



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

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

(Projeto de Lei nº 4/2010-CN)

**PARECER DA
COMISSÃO**

**Presidente: Deputado WALDEMIR MOKA (PMDB/MS)
Relator: Senador TIÃO VIANA (PT/AC)**



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

PARECER Nº , DE 2010

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Pùblicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 4, de 2010-CN, que “*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2011 e dá outras providências*”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador TIÃO VIANA

| | |
|---|-----------|
| I. RELATÓRIO | 2 |
| 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS | 2 |
| 2. DO CENÁRIO E POLÍTICA ECONÔMICO-FISCAL | 2 |
| 3. DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES | 3 |
| 4. DA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2011 | 5 |
| 5. DAS OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 6 |
| 6. DO CONTROLE DOS CUSTOS DAS OBRAS E SERVIÇOS | 7 |
| 7. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO | 9 |
| 8. DISCIPLINA E FISCALIZAÇÃO DAS DESPESAS | 11 |
| 9. DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO | 14 |
| 10. DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS | 14 |
| 11. DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA..... | 15 |
| 12. OUTROS TEMAS RELEVANTES..... | 16 |
| 13. DAS EMENDAS APRESENTADAS | 18 |
| II – VOTO | 19 |



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

I. RELATÓRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Senhor Presidente da República, no cumprimento de suas prerrogativas constitucionais, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que trata das diretrizes orçamentárias para 2011 – PLDO 2011. No âmbito do Congresso, o projeto tomou a forma do Projeto de Lei nº 4, de 2010-CN, do qual nos coube a relatoria.

O ordenamento constitucional atribuiu à LDO o importante papel de orientar a elaboração da lei orçamentária, devendo fixar as metas e prioridades da administração pública federal, onde serão contempladas as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), foram acrescidas as competências da LDO como instrumento de controle e aprimoramento da qualidade do gasto público, assumindo papel essencial na consecução de medidas voltadas ao equilíbrio fiscal. Com tal determinação, a LDO deve dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, o que inclui, dentre outros fatores, a fixação de meta de resultado primário e os critérios e forma de limitação de empenho. Além disso, também cabe à LDO dispor sobre controle de custos e avaliação dos resultados dos programas orçamentários e os requisitos exigidos para a realização de transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO também passou a contemplar anexos de metas e riscos fiscais, bem como a explicitação dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e as metas de inflação para o exercício subsequente, permitindo o acesso do grande público a um detalhado conjunto de informações relativas à evolução dos principais indicadores macroeconômicos, tanto no contexto dos resultados efetivamente alcançados, quanto das metas previstas para o médio prazo.

Em face desses aspectos, o processo de elaboração da LDO assume uma importância inegável para a condução das políticas públicas, pois, além de explicitar as regras que orientarão a elaboração da lei orçamentária, são fixadas condições e limites que deverão nortear as decisões macroeconômicas do governo.

Feitas essas considerações, passamos à descrição das principais alterações implementadas em nosso Substitutivo.

2. DO CENÁRIO E POLÍTICA ECONÔMICO-FISCAL

Cabe à LDO estabelecer a disciplina e a política fiscal a ser observada na elaboração do orçamento.

Nosso Substitutivo mantém os parâmetros macroeconômicos que embasaram o projeto de lei. As projeções fiscais foram assentadas na continuidade do crescimento econômico acelerado e na manutenção da estabilidade de preços, após o percalço ocorrido em 2009.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

O cenário macroeconômico para o período de 2011 a 2013 mostra-se promissor e o PLDO 2011 incorpora essa expectativa, conforme demonstrado na tabela a seguir.

PLDO 2011 - Projeções Macroeconômicas – 2010/2013

| Discriminação | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------|-------|-------|
| PIB (crescimento real % a. a.) | 5,5 | 5,5 | 5,5 |
| Taxa Selic Efetiva (média % a.a) | 8,71 | 8,71 | 8,79 |
| Taxa de Câmbio (R\$/US\$ em dezembro) | 1,88 | 1,88 | 1,94 |
| IPCA acumulado em 12 meses | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Dívida Líquida do Setor Público (% PIB) | 36,7 | 33,9 | 30,8 |
| Salário-Mínimo (R\$) | 535,9 | 588,9 | 649,2 |

Fonte: PLDO 2011

O Governo trata os parâmetros como metas a serem perseguidas e, caso ocorram mudanças substanciais nessas expectativas, o próprio Poder Executivo se encarregará de revisá-las por ocasião do encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária para 2011.

A grande novidade incorporada ao texto do projeto encaminhado pelo Poder Executivo foi o estabelecimento da meta de resultado primário em termos nominais (R\$ 125,5 bilhões para o setor público consolidado, sendo R\$ 81,8 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 7,6 bilhões para o orçamento das estatais federais). Em nosso Parecer, decidimos manter essa orientação, por entender que a fixação de metas nominais propicia maior previsibilidade da meta a ser alcançada, a qual independe do tamanho do PIB, que somente será conhecido depois de encerrado o exercício.

Essa maior previsibilidade, entretanto, seria anulada diante de outra novidade contida no PLDO: a possibilidade de reduzir a meta de superávit sem o estabelecimento de um teto para as despesas do PAC passíveis de dedução. Para evitar que se atribuísse ao Poder Executivo essa discricionariedade na definição do resultado primário do setor público para 2011, propomos uma nova redação ao artigo 3º, fixando o limite de R\$ 32 bilhões de despesas do PAC passíveis de dedução da meta.

Outro ponto importante relativamente à condução da gestão fiscal é a introdução da exigência de que o crescimento percentual dos investimentos públicos seja superior ao das despesas primárias discricionárias. Com a iniciativa, pretende-se ampliar a qualidade do gasto público, passando-se a enfatizar as aplicações em investimentos necessários à superação dos gargalos que emperram o fortalecimento e a competitividade da economia nacional.

3. DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

O Poder Executivo não encaminhou o anexo de metas e prioridades ao PLDO 2011, sob o argumento de que a administração pública encontra dificuldade de estabelecer tais metas no âmbito do Governo Federal, em face do elevado volume de vinculações constitucionais e legais existentes.

Como a Constituição exige a explicitação das metas e prioridades na LDO e como o Congresso Nacional tem prerrogativas para legislar sobre orçamentos públicos, a teor do disposto



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

nos arts. 48, II, e 166 da Constituição Federal, propusemos na CMO a elaboração do referido anexo pelo Parlamento, o que foi aprovado.

