



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

**PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS PARA 2008**

(Projeto de Lei nº 02/2007-CN)

**PARECER DA
COMISSÃO**

**Presidente: Senador JOSÉ MARANHÃO (PMDB/PB)
Relator: Deputado JOÃO LEÃO (PP/BA)**



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 02/2007-CN – PLDO 2008

SUMÁRIO

<i>I – RELATÓRIO</i>	2
I.1. INTRODUÇÃO	2
I.1.1. PALAVRAS INICIAIS	2
I.1.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO	3
I.2. CENÁRIO MACROECONÔMICO E METAS FISCAIS	5
I.3. DIRETRIZES, METAS FÍSICAS E PRIORIDADES.....	6
I.3.1. ANEXO DE METAS E PRIORIDADES – CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO DAS EMENDAS	7
I.4. INVESTIMENTOS PÚBLICOS – PPI e PAC	10
I.4.1. OBRAS EM ANDAMENTO, REVITALIZAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO	11
I.5. RESERVA DE CONTINGÊNCIA.....	11
I.6. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	11
I.7. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO	12
I.8. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	12
I.8.1. CAUC E AÇÕES DE DEFESA CIVIL	13
I.9. RECEITAS E ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	13
I.10. ALTERAÇÕES E EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA LEI ORÇAMENTÁRIA	14
I.10.1. CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS	15
I.11. CONTINGENCIAMENTO	16
I.11.1. ANEXO DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO	16
I.12. RESTOS A PAGAR.....	17
I.13. AGÊNCIAS OFICIAIS DE FOMENTO – AFOF	17
I.14. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	18
I.15. FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E AUDITORIAS.....	19
I.16. REESTRUTURAÇÃO DO TEXTO DO PROJETO	19
<i>II – VOTO DO RELATOR.....</i>	20



PARECER Nº ___, DE 2007 - CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, sobre o Projeto de Lei nº 02, de 2007 – CN, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008 e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo
Relator: Deputado JOÃO LEÃO

I – RELATÓRIO

I.1. INTRODUÇÃO

I.1.1. PALAVRAS INICIAIS

A prosperidade de uma família, de uma empresa, de uma nação pode se ver naquilo que se constrói e naquilo que se lega à posteridade. O desenvolvimento econômico e social de um país ganha expressão e reconhecimento nas obras que são deixadas como testemunho e símbolo de seu tempo.

Parece-me que nosso País, o Brasil, perdeu há muito tempo o impulso vital e não faz mais investimentos a longo prazo. Até há pouco, não se construíam mais novas estradas, ferrovias, portos, centrais elétricas, barragens, universidades e outras indispensáveis infra-estruturas.

O espírito criativo e construtivo aparentemente ficou obscurecido pela divulgação de tristes episódios de violência, de corrupção em todos os níveis, de ineficiência burocrática, de falta de assistência médica, de mau funcionamento do ensino e de outros graves desserviços sociais.

Estou cansado, como brasileiro, de ouvir que no meu País as pessoas de bem têm medo de sair à noite com a própria família, porque o mundo do crime é mais forte que a polícia e que o Estado.

Estou também cansado de ouvir que nosso Brasil está sempre em fase de transição, e vejo que não se apresentam perspectivas mais concretas e ambiciosas de seu futuro.

Considero que o Brasil não é pobre, mas com certeza é um país empobrecido! Empobrecido de princípios, moralidade e valores éticos.

Quando era mais jovem, no meu tempo de escola, percebia o Brasil como um país orgulhoso, responsável e confiante no futuro. Os maiores exemplos do que estou dizendo foi o Governo deste grande brasileiro, Juscelino Kubitschek, que construiu a nova



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

Capital Federal, transferindo-a do Rio de Janeiro para o cerrado, rasgou o País de estradas, e também o de Getúlio Vargas, grande presidente, pioneiro de nossas transformações sociais e de infra-estrutura.

Nós precisamos retomar novamente os valores da solidariedade e da doação, dando profundidade ao nosso trabalho. Seria maravilhoso acreditar que todo sacrifício do dia-a-dia não estaria voltado apenas ao atendimento de necessidades imediatas, mas a um projeto mais amplo, do qual nossos filhos e netos poderão se beneficiar, preservar e dar continuidade.

O PPI foi criado por proposta desta Comissão e hoje é o carro-chefe dos investimentos na modernização e ampliação da infra-estrutura do governo federal. Transformado e ampliado na forma do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, hoje é executado em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como com a iniciativa privada, por meio das Parcerias Público-Privadas - PPPs.

Tenho certeza de que esse novo programa, o PAC, representa oportunidade histórica para despertar novamente esse espírito de orgulho do país.

O PAC é o caminho para superar a apatia, a inércia e o imobilismo do Estado e, sobretudo, fazer com que o cidadão brasileiro se sinta partícipe, direta e indiretamente, das transformações, beneficiando o homem comum, o cidadão desiludido e a mãe preocupada com um posto de trabalho para seus filhos e com sua própria colocação.

O PAC é uma ocasião também para convencer aquela parte do país que não crê mais no trabalho honesto, no valor da família, nos princípios da ética dos distinguiram e criaram este nosso país.

Queridos Parlamentares, acreditemos mais em nossas potencialidades e trabalhemos duro, com altivez e honestidade, sabendo que só assim poderemos nos orgulhar de sermos chamados de brasileiros.

O espírito que norteou a elaboração desta LDO foi a seriedade e a honestidade. Contamos, principalmente, com a competência da Consultoria Técnica desta Comissão Mista.

Este Relatório é uma contribuição desta Comissão ao Brasil.

Nosso País vai voltar a crescer ainda mais, nosso povo vai ter novas esperanças e, com certeza, teremos um futuro bem melhor.

I.1.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO

O Projeto de Lei nº 02, de 2007 – CN, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008, foi encaminhado pelo Presidente da República, por intermédio da Mensagem nº 41, de 2007 – CN (nº 238/2007, na origem), em cumprimento ao disposto no art. 35, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e no art. 165, § 2º, da Constituição Federal.

