

1.3 - POLÍTICA ADOTADA PARA A PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO EXERCÍCIO DE 2009

1.3.1. O Ordenamento Jurídico do Sistema de Programação Financeira

O Sistema de Administração Financeira Federal regulamentado pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, visa ao equilíbrio econômico-financeiro do Governo Federal, dentro dos limites da receita e despesa públicas, e compreende entre suas atividades a programação financeira da União. Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional o papel de órgão central do referido sistema, e às unidades de programação financeira dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República e órgãos equivalentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, o papel de órgãos setoriais.

As atividades de programação financeira compreendem a descentralização de recursos financeiros aos órgãos setoriais de programação financeira, e destes para as unidades gestoras vinculadas, responsáveis pela execução dos programas de trabalho do Governo Federal.

Compete ao órgão central, entre outras atribuições: zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional; elaborar e executar a programação financeira da União; gerenciar a Conta Única; subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública; exercer as atividades de orientação, acompanhamento e gestão de haveres e responsabilidades da União; e editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira. Compete aos órgãos setoriais a elaboração da programação financeira dos órgãos e entidades vinculadas, bem como a coordenação, orientação e acompanhamento das atividades de programação e execução dos mesmos.

A Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; 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 despesas de restos a pagar.

As leis de diretrizes orçamentárias estabelecem as regras para a elaboração do orçamento, e as leis orçamentárias anuais viabilizam a realização anual dos programas constantes do PPA, mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias.

O Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, define as diretrizes para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social e estabelece como prioridade os pagamentos de despesas na seguinte ordem:

- I. Pessoal e encargos sociais;
- II. Aposentadorias e pensões da Previdência Social;
- III. Serviço da dívida pública federal; e
- IV. Contrapartida de empréstimos externos.

Objetivando compatibilizar a realização da receita e a execução da despesa com as metas de resultado primário estabelecidas na Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009), foram definidos limites para a movimentação e empenho e o pagamento das despesas dos grupos "outras despesas correntes", "investimento" e "inversões financeiras" dos órgãos do Poder Executivo e respectivos restos a pagar de exercícios anteriores. A inscrição de valores em Restos a Pagar ao final do exercício de 2009 obedeceu ao contido no art. 68 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, com redação alterada pelo Decreto nº 6.708, de 23 de dezembro de 2008.

1.3.2. Política Adotada para a Programação Financeira do Exercício de 2009

No início do exercício de 2009, nos termos do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 – LRF, foi publicado o Decreto nº 6.752, de 28 de janeiro de 2009, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu provisoriamente o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2009 tendo como referência os valores fixados na Lei Orçamentária Anual. Em 27 de março de 2009, foi publicado o Decreto nº 6.808 que alterou o Decreto nº 6.752/2009 estabelecendo limitação das despesas em R\$ 21,6 bilhões. As principais características do decreto de programação orçamentária e financeira foram as seguintes:

- a necessidade de garantir o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias determinou o nível de execução das despesas de custeio e investimento dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo, constantes da Lei Orçamentária Anual;
- os valores globais autorizados para empenho e pagamento das despesas de custeio e

- investimento constou, respectivamente, dos Anexo I e II do Decreto nº 6.752/2009;
- os valores autorizados para empenho e pagamento englobaram as fontes de recursos do Tesouro Nacional e próprias dos órgãos do Poder Executivo do Governo Federal;
 - os valores estabelecidos nos Anexos I e II do Decreto nº 6.752/2009 foram detalhados pela Portaria Interministerial MP/MF nº 15 de 29 de janeiro de 2009;
 - as ações do Projeto Piloto de Investimento (PPI) foram incluídas nos Anexos I e II do Decreto nº 6.752/2009 no valor de R\$ 15.551.610 mil.