Assim, o Substitutivo ora apresentado já conta com o Anexo de Metas e Prioridades (Anexo VII). As ações que o integram decorrem da aprovação das emendas apresentadas pelos nobres pares, das informações enviadas pelo Poder Executivo e da programação do PAC constante do SIAFI em 17 de maio último e prevista para 2011 no PPA 2008/2011, tudo conforme as disposições dos itens 2.1.1, 2.1.4 e 2.3.7 do Parecer Preliminar aprovado pela CMO.

No processo de emendamento ao Anexo, foram apresentadas 1.145 emendas, das quais 171 coletivas e 974 individuais. No âmbito das coletivas, apenas 12 das 27 bancadas estaduais participaram do processo – apresentaram emendas as bancadas de Alagoas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Tocantins. Em relação às emendas de comissão, na Câmara dos Deputados apenas 12 das 23 comissões apresentaram emendas; no Senado, 12 das 13 comissões permanentes emendaram o anexo de prioridades.

No que se refere às emendas individuais, apenas 180 deputados (35% do total) e 42 senadores (51%) apresentaram emendas. Por unidade da Federação, não houve emendas individuais pelo Estado de Alagoas. A Bahia foi o Estado com o maior número de emendas (134), seguida por São Paulo, com 100.

Quanto ao objeto das emendas, o programa orçamentário “0626 – Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil” foi o mais solicitado, tendo constado de 76 emendas. Os programas relativos a vetores logísticos (rodovias), sete no total, foram objeto de 230 emendas. Em relação às ações, os projetos “1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, “10V0 – Apoio a Projetos de Infra-Estrutura Turística” e “123H – Construção de Submarino de Propulsão Nuclear” foram as programações mais procuradas, tendo constado de 26, 25 e 24 emendas, respectivamente.

Antes de submeter as emendas aos critérios de aprovação estabelecidos, tivemos de ajustar 30 delas, porquanto apresentadas como “ações novas”, o que é vedado no Parecer Preliminar e na Resolução nº 1, de 2006-CN. Depois desse trabalho, apenas 12 emendas (1% do total das apresentadas) seguem com nosso voto pela inadmissão, uma vez que não foi possível enquadrá-las em qualquer ação prevista no PPA 2008/2011. Assim, preventivamente, caso o Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE não se reúna oportunamente, estamos propondo a inadmissão das emendas 10710001, 12240001, 20290001, 24420001, 25460003, 25730001, 25760005, 31460005, 36140003, 71170001, 71180001 e 71180005, por incompatibilidade com as normas vigentes (item 2.3.1 do Parecer Preliminar).

Relativamente aos critérios de aprovação das emendas, procuramos acolher prioritariamente as emendas coletivas passíveis de admissão. Nesse sentido, estamos votando pela aprovação de todas as emendas coletivas com parecer pela admissão e pela aprovação de cinco ações objeto de emendas individuais por Unidade da Federação, a partir da maior frequência do objeto emendado, e mais cinco ações objeto de emendas individuais de teor mais abrangente. Como não foi possível atender cinco ações específicas para cada Estado pela frequência, atendemos ações de interesse nacional, visando inclusive compensar esses estados. Além disso, buscamos ao máximo atender, ainda que parcialmente, os autores que participaram do processo de emendamento.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

Estamos também acolhendo todas as emendas coincidentes com as ações caracterizadas como prioritárias pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, via Ofício nº 265/2010-MP, e com as ações do PAC incluídas no PPA 2008/2011 constantes do SIAFI até 17/05/2010. Nesses últimos dois casos, já tínhamos autorização do Parecer Preliminar para apresentarmos emendas de inclusão, mas preferimos acolher as emendas dos nossos pares, uma vez que o resultado final no Anexo será o mesmo.

Em decorrência, estamos propondo a aprovação, ainda que parcial, de 168 emendas coletivas e 717 emendas individuais. Estamos, ainda, propondo aprovação das 334 emendas de Relator, que tivermos de apresentar para incluir no Anexo as ações informadas pelo MP e as demais ações do PAC para 2011 que não foram objeto de outras emendas. No total, o Anexo de Metas e Prioridades elaborado contém 651 ações priorizadas.

Concluindo, mesmo acolhendo esse número expressivo de emendas e atendendo mais de 96% do total dos autores participantes do processo, sendo que 100% das emendas de comissão e 95% das emendas de bancada contam com nosso voto pela aprovação, o Anexo VII final ficou dentro do referencial financeiro autorizado no Parecer Preliminar.

4. DA EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2011

Trabalhamos com a expectativa de que o novo governo, que toma posse em 1º de janeiro de 2011, já conte com a respectiva lei orçamentária aprovada. No entanto, inclusive por ser 2010 ano eleitoral, podem ocorrer fatos que impeçam essa aprovação. Por isso, as disposições relativas à execução provisória do projeto de lei orçamentária para 2011, no caso de sua não aprovação até o final do exercício de 2010, foram analisadas com especial cuidado.

Não comungamos com as disposições originais do projeto, que prevê a execução das despesas de forma integral ou à base de 1/12 avos, ainda que não aprovado o projeto de lei orçamentária. Consideramos que essa proposta atinge o exercício das prerrogativas congressuais, porque cria uma situação semelhante à aprovação por decurso de prazo, representando um desrespeito ao Legislativo, vez que torna quase desnecessária sua participação na aprovação da lei de meios. A manutenção da proposta, assim, não se coaduna com nossa Constituição.

Retornamos a solução que vem sendo estabelecida nas últimas LDOs, qual seja, a de permitir a execução provisória em duodécimos mensais apenas das despesas essenciais, estabelecendo uma posição equilibrada, que permita a continuidade da administração federal e da continuidade das obras consideradas prioritárias pelo próprio Congresso Nacional. Um eventual impasse ou obstáculo na votação do orçamento para 2011, de acordo com nossa sugestão, não deixará, conforme nossa solução, inerte o novo Presidente da República, ao tempo em que não subtrairá em absoluto as prerrogativas do Parlamento.

Nesse sentido, a administração poderá executar provisoriamente, além das despesas obrigatórias e daquelas normalmente consideradas pelo seu mérito, as despesas correntes de caráter inadiável. Ademais, prevemos em nosso Substitutivo a possibilidade de execução dos valores dos investimentos das estatais, dado que atuam sob regime de direito privado e concorrência de mercado. A paralisação dos investimentos dessas empresas redundaria em sérios prejuízos à União, aos sócios minoritários detentores de ações da empresa e a toda sociedade.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

Finalmente, adicionamos ao conjunto de despesas que podem ser executadas à base de 1/12 avos, no caso de atraso na votação do orçamento de 2011, aquelas relativas a investimentos que estão sendo incluídos e aprovados pelo próprio Congresso Nacional nesta LDO.

