



# **CONGRESSO NACIONAL**

**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

## **PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2013**

**(Projeto de Lei nº 03/2012-CN)**

## **RELATÓRIO APRESENTADO**

---

**Presidente: Deputado PAULO PIMENTA (PT/RS)**  
**Relator: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB/SE)**

03/07/2012



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

### PARECER Nº , DE 2012

**Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, sobre o Projeto de Lei nº 3, de 2012-CN, que “*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2013 e dá outras providências*”.

**Autor: Poder Executivo**

**Relator: Senador Antônio Carlos Valadares**

I.	RELATÓRIO.....	2
1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	2
2	POLÍTICA FISCAL E METAS DE RESULTADO PRIMÁRIO.....	3
3	ANEXO DE METAS E PRIORIDADES.....	4
4	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E AO SETOR PRIVADO .....	4
5	ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO..	6
6	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS .....	7
7	TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE .....	8
8	SAÚDE – LEI COMPLEMENTAR Nº 141, DE 2012 .....	9
9	ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS .....	10
10	REMANEJAMENTO ENTRE GRUPO NATUREZA DE DESPESA (GND)....	11
11	FISCALIZAÇÃO E CUSTOS DE OBRAS E SERVIÇOS .....	12
12	DAS EMENDAS APRESENTADAS .....	12
II.	VOTO .....	14



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

# I. RELATÓRIO

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Submeto à deliberação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO o Relatório sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 – PLDO 2013. A LDO é uma das mais importantes para o País. Por meio dela, pode-se, anualmente, corrigir as falhas e avançar nas melhorias quanto às diretrizes acerca da elaboração e execução do orçamento, incluindo a estimativa e arrecadação das receitas, bem como a fiscalização e controle das despesas.

Procuramos, em nosso trabalho, acolher as sugestões apresentadas pelas emendas, ouvindo membros e dirigentes de todos os Poderes e do MPU, além dos setores representativos da sociedade, todos com interesses nem sempre convergentes, mas com certeza legítimos.

Além de instrumento de política fiscal e orçamentária, a LDO representa um pacto político, especialmente quanto à conjugação dos interesses de flexibilidade e liberdade orçamentária pretendidos pelo Poder Executivo com a necessidade de participação, controle e fiscalização do Legislativo.

Percebemos, desde o início, que o projeto que nos chegou às mãos foi expurgado de uma série de disposições, algumas das quais justificáveis na medida em que já se encontravam supridas por outras normas, fato explicitado na própria exposição de motivos que acompanhou o projeto.

Em outros casos, no entanto, consideramos que a falta da nova lei complementar sobre finanças públicas faz com que a LDO tenha que responder às demandas necessárias ao aperfeiçoamento das técnicas financeiras e orçamentárias. Nesse sentido, adotamos a diretriz de recuperar tais disposições, bem como aquelas que julgamos necessárias à orientação da política fiscal e ao favorecimento da atuação dos órgãos de controle.

Destacamos, em nosso Substitutivo, o aperfeiçoamento do Capítulo relativo à transparência das informações afetas à receita, despesa e dívida pública, tendo em vista a entrada em vigor da Lei nº 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação – LAI e outras disposições constitucionais e legais a respeito do tema.

Nosso objetivo foi dar luz à atuação do poder público, no que se refere à arrecadação da receita e à aplicação dos recursos públicos, tanto direta quanto indiretamente por meio de outros entes da Federação ou de entidades privadas. A sociedade, no nosso entendimento, precisa visualizar, de modo claro, para onde vai sua contribuição ao Estado na forma de tributos.

Enfim, é preciso pontuar o prazo extremamente curto, de apenas cinco dias, para analisar as 4.123 emendas apresentadas. A exiguidade de tempo dificultou o trabalho de ouvir o conjunto das lideranças, bancadas e congressistas e avançar nas soluções. No entanto, coloco-me à disposição de todos para, no decorrer dos trabalhos de discussão e votação,



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

buscar os entendimentos necessários, almejando um trabalho digno do Poder que representamos!

A seguir, apresentamos nossas considerações acerca dos principais temas abordados no Substitutivo.

