



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Informativa

Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2011

Abril/2010

Endereços na Internet:
<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado
E-mail:
conof@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2011**NOTA INFORMATIVA**

A presente nota tem o objetivo de proporcionar informações preliminares acerca dos principais aspectos constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO 2011¹.

O Projeto tem, no contexto de suas variadas atribuições constitucionais² e legais³, a importante função de orientar a elaboração da lei orçamentária, devendo informar os parâmetros macroeconômicos e definir metas fiscais que embasarão a fixação da despesa e a estimativa da receita para 2011.

Os principais parâmetros econômicos considerados no Projeto para o período de 2011/2013 são os demonstrados na tabela a seguir.

Parâmetros	2011	2012	2013
PIB (crescimento real % a. a.)	5,50	5,50	5,50
Taxa Selic Efetiva (média % a.a)	8,71	8,71	8,79
Câmbio (R\$/US\$ em dezembro)	1,88	1,88	1,94
Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro (% PIB) ¹	3,30	3,30	3,30
Dívida Líquida do Setor Público (% PIB)	36,7	33,9	30,8
Salário Mínimo (R\$)	535,91	588,94	649,29

1) Excluído o Grupo Petrobrás
Fonte: Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2011

A expectativa é de retomada do crescimento econômico em 2010, quando se espera um aumento real do PIB de 5,2%. Nos anos vindouros, o crescimento projetado é de 5,5%, mantida a estabilidade de preços consistente com a meta de 4,5% para o IPCA, fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

PRINCIPAIS ASPECTOS DO PLDO 2011**1. Meta de Superávit Primário**

O Projeto mantém correspondência com a meta de superávit primário de 3,3% do PIB para o conjunto do setor público, com a possibilidade de

¹ As Consultorias de Orçamento do Congresso Nacional elaborarão, também, Nota Técnica Conjunta com o detalhamento dos aspectos principais do PLDO 2011.

² 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 subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

³ Art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

que esta meta seja reduzida em função da execução do PAC, inclusive restos a pagar, e do excesso da meta de superávit primário apurado em 2010.

No entanto, o Projeto fixa a meta fiscal em valor nominal e não em percentual do PIB, como era nas LDOs anteriores. Assim, foi fixada meta de R\$ 125,4 bilhões: Governo Central: R\$ 81,7 bilhões (2,15% do PIB); Estatais: R\$ 7,6 bilhões (0,2% do PIB); Estados e Municípios: R\$ 36,1 bilhões (0,95% do PIB).

Segundo o Poder Executivo, a fixação em valores nominais propicia melhor previsibilidade da meta de resultado primário a ser alcançada no exercício de 2011.

Diferentemente dos exercícios anteriores, não foi estabelecido teto para a redução da meta de resultado primário em função da execução do PAC. Esse fato, combinado com a discricionariedade de o Poder Executivo estabelecer a carteira de projetos que compõem o PAC, possibilita reduzir a meta muito além dos atuais R\$ 29,8 bilhões relativos ao PAC, fragilizando a consistência do conjunto de metas fiscais.

Quanto à participação das estatais na produção do resultado primário, fica mantida a exclusão da Petrobrás da apuração do superávit.

2. Transferências Voluntárias

O Projeto dispõe que o ato de entrega dos recursos a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio e subseqüentes aditamentos de valor. Esse dispositivo permite que as condições exigidas pelo art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, seja verificada não a cada parcela a ser transferida, mas apenas no momento da celebração do convênio e de seus aditamentos.

Essa flexibilidade é maior que a contida na LDO vigente, a qual requer a verificação das exigências também quando da transferência da primeira parcela.

O PLDO também excluiu o § 7º, do art. 40 da LDO vigente, que permitia o estabelecimento de convênios ou atos congêneres para viabilizar a realização de eventos de promoção do turismo no valor mínimo de R\$ 50 mil. Com isso, tais ações serão submetidas ao limite estabelecido pelo Decreto 6.170, de 2007, que é de R\$ 100 mil.

3. Transferências ao Setor Privado

Na seção que trata da transferência de recursos ao setor privado, foram feitos diversos ajustes relativamente à LDO vigente.

Deve-se destacar como alteração importante a exclusão do dispositivo que condiciona as transferências a título de subvenções sociais,

auxílios e contribuições correntes à publicação, pelo Poder Executivo, de normas relativas à habilitação e seleção de entidades beneficiárias, alocação de recursos, prazo do benefício e cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade (art. 36, VI, da LDO 2010).

Ainda em relação a critérios de seleção, há duas outras importantes alterações. Uma é a retirada da exigência de que o ato da unidade orçamentária que autorize contribuições correntes, a ser editado para cada entidade beneficiada, contenha critério de seleção. Outra é a ausência de dispositivo que determine que as OSCIPs sejam escolhidas por meio de processo de seleção de ampla divulgação.

Quanto à contrapartida devida pelas entidades privadas para o recebimento de transferência de recursos públicos, o Projeto a define como facultativa, podendo ser oferecida em bens e serviços economicamente mensuráveis. Da instituição privada não será exigida contrapartida quando esta for certificada como entidade benficiante de assistência social nas áreas de saúde, educação e assistência social.