5. DAS OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O capítulo relativo à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 94 a 99) mereceu uma detalhada análise neste Relatório, tendo em vista a polêmica pública em torno do tema. O texto original do projeto excluía, inequivocamente, a prerrogativa do Congresso Nacional quanto à possibilidade de dispor sobre a matéria. Esta leitura gerou reação na opinião pública e no Congresso, e a reposição das condições atualmente vigentes foi uma das diretrizes com as quais trabalhamos.

Devo reconhecer, com satisfação, que o Poder Executivo percebeu esse equívoco e manifestou-se em seguida no sentido de corrigi-lo. O Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministro do Controle e Transparência, em audiências públicas realizadas pela Comissão Mista de Orçamento em maio último, afirmaram que excluir prerrogativas do Congresso não era a intenção na formulação do projeto. A idéia era a explicitação de critérios a serem levados em conta pelo Congresso Nacional quando da decisão da paralisação.

Dentro desta convergência de visões, procedemos à recomposição da situação constante das últimas LDOs, que habilita o Congresso ao controle preventivo de obras com indícios de irregularidades graves. Para tanto, reinserimos:

- a) no art. 9º, § 2º, a possibilidade de que o Anexo específico da LOA contenha todos os subtítulos e obras com indícios de irregularidades, independentemente de terem sido contemplados com recursos no orçamento do ano, o que permite prevenir tempestivamente irregularidades na execução de créditos adicionais;
- b) no caput do art. 94, a imprescindível referência à prévia deliberação da CMO para continuidade da execução das obras em tela;
- c) a abrangência do bloqueio preventivo também a eventuais dotações já inscritas em restos a pagar (art. 94, § 5º), sem a qual uma parcela significativa dos recursos em situação de irregularidade ficaria fora da possibilidade de prevenção de prejuízos decorrentes de irregularidades;
- d) no art. 94, § 6º, a obrigação de que os ordenadores de despesa tornem efetivo, nos sistemas correspondentes, o bloqueio orçamentário e financeiro determinado pelo Congresso Nacional no orçamento, assim permanecendo até a deliberação pertinente da CMO;
- e) no art. 97, **caput**, fixamos o prazo de recebimento das informações do TCU pelo Congresso para 30 de outubro, o que torna factível o exame pelo Legislativo da massa de informações recebidas com a qualidade e a profundidade necessárias, viabilizando a realização das inúmeras reuniões e audiências públicas pelas quais se discutem minuciosamente, com a Corte e os órgãos gestores, todos os pontos sob suspeita e as justificativas apresentadas (no § 7º do mesmo artigo, mantivemos a atualização dessas informações em 30 de novembro).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

Mantivemos também, por proposta do TCU, a caracterização atual de indícios de irregularidades graves do § 1º, IV, do art. 94, contemplando grave violação de princípios constitucionais da Administração Pública.

Por outro lado, acolhemos a inovação proposta pelo Poder Executivo no art. 95 do Projeto, no que se refere à fixação de critérios para avaliar os riscos da paralisação da obra, contrapondo-os aos riscos da irregularidade. Trata-se de inovação positiva que permitirá não só ao Congresso Nacional, mas a qualquer outra autoridade que disponha de tais poderes, avaliar com mais clareza os fatores envolvidos em tão grave decisão. Não apenas acolhemos como inserimos novos incisos com outros elementos de critério, tais como as medidas adotadas para a solução dos indícios apontados e o estágio de avanço físico da obra.

Para dar efetividade à utilização de tais critérios, definimos um processo ordenado de coleta e apresentação das informações necessárias à sua consideração. Definimos claramente no § 1º do mesmo artigo, a responsabilidade pela apresentação de tais informações, que deve ser do responsável pela execução da despesa, uma vez que adentram matéria de conveniência e oportunidade da política pública que sequer o órgão de controle tem mandato para examinar.

Em seguida, o § 2º define os momentos em que tais informações devam ser encaminhadas ao Congresso, em tempo hábil para a sua análise (facultando inclusive ao executor da obra encaminhá-las também ao TCU durante a fase de fiscalização). As informações a serem prestadas pelo TCU também são aperfeiçoadas: o § 1º, inc. III, do art. 97 estabelece que a Corte deverá informar não só o órgão federal, mas também o executor que, na ponta, realiza as licitações e contratos impugnados, para evidenciar as responsabilidades por cada ato apontado, mesmo quando a execução ficar a cargo de outros entes não-federados como Estados e Municípios.

Reitero, por fim, a convergência de posições: as alterações aqui relatadas acolhem várias emendas parlamentares propostas sobre esses dispositivos, que foram também objeto de intensa e proveitosa discussão com representantes do Poder Executivo, atingindo-se amplo consenso acerca da redação final.

6. DO CONTROLE DOS CUSTOS DAS OBRAS E SERVIÇOS

O art. 129, que trata dos parâmetros de preços das obras públicas, embora em capítulo diverso, está diretamente relacionado com o tema relativo a obras e serviços com indícios de irregularidades já discutido. Observamos com satisfação que o projeto mantém a linha rigorosa traçada nas LDOs anteriores, deixando claro que existem sistemas de referência idôneos e de uso obrigatório, que devem ser utilizados como padrão de aceitabilidade sem exceção (com a possibilidade ampla de justificativas técnicas de preços específicos em função das características de cada serviço). Acatamos sugestões de aperfeiçoamento desse dispositivo, essencialmente para contemplar adequadamente o regime de empreitada por preço global eventualmente adotado no âmbito da Administração. Isto resultou em nova proposta de redação para o Substitutivo, que mantém o rigor original adaptado a um regime ainda pouco conhecido, o que exige um detalhamento maior das alterações efetuadas.

No *caput* do artigo, colocamos em evidência que o objeto da avaliação na contratação e na execução de obras e serviços não é apenas o custo unitário, mas também pode ser as suas composições.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

No § 1º, abrimos à Administração a possibilidade de desenvolver sistemas de preços específicos para obras que tenham peculiaridades técnicas que afastem a aplicação direta do SINAPI e do SICRO, uma vez que, em algumas situações, esses sistemas não atendem plenamente às necessidades. Para reduzir o risco da utilização de novos sistemas que substituam aqueles já consagrados e validados, exige a nova redação que a opção seja justificada tecnicamente pelo mantenedor do novo sistema, e que tal justificação seja aceita pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, órgão central de regulação da matéria no Executivo. A formalização de um novo sistema permitirá que os órgãos de controle o submetam às mesmas críticas e validações dos atuais sistemas.