O Projeto, em observância ao disposto no art. 166, § 1º, da Constituição, foi encaminhado à CMO para exame e emissão de Parecer. Coube-nos, por designação do Presidente da CMO, ilustre Senador José Maranhão, a honrosa tarefa de relatar a matéria.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

Conforme previsto no art. 85 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a Comissão aprovou o Relatório Preliminar ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 – PLDO/2008, contendo, na parte geral, a avaliação do cenário econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos; e, na parte especial, as regras, parâmetros e critérios que nortearam nossos trabalhos quanto ao acolhimento das emendas, particularmente para a elaboração do Anexo de Metas e Prioridades.

O PLDO/2008 está sendo apreciado em momento singular, na medida em que esse é o primeiro ano do mandato presidencial, sendo que o projeto de lei do plano plurianual para período 2008-2011 somente será enviado ao Congresso em 31 de agosto de 2007. Paralelamente, foram aprovadas novas normas de tramitação de matérias orçamentárias, por meio da Resolução nº 1, de 2006-CN, que estabelecem procedimentos inéditos para a apreciação dos projetos das leis do ciclo orçamentário.

A inexistência do PPA para o quadriênio seguinte não prejudica o conteúdo do projeto da LDO para o primeiro ano do período, haja vista que esse conteúdo é matéria definida na Constituição Federal de 1988 – CF, assim como na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

A constatação de inconsistências, notadamente de prazos, nas leis do ciclo orçamentário, reforça a necessidade da aprovação da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição.

Após 18 anos da experiência brasileira na edição de leis de diretrizes orçamentárias, verificamos que as mesmas exerceram papel relevante na melhoria do processo orçamentário, permitindo intensa participação do Congresso Nacional na definição de normas processuais e materiais que disciplinam a elaboração, execução e fiscalização do orçamento público.

A absorção, na nova lei complementar, das disposições da LDO de caráter permanente consolidadas, abrirá espaço para a vocação desse instrumento no planejamento fiscal e estrutural do gasto público, fixando prioridades e metas agregadas para o orçamento a que se refere.

Em nosso trabalho, avaliamos a proposta do Poder Executivo e as emendas apresentadas tendo sempre em vista as disposições constitucionais, legais e regimentais que disciplinam a matéria.

Do ponto de vista do mérito, procuramos aprimorar o texto do Projeto enviado pelo Poder Executivo, atendendo às iniciativas voltadas à solução de problemas reconhecidos, observados os seguintes fundamentos e linhas de ação:

a) política fiscal e controle de despesas correntes: mantivemos as metas de superávit primário¹ fixadas no Anexo de metas fiscais, consistentes com a trajetória de queda do montante da dívida líquida do setor público em relação ao PIB; o texto do substitutivo é compatível com as mudanças preconizadas em legislação específica, ora em tramitação no Legislativo, que trata de aumento real do salário mínimo² e de limites transitórios no aumento das despesas com pessoal e encargos sociais³, componentes fundamentais da sustentabilidade da política fiscal;

¹ No âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social a meta é 2,20% do PIB - R\$60,8 bilhões em 2008.

² Projeto de lei nº 1, de 2007.

³ Projeto de Lei Complementar que altera a LRF (PLP nº 1/2007).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

b) **crescimento econômico e infra-estrutura:** a melhoria das condições macroeconômicas⁴ e o acerto da política fiscal criam condições para o crescimento econômico estimado em 5% para 2008; mantivemos a possibilidade de redução de até R\$ 12,3 bilhões - 0,45% do PIB - na meta de superávit, prevista no PLDO/2008, para atendimento da programação relativa ao PPI⁵, estabelecendo as bases para a implementação de projetos estruturantes (PPI e PAC), notadamente na área de infra-estrutura, que integram as metas e prioridades para 2008; além de metas específicas, incluímos um rol das políticas públicas mais relevantes no âmbito de cada área temática;

c) **controle, transparência e combate à corrupção:** o substitutivo amplia a ação fiscalizatória dos órgãos de controle interno e externo nas obras públicas, nas transferências às entidades privadas e no controle dos restos a pagar, exigindo-se ampla publicidade na Internet;

d) **realismo orçamentário:** reforço na necessidade de que receitas e despesas obrigatórias sejam estimados em estrita observância às normas técnicas e legais e à legislação vigente; incluímos mudanças relacionadas ao planejamento e à disciplina no aumento de gastos com pessoal e da inscrição de restos a pagar, cujo montante concorre cada vez mais com o orçamento vigente;

e) **aplicação das normas da nova Resolução nº 1 de 2006-CN**, que contempla regras restritivas no acatamento de emendas coletivas ao Anexo de Metas e Prioridades; e

f) **ações de defesa civil e segurança e controle do espaço aéreo**, que receberam tratamento diferenciado no Substitutivo, pela sua relevância para a sociedade, tendo sido inclusive ressalvadas do contingenciamento.

I.2. CENÁRIO MACROECONÔMICO E METAS FISCAIS

O PLDO/2008 fundamenta suas projeções fiscais na combinação entre maior crescimento econômico e manutenção da estabilidade dos preços. A expectativa é de que haja crescimento econômico de 4,5% do PIB em 2007⁶ e, a partir de 2008, aumento do ritmo desse crescimento, mantendo-se no nível de 5% ao ano. Trata-se de crescimento com estabilidade de preços, esperando-se que a variação do IPCA seja de 4,5% ao ano, patamar superior às taxas de inflação observadas e à expectativa do mercado para 2008.

A meta de superávit primário é reduzida de 4,25% do PIB, em 2006, para 3,80%, a partir de 2007, refletindo a maior disposição do Governo para investir e a melhoria das condições macroeconômicas. Conjugada ao maior crescimento esperado para o PIB e à queda esperada na taxa básica de juros, a redução da meta de superávit primário é consistente com a queda da dívida líquida do setor público em relação ao PIB, o que indica a sustentabilidade da política fiscal.

Assumindo que não haja qualquer mudança abrupta na economia mundial, premissa razoável, considerando-se as informações disponíveis, as previsões do PLDO/2008 (ver quadro a seguir, a preços correntes) afiguram-se bastante factíveis,

⁴ Destacando-se o acúmulo contínuo de reservas internacionais, o aumento do crédito, a queda da inflação e dos juros SELIC.

⁵ Executado integralmente o PPI, a meta de superávit primário do orçamento fiscal e seguridade social pode cair para 1,75% do PIB.