## 2 POLÍTICA FISCAL E METAS DE RESULTADO PRIMÁRIO

O Parecer Preliminar ao PLDO 2013, já aprovado pela CMO, examinou, em capítulo próprio, o conjunto de aspectos macroeconômicos e os riscos fiscais correlacionados na condução da política econômica e fiscal do país. Esse conjunto de elementos, a evolução recente da crise financeira internacional e seus reflexos na economia nacional reforçou nossa convicção acerca da necessidade de manutenção do rumo da atual política fiscal, expressa no Anexo de Metas Fiscais Anuais constante do PLDO e mantido em nosso substitutivo, conforme tabela seguinte:

PLDO 2013 – METAS FISCAIS PARA O SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO		
Variáveis	R\$ bilhões	% PIB
Superávit Primário do Setor Público Consolidado	155,9	3,10
União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	108,1	2,15
União – Empresas Estatais	0,0	0,00
Estados e Municípios	47,8	0,95
Dívida Líquida do Setor Público Consolidado	1.633,9	32,5
Resultado Nominal do Setor Público Consolidado	-39,2	-0,78

Fonte: Anexo IV.1 do PLDO e informações complementares.

Incluímos novo parágrafo ao art. 2º, para explicitar e concentrar no texto da lei as diretrizes básicas relativas à compatibilização da política econômica e fiscal, nos seguintes termos:

Art. 2º, § 3º:

“A política fiscal, conforme Anexos IV e VI desta Lei, compatibilizada com as políticas monetária, cambial e creditícia, atuará de forma a manter a estabilidade econômica e o crescimento sustentado, permitindo a continuidade da trajetória de queda da dívida pública líquida e a prevenção de riscos fiscais”.

Também julgamos importante manter a flexibilidade solicitada pelo Poder Executivo no PLDO 2013 no sentido de permitir que a meta de superávit possa ser reduzida até o montante de R\$ 45,2 bilhões, equivalente a 0,9 % do PIB. No entanto, entendemos que essa redução deve ser feita para favorecer o conjunto dos investimentos prioritários, e não apenas aqueles relativos ao PAC. Desse modo, reforçamos o papel do Congresso Nacional na definição das prioridades do Orçamento da União, contribuindo para o aumento dos investimentos públicos necessários ao desenvolvimento da economia nacional.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

### 3 ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

O Parecer Preliminar aprovado pela CMO determinou a necessidade de inclusão do Anexo de Metas e Prioridades no PLDO 2013. O referido Anexo, documento integrante da LDO, não foi enviado ao Congresso Nacional, devendo contemplar o conjunto de prioridades e metas a serem utilizados no projeto e na lei orçamentária.

O PLDO 2013 determinou tão somente, no art. 4º, **caput**, do texto, que as prioridades para 2013 correspondem genericamente às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do Plano Brasil sem Miséria - PBSM. A mera indicação de Programas e Planos, sem identificar as ações específicas, não atende aos requisitos da Constituição. A omissão do referido Anexo justificou-se, no passado, nos primeiros anos de cada governo, pela ausência do Plano Plurianual.

No entendimento da CMO, o estabelecimento de metas e prioridades direciona a aplicação dos escassos recursos públicos, atribuindo primazia a certas ações, necessárias à atuação do Governo na promoção do crescimento econômico e no atendimento de demandas sociais importantes, daí a importância de sua inclusão na LDO.

Com referência ao artigo 4º do texto da lei do PLDO 2013, foram apresentadas inúmeras emendas para fazer referência à criação do novo Anexo para contemplar as ações do PAC e do PBSM. Assim, determinamos a necessidade de o Poder Executivo manter atualizada na internet a relação das programações orçamentárias do PAC e do PBSM, especificando o subtítulo ou a descrição do empreendimento, o estágio, a unidade de federação e a execução orçamentária e financeira.

Quanto à elaboração do Anexo de Metas e Prioridades, adotamos os parâmetros e critérios aprovados na Parte Especial do Relatório Preliminar. Estabelecemos, como diretriz, que o menor nível de detalhamento admitido seria o da ação orçamentária, vedada a absorção de subtítulos. Além disso, as ações e respectivas metas físicas deveriam constar da LOA 2012 ou ser compatíveis com iniciativas constantes do PPA 2012-2015.