O § 2º explicita a obrigação de pesquisa de preços e justificativa técnica para os valores de itens de serviço não constantes dos sistemas de referência (para os quais não haveria possibilidade de obter o custo padronizado). O parágrafo terceiro se mantém inalterado, obrigando a justificativas detalhadas de qualquer composição que se afaste do custo referencial dos sistemas.

O § 6º contém a vedação do “jogo de planilhas”, agora ressalvada da formulação específica para o regime de preço global (que deve ter a mesma vedação, mas expressa de forma diferente).

Já no § 7º, esclarecemos as regras e as condições de fiscalização no caso de adoção do regime de empreitada por preço global com *regime de execução* por etapas previsto no art. 6º, inciso VIII, *alínea “a”*, da Lei nº 8.666, de 1993. Nesse caso os contratos devem ser feitos, medidos e pagos em função de etapas físicas completadas e entregues. Esclarecemos que os *orçamentos* de cada uma destas etapas seguem o padrão de composição de preços dos sistemas estabelecidos. O custo de cada etapa deve ser orçado em valor igual ou menor ao do custo orçado pelo sistema de referência, mas a medição e o pagamento se fazem obrigatoriamente por etapas concluídas (resultado) e não por insumos gastos (meio). O inciso V estende essa regra de controle às situações de alteração contratual de qualquer natureza.

O inciso II explicita esse procedimento de medição e pagamento que permitirá adotar as facilidades previstas no parágrafo para o regime de preços globais. Nele, fica igualmente explícito que as etapas em torno das quais se organiza o contrato são as definidas em cronograma físico financeiro que especifique de forma completa as etapas, e não qualquer caracterização arbitrária em função de tempo ou valores contratuais.

Já o inciso III ataca o principal problema – para administração e contratado – do regime de preços globais, que tem levado à sua não-adoção mais frequente: o risco inerente à qualidade de projeto de engenharia. Pelo dispositivo, cabe ao contratado o risco do projeto. Ao assumir o contrato, adere à correlação entre etapas e volume de serviço previsto, sendo limitada a sua possibilidade de pleitos de revisão baseados em eventuais erros a no máximo 10% do valor do contrato. Isto implica que a empresa contratada terá de examinar com máxima atenção o projeto, pois ao contratar estará comprometendo-se a entregar a totalidade do produto projetado pelo valor que ofertou – sem possibilidade de vir, posteriormente, alegar, por qualquer motivo, que esse valor não permite o atingimento pleno do objeto (a menos da referida margem de erro).

O inciso IV é a forma de coibir o “jogo de planilhas” em regime de preço global: uma vez contratado o objeto, o “desconto” ofertado (ou seja, a proporção entre o valor ofertado pelo vencedor e o valor orçado pelos sistemas de referência) deve ser mantido sem qualquer alteração contratual. Portanto, qualquer inserção, modificação ou exclusão de etapas não poderá modificar



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

a proporção entre o preço do total das etapas (que é o que será medido e pago, independentemente do volume de insumos e serviços utilizado pela contratada) e o preço orçado para esse mesmo total pelos sistemas de referência de preços (SINAPI ou SICRO).

Por fim, o § 8º do artigo especifica itens que necessariamente devem constar do percentual de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) que compõe obrigatoriamente o cálculo do preço final dos contratos. Isto permite discriminar e avaliar de forma individualizada itens de difícil segregação quando informados em conjunto, além de tornar explícito que os tributos que devem ser repercutidos à Administração são apenas aqueles incidentes sobre o preço do serviço, sendo vedada a cobrança dos tributos de natureza direta e personalística que oneram o contratado, em consonância com reiterada jurisprudência dos Tribunais Superiores.

A inovação apresentada procura incentivar um regime de contratação adequado a algumas situações específicas e que, segundo relatado por alguns órgãos do Poder Executivo, ainda sofre inibições de várias origens. O novo texto visa dar segurança jurídica à sua utilização, com balizamentos claros para os procedimentos relacionados aos preços e à fiscalização. Não será a LDO capaz de superar outros obstáculos, como as deficiências de projeto e os riscos daí advindos, como evidenciados pelo Ministro do Controle e Transparência em seu comparecimento à CMO, mas realiza um avanço na direção da adoção segura dessa modalidade, quando mais conveniente à Administração. Quanto aos riscos de controle envolvidos, cremos que a redação do novo art. 129 já contempla as medidas possíveis para reduzi-los, sem comprometer o rigor imprescindível na preservação do controle de preços de referência, que é um patrimônio das sucessivas leis de diretrizes orçamentárias que a ningüém é dado comprometer.

7. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

Estamos propondo a restauração da designação da Seção III para “Das Transferências para o Setor Privado” e a inserção de subseções específicas para cada uma das espécies de transferências de recursos públicos ao setor, previstas na Lei nº 4.320, de 1964. Consideramos que a reorganização dos dispositivos conferirá maior clareza ao tema.

Optamos ainda por conferir tratamento específico às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, passando a tratar de tais entidades em dispositivo específico na última subseção.

7.1. Subvenção Social

No tocante à subvenção social, que é prevista especificamente para atendimento de serviços essenciais nas áreas de assistência social, médica e educacional (art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964), buscamos valorizar o disposto na lei que recentemente regulou a certificação de entidades benéficas de assistência social (Lei nº 12.010, de 2009). Todavia, tendo em vista as diversas possibilidades de certificação, mantivemos a necessidade de atendimento direto ao público para fins de recebimento de recursos federais, que já vem sendo prevista nas últimas LDOs.

Seguindo a legislação vigente, mantivemos a redação proposta pelo Executivo que afasta a cultura das áreas passíveis de recebimento de subvenções sociais. Ressaltamos, entretanto, que tal medida não causa transtornos à área, uma vez que, em nosso Substitutivo, passa a haver a possibilidade de realização de contribuição corrente na área da cultura.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

Também incluímos dispositivo estabelecendo a necessidade de a transferência de recursos guardar conformidade com a respectiva área de certificação. Na prática, a entidade só poderá receber recursos correntes para custeio de despesas relacionadas à área de certificação.

7.2. Subvenção Econômica

Restauramos a redação prevista para as transferências realizadas a título de subvenções econômicas prevista na Lei nº 4.320, de 1964 (arts. 18 e 19). Consideramos que tal redação mostra-se mais adequada ao texto da LDO e mantém a intenção original da proposta enviada (prevista no art. 38 do PLDO).