⁶ mesmo patamar adotado recentemente no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas e no Decreto de Contingenciamento.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

mantidos os níveis de receita orçamentária⁷, mesmo com algumas desonerações. Reforçam essa expectativa os efeitos acumulados da redução na taxa de juros básica (SELIC) e aqueles decorrentes da implementação progressiva do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

ANEXO DE METAS FISCAIS – 2008-2010

Preços Correntes

Discriminação	2008		2009		2010	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	657.043,7	23,76	727.916,0	24,02	803.283,2	24,17
II. Despesa Primária	596.214,5	21,56	661.242,3	21,82	730.154,2	21,97
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	60.829,2	2,20	66.673,7	2,20	73.128,9	2,20
IV. Resultado Primário Emp. Estatais Federais	17.972,3	0,65	19.699,0	0,65	21.606,3	0,65
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	78.801,4	2,85	86.372,7	2,85	94.735,2	2,85
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-30.760,0	-1,11	-25.113,0	-0,83	-16.214,0	-0,49
VII. Dívida Líquida do Governo Federal	748.247,0	26,55	769.442,0	24,89	781.609,0	23,02

Observações:

(1) A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos programados para o Projeto-Piloto de Investimentos – PPI.

(2) Na projeção de receitas primárias, considera-se a manutenção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, nas mesmas alíquotas, bases de cálculo e vinculações atuais.

Fonte: Anexo de Metas Fiscais do PLDO/2008.

Para o triênio 2008-2010, o projeto de LDO prevê meta constante de superávit primário, em 2,85% na União - 2,2% do Governo Central e 0,65% das Estatais - e 3,8% do PIB para as três esferas de governo, dando forma de lei ao compromisso da União com o resultado consolidado do setor público⁸. Da apuração do resultado pode ser excluída a despesa efetivamente realizada, pelos orçamentos fiscal e da seguridade, com o PPI. Empresas estatais federais continuarão a contribuir nesses 3 anos para a poupança do governo central com o equivalente a 0,65% do PIB, e os governos regionais, com 0,95% do PIB.

O montante do PPI permanece expresso em valores absolutos (R\$ 12,37 bilhões). Isso leva à meta de superávit primário consolidado de aproximadamente 3,35% do PIB, antes da execução de restos a pagar, sendo 1,75% do PIB a meta para os orçamentos fiscal e da seguridade. A meta de superávit da União, se usado o PPI em sua totalidade, cai de 2,85% do PIB, para 2,4% do PIB.

I.3. DIRETRIZES, METAS FÍSICAS E PRIORIDADES

Ainda que o Poder Executivo não tenha incluído o Anexo das metas e prioridades no PLDO/2008, sob a justificativa da inexistência do plano plurianual e da prática havida em situações semelhantes, em anos anteriores, a CMO aprovou o Relatório Preliminar determinando a sua inclusão e definindo parâmetros e critérios a serem utilizados na apresentação e na aprovação de emendas.

⁷ O PLDO/2008 prevê a preservação da arrecadação da CPMF e as desvinculações promovidas pela DRU.

⁸ Ver Nota Técnica 9/07 – Cenário Econômico-Fiscal no PLDO/2008 (COFF/CD).



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

No entendimento da CMO, a assincronia de prazos do art. 35 do ADCT não deveria prejudicar a inclusão de metas e prioridades na LDO. A ausência do PPA não se prestaria para justificar a exclusão das metas e prioridades do PLDO/2008, uma vez que, inexistindo o plano, não se poderia aferir compatibilidade ou incompatibilidade. Ademais, como o projeto do PPA será encaminhado juntamente com o projeto da LOA/2008, nada impede que sejam devidamente ajustadas as metas e prioridades da LDO. Com base nisso, no art. 4º, autorizamos o Poder Executivo a promover ajustes no Anexo, com o objetivo de compatibilizá-lo com o Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2008-2011.

No substitutivo apresentado esclarecemos que, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, atendidas as despesas obrigatórias por determinação constitucional e legal, as ações relativas aos programas sociais existentes e as ações necessárias ao funcionamento dos órgãos e entidades, as metas e prioridades para 2008 serão as constituídas pelo conjunto de ações relativas ao PAC e ao PPI, e por aquelas constantes do Anexo I desta Lei.

Tais ações terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária para 2008, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

Dentre os programas sociais, será conferida prioridade às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano, às áreas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e às ações que visam a promoção da igualdade.

Para verificação das metas e prioridades, determinamos ao Poder Executivo o envio à CMO e divulgação na Internet, após o final de cada quadrimestre, de relatórios de acompanhamento e avaliação dos principais programas de governo, por área temática, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, contendo a execução orçamentária e financeira, inclusive restos a pagar, bem como a execução física, quando disponível.

Inserimos no substitutivo novo artigo que destaca o conjunto de iniciativas e políticas públicas consideradas mais relevantes dentro de cada área de governo, relacionadas com a ação governamental e com as emendas apresentadas. Vale ressaltar que as diretrizes por área temática contidas nesse artigo não se confundem com as metas constantes do Anexo de Metas e Prioridades, uma vez que representam maior nível de agregação e não contemplam metas quantitativas específicas.

I.3.1. ANEXO DE METAS E PRIORIDADES – CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO DAS EMENDAS

A aprovação da Parte Especial do Relatório Preliminar representou um roteiro seguro para a Relatoria na análise das emendas apresentadas. Dentre as principais medidas aprovadas e utilizadas em nossos trabalhos destacamos:

- 1) o maior nível de detalhamento admitido nas programações propostas nas emendas ao anexo é o da ação orçamentária;
- 2) as emendas devem utilizar o padrão de custos utilizado na elaboração da Lei Orçamentária de 2007;
- 3) são consideradas prioritárias as ações propostas por emendas coletivas e as relativas aos projetos de grande vulto;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

4) o anexo somente deve incluir novas ações orçamentárias quando se destinarem a projetos prioritários de grande vulto. Ficou vedada, portanto, a criação de novas atividades.

Adicionalmente, a aplicação das normas previstas na Resolução nº 1, de 2006-CN, que contempla regras restritivas no acatamento de emendas coletivas, representou um grande desafio ao trabalho de apreciação das emendas.

A nova Resolução restringe a apresentação de emenda coletiva com programação genérica e partilhável, na medida em que esse recurso tinha potencial de ampliar o limite fixado para as emendas individuais, afetando a isonomia de mandatos e provocando recorrência e tensões no processo decisório. Associado à perda do caráter coletivo das emendas de bancada, constata-se a escassez de recursos da União para investimento em projetos prioritários e estruturantes.