4. Execução Provisória do Orçamento

O PLDO 2011, ao tratar da execução provisória do projeto de lei orçamentária, amplia as hipóteses de execução da despesa em relação ao que consta da LDO 2010.

Nesse sentido, se a Lei Orçamentária Anual não for sancionada até 31/12/2010, a despesa prevista no Projeto de Lei Orçamentária poderá ser executada até o limite de 1/12 do total de cada ação multiplicado pelo número de meses decorridos até que ocorra a sanção da Lei, independentemente de se tratar de gasto novo ou não.

Permite-se a execução total, no entanto, das despesas constitucionais ou legais, entre outras consideradas inadiáveis.

5. Transparência dos Gastos com Pessoal

O Poder Executivo manteve dispositivo incluído na LDO 2010 acerca da publicidade dos gastos com pessoal da administração direta e indireta dos Poderes e Ministério Público, que torna obrigatória a divulgação pela internet das tabelas remuneratórias e de dados relativos à lotação dos servidores, constituindo importante ferramenta para o controle e o acompanhamento pela sociedade na aplicação da lei (art. 77).



6. Metas e Prioridades

O Projeto não contempla anexo de metas e prioridades, no qual seriam identificadas cada ação governamental e respectiva meta física. Limita-se a estabelecer, no art. 4º, que tais metas e prioridades correspondem às ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sem discriminá-las. As metas e prioridades, da forma prevista no PLDO, somente serão conhecidas por intermédio do projeto de lei orçamentária para 2011.

Esse procedimento não encontra perfeita transparência e harmonia com o sistema de planejamento e orçamento previsto na Constituição Federal, pois cabe à LDO estabelecer anualmente as metas e prioridades da Administração dentre as ações governamentais previstas no PPA.

Ademais, cabe lembrar que, permanecendo o texto proposto no Projeto, as ações do PAC podem ser reduzidas ou ampliadas durante o exercício financeiro conforme a discricionariedade do Poder Executivo.

O fato não impede o Congresso Nacional de incluir anexo de metas e prioridades, independentemente de informações que o Poder Executivo venha a lhe fornecer.

7. Controle da Despesa Corrente

O Projeto não contempla determinação contida na LDO vigente pela qual o Poder Executivo deveria informar, na Mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária, o conjunto de medidas voltadas ao controle das despesas correntes, especialmente diárias, passagens, locomoção e publicidade.

8. Obras Irregulares

As modificações introduzidas pelo Poder Executivo no PLDO 2011 alteram a sistemática de controle preventivo atualmente exercido pelo Congresso Nacional relativo a obras e serviços sobre os quais foram identificados indícios de irregularidades graves pelo TCU. Segundo o projeto de lei, a decisão de paralisação ou não desses empreendimentos não caberá mais ao Poder Legislativo, mas ao próprio Poder Executivo, a quem caberá adotar as medidas preventivas e saneadoras julgadas pertinentes.

Em consequência, o anexo específico da lei orçamentária passa a ser apenas indicativo, pois a obra em relação à qual o TCU tenha identificado indícios de irregularidades graves, reconhecidos pelo Congresso Nacional, não encontrará qualquer obstáculo à sua execução a não ser a decisão do próprio gestor, sob cuja responsabilidade se formaram os indícios apontados.

Segundo o art. 95 do Projeto, a decisão acerca da paralisação deverá ser tomada pelo gestor somente após esgotadas as medidas administrativas cabíveis, levando-se em consideração os seguintes fatores:

I - os impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes do atraso na execução;

II - os riscos à segurança da população local;

III - os riscos de depreciação, obsolescência e exaustão dos bens e serviços obtidos, ainda que não tenham sido concluídos;

IV - as despesas necessárias à conservação das instalações e serviços já executados;

V - a preservação dos bens e equipamentos em estoque e do canteiro de obras; e

VI - as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades.

Deve-se observar que as alterações contidas no Projeto não impedem que o Poder Legislativo decida incluir em anexo específico, ou dele excluir, programações destinadas a obras que apresentem indícios de irregularidades graves. Também não afasta a competência prevista no art. 71, § 1º, da Constituição, que prevê a sustação de contrato pelo Congresso Nacional no caso de irregularidade informada pelo TCU.

9. Salário Mínimo

A política de reajuste do salário mínimo propugnada no Projeto (art. 51, I) prevê um reajuste pela variação real do PIB de 2009, o que representará uma elevação dos atuais R\$ 510,00 para R\$ 535,91. Mantém-se, portanto, a regra de reajuste da LDO vigente.

10. Limites para Restos a Pagar

O Projeto não estabelece restrições à inscrição de restos a pagar, cujo montante assume valor cada vez mais elevado e, por isso, estabelece uma competição com as programações orçadas para o exercício financeiro, em detrimento da qualidade do planejamento governamental.

ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO

Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF/SF

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF/CD