7.3. Contribuições Correntes e de Capital

Em relação às contribuições correntes, nosso Substitutivo mantém a vedação de utilização para as áreas já atendidas por subvenção social e passa a dispor sobre o nível de especificidade exigido para concessão por meio de lei. Nesse sentido, propomos que a lei que autorizar a contribuição corrente deva identificar expressamente a entidade beneficiária.

Reintroduzimos ainda dispositivo vigente na última LDO acerca da necessidade de publicação do ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, do *critério de seleção*, do objeto, do prazo do convênio e da justificativa para a escolha da entidade (§ 1º do art. 34); bem como retornamos com parágrafo que regula a prorrogação ou a renovação de convênio ou instrumento congênere ou os casos em que, já havendo sido firmado o instrumento, devam as despesas dele decorrentes correr à conta de dotações consignadas na Lei Orçamentária de 2011 (§ 2º do art. 34).

7.4. Auxílios

Buscamos simplificar o disciplinamento dos auxílios, prestigiando, sempre que possível, a legislação relacionada à certificação de entidades benfeitoras de assistência social (Lei nº 12.010, de 2009). Nesse sentido, propomos a agregação da área de saúde no inciso III e da área da assistência social, no inciso VII, ambos do art. 36 do Substitutivo.

No que diz respeito à saúde, trata-se de mera reorganização de antigos dispositivos (III e IV do art. 34 do PLDO) em um único inciso (III do art. 36).

Em relação à assistência social, propomos a agregação dos incisos VIII e XI do art. 34 do PLDO no novo inciso VII do art. 36 do Substitutivo. Tal ajuste é proposto com fundamento no que dispõe o art. 203 da Constituição, que já atribui à assistência social objetivos afetos à “proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (inciso I do art. 203 da CF), “amparo a crianças e adolescentes carentes” (inciso II do art. 203 da CF) e “habilitação e reabilitação de portadores de deficiência” (inciso IV do art. 203 da CF). Portanto, consideramos que tanto as pessoas portadoras de deficiência previstas no inciso VIII do art. 34 do PLDO, quanto as crianças e os idosos previstos no inciso XI do art. 34 do PLDO, possam ser regulados em um único dispositivo referente à assistência social (VII do art. 36), sem que a alteração enseje qualquer prejuízo para os referidos beneficiários.

7.5. Disposições Gerais sobre Entidades Privadas

No art. 37 do Substitutivo, propomos a introdução de princípio básico informando que a entidade privada deve complementar de forma adequada os serviços já prestados diretamente pelo setor público e restauramos a redação das últimas LDOs afeta às despesas de capital.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

Também estamos propondo o retorno das disposições que tratam da seleção das entidades beneficiárias das transferências (VI do art. 37). Entendemos que a seleção pública por meio de critérios previamente estabelecidos, conforme estamos propondo, é a regra mais democrática e consonante com nossos princípios constitucionais.

Em relação à vedação de destinação de recursos à entidade privada em que agente político de Poder ou do Ministério Público seja integrante do quadro dirigente, propomos ressalvar os casos de nomeação decorrente de previsão legal.

Como mencionado anteriormente, tendo em vista a peculiaridade da legislação das OSCIP, optamos por regular a possibilidade de recebimento de recursos públicos por tais entidades em dispositivo específico (art. 37, § 7º), preservando, contudo, o conteúdo do PLDO.

Estamos retornando com a possibilidade de contrapartida pelas entidades privadas, tal qual se exige para os entes da Federação, no caso das transferências voluntárias. No entanto, assim como é facultativa em relação a estes, também será facultativa em relação a estas.

8. DISCIPLINA E FISCALIZAÇÃO DAS DESPESAS

A administração responsável pressupõe controle e fiscalização constantes da aplicação dos recursos públicos. Por conta disso, dedicamos especial atenção às diretrizes que estabelecem parâmetros e mecanismos de controle para os gastos.

Destacamos os seguintes dispositivos, entre os diversos sobre o tema, que tratamos em nosso Substitutivo:

8.1. Transparência de Gestão Fiscal

Nessa linha, estamos tornando obrigatória a divulgação pela internet de demonstrativo mensal indicando a arrecadação, no mês e acumulada no exercício, separadamente, relativa a depósitos judiciais e a parcelamentos amparados por programas de recuperação fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil; os montantes dessa arrecadação classificados por tributo; os valores, por tributo partilhado, entregues a estados e municípios, relativamente a parcelas não classificadas; e os valores, por tributo partilhado, entregues a estados e municípios em caráter definitivo (art. 17, §1º, I, “p”).

8.2. Divulgação de Demonstrativo Bimestral das Dívidas Refinanciadas

Propomos também a publicação, ainda na internet, de demonstrativo bimestral das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192, de 2001, contendo o saldo devedor anterior e atual, atualização monetária, ajustes e incorporações, amortizações e juros pagos, com valores acumulados nos últimos doze meses (art. 17, §1º, I, “q”).

8.3. Publicação pelos Poderes e pelo MPU de Relatórios da Gestão Orçamentária

Outra medida nossa propõe retornar com dispositivo previsto na LDO 2010, que prevê a publicação pelos Poderes e pelo MPU, dentro de 60 (sessenta) dias após o final de cada quadrimestre, de relatórios simplificados da gestão orçamentária, com o acompanhamento e a avaliação dos principais programas e ações de governo, por área temática ou órgão, no âmbito



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, contendo a execução orçamentária e financeira, inclusive de restos a pagar, bem como os produtos ou resultados obtidos (art. 17, §1º, IV).

8.4. Das Agências Reguladoras

Inserimos dispositivo prevendo incentivo à ação regulatória das agências reguladoras que cumprem esse importante papel na administração pública federal, qual seja o de criar condições para a maior oferta de serviços públicos à população brasileira, com qualidade e preços justos. A idéia é propiciar os meios adequados, com o incremento das dotações orçamentárias, para as agências que pactuem e venham a cumprir metas finalísticas de desempenho, constantes de contrato de gestão ou instrumento equivalente, e que estejam diretamente relacionadas à qualidade da regulação, bem como à melhoria dos instrumentos de transparência decisória (art. 19, §2º).

8.5. Disponibilização de Informações no SIASG e no SICONV

Nosso Substitutivo retorna com dispositivo semelhante ao previsto na LDO 2010, determinando aos órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento que disponibilizem no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos, quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo (art. 19, §§ 3º, 4º, 5º e 6º).