Assim, para evitar a pulverização dos recursos orçamentários, a Resolução previu que as emendas coletivas devem identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar *obras distintas* ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada (art. 47, II).

Adicionalmente, quando a emenda contemplar projetos, estes deverão ser de grande vulto (acima de R\$ 10,5 milhões) ou ter caráter estruturante (atributo a ser definido no Parecer Preliminar).

As emendas para atividades ou operações especiais⁹, conforme art. 47, IV, além de atender as demais condições, devem observar restrições quanto à modalidade de aplicação, aspecto relacionado apenas às emendas ao projeto de lei orçamentária (o Anexo de Metas e Prioridades não identifica modalidade de aplicação). Em nosso trabalho, as operações especiais que, pela sua natureza, pudessem contemplar obras, tiveram o mesmo tratamento dos projetos.

A tabela abaixo procura sistematizar as principais exigências contidas na citada Resolução em relação às emendas de bancada estadual ao projeto de lei orçamentária, aplicáveis, no que couber, com base no art. 91 da citada Resolução, ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO.

EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL NA RESOLUÇÃO 1, DE 2006-CN		
Ação	Condições	Dispositivo
Todas (Projetos, Atividades e Operação Especial)	1. Objeto deve ser de interesse estadual.	Art. 46
	2. Emendas acompanhadas da ata da reunião.	Art. 47, I
	3. Identificação precisa do objeto.	Art. 47, II
	4. Não pode resultar, na execução, em transferências voluntárias para mais de um ente da federação ou entidades privadas.	Art. 47, II
	5. Justificação deve conter elementos de custo, cronograma e financiamento.	Art. 47, V

⁹ O art. 5º, IV do PLDO/2008, considera 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. Trata-se de um conceito que envolve várias interpretações, relacionando-se com a divisão de atribuição e de competência entre os entes da federação.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL NA RESOLUÇÃO 1, DE 2006-CN		
Ação	Condições	Dispositivo
Projeto (ou Operação Especial que contemple obra)	1. Emenda deve contemplar única obra ¹⁰ .	Art. 47, II
	2. Deve contemplar projeto de grande vulto (custo superior a R\$ 10,5 milhões); ou projeto estruturante definido no Parecer Preliminar.	Art. 47, III
	3. Projetos já contemplados por emendas em anos anteriores devem ser concluídos.	Art. 47, § 2º
Atividades e Operação Especial	1. Só pode na modalidade de aplicação 30 – estados e 90 – aplicação direta;	Art. 47, IV

Aplicam-se às Comissões as mesmas regras das emendas de bancada estadual contempladas no art. 47 da Resolução, com a particularidade de que o objeto das emendas de Comissões deverá estar relacionado direta e materialmente às subáreas temáticas (órgãos) constantes do anexo à Resolução nº 1, de 2006-CN, além de ter caráter nacional e representar interesse nacional.

Ciente da dificuldade de compreensão e aplicação dos novos conceitos, a CMO aprovou, no Relatório Preliminar, a possibilidade de o Relator efetuar agregações e ajustes nas categorias de programação e nas metas físicas com vistas à consolidação e sistematização das emendas apresentadas.

Para a análise da admissibilidade e aplicação das disposições da Resolução às emendas apresentadas ao Anexo de Metas e Prioridades, na ausência da designação do Comitê de Admissibilidade das Emendas, previsto no art. 25 da citada Resolução, contamos com o apoio do Deputado Cláudio Cajado, da Deputada Rose de Freitas e do Deputado Wellington Roberto.

Foram observados os pedidos de alteração de emendas que visavam especificar o seu objeto, dentro dos propósitos originais, ou que propunham o ajuste de suas metas, conforme solicitação dos respectivos Autores ao Presidente da CMO.

Em cumprimento aos subitens 7 e 8 do item 2.1 da Parte 2 do Parecer Preliminar aprovado por esta Comissão em 23 de maio último, foi observado o custo financeiro autorizado no Relatório Preliminar.

A partir dos critérios estabelecidos, acolhemos, parcial ou integralmente, 203 emendas das 990 apresentadas ao Anexo de Metas e Prioridades.

Em consequência, entendemos que as emendas a seguir relacionadas contrariam as normas regimentais, devendo ser declaradas inadmitidas por contrariar o disposto no art. 43 da Resolução nº 1, de 2006-CN, uma vez que não estão direta e materialmente relacionada à área de atuação das Comissões (Anexo da Resolução 1, de 2006-CN):

Autor	Emenda
Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	50330001
	50330002
	50330003
Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática	50110001

¹⁰ O conceito de obra da lei 8.666/93 incluiu construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, devendo sempre possuir projeto básico (aplicável obra ou conjunto de obras/empreendimento).



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

Comissão de Legislação Participativa	50340001
	50340002
	50340003
	50340004
	50340005

I.4. INVESTIMENTOS PÚBLICOS – PPI e PAC

No texto original, havia a possibilidade de se aumentar o valor do PPI em 2008, caso se verificasse excesso na meta de superávit primário em 2007 (§§ 4º e 5º do art. 2º do PLDO/2008). O parágrafo único do art. 3º, por outro lado, determinava que o valor do PPI em 2008 poderia ser ampliado ainda mais pelo montante dos restos a pagar do PPI de 2007. Mantida a redação original, a duplicidade de acréscimos permitidos ao valor do PPI em 2008 afetaria a meta fiscal em 2008.

Para atender à ampliação da programação, em especial do PAC e do PPI, na área de transporte rodoviário, alteramos a redação do art. 40 do PLDO/2008, aumentando o percentual, de 20% para 25%, do total destinado às rodovias federais que pode ser utilizado para construção e pavimentação de rodovias (não incluídos a eliminação de pontos críticos, adequação de capacidade das vias, construção e adequação de contornos, acessos, anéis e pontes).

Uma preocupação recorrente diz respeito à transparência e à maior participação do Congresso Nacional na definição dos projetos e ações que integram ou possam integrar o PPI e o PAC. Com relação a essa questão, incluímos dispositivo determinando o envio no Anexo de Informações Complementares ao projeto de lei orçamentária para 2008 de critérios e elementos necessários na avaliação da relação custo-benefício e da taxa interna de retorno das ações que integram ou possam integrar o PPI, e de critérios e elementos utilizados na seleção das ações do PAC, cuja relação constará do mesmo Anexo.