Ao longo do exercício de 2009, foram efetuadas várias ampliações e remanejamentos nos valores disponibilizados para movimentação e empenho e para pagamento. Essas alterações foram efetivadas com o intuito de evitar prejuízos ao desenvolvimento das ações prioritárias do governo, sem, contudo, comprometer as metas fiscais, e tendo em vista as necessidades e peculiaridades de cada órgão. Para esse fim, foram editados decretos, portarias interministeriais e portarias dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

1.3.3. Execução Financeira

A atuação da Coordenação-Geral de Programação Financeira - COFIN, da Secretaria do Tesouro Nacional, esteve voltada para os aspectos relacionados ao planejamento da ação do Governo Federal na área financeira, com o desenvolvimento de novas rotinas necessárias tanto para execução segura e eficaz das decisões adotadas, e com o aperfeiçoamento da própria execução da Programação Financeira do Tesouro Nacional. De acordo com a tabela 1.3.3.a, a execução financeira do Tesouro Nacional, incluindo o pagamento de juros, apresentou no exercício de 2009, em valores nominais, resultado negativo da ordem de R\$ 59.969 milhões, decorrente do ingresso de receitas no montante de R\$ 737.403 milhões e de liberações de R\$ 797.372 milhões. Foram excluídas, nessa apuração, as emissões e os resgates de títulos da dívida mobiliária federal junto ao mercado, as receitas decorrentes da renegociação da dívida externa, gastos com a amortização das dívidas contratuais interna e externa, despesas com aquisição de garantias referentes ao refinanciamento dos débitos externos, assim como receitas e despesas provenientes do relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. Entretanto, somando-se esses financiamentos, o resultado total foi superavitário em R\$ 40.492 milhões.

TABELA 1.3.3.a - EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOURO NACIONAL

DISCRIMINAÇÃO	2008	R\$ milhões 2009
FLUXO FISCAL		
A. RECEITAS	731.814	737.403
A.1 - Recolhimento Bruto	522.842	520.704
A.2 - (-) Incentivos Fiscais	-	(55)
A.3 - Outras Operações de Crédito	19.587	19.688
A.4 - Receita das Operações Of. de Crédito	2.291	2.888
A.5 - Salário Educação	9.776	10.666
A.6 - Arrecadação Líquida INSS	177.318	183.512
A.7 - Remuneração de Disponibilidades – BB	-	-
B. DESPESAS	(681.545)	(797.372)
B.1 - Transferências a estados e municípios	(132.725)	(132.073)
B.1.1 - FPM/FPE/IPI - Est. Export.	(102.078)	(97.561)
B.1.2 - FCO / FNE / FNO	(6.355)	(6.315)
B.1.3 - Transferência Lei Complementar 87	(5.216)	(3.900)
B.1.4 - FUNDEB (complementação da União)	(3.174)	(5.070)
B.1.5 - Demais	(15.901)	(19.227)
B.2 - Pessoal e Encargos Sociais	(142.974)	(165.998)
B.2.1 – Executivo	(112.537)	(130.878)
B.2.2 - Legislativo/Judiciário/MPU	(30.438)	(35.120)
B.3 - Juros e Encargos da Dívida	(85.781)	(95.978)
B.3.1. Dívida Contratual Interna	(1.129)	(1.172)
B.3.2. Dívida Externa	(10.214)	(12.153)
B.3.3 .DPMF – Mercado	(74.438)	(82.653)
B.4 - Benefícios Previdenciários	(184.157)	(221.983)
B.5 - Outras Despesas Correntes e de Capital	(132.239)	(177.226)
B.5.1 .PIS/PASEP	(24.898)	(24.365)
B.5.2 .Demais	(107.340)	(152.861)
B.6 - Despesa das Operações Oficiais de Crédito	(3.670)	(4.114)
C. RESULTADO FISCAL (1) (A+B)	50.268	(59.969)
D. RESULTADO FISCAL (2) (1- A.3- A.4- A.7- B.3- B.6)	117.841	17.547
FLUXO DE FINANCIAMENTO		
E. RECEITAS	302.909	407.453
E.1 - Emissão de Títulos – Mercado	290.356	392.539
E.2 - Outras Operações de Crédito	12.553	14.914
F. DESPESAS	(289.587)	(320.026)
F.1 - Amortização da Dívida	(289.587)	(320.026)
F.1.1 - Dívida Contratual Interna	(1.826)	(2.266)
F.1.2 - Dívida Externa	(6.876)	(14.401)
F.1.3 - DPMF – Mercado	(280.886)	(303.358)
F.2 - Aquisição de Garantias	-	-
F.3 - Outras Liberações	-	-
G. ENDIVIDAMENTO MOBILIÁRIO INTERNO LÍQUIDO (E.1+F.1.3)	9.470	89.180
H. RESULTADO RELACIONAMENTO TESOURO/BACEN	47.271	13.034
FLUXO DE CAIXA TOTAL (C)+(E)+(F)+(H)	110.861	40.492