A análise da admissibilidade das emendas é de responsabilidade do Comitê de Admissibilidade das Emendas – CAE –, previsto no art. 25 da Resolução nº 1, de 2006-CN, sob a coordenação do nobre Deputado MARCUS PESTANA.

Observamos que o Substitutivo atende o limite implícito do anexo de metas, que foi autorizado no Relatório Preliminar (até 25% do total das dotações relativas ao PAC), aproximadamente R\$ 11 bilhões.

### 4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E AO SETOR PRIVADO

Em relação às subvenções sociais, despesas correntes para entidades privadas, previstas exclusivamente para atendimento de serviços essenciais nas áreas de assistência social, saúde e educação (art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964), mantivemos a redação do PLDO que exige a certificação como entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº 12.101, de 2009, e prevê possibilidades específicas de substituição e de dispensa da referida certificação.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

Em relação à possibilidade de substituição da certificação (art. 51, parágrafo único, I), propomos a supressão da expressão “a critério da Administração”, uma vez que a Lei nº 12.101, de 2009, já contempla os casos de substituição de certificação.

Quanto aos casos de dispensa de certificação, contemplamos novos casos considerados de relevante importância para a saúde, como prevenção e atenção a pessoas com “tuberculose, hanseníase, malária e dengue”.

Por sua vez, tendo em vista o advento da Lei Complementar nº 141, de 2012, que trata da regulamentação do mínimo de aplicação em saúde, inserimos dispositivo exigindo que, em qualquer situação afeta à saúde, seja garantido o atendimento dos requisitos previstos na referida lei complementar.

Em consonância com o Acórdão TCU nº 1.331/2008 – Plenário<sup>1</sup>, o Parlamento inseriu dispositivo na LDO de 2010 determinando que o setor técnico e a assessoria jurídica do órgão concedente se manifestassem sobre a adequação de convênios às normas estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias. Por meio do inciso XII ao art. 55, também resgatamos o dispositivo.

Ajustamos a redação do dispositivo que proíbe a destinação de recursos a entidade privada em que agente político integre o quadro dirigente (§3º do art. 55), para deixar claro que as ressalvas devem se restringir a situações em que a nomeação do agente ou a atribuição da entidade decorram de previsão legal. A vedação só deve ser afastada em situações amparadas por legislação específica, como nos casos dos conselhos de saúde (arts. 14-B<sup>2</sup> da Lei nº 8.080, de 1990), os consórcios públicos (art. 4º, VIII<sup>3</sup>, da Lei nº 11.107, de 2005) e os serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários, para os quais há legislação<sup>4</sup> própria prevendo a participação de agentes públicos.

Remanejamos para o Capítulo da Transparência as disposições que regulavam a divulgações na internet de informações sobre transferências a entidades privadas (§ 5º do art. 55 do PLDO).

---

<sup>1</sup> O TCU recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional que disciplinasse a obrigatoriedade de o setor técnico e a assessoria jurídica do órgão concedente se manifestarem expressamente sobre a adequação do instrumento às normas estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias, em especial, no que toca às vedações e transferências para o setor privado quando da celebração de convênios e instrumentos congêneres.

<sup>2</sup> “Art. 14-B. O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) são reconhecidos como entidades representativas dos entes estaduais e municipais para tratar de matérias referentes à saúde e declarados de utilidade pública e de relevante função social, na forma do regulamento.

§ 1º O Conass e o Conasems receberão recursos do orçamento geral da União por meio do Fundo Nacional de Saúde, para auxiliar no custeio de suas despesas institucionais, podendo ainda celebrar convênios com a União.

§ 2º Os Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde (Cosems) são reconhecidos como entidades que representam os entes municipais, no âmbito estadual, para tratar de matérias referentes à saúde, desde que vinculados institucionalmente ao Conasems, na forma que dispuserem seus estatutos”. (grifei).