Os projetos classificados sob a sigla do PPI totalizam o mesmo montante da redução permitida na meta fiscal, ficando assim integralmente protegidos do contingenciamento.

Mantivemos a redação de LDOs de anos anteriores que exigia anexo específico contendo a relação detalhada dos projeto com características do PPI.

Determinamos que todos os projetos do PPI devam integrar o PAC, cujos propósitos de recuperação da infraestrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social, além de estimular a sinergia entre estes projetos, são compatíveis com aqueles utilizados no PPI.

A modificação dos projetos relativos ao PPI prevista no art 60, inciso III, somente será possível entre as ações no âmbito do grupo PPI e PAC. As programações do PAC deverão ser identificadas no SIAFI.

Finalmente, no § 1º do art. 17, inserimos a necessidade de o Poder Executivo divulgar, pela Internet, até o 25º (vigésimo quinto) dia de cada mês, relatório comparando os valores autorizados para as ações relativas ao PPI e ao PAC com a execução orçamentária e financeira, inclusive restos a pagar, por exercício, mensal e



acumulada até o mês anterior, contendo ainda informações acerca do estágio físico, quando disponíveis.

I.4.1. OBRAS EM ANDAMENTO, REVITALIZAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

Aperfeiçoamos a redação do art. 39, determinando que a inclusão de novas ações no projeto e na lei orçamentária de 2008 e seus créditos especiais somente incluirão novas ações se tiverem sido adequada e suficientemente contempladas as despesas obrigatórias, as ações relativas ao custeio administrativo e operacional da administração pública federal e os projetos e subtítulos em andamento.

Além disso, inserimos parágrafo determinando que, dentre os projetos ou subtítulos de projetos em andamento, será considerada prioritária a alocação de recursos para aqueles que apresentarem maior percentual de execução física.

Quanto às obras de infra-estrutura de perímetros públicos de irrigação, inserimos regra determinando que as mesmas sejam planejadas e divididas em etapas de implantação, sendo que somente será permitida a inclusão de recursos orçamentários para aplicação na etapa subsequente quando a etapa anterior estiver implantada e operando com no mínimo 70% (setenta por cento) da área de produção.

Por último, cientes da necessidade de preservação do meio ambiente, determinamos que os recursos destinados à ação de revitalização e recuperação, investimento e inversão financeira na região da bacia hidrográfica do Rio São Francisco, no projeto de lei orçamentária para 2008, deverão ser equivalentes ao montante destinado à ação de integração do Rio com outras bacias hidrográficas.

I.5. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Em relação à reserva de contingência, estamos propondo a retirada do texto do PLDO da referência ao art. 91 do DL 200/64, que não mais se aplica aos dias de hoje, haja vista que a matéria é adequadamente regulada pelo art. 5º da LRF.

Estamos preservando os percentuais do projeto, no sentido de que a reserva se restrinja, no projeto de lei orçamentária, a 2% da receita corrente líquida e a 1% na lei.

Estamos também prevendo que, se eventualmente forem incluídas dotações vinculadas a órgão ou a despesas específicas, tais parcelas não contarão para atingir o mínimo previsto para a reserva.

O projeto de lei orçamentária para 2008 poderá contemplar outras reservas específicas, não incluídas nos limites mencionado de 2%, para eventual expansão de despesa obrigatória de caráter continuado, ou para compensar eventual medida de redução de carga tributária, quando não consideradas nas estimativas do projeto de lei orçamentária.

I.6. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Sobre as dotações destinadas a cumprir o mínimo constitucional com ações e serviços públicos de saúde, realizamos alteração de modo a assegurar que tal mínimo já venha contemplado no projeto de lei orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

Vedamos a contabilização, no mínimo constitucional, de eventuais recursos alocados na reserva de contingência, prevista no art. 13. As dotações que contam para o mínimo constitucional serão apenas aquelas alocadas diretamente no órgão 36.000 - Ministério da Saúde.

Essa providência, juntamente com a redação que estamos propondo para o art. 56, §2º, tem a finalidade de evitar o que ocorreu na tramitação da proposta orçamentária de 2007, na qual o Executivo incluiu dotações na reserva de contingência vinculadas à saúde. Tal procedimento visou contemplar, ao mesmo tempo, o mínimo constitucional da saúde e o mínimo exigido para constar da reserva de contingência; mas, ao revés, não atendeu integralmente nem um dos dois, porque, por óbvio, a completude de uma dotação automaticamente excluiria a da outra.

I.7. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

Na subseção relativa a transferências para o setor privado, foi incluído dispositivo que possibilita sejam destinados recursos para obra em andamento, cujo início tenha ocorrido com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vedada a destinação de recursos para ampliação do projeto original.

Relativamente a essas transferências, busca-se também conferir maior transparência, determinando-se que o Poder Executivo manterá e disponibilizará na internet banco de dados de acesso público para fins de consulta aos recursos do Orçamento da União destinados às entidades privadas, contendo, no mínimo, órgão concedente, unidade de federação, nome da entidade, número de inscrição, objeto, valores e datas da liberação.

Incluímos, dentre as exigências para as transferências ao setor privado, a comprovação da apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nos prazos e condições da legislação.

I.8. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No âmbito das transferências voluntárias beneficiamos as áreas prioritárias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, com a finalidade de melhor contribuir para a integração nacional.

Alteramos as faixas de exigência de contrapartida dos Municípios, de modo que a faixa de contrapartida de 3% (limite mínimo) a 5% (limite máximo), destinada a Municípios com até 25.000 habitantes, passa a contemplar Municípios com até 50.000 habitantes.

A faixa de exigência de contrapartida de 5% a 10%, destinada aos Municípios localizados nas áreas prioritárias do PNDR, nas áreas da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste, aplica-se agora aos Municípios com mais de 50.000 habitantes.

Para os demais Municípios, a faixa, que era de 20% a 40%, passou para 10% a 40%.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

Decidimos também aperfeiçoar a redação dos dispositivos relacionados com a possibilidade de redução dos limites mínimos de contrapartida, a fim de:

- a) permitir a destinação oportuna e suficiente de recursos, nos casos comprovados de desastres e calamidades;
- b) permitir a regularização fundiária, a defesa sanitária animal e a defesa sanitária vegetal;
- c) promover ações de prevenção e combate à violência contra a mulher; e
- d) destinar recursos para municípios localizados nas regiões integradas de desenvolvimento – RIDE.