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

A programação financeira de desembolso, por órgão, foi estabelecida pelo Decreto nº 6.752, de 28 de janeiro de 2009, em seu Anexo II, e detalhada pelos Anexos VIII, IX e X da Portaria Interministerial MP/MF nº 15, de 29 de janeiro de 2009. A tabela a seguir apresenta os limites financeiros por órgão fixados para o exercício de 2009, e alterados por decretos e portarias publicados posteriormente.

TABELA 1.3.3.b – LIMITES DE PAGAMENTO - CUSTEIO E INVESTIMENTO POR ÓRGÃO
 (PORTARIA Nº 15, DE 29 DE JANEIRO DE 2009 - Posição em 31.12.2009)

ÓRGÃOS OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS		ANEXO VIII	ANEXO IX	ANEXO X	R\$ mil TOTAL
20101	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.333.606	80.449	771	2.414.826
20102	GAB. DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.980	0	0	2.980
20114	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	261.422	0	0	261.422
22000	MIN. DA AGRIC., PEC. E ABASTECIMENTO	1.553.671	177.522	0	1.731.193
24000	MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.708.063	511.059	21.534	4.240.656
25000	MIN. DA FAZENDA	2.247.405	588.448	0	2.835.853
26000	MIN. DA EDUCAÇÃO	13.791.268	934.948	189.740	14.915.956
28000	MIN. DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	276.914	409.084	1.849	687.847
30000	MIN. DA JUSTIÇA	2.707.041	9.535	12.406	2.728.982
32000	MIN. DE MINAS E ENERGIA	542.611	117.307	0	659.918
33000	MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.532.102	51.729	0	1.583.831
35000	MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	902.454	1.258	0	903.712
36000	MIN. DA SAÚDE	44.835.202	2.682.458	358.846	47.876.506
38000	MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	865.875	15.409	43.051	924.335
39000	MIN. DOS TRANSPORTES	1.935.226	61.081	0	1.996.307
41000	MIN. DAS COMUNICAÇÕES	312.980	0	0	312.980
42000	MIN. DA CULTURA	671.294	13.770	3.191	688.255
44000	MIN. DO MEIO AMBIENTE	478.160	81.738	0	559.898
47000	MIN. DO PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO	824.842	38.500	0	863.342
49000	MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2.365.704	69.969	0	2.435.673
51000	MIN. DO ESPORTE	480.971	0	0	480.971
52000	MIN. DA DEFESA	7.614.233	2.263.155	719	9.878.107
53000	MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	801.089	39.980	935	842.004
54000	MIN. DO TURISMO	1.159.380	2	0	1.159.382
55000	MIN. DO DESENV. SOCIAL E COMB. À FOME	13.948.842	4.632	120.000	14.073.474
56000	MIN. DAS CIDADES	2.669.340	210.832	0	2.880.172
71000	ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	482.326	0	0	482.326
73000	TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	54.948	0	0	54.948
74000	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	115.490	0	0	115.490
	PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS - PPI				15.551.610
	TOTAL	109.475.439	8.362.865	753.042	134.142.956

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional.

Obs: Fontes de Recursos:

Anexo VIII: 100, 111, 112, 113, 115, 118, 120, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 148, 149, 151, 153, 155, 157, 158, 159, 162, 164, 166, 172, 174, 175, 176, 180, 249, 280, 293, e suas correspondentes, resultantes da incorporação de saldos de exercícios anteriores.