<sup>3</sup> “Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam: (...) VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;” (grifei)

<sup>4</sup> Tais como: Decreto-Lei nº 9.403, de 1946; Decreto-Lei nº 9.853, de 1946; Lei nº 11.080, de 2004; Lei nº 10.668, de 2003; Lei nº 8.246, de 1991; Lei nº 8.315, de 1991; Lei nº 8.706, de 1993; Lei nº 8.029, de 1990.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

Quanto às transferências voluntárias, optamos por preservar o texto apresentado, com a única alteração decorrente do remanejamento para o Capítulo de Transparência de dispositivos que tratam da “divulgação na internet de informações relativas à execução física e financeira de transferências realizadas por intermédio de agências financeiras oficiais” (§ 2º do art. 63) e da “divulgação de editais de licitação para contratações a serem efetuadas com recursos provenientes dos orçamentos da União” (§ 3º do art. 65)

### 5 ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO

A compatibilização entre os processos legislativo e orçamentário, materializada pela adequação orçamentária das alterações na legislação, assegura o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo, ao sujeitar as proposições legislativas, que criem despesas obrigatórias continuadas ou reduzam receitas públicas, à prévia estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

Aperfeiçoamos o art. 89 reduzindo, no caput, a remissão àquelas modalidades de proposição previstas no art. 59 da Constituição. Em seu § 1º, agilizamos a tramitação dos requerimentos de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, prevendo a dispensa de apreciação pelo Plenário do órgão legislativo da solicitação, a cargo de seu Presidente.

No § 6º do art. 89, foram incluídas, dentre as hipóteses de incompatibilidade orçamentária, proposições que concedam aumentos e resultem em somatório das parcelas remuneratórias permanentes superiores ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição. Assim, o teto remuneratório deve ser levando em consideração quando da alteração das estruturas remuneratórias do serviço público federal. Ainda no § 6º, foi condicionada a aprovação de proposições que determinem ou autorizem a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas nos incisos IV e V do artigo 7º da Constituição, à apresentação da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e sua correspondente compensação.

No viés do controle de crescimentos das despesas com pessoal, acrescentamos novo parágrafo exigindo norma legal para a concessão de aumento de parcelas transitórias, que não se incorporem a vencimentos ou proventos, relativas a férias, abono de permanência, exercício de função eleitoral e outras de natureza eventual como retribuições, parcelas ou vantagens com previsão constitucional. Assim, evitam-se aumentos pelo foro administrativo de gastos com pessoal, que possam afetar o equilíbrio fiscal sem sua discussão no foro congressual.

Reiteramos a obrigação constitucional fixada pelo art. 166, § 1º, II, da tramitação pela CMO das proposições que instituem ou alterem planos e programas nacionais, regionais ou setoriais, onde terão sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira apreciada.

Disciplinamos o conteúdo mínimo necessário para que uma proposição legislativa que crie transferência obrigatória para a União seja considerada compatível com as normas financeiras vigentes. Assim, a proposição deve conter critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas, sua fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos, definição do objeto e da finalidade da realização da despesa e a forma e elementos pormenorizados para sua prestação de contas.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

No art. 90, aprimoramos o conceito de benefício de natureza tributária, melhor explicitando seus elementos distintivos da simples renúncia de receita. As proposições que tratam de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da correspondente compensação, caso de inclusão de novas hipóteses de benefício tributário em limites já existentes, mas que aumentam sua ocorrência. É esclarecido que o disciplinamento previsto no artigo aplica-se, exclusivamente, às alterações na legislação de receitas públicas em tramitação no Congresso Nacional, não interferindo na legislação já editada, conforme entendimento do TCU.

## 6 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O controle do crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais é aspecto relevante da política fiscal e orçamentária disciplinada pela LDO, haja vista que tais despesas representam cerca de R\$ 200 bilhões de gastos anuais, um valor relativamente elevado se comparado com o montante de investimento, no âmbito do orçamento fiscal e seguridade social (cerca de R\$ 48 bilhões - liquidado em 2011).

As LDOs distinguem as despesas com pessoal que decorrem de legislação vigente e, portanto, tornadas obrigatórias, daquelas que correspondem a uma proposta de alteração legislativa, ainda em tramitação (e cuja aprovação vai depender da existência de novos recursos orçamentários).