Estabelecemos que a exigência da regularidade do ente junto ao Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios - CAUC do SIAFI, antes da transferência dos recursos, não deve impedir a adoção de providências prévias, tais como a emissão da nota de empenho e a assinatura do termo de convênio ou instrumento congêneres.

I.8.1. CAUC E AÇÕES DE DEFESA CIVIL

Estamos assegurando que municípios em situações de efetiva calamidade sejam prontamente socorridos, independentemente das informações do CAUC, devendo a transferência dos recursos ser autorizada por portaria ministerial.

Contudo, como medida acautelatória, estamos estabelecendo que, previamente à expedição da portaria do Ministro, seja apresentado Plano de Trabalho e Termo de Compromisso do Prefeito Municipal ou do Governador, que assegure o cumprimento integral das exigências legais até o final do prazo estabelecido para a execução dessas ações, não podendo ultrapassar 180 (cento e oitenta) dias a contar da liberação dos recursos.

Além disso, a falta do cumprimento das disposições implicará a suspensão de quaisquer transferências voluntárias, salvo as previstas na LRF, sem prejuízo da imposição de outras sanções legais.

Estamos propondo que as dotações para ações de defesa civil contemplem recurso mínimo igual ao da despesa empenhada no exercício de 2006 quanto às ações de prevenção de desastres. Até hoje, tais ações dependem basicamente da abertura de créditos extraordinários, o que pode dificultar a atuação imediata da defesa civil. A providência tem ainda o mérito de reduzir a edição de medidas provisórias.

Ressalvamos da limitação de empenho, por intermédio da inclusão na Seção II do Anexo IV, as dotações destinadas às ações emergenciais de socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres e ações de reabilitação do cenário afetado por desastres.

I.9. RECEITAS E ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

O substitutivo reforça a necessidade de que as estimativas de receitas devem observar estritamente as normas técnicas e legais, considerando os efeitos das alterações na legislação, da variação dos índices de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

Uma série de novos demonstrativos no anexo das informações complementares foram incluídos com o objetivo de permitir que o Congresso Nacional possa acompanhar de uma forma mais detalhada o conjunto de parâmetros e variáveis que determinam a evolução da arrecadação.

Com o intuito de aprimorar o grau de transparência das contas públicas e fazer cumprir o princípio constitucional que rege a universalidade da peça orçamentária no âmbito das receitas e despesas públicas, estamos incluindo no Substitutivo a exclusão no orçamento federal das receitas oriundas das contribuições compulsórias incidentes sobre a folha salarial destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical (sistema S), desde que disponibilizados, nos respectivos endereços na internet, relatórios de atividade onde deverão constar, pelo menos, as informações sobre o valor das contribuições recebidas e o valor das despesas realizadas por finalidade e região geográfica.

A receita destinada ao sistema S provavelmente deverá alcançar a cifra de R\$ 7 bilhões no ano de 2007 e, ainda que possua natureza tributária, no entendimento da doutrina, sua arrecadação e aplicação é pouco conhecida. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui a atribuição de analisar as prestações de contas das entidades de serviço social autônomo.

É importante registrar que o próprio TCU tem explicitado em seus acórdãos que a autonomia dos serviços sociais não desobriga tais entidades de observarem os princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, particularmente no que tange à publicidade no trato dos recursos públicos colocados à sua disposição com a finalidade de executar atividades de interesse público ou social.

Ressalte-se que o texto não introduz modificações na sistemática de transferência de recursos para as entidades do sistema S e nem altera a autonomia com que essas entidades realizam a gestão desses recursos. A finalidade da proposição prende-se unicamente à necessidade de assegurar o acesso a informações básicas sobre a origem e a destinação de seus recursos.

I.10. ALTERAÇÕES E EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA LEI ORÇAMENTÁRIA

Para dinamizar as alterações orçamentárias em tempo oportuno, estamos propondo que as mudanças de modalidade de aplicação que impliquem redução de dotações incluídas pelo Congresso Nacional possam ser realizadas sem a prévia autorização do Presidente da CMO, desde que comprovada a inviabilidade técnica ou legal de execução na modalidade prevista na Lei orçamentária ou nos créditos adicionais. Entendemos que a norma atual, que prevê autorização prévia, cria confusão entre as atribuições e competências dos Poderes Legislativo e Executivo.

Acreditamos que as disposições quanto à execução do orçamento caso o projeto de lei orçamentária não seja sancionado até o início do exercício financeiro de 2008 precisavam ser aperfeiçoadas.

Assim sendo, resolvemos suprimir a possibilidade de execução provisória das dotações relativas a novas despesas de capital.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

Mantivemos a possibilidade de execução provisória para as despesas de investimentos das estatais e dos projetos em andamento do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, na medida em que tais os mesmos já passaram por um processo de análise e aprovação legislativa, embora em exercícios anteriores.

Ademais, já estando em curso, a eventual necessidade de paralisação das obras, inclusive do PPI e do PAC, poderiam resultar em prejuízos para o crescimento econômico.

A preservação da execução de gastos de capital programados no orçamento de investimento das estatais tem como finalidade não comprometer a atuação das empresas que se submetem às regras próprias do mercado e não se subordinam aos ditames da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. A paralisação desses investimentos pode gerar graves prejuízos à União e aos demais acionistas minoritários.

Já de algum tempo, as LDOs vêm dispondo sobre a tramitação das propostas orçamentárias e dos créditos adicionais dos órgãos do Poder Judiciário e do MP pelos respectivos conselhos nacionais, para que emitam parecer.

Resolvemos preservar tais dispositivos, inclusive resgatando a necessidade de as propostas daqueles mesmos órgãos que criam despesas obrigatórias passarem pelos Conselhos. Por julgarmos se tratar de assunto *interna corporis*, entendemos que Resolução própria dos Conselhos deve regulamentar a questão do exame prévio das propostas.

Ressaltamos o incremento das dotações do Poder Judiciário para favorecer a estruturação do Conselho Nacional de Justiça, nos termos do inciso III do §2º do art. 18.

I.10.1. CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

O Substitutivo estabelece algumas regras tendentes a esclarecer o uso de medida provisória para a abertura de créditos extraordinários.

