



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF



Relatório apresentado

PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL PARA 2020/2023

(Projeto de Lei nº 21/2019-CN)

Senador Marcelo Costa e Castro - MDB/PI (Presidente)
Senador Oriovisto Guimaraes - PODE/PR (Relator)



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

PARECER

PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

PL Nº 21, DE 2019 - CN

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	2
1.1	INTRODUÇÃO	2
1.2	ASPECTOS GERAIS	2
1.3	ESTRUTURA E METODOLOGIA DO PLPPA 2020-2023	3
1.4	PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS	6
1.5	SÍNTESE DOS PROGRAMAS	6
1.5.1	Programas Finalísticos	6
1.5.2	Programas de Gestão e Manutenção	13
1.6	CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLPPA 2020-2023	13
2	ANÁLISE DO PROJETO	16
2.1	EMENDAS APRESENTADAS	16
2.2	ACOLHIMENTO DAS EMENDAS	16
2.3	EMENDAS DE RELATOR	19
2.4	PRIMEIRA INFÂNCIA	20
2.5	O ATENDIMENTO ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	21
2.6	SUBSTITUTIVO DO TEXTO DA LEI	21
3	VOTO	22



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Parecer sobre o Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN,
que “*institui o Plano Plurianual da União para o
período de 2020 a 2023*”

RELATOR: Senador ORIOVISTO GUIMARÃES

1 RELATÓRIO

1.1 INTRODUÇÃO

O Presidente da República, em atendimento ao disposto no artigo 165, § 1º, da Constituição, enviou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 396, de 2019, o Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, que institui o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023).

Designado Relator do Projeto, coube-nos a honrosa tarefa de propor parecer sobre a apreciação do projeto de lei, conforme previsto no art. 102 da Resolução nº 1, de 2006-CN, e de acordo com o Parecer Preliminar aprovado, que fixou condições, restrições e limites, bem como as orientações básicas referentes à estrutura e ao conteúdo do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023.

Os parlamentares, comissões e bancadas estaduais, com o propósito de aperfeiçoar o projeto em análise como instrumento de planejamento e definição das políticas públicas do governo federal, apresentaram 542 (quinhentas e quarenta e duas) emendas ao Plano.

Este Relatório apresenta informações acerca do modelo e da estrutura de planejamento propostos pelo Poder Executivo, dispõe sobre o acolhimento de emendas à proposição e apresenta Substitutivo ao texto do Projeto.

1.2 ASPECTOS GERAIS

A Lei do Plano Plurianual (PPA), nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Segundo as normas em vigor, o Projeto de Lei do PPA (PLPPA) é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PLPPA 2020-2023), cujo lema é “Planejar, Priorizar, Alcançar”, foi enviado tempestivamente, acompanhando a Mensagem nº 396/2019-CN, e tramita na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Também em



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

atendimento às normas transitórias dispostas no ADCT, art. 35, § 2º, I, deve ser apreciado pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa de 2019.

De acordo com o Poder Executivo, o Plano foi elaborado tendo em vista a incorporação de três aspectos: simplificação, explicitando no projeto de lei apenas o previsto na Constituição; realismo fiscal, decorrente do arcabouço legal vigente e do contexto atual de restrição de recursos públicos; e integração com os planejamentos estratégicos dos ministérios e com a avaliação de políticas públicas, permitindo efetivar o ciclo orçamentário no governo federal.

Conforme a Mensagem, o contexto para implementação do PPA, no período de 2020 a 2023, considera a recuperação gradual da economia brasileira e a busca pela consolidação das condições para o desenvolvimento do País. Assim, a continuidade do ajuste fiscal e das reformas estruturais, com controle dos gastos públicos no longo prazo, e arrefecimento da inflação convergindo para o centro da meta, são fatores que ajudam a propiciar um novo ambiente para retomada da atividade econômica e geração de emprego e renda a partir de 2020.

1.3 ESTRUTURA E METODOLOGIA DO PLPPA 2020-2023

O PLPPA 2020-2023 traz uma mudança estrutural em relação aos modelos anteriores. Nesse contexto, o projeto apresenta duas dimensões principais: estratégica, composta por eixos estratégicos, diretrizes e temas; e tática, composta por programas, objetivos, metas e indicadores. Por sua vez, de forma complementar, tem-se a dimensão operacional, associada às ações orçamentárias, detalhadas nas leis orçamentárias anuais, bem como ações não orçamentárias, alinhadas ao planejamento estratégico de cada ministério para fins de monitoramento e avaliação dessas ações.

De forma esquemática, apresenta-se a nova estrutura do plano plurianual:

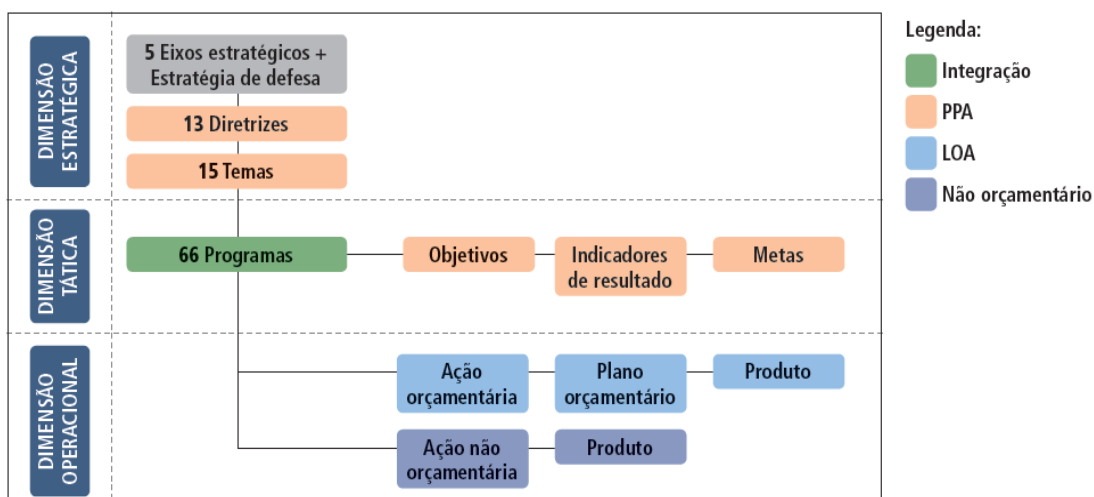


Figura 1 Estrutura do PLPPA 2020-2023.