No primeiro caso, toma-se por parâmetro a projeção da folha de pagamento de março do ano anterior, além de eventuais acréscimos legais (decorrentes de legislação vigente). No caso de ampliação de gastos, a qualificação e quantificação das ampliações são remetidas para anexo específico (Anexo V) do PLOA. Esse mecanismo decorre da dificuldade de se quantificar antecipadamente na LDO aumentos de gastos sem garantia de fonte de recursos orçamentários.

Em geral, o modelo tem se mostrado adequado. No entanto, a iniciativa privativa do Poder Executivo na elaboração do Anexo V, que integra a proposta orçamentária, combinado com a ausência de parâmetros específicos para o acréscimo das despesas dos demais Poderes e MPU, faz com que estes fiquem na dependência daquele para a inclusão de suas proposições.

Assim, desde o início do nosso trabalho, tínhamos o entendimento de que a LDO poderia avançar definindo parâmetro para eventual ampliação das propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU, em atendimento aos arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º, e 127, § 3º, da Constituição. Nesse sentido, solicitei estudos que indicaram, dentre outras alternativas, a possibilidade de se adotar limite e parâmetro com base na média do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida - RCL dos exercícios de 2009 a 2011.

Procuramos ouvir representantes dos Poderes e MPU, mas não houve tempo para a busca de um consenso. Um dos problemas encontrados é que, nesse momento, ainda é grande a incerteza sobre a evolução da receita arrecadada no exercício de 2012, bem assim sua projeção para 2013. De fato, os dados mais recentes apontam uma tendência de queda da RCL, em relação àquelas previstas no orçamento de 2012. Assim, ainda é cedo para se quantificar todo o efeito da crise financeira internacional.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

Diante disso, optamos por incluir um dispositivo (art. 74-A) contendo uma autorização para a inclusão do reajuste dos subsídios e da remuneração dos agentes públicos de todos os Poderes e MPU, sem, no entanto, quantificar ou parametrizar a regra.

Entendemos que essa medida contribuirá no sentido de incitar os representantes dos Poderes e MPU para que continuem envidando esforços no sentido de encontrar uma regra ou critério adequado, até o envio da proposta orçamentária para 2013.

Ainda com relação às despesas com pessoal, no final do art. 75, normatizamos procedimento já adotado no processo orçamentário, determinando que as dotações correspondentes do anexo V sejam alocadas na proposta e na lei orçamentária em reserva de contingência, devendo ser remanejadas quando da implementação da autorização ali contida. Além disso, a proposição legislativa destinada a modificar o referido anexo deverá especificar um único item a ser alterado.

## 7 TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE

O projeto enviado pelo Poder Executivo contém capítulo novo e específico acerca da transparência e divulgação de dados da elaboração e execução do orçamento, agregando dispositivos dispersos no texto. Nosso Substitutivo aperfeiçoa e amplia o capítulo, de modo a atender os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação – LAI.

Com tal propósito, o Capítulo foi dividido em diversas seções que abrangem a publicidade sobre transferências a entidades privadas, transferências voluntárias, contratos e convênios, agentes públicos e despesas respectivas, além da elaboração e aprovação dos orçamentos. Foram enquadradas nessas seções as disposições sobre publicidade e divulgação que já se encontravam no texto original e que foram mantidos.

No que tange à publicidade sobre **transferência a entidades privadas**, nosso texto passa a exigir a divulgação da ação e subtítulo orçamentários por meio dos quais são transferidos os recursos, além do valor alocado e executado nos três últimos exercícios financeiros, obtendo-se assim a série histórica das transferências orçamentárias para cada entidade. Devem ser divulgados, ainda, os critérios de seleção de cada entidade, as correspondentes prestações de contas e a estrutura remuneratória dos respectivos dirigentes.

Em relação às **transferência voluntárias** da União para os estados e municípios, os órgãos e entidades federais responsáveis divulgarão e manterão atualizado os critérios para redução ou ampliação dos limites da contrapartida, os utilizados na liberação dos recursos, além da demonstração dos valores executados acumulados no exercício por ente da Federação, classificados por programa e ação. Estamos prevendo, ainda, a divulgação das exigências aos entes da Federação para recebimento das transferências, incluindo as que demandam comprovação por esses entes.