A medida provisória relativa a crédito extraordinário, admissível unicamente para atender despesas urgentes, relevantes e imprevisíveis, não poderá abranger mais de uma área temática de que trata o caput do artigo 61, exceto quanto aos assuntos correlatos.

Para fins do disposto no art. 167, §3º da Constituição, além de relevantes, as despesas devem ser:

I - Urgentes, considerando-se assim as imprescindíveis e inadiáveis, cuja gravidade e consequência econômica ou social sejam equiparadas às advindas de guerra, comoção interna ou calamidade pública; e

II – Imprevisíveis, considerando-se assim aquelas decorrentes de fatos novos e supervenientes que não poderiam ter sido estimadas quando da elaboração da lei orçamentária

Os créditos abertos por medida provisória devem observar, quanto ao identificador de resultado primário, a mesma classificação constante das respectivas ações na lei orçamentária.



I.11. CONTINGENCIAMENTO

O tema da limitação de empenho e movimentação financeira está tratado basicamente nos arts. 74 e 75 do texto do PLDO/2008. Na nova disciplina dos dispositivos, tivemos em mente evitar os percalços verificados no corrente exercício. A redação constante da LDO/2007 dá margem a interpretações divergentes. Nesse ano, os montantes de limitação calculados pelo Poder Executivo foram objeto de controvérsia por parte dos demais Poderes e Ministérios Pùblico.

Estamos melhorando o conceito de base contingenciável, que alguns entendiam como sendo o conjunto de despesas passível de ser contingenciada, quando, na verdade, é mera fórmula para definição da base de cálculo da limitação atribuível a cada Poder e órgão.

De acordo com a nova redação, a participação de cada órgão no montante necessário de contingenciamento se dará de acordo com a participação de cada um no total das despesas primárias aprovadas na lei orçamentária, excluindo-se as despesas obrigatórias e as demais despesas ressalvadas, ambas constantes do Anexo IV, e as dotações constantes das atividades do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Pùblico incluídas no projeto da lei orçamentária.

Quanto ao relatório sobre a necessidade da limitação, que o Executivo tem de enviar à CMO, resolvemos ampliar o conteúdo das informações, para melhor subsidiar o trabalho do Legislativo.

Corrigimos a desproporção quanto à participação dos demais Poderes e MPU no total do contingenciamento, no caso de a reestimativa de receita, durante a execução orçamentária, ficar aquém dos valores previstos no projeto de lei.

Se a reestimativa se mostrar inferior, o contingenciamento incidirá de forma proporcional à frustração da receita em relação ao valor que constou do projeto de lei orçamentária.

Excluímos da base de cálculo do contingenciamento as despesas para a realização do pleito de 2008, conforme definido na legislação.

I.11.1. ANEXO DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO

No Anexo IV, que trata das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, resolvemos acatar diversas emendas e propor, com base no mérito, a ampliação da Seção II, que trata da relação das demais despesas ressalvadas da limitação, inserindo os seguintes gastos:

1. Ações emergenciais de socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres e de reabilitação do cenário afetado por desastres;
2. Despesas do programa Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro;
3. Despesas com as ações vinculadas às subfunções Defesa Aérea, Defesa Naval e Defesa Terrestre.



I.12. RESTOS A PAGAR

O estabelecimento de regras relativas aos restos a pagar é de fundamental importância para a melhoria de qualidade do planejamento governamental, inclusive porque interfere na magnitude dos contingenciamentos, uma vez que seu pagamento concorre com o orçamento vigente.

Verifica-se que a vigência de um ano para os restos a pagar não foi fixada na Lei nº 4.320, de 1964, mas pelo Decreto nº 93.872, de 1986, o que provoca alguns problemas.

Determinamos que os restos a pagar não processados terão vigência de um ano a partir de sua inscrição, salvo se vierem a ser liquidados nesse período. Durante a execução dos restos a pagar não serão admitidas alterações nos valores anteriormente inscritos. Os restos a pagar não processados, cujos contratos, convênios e instrumentos congêneres não venham a ser celebrados em até 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício, devem ser imediatamente cancelados.

Também vedamos, no exercício de 2008, a execução de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores a 2007, que não tenham sido liquidados.

Determinamos que os restos a pagar terão precedência na utilização dos limites de movimentação financeira.

Por fim, reforçamos a atuação dos órgãos de controle interno e externo na verificação do cumprimento das regras estabelecidas.

O Substitutivo veda o registro de despesa liquidada sem que tenha havido o reconhecimento do direito adquirido pelo credor, em conformidade com o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964.

I.13. AGÊNCIAS OFICIAIS DE FOMENTO – AFOF

No âmbito das agências financeiras oficiais de fomento, nossa atuação foi no sentido de favorecer a aplicação dos recursos de modo a estimular a redução das desigualdades sociais e regionais, além de buscar estímulos que favoreçam o desenvolvimento de novas tecnologias, especialmente energéticas.

Nesses termos, estamos propondo, amparados no grande volume de emendas recebido, que os recursos da Caixa Econômica Federal sejam direcionados prioritariamente para a redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações mais carentes, especialmente quando beneficiem idosos e pessoas portadoras de deficiência.

No caso do BNDES, estamos inserindo, no rol das prioridades, que os recursos sejam direcionados para apoio a setores prejudicados pela valorização cambial da moeda nacional, financiamento nas áreas de meio ambiente e de programas relativos a fontes alternativas de energia, apoio à expansão e ao desenvolvimento das empresas de economia solidária e de arranjos produtivos locais e para projetos de produção e distribuição de biocombustíveis nacionais.

Finalmente, estamos estabelecendo que as agências oficiais devam levar em conta como prioritárias, para a concessão de empréstimos ou financiamentos, as empresas que desenvolverem projetos de responsabilidade sócio-ambiental.



I.14. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O PLDO/2008 tramita no Congresso Nacional em momento em que também se aprecia uma das proposições integrantes do PAC, o PLP nº 1/2007, ora em discussão na comissão especial criada para esse fim na Câmara dos Deputados.

Como o PLP nº 1/2007 ainda não foi aprovado, cabe à LDO/2008 apenas fazer referência ao eventual limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente.

As LDOs têm criado, progressivamente, procedimentos que visam dar transparência e confiabilidade às informações relativas às despesas com pessoal. Assim, as autorizações para qualquer aumento das despesas com pessoal, desde a Lei no 9.995/2000 - LDO/2001, art. 62, vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual, atualmente o Anexo V11.

