	**14.120.202**	**8.601.408**	**22,7%**

É fato que as emendas geralmente são destinadas a aportes em projetos, mais suscetíveis de contingenciamento *vis a vis* as atividades e as operações especiais. Contudo, não se pode afirmar que o contingenciamento imposto afete exclusivamente as emendas. A execução orçamentária pode beneficiar programações acrescidas por emendas, em detrimento de outras. É fato, entretanto, que o distanciamento entre os limites financeiros e os valores autorizados e represados na forma do contingenciamento ou de restos a pagar, faz com que a programação dos órgãos setoriais fique totalmente subordinada ao poder discricionário do Ministro da área. O

32 Os limites fixados nos anexos I, II e III do Decreto n° 4.591/03 partem de um universo contingenciável (coluna "LEI") que inclui, contrariamente à LDO/2003, despesas classificadas na lei orçamentária como de caráter obrigatório

administrador, portanto, tem à sua disposição amplo leque de possibilidades na execução dos investimentos.

A definição de quais subtítulos, inclusive aqueles resultantes de emendas parlamentares, serão ou não executados, dentro dos limites fixados, será objeto de decisão de cada órgão, e se dará ao longo do exercício. O art. 2º do Decreto nº 4.591, de 2003, determina que cada órgão setorial encaminhe à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e Orçamento, até trinta dias após sua publicação, a distribuição, por programas, dos limites de que trata os Anexos I, II e III. O Congresso Nacional, no entanto, não participa e não é informado sobre a nova programação, a prioridade e os critérios utilizados nessa definição.

O conhecimento pelo Congresso do detalhamento dos limites fixados para a execução, pelo menos em nível de programa, foi motivo da oposição de veto na LDO/2003.[33]

O Art. 22, parágrafo único, da LDO/2003, disciplina a matéria no sentido de exigir que "a execução financeira da programação de trabalho da lei orçamentária decorrente de emendas parlamentares que objetivem atender ações municipais, no âmbito de cada programa, ressalvados os impedimentos de ordem legal, técnica ou operacional, devidamente justificados, e observados ainda os limites orçamentários e financeiros à programação, dever-se-á orientar no sentido de conferir tratamento isonômico."

Assim, o detalhamento da programação, em especial aquela resultante de emendas, deve ser motivo de publicidade e apreciação pelo Congresso Nacional, sob pena de tornar inócua a lei orçamentária, refeita durante sua execução. Propõe-se que a Comissão encaminhe ao Ministério do Planejemanto solicitação do envio das informações setoriais supracitadas, além de sugerir orientação aos órgãos setoriais para que incluam em seus informes os critérios observados para cumprimento do art. 22 da LDO/2003.

VI - PRIORIDADES DO DECRETO EM CONFRONTO COM O PPA E A LDO

O Decreto, em seus anexos I, II e III, dispensa tratamento diferenciado para as ações classificadas como "Programações com Gerenciamento Intensivo", cujo conceito não foi definido pelo Poder Executivo. Tais programações, anteriormente classificados como "Estratégicos", têm recebido um percentual de limite global maior que as "Demais". O anexo XVI relaciona os programas e ações que receberam o título de "Programações com Gerenciamento Intensivo", mas apenas aqueles que têm "Gestão de Fluxo de Recursos" são considerados para efeito da programação diferenciada. Tais programas serão gerenciados mais amiúde pelos órgãos centrais de planejamento e da Fazenda, nos termos do art. 10 do Decreto.

O tratamento diferenciado pode ser constatado pelos limites para empenho e movimentação que para os projetos de gerenciamento intensivo é de 38,2% e para os demais é de 26,9%, para uma média dos projetos de 27,29%.

---

33 Dispositivo vetado na LDO/2003

"Art. 67. .....

§ 7o No prazo de 15 (quinze) dias após o término do prazo previsto no § 3o deste artigo, os órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição relatórios contendo as seguintes informações:

I - efeitos principais da limitação de empenho e movimentação financeira sobre a programação inicial do órgão;

II - redistribuição dos limites orçamentário e financeiro entre os programas e principais ações do órgão."

Uma vez que a LDO/2003 define as prioridades a serem observadas na execução orçamentária deste ano, seria esperado que os programas e ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO constassem do Anexo XVI do Decreto com precedência sobre as programações que não constam do anexo da Lei. Mas não é isso que se observa no Decreto, pois várias ações que não constam da LDO/2003 receberam tratamento privilegiado e outras que constam como prioridade na LDO sequer constaram do Anexo XVI do Decreto.

Dos 116 programas constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO, apenas 8 constam integralmente como prioritários no Anexo XVI do Decreto, 13 constam parcialmente e outros 27 são apenas citados no anexo mas sem integrarem o conjunto de programas com limites específicos.

Ao eleger "Programações com Gerenciamento Intensivo" e determinar sua precedência na execução orçamentária, o Decreto cria nova categoria de prioridade, dentre o rol constante do Anexo de Prioridades e Metas da LDO, sem a participação do Poder Legislativo. Assim, a regulamentação promovida reduz a eficácia da lei orçamentária como instrumento definidor das despesas públicas, além de neutralizar a orientação do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que determina que as *prioridades* do gasto público devem ser fixadas na LDO.

Repetindo dispositivo, constante do Decreto de Contingenciamento para 2001, o artigo 15 do Decreto assim dispõe: *"Os dirigentes dos órgãos setoriais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento e de Administração Financeira e os ordenadores de despesa deverão observar: I – a precedência para a execução de Programas e Ações com Gerenciamento Intensivo e para a execução de ações governamentais de natureza contínua e permanente*".