Quanto à divulgação sobre **contratos, convênios e instrumentos congêneres**, além da disponibilização dos editais, estamos prevendo a publicação da relação dos contratados e conveniados, com os respectivos valores pagos nos últimos anos, bem assim da íntegra dos contratos e convênios, termos ou instrumentos congêneres vigentes, exceto os sigilosos, nos termos da legislação.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

No que tange ao **peçoal do serviço público**, mantivemos e aperfeioamos os dispositivos da PLDO, para o cumprimento do que dispõe a Lei de Acesso à Informação e às demais normas vigentes. Esclarecemos que o PLDO estabelece uma norma padronizada sobre o tema, não impedindo especificações e adequações que cada Poder e órgão julgar conveniente.

Assim, além da publicação nas páginas na internet dos respectivos órgãos, do nome do servidor, cargo e função, lotação, ato de nomeação ou contratação, acrescentamos os dados sobre o tempo de serviço no cargo e no setor público (art. 101-G). De outro lado, devem ser publicadas também as tabelas remuneratórias completas que decorrem do exercício dos cargos e funções públicas (art. 101-H).

Além disso, atendemos as demandas no sentido de facilitar a análise do conjunto dos gastos, determinamos a publicidade de resumos e estatísticas, bem assim o total de cargos efetivos, comissionados e de funções ocupadas, por órgão unidade administrativa, com os respectivos gastos mensais.

Na parte final, exigimos que as entidades do **serviço social autônomo** divulguem seus orçamentos em local de fácil acesso, além da execução das respectivas receitas e despesas, além da tabela de remuneração dos seus dirigentes e membros dos corpos técnicos.

No Capítulo relativo a **débitos judiciais**, acolhemos emendas que externam a preocupação com a correta publicidade de suas informações. Assim, inserimos no art. 28 do PLDO determinação para que o beneficiário das dotações orçamentárias relativas a precatórios e requisições de pequeno valor tenha conhecimento da liberação dos recursos. Ademais, inserimos no art. 102, § 1º, inciso III, previsão de publicação pela CMO da relação de **precatórios** constantes da LOA, como já foi efetivado neste exercício por iniciativa de seu Presidente. Assim, a divulgação dará maior segurança ao cidadão acerca de seus direitos.

No art. 100, § 1º, determinamos que os **cidadãos e as entidades sem fins lucrativos**, credenciados segundo requisitos estabelecidos pelos órgãos gestores dos sistemas, poderão ser habilitados para acesso amplo a consulta aos sistemas e cadastros da União, incluindo o SIAFI e outros sistemas.

## 8 SAÚDE – LEI COMPLEMENTAR Nº 141, DE 2012

Com a regulamentação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000 (Emenda do Piso da Saúde), pela Lei Complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141, de 2012), foi eliminada a necessidade de a LDO definir “ações e serviços públicos de saúde” para fins de cumprimento da norma constitucional.

A citada lei, entretanto, elencou diversas diretrizes, exigências e condições para que uma despesa pudesse vir a ser considerada na apuração do piso constitucional, como a necessidade de o gasto se destinar a “serviço ou ação de acesso universal, igualitário e gratuito” (cf. art. 2º, I, da LC 141, de 2012) e a impossibilidade de cômputo de “despesas relacionadas a determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população” (cf. art. 2º, III, da LC 141, de 2012), além do próprio enquadramento como ação de saúde para fins de apuração do piso (cf. os arts. 3º e 4º da LC 141, de 2012). Dessa forma, é importante que as disposições da nova lei complementar encontrem reflexo na



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

despesa pública, o que exige a identificação das “ações e serviços públicos de saúde” que serão consideradas para fins da EC nº 29, de 2000.

Além disso, a citada lei complementar prevê, em seu art. 25, que “eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos deve ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência”. Portanto, além de identificar as ações passíveis de cômputo no piso, será necessário identificar também a que exercício se referem às “ações e serviços de saúde” previstas no orçamento. Tal situação reforça a importância de identificar o piso da saúde no projeto e na lei orçamentária.

Em nosso substitutivo, propomos que a regulamentação da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, disponha sobre a identificação, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, dos créditos que comporão o piso de aplicação mínima em saúde e de exercício a que se refere tal aplicação.