Tal delegação legislativa mostrou-se a mais adequada com o tempo, haja vista que a apropriação dos recursos ocorre de forma mais eficiente quando se discutem os montantes disponíveis no curso do processo de elaboração orçamentária, momento em que as fontes de financiamento são avaliadas e apropriadas.

O Substitutivo apresentado aperfeiçoou o conteúdo do Anexo próprio do projeto lei orçamentária para 2008 que contempla autorizações e dotações relativas à ampliação de gastos com pessoal.

Assim, no § 1º do art. 87, determinamos que o Anexo citado deverá especificar o fundamento legal e discriminá-los os limites orçamentários autorizados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

I - com as respectivas quantificações, segregando-se provimento de criação, para o preenchimento de cargos em comissão, cargos efetivos, funções de confiança e empregos; e

II - com as respectivas especificações, relativos a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira.

O Anexo será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, bem como das demais especificações necessárias à verificação do cumprimento com a Lei Complementar nº 101, de 2000.

No art. 85, que trata de projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, acrescentamos que a declaração do proponente e do ordenador de despesas, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelecem os arts. 16 e 17 da LRF, devem demonstrar a existência da autorização e a observância dos limites.

Por fim, incluímos determinação no Substitutivo ao PLDO/2008, de que os projetos de lei ou medidas provisórias relativos a despesas com pessoal e encargos sociais não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros retroativos a exercícios anteriores a sua entrada em vigor.

11 Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais, conforme estabelece o art. 9º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 e o PLDO/2008, art. 87.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

Essa iniciativa é coerente com a necessidade de planejamento e controle dos gastos com pessoal à luz da LRF.

A possibilidade de que projetos de lei e medidas provisórias contemplem aumento de despesa com efeitos financeiros retroativos a exercícios anteriores, cujos efeitos não foram previstos nos limites quantitativos e orçamentários autorizados na LDO e na lei orçamentária, pressiona o orçamento vigente e distorce a apuração de comprometimento de limites com pessoal a cada quadrimestre, nos termos definidos pela lei complementar.

I.15. FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E AUDITORIAS

Com o objetivo de ampliar a ação fiscalizatória dos órgãos de controle externo e interno, o Substitutivo inclui, dentro os critérios para a seleção de obras a serem auditadas pelo Tribunal de Contas da União, todos projetos de grande vulto, que, também serão auditados pelo sistema de controle interno.

Determina, ainda, que o Tribunal incluirá nas auditorias que realizará as seguintes avaliações: das ações integrantes do PPI e do PAC; do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE; da gestão da Dívida Pública Mobiliária Federal; e do superávit financeiro da União relativo ao exercício de 2007, inclusive quanto a seu detalhamento por fontes de recursos.

O Substitutivo introduz outra importante alteração no Projeto, com vistas a possibilitar que entidades sem fins lucrativos, credenciadas segundo requisitos estabelecidos pelos respectivos órgãos, sejam habilitadas para acesso aos sistemas informatizados da Administração Pública.

I.16. REESTRUTURAÇÃO DO TEXTO DO PROJETO

No nosso entendimento, o texto do projeto necessita de ampla reestruturação. Em virtude da grande quantidade de dispositivos sobre os mais diversos assuntos que recebe a cada ano, o texto revela títulos de capítulos, seções e subseções que não guardam coerência com seu conteúdo, nem têm uma seqüência lógica.

Julgamos não haver tempo hábil para reestruturação total do projeto. Como recomendação, isso poderá ser feito no próximo exercício financeiro pelo próprio Poder Executivo, ficando com o Legislativo os eventuais ajustes durante o período de tramitação do projeto.

Ainda assim, estamos propondo mudanças na Subseção II da Seção I do Capítulo III, sugerindo a alteração de sua denominação, de *Das Vedações e das Transferências para o Setor Privado* para *Das Transferências para o Setor Privado*, porque não vemos razão alguma para constar de uma mesma Subseção dispositivos sobre “transferências para o setor privado” e “vedações”.

As disposições sobre “vedações”, atualmente nos arts. 29 e 39 a 41, estão sendo incluídas na Seção I – *Das Diretrizes Gerais* do mesmo Capítulo III.

Igualmente, as regras dos arts. 37 e 38, inseridas na mesma Subseção II, estão sendo incluídas no Capítulo IV – *Das Disposições Relativas à Dívida Pública Federal*, próprio para tratar de operações de crédito. Os arts. 29, 39, 40 e 41 foram



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 02/2007-CN – PLDO 2008

incluídos após o atual art. 22. Os arts. 37 e 38, por sua vez, passaram a 79.A e 79.B, respectivamente.

Ainda como aperfeiçoamento da estrutura do texto, para favorecer a interpretação sistemática da lei, acabamos com as subseções do Capítulo III, por entender que não há, entre os assuntos tratados, hierarquia que justifique tal detalhamento. Assim sendo, as subseções passam à categoria da seções, fazendo-se com que tivéssemos que renumerar todas as seções subsequentes à Seção I – *Das Diretrizes Gerais*.

Estamos propondo, enfim, nos moldes de questão de ordem formulada em anos anteriores, a exclusão dos relatórios de avaliação da situação financeira e atuarial previstos no inciso IV, § 2º, do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, mantidos todas as demais peças integrantes do projeto de lei.

Os referidos relatórios contemplam as avaliações atuariais dos fundos, possuindo caráter informativo à elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e cujo interesse maior se exaure na sua aprovação. De qualquer modo, tais relatórios serão publicados e divulgados pela internet.

II – VOTO DO RELATOR

Ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2008 foram apresentadas 2.356 emendas, sendo 990 ao Anexo de Metas e Prioridades, e 1.366 ao texto do projeto de lei e demais Anexos.

Das emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, propomos a aprovação parcial de 203, a rejeição de 778 e a inadmissibilidade de 9 emendas.

Dentre as emendas ao texto da lei e demais Anexos, propomos a aprovação de 141, a aprovação parcial de 505, a rejeição de 716 e a prejudicialidade de 4 emendas.

Por todas as razões e análises apresentadas neste Relatório, votamos pela aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2008 (Projeto de Lei nº 02, de 2007 – CN), na forma do Substitutivo que ora submetemos à elevada consideração dos ilustres Pares.

Sala da Comissão, em 26 de junho de 2007.

Deputado JOÃO LEÃO
Relator