Anexo IX: 150, 250 e suas correspondentes, resultantes da incorporação de saldos de exercícios anteriores Anexo X: 179, 182, 282 e suas correspondentes resultantes da incorporação de saldos de exercícios anteriores.

A execução dos valores programados por órgão no exercício de 2009 é apresentada na Tabela 1.3.3.c.

TABELA 1.3.3.c – DEMONSTRATIVO DOS VALORES DESEMBOLSADOS POR ÓRGÃO - ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL – JANEIRO A DEZEMBRO – 2009 - (DESPESA EXECUTADA)

DISCRIMINAÇÃO		PESSOAL	CUSTEIO E INVESTIMENTO	JUROS E AMORTIZAÇÃO	R\$ mil TOTAL
01000	CAMARA DOS DEPUTADOS	2.496.040	506.654	0	3.002.694
02000	SENADO FEDERAL	2.151.414	336.147	3.692	2.491.254
03000	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO	1.075.120	102.707	1.074	1.178.901
10000	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	288.159	154.465	0	442.623
11000	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	707.325	144.282	0	851.608
12000	JUSTICA FEDERAL	8.869.227	2.146.115	0	11.015.343
13000	JUSTICA MILITAR	273.540	32.144	0	305.684
14000	JUSTICA ELEITORAL	3.013.617	768.960	0	3.782.577
15000	JUSTICA DO TRABALHO	10.752.163	945.760	0	11.697.923
16000	JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS	1.193.106	170.375	0	1.363.481
20000	PRESIDENCIA DA REPUBLICA	3.453.572	2.098.274	23	5.551.868
20113	MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	2.585.442	988.918	5.024	3.579.384
22000	MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	4.008.874	5.457.150	923	9.466.947
24000	MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	1.515.368	3.850.298	0	5.365.666
25000	MINISTERIO DA FAZENDA	22.256.068	108.010.167	641.062.280	771.328.515
26000	MINISTERIO DA EDUCACAO	20.729.864	22.738.635	72.780	43.541.278
28000	MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	433.131	622.708	0	1.055.839
30000	MINISTERIO DA JUSTICA	5.939.760	1.972.156	59.803	7.971.719
32000	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	652.770	12.539.149	2.541	13.194.460
33000	MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	9.708.188	227.715.510	5.634	237.429.332
34000	MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	2.647.726	425.202	0	3.072.928
35000	MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	929.534	805.899	0	1.735.432
36000	MINISTERIO DA SAUDE	11.269.066	43.174.470	58.438	54.501.974
38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	2.126.781	39.358.228	0	41.485.009
39000	MINISTERIO DOS TRANSPORTES	2.715.441	7.322.842	0	10.038.282
41000	MINISTERIO DAS COMUNICACOES	1.109.559	166.914	0	1.276.473
42000	MINISTERIO DA CULTURA	328.473	465.862	10.423	804.758
44000	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	1.030.020	521.194	3.082	1.554.296
49000	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	822.088	2.254.152	32.589	3.108.829
51000	MINISTERIO DO ESPORTE	18.701	211.772	0	230.473
52000	MINISTERIO DA DEFESA	39.550.477	8.326.609	502.173	48.379.259
53000	MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	775.139	7.977.261	25.231	8.777.630
54000	MINISTERIO DO TURISMO	45.116	544.396	0	589.512
55000	MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	31.779	33.084.380	0	33.116.159
56000	MINISTERIO DAS CIDADES	331.094	4.524.663	64.834	4.920.591
TOTAL		165.833.741	540.464.416	641.910.544	1.348.208.701

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional.

Obs.: - Inclui recursos de todas as fontes;

- Inclui transferências constitucionais e legais para estados e municípios e despesa com benefícios previdenciários.

1.3.4. Política de Restos a Pagar

O Decreto nº 6.808, de 27 de março de 2009, que alterou o Decreto nº 6.752/2009, estabeleceu para os órgãos do Poder Executivo montantes para a movimentação e empenho e pagamento de despesas iguais em R\$ 129,8 bilhões, sendo no caso da movimentação e empenho, R\$ 126,0 bilhões alocados para os órgãos e R\$ 3,8 bilhões alocados em reserva para futuras ampliações, e no caso do pagamento R\$ 129,8 bilhões, sendo R\$ 125,2 bilhões alocados para os órgãos e R\$ 4,6 bilhões em reserva para futuras ampliações, projetando uma inscrição de restos a pagar ao final do exercício em montante equivalente ao inscrito no exercício anterior.