8.6. Da Discriminação de Despesas Executadas por Exceção

Como regra, desde 1990, as LDOs vêm sistematicamente estabelecendo vedações à destinação de recursos públicos para determinadas finalidades. Todavia, considerando a existência de situações concretas, que excepcionalmente podem exigir a realização dessas despesas, a LDO também contém dispositivo que afasta tais vedações. Na prática, a LDO estabelece a vedação, mas prevê situações excepcionais para sua realização, desde que se encontre identificada e discriminada em categoria de programação específica no Orçamento.

Ocorre que o PLDO 2011 (art. 20, §1º) propõe nova redação ao dispositivo que afasta a apreciação ex-ante do Parlamento sobre tais despesas, uma vez que não precisariam constar de forma discriminada na peça orçamentária. Considerando a dificuldade operacional de identificar tais despesas por categoria de programação (até subtítulo), propomos em nosso Substitutivo restaurar a redação da LDO 2010, com ajustes, de forma a permitir que o gasto seja discriminado em categoria de programação ou em natureza de despesa específica.

8.7. Vedações de Contratação de Clubes e Associações de Agentes Públícos

A proibição de destinar recursos federais a clubes e associações de agentes federais consta desde a primeira LDO sancionada (Lei nº 7.800, de 1989). As únicas ressalvas criadas, também em 1989 e mantidas até hoje, dizem respeito a creches e ensino pré-escolar.

Associações de servidores congregam indivíduos que integram determinada categoria e que exercem determinada atividade. Portanto, é natural e até esperado que tais entidades disponham de pessoal habilitado para ministrar cursos de treinamento e de capacitação para o exercício na respectiva área de atuação da categoria.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

Todavia, o fato de a entidade congregar membros de uma categoria não justifica repassar a tais entidades a tarefa de promover a capacitação técnica do órgão, que deve se reger pelo disposto na legislação vigente (Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93, art. 13, VI), com prévia e ampla divulgação e processo seletivo.

Ademais, a Constituição (art. 37) prevê a obediência pela Administração Pública aos princípios de impessoalidade, publicidade e moralidade administrativas, devendo tais princípios regerem também a destinação de recursos públicos. Como a decisão de realizar treinamentos ou autorizar a liberação de recursos cabe exatamente a agente quase sempre representado por tais associações, não se mostra razoável a ressalva proposta no PLDO.

Dessa forma, propõe-se a supressão do dispositivo (art. 20, §1º, V, “c”, do PL), com o objetivo de afastar qualquer possibilidade de privilégio a associações de agentes públicos na realização da despesa e também de ocorrer indevida interferência estatal na atividade da associação, eis que não nasceu para capacitação dos associados.

8.8. Ressalva para Contratação de Serviços Prestados por Agentes Públícos

Há muitos anos, consta das LDOs vedação à contratação de agente federal para prestação de serviço à União, seja diretamente, seja por intermédio de pessoa jurídica de direito privado conveniada. A regra tem evidente cunho moralizador, eis que visa coibir o pagamento de servidores já remunerados pela Administração Pública Federal.

Para 2011, o PLDO (art. 20, §1º, VI) pretende permitir a contratação de agentes públicos federais pela própria União, quando se tratar de servidor amparado pela regra constitucional da cumulação de cargos (inciso XVI do art. 37 da Constituição).

Entendemos que a vedação da LDO cuida de matéria distinta da tratada no referido dispositivo constitucional, uma vez que este cuida especificamente da possibilidade de cumulação de "cargos" (portanto de natureza permanente) na administração pública e aquela de contratação para prestação temporária de serviços, regida por legislação específica e diversa da afeta a regime jurídico de pessoal. Todavia, entendemos a necessidade de contratação de especialistas, mormente de professores de universidades federais, para desenvolvimento de pesquisas e estudos, desde que não enseje o descumprimento da legislação vigente.

Nesse sentido, propomos em nosso Substitutivo ressalvar o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados, observada a legislação específica, para execução por tempo determinado, quando os contratados se encontrem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem de que inexiste incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, para realização de pesquisas e estudos de excelência por professores de universidades federais na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição (art. 20, §1º, VI, “b”).

8.9. Reajuste de Benefícios

Em nosso Substitutivo, propomos vedar o reajuste acima da variação do IPCA para auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica, quando o valor unitário vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes e do MPU for superior ao valor médio da União, para cada um dos referidos benefícios, praticado no mês de março de 2010 (art. 25).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

9. DAS DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO

O Anexo IV do PLDO 2011 refere-se às despesas que não serão objeto de limitação de empenho (contingenciamento), nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF¹. Está dividido em duas partes: a primeira relativa às despesas que constituem obrigações constitucionais e legais; a segunda, às despesas que, embora discricionárias, devem ser protegidas do contingenciamento. No decorrer da execução orçamentária de 2011, a legislação ordinária pode, ainda, criar despesas obrigatórias, as quais deverão ser incluídas no Anexo.

Comparando-se o Anexo IV do PLDO 2011 com o correspondente da LDO 2010 (Anexo V), constata-se que foram acrescentados três itens à parte I, por força de imposição legal dos gastos, cujos amparos legislativos estão indicados entre parênteses.

Em relação à parte II (Demais Despesas Ressalvadas), de um lado foram excluídas as despesas que não mais se justificam em 2011, como as que se destinam ao apoio técnico e administrativo à equipe de transição do candidato eleito ao cargo de Presidente da República e à realização das eleições de 2010. De outro, foi incluído o “Pagamento das ações e serviços socio-assistenciais cofinanciados pelo Fundo Nacional de Assistência Social”. Tais serviços implicam a produção de ações continuadas, e por tempo indeterminado, voltadas à proteção social da população usuária da rede de assistência social (crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência, etc).

Na primeira parte do Anexo, não estamos propondo qualquer alteração, uma vez que já se atribui ao Poder Executivo sua atualização, sempre que identificada lei que se enquadre no caso. No entanto, em relação à segunda parte, por força das inúmeras emendas apresentadas, estamos propondo que sejam incluídas as despesas referentes à SUFRAMA, à segurança da sanidade agropecuária, à alimentação do pessoal militar da Forças Armadas, ao Programa de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher e à prevenção do consumo de crack e ao tratamento de usuários.

10. DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

A metodologia adotada no PLDO 2011 e nas LDOs anteriores para o cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias considera, para efeito de compensação, que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral, dado que o mesmo eleva a grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumentando a arrecadação total.