Julgamos importante fazer constar, em nosso Substitutivo, que comporão a programação do Ministério da Saúde eventuais recursos decorrentes de medidas judiciais da União para ressarcimento de despesas com o tratamento de usuários de fumo e tabaco. A inserção tem como objetivo, além de prever a destinação para o setor saúde, chamar a atenção para a importância da União tomar todas as medidas judiciais cabíveis para o ressarcimento ao SUS das despesas com o tratamento de usuários de fumo e tabaco, a exemplo do que ocorreu em outros países. Conforme os autores da emenda, estudo realizado com o apoio da Fundação Oswaldo Cruz mostra que o Brasil gastou, no ano passado, R\$ 21 bilhões de reais no tratamento de pacientes com doenças relacionadas ao cigarro, valor equivalente a cerca de 30% do Ministério da Saúde.

## 9 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

No capítulo relativo à estrutura e à organização dos orçamentos, diversos pontos merecem ser destacados. Um desses pontos diz respeito à subfunção, a qual, desde 2005, tem sido definida pelas leis de diretrizes orçamentárias da seguinte forma:

“A subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, **mesmo que a atuação se dê mediante a transferência de recursos à entidade pública ou privada.**” (§ 9 do art. 4º da LDO 2012)

Ocorre que o PLDO 2013 retirou a parte final do dispositivo, acima destacada. A alteração proposta não favorece a identificação, no âmbito de cada função, das áreas em que a União aplica seus recursos, quando a aplicação se der a partir de transferências a entidades públicas e privadas.

Não consideramos adequado que diversas áreas da atuação governamental, no âmbito da saúde, educação, cultura, esporte, assistência social, ciência e tecnologia, sejam identificadas como sendo referentes à subfunção “Transferências”. Por essa razão, consideramos indispensável manter o texto da LDO vigente.

Outro ponto diz respeito à perceptível tendência de se elaborar o orçamento da União com ações orçamentárias mais genéricas. O Poder Executivo já havia revelado essa



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

tendência quando enviou o projeto de lei relativo ao PPA 2012-2015 detalhado, não em ações orçamentárias, mas em iniciativas. Referidas iniciativas representam, em essência, ações mais abrangentes do que as tradicionais ações que constaram de PPAs anteriores.

Por essa razão, preocupamo-nos em determinar que a remodelagem do conjunto de ações orçamentárias que porventura ocorra na elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2013 não dificulte a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais, como gastos em educação e saúde.

O processo em curso de reestruturar as ações prevê o seu detalhamento, na execução orçamentária, em **planos orçamentários**. Diante disso, e tendo em vista que o detalhamento durante a execução orçamentária pode fornecer informações hoje não disponíveis, o Substitutivo que apresentamos requer que os planos orçamentários permitam, na execução orçamentária, a identificação de programas governamentais que não correspondam às denominações constantes da lei orçamentária.

Para evitar que as ações orçamentárias tendam a se tornar mais genéricas em prejuízo do acompanhamento das políticas sociais, determinou-se que os planos orçamentários devem facilitar o monitoramento dessas ações, em especial no que se refere às ações voltadas redução das desigualdades sócias, étnico-racial e de gênero.

Quanto à necessidade de dotações em categorias de programação específicas no orçamento da União, o Substitutivo determina a especificação das contribuições e anuidades a organismos nacionais com valor acima de R\$ 1 milhão.

### 10 REMANEJAMENTO ENTRE GRUPO NATUREZA DE DESPESA (GND)

O Poder Executivo propôs, no art. 37, § 1º do PLDO 2013, que as alterações entre os Grupos Natureza de Despesa - GND, de acordo com as necessidades da execução, viessem a ser consideradas como meramente acessórias, não mais exigindo crédito adicional.

O tema é antigo e recorrente. Na elaboração da Lei 4.320, de 1964, o Congresso Nacional, ao prever que o orçamento fosse discriminado por elemento de despesa, rejeitou veto oposto pelo Poder Executivo. O mérito da despesa altera-se, sem dúvida, ao se migrar, por exemplo, de outras despesas correntes para investimento e vice-versa. A Constituição, em várias situações, dá tratamento diferenciado entre despesas correntes e de capital.