A LDO/2003 (Lei nº 10.524/02) estabelece em seu Anexo de Metas e Prioridades os programas, ações e subtítulos que merecerão prioridade na alocação e na execução de recursos. O Decreto em análise, ao eleger os "programas e ações com gerenciamento intensivo" e determinar aos dirigentes dos órgãos setoriais e aos ordenadores de despesa a precedência para a execução desses programas, prioriza explicitamente tais programas, excluindo qualquer manifestação do Poder Legislativo.

Se a LDO não estabeleceu hierarquia de execução entre tais programas, não caberia a um ato infralegal estabelecê-la. Ainda que o Poder Executivo resolvesse estabelecer rol de programas prioritários, esperar-se-ia que estivessem ao menos relacionados entre aqueles constantes do Anexo de Prioridades e Metas da LDO/2002, o que não se verificou. Nesse sentido, vale enfatizar o mandamento constitucional: *"Art. 165, § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente ...".* O Decreto, portanto, quanto à definição das prioridades (projetos estratégicos), não observa o Anexo de Metas e Prioridades da LDO.

VII - CRÉDITOS ADICIONAIS E CONTINGENCIAMENTO

Os créditos adicionais devem sempre indicar a fonte de recursos que ampara as novas despesas. Entretanto, para a preservação do superávit primário, não se pode mais, em face da LRF, utilizar fontes financeiras (tais como as operações de crédito, o superávit financeiro do exercício anterior, e a parcela financeira da reserva de contingência) para o atendimento de despesas primárias. Assim, havendo comprometimento da meta de superávit primário, o contingenciamento será acionado de forma ainda mais intensa e incidirá não só sobre as programações em seu conjunto, mas até mesmo naquelas criadas ou suplementadas pelos créditos adicionais. Caso utilizadas, implicarão necessariamente em nova repressão fiscal via contingenciamento.

A proibição da utilização de fontes financeiras obriga que se torne transparente a redução de outras despesas já autorizadas financiadas por fontes primárias, estabelece o art. 61,§ 4º, que os créditos adicionais justifiquem e indiquem na exposição de motivos as conseqüências

dos cancelamentos de dotações propostas sobre a execução das atividades, dos projetos, das operações especiais e dos respectivos subtítulos e metas.

Para permitir o efetivo acompanhamento da pressão dos créditos adicionais sobre o resultado primário e os demais créditos orçamentários, a LDO/2003 determina que as revisões à lei orçamentária sejam apresentadas, preferencialmente, nas com data certa, exceto para casos imprevisíveis e urgentes, objeto de créditos extraordinários. [34]

A reabertura de créditos especiais e extraordinários promulgados nos últimos quatro meses de 2002, nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento vigente, nos termos do §2º do art. 167 da Constituição, é outro fator que também pode afetar o superávit primário. As despesas primárias compreendidas nos créditos reabertos, se vierem a ser realizadas, originarão dispêndios adicionais, que utilizarão as fontes de receita originalmente previstas no Orçamento. Nesse caso, o contingenciamento deverá ser novamente acionado a fim de recompor a meta estabelecida de superávit.

VIII - DESCONTINGENCIAMENTO - RECOMPOSIÇÃO DAS DOTAÇÕES LIMITADAS

Do ponto de vista legal, a limitação de movimentação e empenho (contingenciamento) não significa uma redução definitiva da dotação. O efeito do contingenciamento, de forma diferenciada do veto à programação orçamentária, é apenas o de suspender por tempo indeterminado a possibilidade do ordenador de despesa de efetuar empenhos. Porém, na medida em que desapareçam os motivos que levaram à limitação do empenho do crédito orçamentário (por exemplo, no caso da receita prevista inicialmente voltar a se realizar), aquelas despesas contingenciadas poderão retomar a sua execução.

De modo análogo ao contingenciamento estabelecido pelo Poder Executivo no início do exercício de 2002, o presente decreto não prevê mecanismo ou critérios desse procedimento conhecido como descontingenciamento. A LRF, no entanto, impõe ao Poder Executivo a necessidade de descontingenciar o orçamento à medida em que a execução das receitas e despesas assim permitirem.

O § 1º do art. 9º, da LRF prevê a necessidade de descontingenciamento proporcional às reduções efetivadas. Caberá à Comissão Mista fiscalizar a correta recomposição, de modo a preservar as prioridades da programação original, bem como apreciar a solicitação de abertura de créditos adicionais, considerando o contingenciamento, a fim de que não sejam atribuídas novas prioridades em detrimento daquelas anteriormente estabelecidas. [35]

Conforme NTC nº3/03 (item VIII), já mencionada anteriormente, existem indícios que as receitas se encontram subestimadas no Decreto, o que poderá permitir, a exemplo de anos anteriores, dê-se gradual recomposição das dotações limitadas.

Brasília, 24 de fevereiro de 2003.

Eugênio Greggianin
COFF/CD (1)

José Rui Gonçalves Rosa
CONORF/SF (2)

(1) CONSULTORES DESIGNADOS: Cláudio Tanno, José F. Cosentino, Eber Zoehler S.Helena, Flávio Tavares, Fidelis Fantin, Francisco Lúcio, Sidney Jr

(2) CONSULTORES DESIGNADOS: Fábio Gondin, Maria Liz, Nilton Soares, Renato Brown;

34 Art. 61. Os projetos de lei relativos a créditos adicionais serão apresentados na forma e com o detalhamento estabelecidos na lei orçamentária anual, encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, preferencialmente, nas primeiras quinzenas de maio e outubro.

35 Art. 9º... § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.