Na metodologia adotada, o PLDO 2011 define como margem de expansão 100% do saldo total do item 7, ou seja, R\$ 19,9 bilhões, conforme demonstrado no quadro seguinte:

¹ Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

CÁLCULO DA MARGEM DE EXPANSÃO DA DESPESA OBRIGATÓRIA

(R\$ milhões)

| ITEM | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|--------|--------|--------|
| 1. Aumento de Receita Permanente | 28.813 | 30.671 | 38.448 |
| 2. Transferências Constitucionais | 6.893 | 4.604 | 7.302 |
| 3. Transferências ao FUNDEB | | 1.068 | 1.747 |
| 4. Cancelamento de despesas obrigatórias | | | 113 |
| 5. Saldo (1-2-3+4) | 21.920 | 24.999 | 29.513 |
| 6. Saldo já utilizado | 14.905 | 13.901 | 9.526 |
| 6.1. Impacto do aumento real do salário mínimo | 5.589 | 5.183 | 0 |
| 6.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais | 7.589 | 2.640 | 8.741 |
| 6.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas | 1.727 | 6.077 | 784 |
| 7. Margem de Expansão (4-5) | 7.015 | 11.099 | 19.987 |

Fonte: PLDO 2009, PLDO 2010 e PLDO 2011.

A exemplo da LDO/2010, acolhemos proposta apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, com vistas a incluir Projeto de Decreto Legislativo daquela Casa (PDC nº 2.600, de 2010), com impacto orçamentário estimado de R\$ 446 milhões.

O PDC nº 2.660, de 2010, aprova as alterações no Tratado de Itaipu e já foi motivo do Projeto de Crédito Especial por parte do Poder Executivo, PLN nº 20/2010, que inclui a nova programação – Subvenção Parcial à Remuneração por Cessão de Energia Elétrica de Itaipu (28 752 0909 00FS 0001) nos Encargos Financeiros da União (UO 71101 - Recursos Sob Supervisão do Ministério da Fazenda), com dotação de R\$ 181 milhões.

11. DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

O Substitutivo aperfeiçoa a relação hoje existente entre o processo legislativo ordinário e o orçamentário. O primeiro interfere no segundo por meio de alterações da legislação tributária e da geração de despesas obrigatórias, em regra de caráter continuado.

Assim, criamos novo Capítulo, a partir daquele dedicado às alterações da legislação tributária, agora destinado ao disciplinamento das alterações na legislação, inclusive tributária, e sua necessária adequação orçamentária. Trouxemos os arts. 123 e 124 do Capítulo das Disposições Gerais para esse novo Capítulo VII – Das Disposições sobre Alterações na Legislação e sua Adequação Orçamentária.

O novo Capítulo vê-se aberto em duas seções: uma dispondo sobre a adequação orçamentária e as alterações na legislação em geral e o segundo dispondo exclusivamente sobre alterações na receita.

Na primeira seção, o caput do novo art. 91 melhora a redação do antigo 123, consolidando o termo proposição legislativa para os projetos de lei e para medidas provisórias, agregando os decretos legislativo, de há muito submetidos ao rito do exame de adequação orçamentária na Câmara dos Deputados, mas antes não mencionados expressamente nas LDOs.

Ainda no caput do art. 91, acrescenta-se a remissão aos dispositivos constitucionais que também regem o exame de adequação orçamentária da legislação permanente. Em homenagem a esse dispositivo, estamos propondo no § 11 no mesmo art. 91, a exigência de que as proposições que aumentem gastos da segurança social, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição, consideradas no Projeto e na Lei Orçamentária, serão demonstradas em anexo específico. Dessa



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

forma, semelhante ao já exigido para aumento de gastos com pessoal fundados no art. 169, § 1º, da Constituição, somente aquelas proposições que aumentem benefícios da seguridade que estejam no anexo da LOA/2011 poderão ser consideradas adequadas orçamentariamente, porquanto somente elas encontram-se neutras sob o prisma fiscal.

Acrescentamos no § 4º do art. 91 a hipótese da remissão à futura legislação às outras que não afastam a necessária estimativa e correspondente compensação orçamentária.

No § 6º do art. 91, reiteramos a exigência de os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira, patrimonial ou de transferências de Estado, do Distrito Federal ou de Município, deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes. Entendemos que o simples argumento da dificuldade de mensurar o impacto de tal legislação não afasta sua necessidade. Tal necessidade pode ser facilmente aquilatada pela Medidas Provisórias nºs 462/2009 e 464/2009, que concederam apoio financeiro a Estados e Municípios afetados por renúncias de receitas da União que compõem transferências constitucionais.

No § 7º do art. 91, propomos interpretação autêntica por parte do legislador, no sentido de que a redução da receita ou o aumento da despesa será considerada em termos nominais para fins do exame de adequação das proposições legislativas, sendo que a simples presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da proposição legislativa não dispensa a estimativa e a compensação orçamentário-financeira.

Finalmente, no § 8º do art. 91, explicita-se que as proposições legislativas que decorrerem do disposto no art. 21, XIII e XIV, da Constituição também estão sujeitas à adequação orçamentária. Tratam tais incisos da organização e manutenção, pela União, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios (inciso XIII), além das polícias civil e militar e bombeiros do Distrito Federal (inciso XIV). Os primeiros órgãos sempre se submeteram ao exame de adequação, já os do inciso XIV não o vinham sendo, em expressa antinomia com os primados da responsabilidade fiscal, demonstre primeiro sua neutralidade fiscal para após discutir-se seu mérito.

Na nova Seção II – Alterações na Legislação Tributária e das Demais Receitas, foram efetivadas melhorias de redação e incluído dispositivo, § 4º do art. 92, disciplinando a adequação social das proposições que criem ou alterem tributos de natureza vinculada, as quais deverão ser acompanhadas de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

12. OUTROS TEMAS RELEVANTES

Diversos outros pontos foram ajustados em nosso Substitutivo, assim como diversos outros temas foram objeto de disciplina, dos quais destacamos ainda:

12.1. Reserva de contingência.

A reserva de contingência deve constituir-se de recursos livres para o aporte em despesas, como o próprio título sugere, emergentes e imprevistas, para as quais não haja dotação própria. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal assim o prevê (art. 5º, III), como também o prevê o DL 200/67 (art. 91). A redação dada no PLDO 2011 deixa margem, no entanto, para a criação de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

reservas de contingência à conta de receitas próprias ou vinculadas ou com finalidade específica, desde que mantidos livres no projeto 2% da receita corrente líquida.

12.2. Reserva para projetos de lei que impliquem em renúncia de receita ou na criação de despesas obrigatórias continuadas.