Não sendo o GND mero elemento acessório e de caráter indicativo, deve ser motivo de crédito adicional e ter tratamento diferenciado em relação às demais alterações de elementos, meros detalhamentos de classificação de dotações, quais sejam: esfera orçamentária, fonte de recurso, modalidade de aplicação - MA; identificador de uso - IU; e identificador de resultado primário - RP. Tais elementos podem ser alterados de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo e observadas algumas condições de que trata a LDO. Nesse sentido, suprimimos a faculdade pretendida no PLDO 2013 de alteração de GND por simples ato administrativo, sem prévia autorização legislativa.

O disciplinamento de tais alterações já é objeto de autorização expressa no texto das leis orçamentárias, como a LOA 2012, que em seu art. 4º, II e V, permite remanejamento, no mesmo subtítulo, entre os GNDs 3 (despesas correntes), 4 (investimento) e 5 (inversões



## **CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

financeiras) de até 30% e ilimitada entre os GnDs 2 (juros e encargos da dívida) e 4 (amortização da dívida).

### **11 FISCALIZAÇÃO E CUSTOS DE OBRAS E SERVIÇOS**

Os capítulos do projeto de lei que tratam da fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves e dos custos de obras e serviços sofreram poucas alterações no PLDO em relação à lei vigente, o que é positivo do ponto de vista da estabilização das normas sobre essas importantes matérias.

Isso não obstante, acolhemos as emendas que propuseram a supressão do § 9º do art. 101 do Projeto de Lei, por entendermos que esse parágrafo, ao dispor expressamente que os §§ 1º ao 8º do art. 101 não se aplicariam aos recursos objeto de transferências voluntárias, reduzia o controle dos recursos federais transferidos a estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Além disso, afastaria o Congresso Nacional da elaboração da edição dessas normas de controle, que passariam a ser feitas por ato conjunto dos Ministros do MPOG, do MF e da CGU.

Após ouvir o Tribunal de Contas da União - TCU, acatamos sugestão de suprimir a expressão “referência” (de custo global de referência) do caput do art. 101, para evitar o entendimento de que a norma se aplicaria apenas ao orçamento base da licitação, não incluindo o orçamento das licitantes e o contratual.

Ainda por sugestão do TCU, incluímos dois novos parágrafos ao art. 101, com o objetivo de regular situações específicas de incidência do BDI – Benefícios e Despesas Indiretas, tema sempre controverso na elaboração dos orçamentos-base das licitações.

Assim, o novo § 12 estabelece que, se comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

Já o novo § 13 dispõe que, no caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a Administração Pública ou que tenham projetos, fabricação e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação regular e contínua, nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, excetuando-se à regra prevista no parágrafo 12.

Ambos os parágrafos reconhecem a possibilidade de existirem itens específicos do orçamento-base que devem ser examinados de maneira diferenciada pelos gestores, dada sua natureza ou características singulares, sempre com o objetivo de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.

### **12 DAS EMENDAS APRESENTADAS**

O quadro a seguir apresenta o resumo dos pareceres dado às emendas apresentadas, por parte do projeto emendada e tipo de parecer.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

### RESUMO DAS PROPOSTAS DE PARECER ÀS EMENDAS

Estrutura de texto	Pela Aprovação	Pela Aprovação Parcial	Pela Rejeição	Total Geral
Metas e Prioridades	102	572	246	920
Anexo II	0	1	1	2
Anexo III	35	3	19	57
Anexo IV	0	0	70	70
Anexo V	0	0	591	591
Corpo da lei	314	538	1630	2482
<b>Total Geral</b>	<b>451</b>	<b>1114</b>	<b>2557</b>	<b>4122</b>

Fonte: SELDOR

Quanto à composição, em decorrência da aprovação parcial ou integral das emendas, o Anexo de Metas e Prioridades será integrado por 211 ações.

É o Relatório.



## **CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Relatório do Projeto de Lei nº 3, de 2012 – PLDO 2013

### **II. VOTO**

Nesse sentido, propomos a aprovação do Projeto de Lei nº 3, de 2012-CN, e das emendas a ele apresentadas, conforme proposta de parecer em anexo, nos termos do Substitutivo.

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2012.

*Senador ANTONIO CARLOS VALADARES*

**Relator do PLDO 2013**