Ao longo do ano foram promovidas alterações nesses valores, encerrando o exercício com 150,9 bilhões alocados aos órgãos para a movimentarem e empenharem despesas do orçamento de 2009 e R\$ 134,1 bilhões alocados para pagamentos dos órgãos (despesas do exercício e restos a pagar). O total de despesa empenhada apurada ao final de 2009 foi de R\$ 148,2 bilhões e o total pago apurado foi de R\$ 103,6 bilhões,

o que provocou um aumento de R\$ 44,6 bilhões no estoque de restos a pagar inscritos. Além disso, do montante de R\$ 45,7 bilhões de restos a pagar referentes ao exercício de 2008 e anteriores, foram pagos em 2009 R\$ 23,6 bilhões e cancelados R\$ 3,5 bilhões, o que gerou uma reinscrição de restos a pagar em 2009, de R\$ 18,6 bilhões, que somados aos restos a pagar gerados no exercício de 2009, tem-se um montante de R\$ 63,2 bilhões inscritos e reinscritos ao final de 2009, sendo que os restos a pagar das despesas de custeio passaram de R\$ 12,4 bilhões em 2008 para R\$ 18,6 bilhões e os restos a pagar das despesas de investimento passaram de R\$ 33,3 bilhões em 2008 para R\$ 44,6 bilhões.

A tabela 1.3.4.a apresenta os valores de execução dos restos a pagar sujeitos à programação financeira em 2009.

TABELA 1.3.4.a – ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR *
EXERCÍCIO DE 2009

ÓRGÃOS OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS		RP INSCRITOS	RP CANCELADOS	RP PAGOS
		EXERCÍCIO DE 2008 E ANOS ANTERIORES	EM 2009	EM 2009
20101	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.114.437	50.640	883.993
20102	GAB. DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	68	33	25
20114	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	89.042	1.287	76.363
22000	MIN. DA AGRIC., PEC. E ABASTECIMENTO	754.541	41.699	595.710
24000	MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.384.937	95.882	879.108
25000	MIN. DA FAZENDA	555.573	73.953	395.637
26000	MIN. DA EDUCAÇÃO	4.470.560	173.868	2.963.549
28000	MIN. DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	100.971	13.562	59.282
30000	MIN. DA JUSTIÇA	1.099.292	73.428	718.060
32000	MIN. DE MINAS E ENERGIA	119.673	22.325	83.804
33000	MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	280.155	38.614	214.766
35000	MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	17.513	2.914	13.651
36000	MIN. DA SAÚDE	8.832.805	877.105	4.000.643
38000	MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	293.832	8.097	216.043
39000	MIN. DOS TRANSPORTES	8.515.656	887.010	4.597.534
41000	MIN. DAS COMUNICAÇÕES	108.968	18.715	62.665
42000	MIN. DA CULTURA	422.190	58.224	286.572
44000	MIN. DO MEIO AMBIENTE	123.587	27.362	64.745
47000	MIN. DO PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO	239.189	38.188	127.796
49000	MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.277.094	101.565	798.398
51000	MIN. DO ESPORTE	1.032.097	63.049	286.831
52000	MIN. DA DEFESA	2.234.700	76.684	1.747.110
53000	MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	3.585.352	176.167	1.515.135
54000	MIN. DO TURISMO	2.171.871	121.223	580.053
55000	MIN. DO DESENV. SOCIAL E COMB. À FOME	604.764	75.764	221.438
56000	MIN. DAS CIDADES	6.217.352	369.863	2.142.589
71000	ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	35.558	2.980	24.863
73000	TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	1.910	0	1.908
74000	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	19.006	49	18.952
TOTAL		45.702.693	3.490.250	23.577.222

*Inclui despesas do Projeto Piloto de Investimento Público – PPI e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.