Ainda no âmbito da reserva de contingência, reiteramos a proposta, incluída nas Leis Orçamentárias Anuais de 2009 e 2010, para que a lei orçamentária anual contenha dotação destinada a atender a expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e para compensar medida de desoneração de receita.

A criação da reserva, que estamos propondo no projeto de lei orçamentária e na lei, conterá recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender à expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal. Adicionalmente, no § 4º do art. 13, estabelecemos que essa reserva será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2011, pelas Comissões competentes do Congresso Nacional com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira. Observamos que quaisquer proposições encontram-se passíveis de serem compensadas pelo mecanismo e não somente as de iniciativa parlamentar.

12.3. Do Salário Mínimo

Com vistas a garantir o aumento da renda da camada menos favorecida da sociedade, estabelecemos que os recursos alocados para despesas vinculadas ao salário mínimo deverão possibilitar reajuste pelo menos igual à média da variação real do PIB em 2008 e 2009 (art. 51, § 3º)

12.4. Controle das alterações programáticas verificadas no Congresso Nacional

Estamos incorporando em nosso Substitutivo mecanismo que permite o controle e a publicidade das alterações promovidas pelo Congresso Nacional na programação orçamentária. Pelo mecanismo, será possível verificar não só a qualidade da atuação legislativa na eleição das políticas públicas, mas também se essa atuação tem vínculo, e em que medida, com eventuais pressões de outros Poderes ou órgãos. Não temos dúvidas de que a proposta privilegia os princípios da clareza, da transparência e da publicidade, que regem tanto o orçamento, quanto a administração pública.

12.5. Da Saúde

Na parte referente ao financiamento da Saúde, permanecem no PLDO 2011 as regras que definem provisoriamente o conceito de ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e execução do orçamento, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 29, de 2000. A regra que tem vigorado desde 2001, considera tais ações e serviços como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, a transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O caput do art. 51 evidencia que tanto o projeto quanto a respectiva lei orçamentária devem contemplar os recursos necessários ao cumprimento do mínimo constitucional para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

Estamos incluindo dispositivo que prevê a distribuição regional dos recursos destinados a investimentos em saúde, observada a legislação vigente, considerando prioritariamente critérios que visem reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços públicos de saúde.

Outro ponto que consideramos de relevante interesse público, pois está diretamente relacionado com a saúde da população, diz respeito aos crescentes gastos do SUS com o tratamento de doenças derivadas do uso do fumo e do tabaco. Por causa disso, estamos incluindo dispositivo que prevê a ação da União no sentido de tomar as medidas judiciais necessárias ao resarcimento das despesas do Sistema Único de Saúde com o tratamento de usuários dessas substâncias.

Finalmente, ainda nessa área, acolhemos sugestão apresentada no Colégio de Líderes, no sentido de excluir do contingenciamento as despesas do Ministério da Saúde relativas à prevenção do consumo do crack e ao tratamento de usuários.

13. DAS EMENDAS APRESENTADAS

Os quadros a seguir apresentam os dados referentes ao tratamento dispensado pela Relatoria às emendas apresentadas ao Texto e ao Anexo de Metas e Prioridades, ao lado dos quantitativos de cada espécie:

RESUMO DAS EMENDAS AO TEXTO (Corpo do Texto e Anexos I, II, III.1.a, III.10, III.11, III.12 e IV)

| TIPO DE AUTOR | Pela Aprovação | Pela Aprovação Parcial | Pela Rejeição | TOTAL DE EMENDAS |
|--------------------------------|----------------|------------------------|---------------|------------------|
| Bancada Estadual (27) | 0 | 1 | 3 | 4 |
| Comissão Permanente da CD (21) | 8 | 4 | 34 | 46 |
| Comissão Permanente do SF (12) | 13 | 6 | 33 | 52 |
| Senador (81) | 27 | 38 | 216 | 281 |
| Deputado Federal (513) | 158 | 313 | 695 | 1166 |
| Subtotal | 206 | 362 | 981 | 1549 |

Fonte: SELDOR

RESUMO DAS EMENDAS AO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

| TIPO DE AUTOR | Pela Aprovação | Pela Aprovação Parcial | Pela Rejeição | Pela Inadmissibilidade | TOTAL DE EMENDAS |
|--------------------------------|----------------|------------------------|---------------|------------------------|------------------|
| Bancada Estadual (27) | 19 | 38 | 0 | 3 | 60 |
| Comissão Permanente da CD (21) | 15 | 45 | 0 | 0 | 60 |
| Comissão Permanente do SF (12) | 16 | 35 | 0 | 0 | 51 |
| Senador (81) | 27 | 116 | 45 | 3 | 191 |
| Deputado Federal (513) | 113 | 461 | 203 | 6 | 783 |
| Subtotal | 190 | 695 | 248 | 12 | 1145 |
| Relator | 334 | 0 | 0 | 0 | 334 |
| TOTAL | 524 | 695 | 248 | 12 | 1479 |

Fonte: SELDOR



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2010-CN (PLDO 2011)

Como se observa, foram apresentadas 2694 emendas ao PLDO 2011, sendo 1145 ao Anexo de Metas e Prioridades e 1549 ao Texto. No total, foram aprovadas 1453 emendas, parcial ou totalmente, que correspondem a 54% do conjunto das emendas. Além dessas, apresentamos 334 emendas de Relator, para compor o Anexo de Metas e Prioridades.

Finalmente, propomos que sejam excluídos dos autógrafos do Congresso Nacional os anexos abaixo relacionados, uma vez que têm caráter meramente informativo e instrumental na elaboração da lei e não guardam relação direta com a parte normativa. A Lei Complementar nº 101, de 2000, em seu art. 4º, § 2º, exige que tais demonstrativos, que já excluímos de nosso Relatório, constem expressamente do projeto, mas não necessariamente da lei. Estamos nos referindo aos seguintes anexos:

- a) III.5 – Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS;
- b) III.6 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis;
- c) III.7 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União;
- d) III.8 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS; e,
- e) III.9 – Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

É o Relatório.

II – VOTO

Senhoras e Senhores parlamentares, desde o início tivemos em mente aproveitar ao máximo as contribuições apresentadas por meio das emendas dos parlamentares, das comissões e das bancadas, visando sempre ao aperfeiçoamento deste instrumento legal à luz as disposições constitucionais, legais e regimentais que disciplinam a matéria.

Assim, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4, de 2010-CN (PLDO 2011), na forma do Substitutivo ora apresentado.

Brasília – DF, 22 de junho de 2010.

Senador TIÃO VIANA

Relator do PLDO 2011