No âmbito da dimensão estratégica, os 5 Eixos Estratégicos, bem como a Estratégia de Defesa, podem ser sintetizados como se segue:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

- a. **Eixo Institucional:** assegurar que o Estado brasileiro se modernize de forma contínua, aplicando as melhores técnicas, ferramentas e estratégias para exercer suas competências e maximizar o impacto da sua atuação na sociedade. Esse Eixo associa-se, ainda, à formulação de estratégias orientadas para o combate ao crime organizado e à violência.
- b. **Eixo Social:** promover a formulação, implementação e gestão de políticas públicas destinadas a elevar o nível de bem-estar da população brasileira, contribuindo de forma efetiva para: i) redução de desigualdades sociais; ii) promoção e acesso à educação de qualidade; iii) excelência na provisão dos serviços de saúde; e iv) fortalecimento da cidadania; v) valorização da primeira infância com a proteção necessária à criança e ao adolescente.
- c. **Eixo Ambiental:** garantir a sustentabilidade dos recursos naturais, conciliando o progresso econômico com a preservação do meio ambiente. A proteção patrimônio ambiental nacional é considerada essencial para assegurar utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas, bem como para viabilizar o desenvolvimento sustentável.
- d. **Eixo Econômico:** zelar pela integridade dos fundamentos da economia brasileira, com foco no crescimento econômico e na estabilidade fiscal e monetária. O eixo econômico incentiva o empreendedorismo, o fortalecimento da produtividade e a construção de soluções conjuntas e integradas entre o setor público e a iniciativa privada.
- e. **Eixo de Infraestrutura:** com o intuito de destravar os gargalos logísticos do País e prover as condições essenciais de transporte, energia e mineração, priorizam-se investimentos públicos de forte impacto regional e local, capazes de alavancar o desenvolvimento nacional e promover redução das desigualdades territoriais.
- f. **Estratégia de Defesa:** visa a garantir a soberania nacional por meio da proteção do território e da preservação do patrimônio nacional, que são fatores essenciais para assegurar a prevalência da paz e da segurança.

As diretrizes constituem as orientações prioritárias do governo, alinhadas aos objetivos a serem alcançados durante a vigência do novo PPA. Por sua vez, os temas são relacionados à nova estrutura institucional ou organizacional do governo, correspondendo às principais áreas setoriais mobilizadas para o alcance dos objetivos propostos.

Na dimensão tática (programas, objetivos e metas), o Programa representa o conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento.

Por sua vez, o Objetivo corresponde à declaração de resultado a ser alcançado que expressa em seu conteúdo o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade e a Meta é a declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo.

Em termos de metodologia, os Programas não são traduzidos em ações orçamentárias, as quais permanecerão discriminadas nas leis orçamentárias anuais. Todos os Programas constantes do PLPPA 2020-2023 estarão expressos nas leis



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional. Entretanto, não constam do projeto os programas destinados exclusivamente às ações orçamentárias do tipo operação especial, os quais farão parte apenas da LOA.

As leis orçamentárias anuais explicitarão as vinculações entre ações orçamentárias e os Programas do PPA para 2020-2023. Cada ação orçamentária estará vinculada a um único Programa, exceto as ações padronizadas.

Os Programas dividem-se em duas categorias: Finalísticos e de Gestão, assim definidos:

I - Programas Finalísticos: conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias de unidade responsável, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivos e metas; e

II - Programas de Gestão: conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionados à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

Somente os Programas Finalísticos contêm Unidade Responsável, Objetivo, Meta e Indicador. Cada Programa Finalístico reflete um objetivo, que é quantificado por uma meta e aferido por um indicador.

O Indicador é um instrumento gerencial que permite a mensuração de desempenho de programa em relação à meta declarada. O PLPPA 2020-2023 apresenta o valor esperado para os indicadores ao final do período do Plano.

Os recursos orçamentários são segregados nas esferas Fiscal e da Seguridade e na esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas. Os recursos não orçamentários compreendem os Gastos Tributários, Créditos e Demais Fontes.

Os Investimentos Plurianuais Prioritários correspondem ao conjunto de investimentos selecionados que impactam programas finalísticos em mais de um exercício financeiro. Os critérios para a seleção foram:

- Execução financeira acumulada superior a vinte por cento de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; ou
- Conclusão até 2023.

Também são apresentados os investimentos plurianuais das empresas estatais não dependentes, que abrangem as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, cujas programações não constem integralmente do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social.

Para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal, o investimento plurianual, para o período de 2020 a 2023, está incluído no Valor Global dos Programas e será detalhado na lei orçamentária anual e leis de créditos adicionais para o ano de sua vigência. O Valor Global não constitui limite à programação ou à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais ou nas de créditos adicionais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Por fim, cabe ressaltar que a Mensagem Presidencial que acompanha o Plano informa que a Primeira Infância é prioridade do governo para o quadriênio 2020-2023, porém não está reproduzida no texto do PLPPA 2020-2023 enviado ao Congresso Nacional. Em relação ao tema, consta o programa finalístico Atenção Integral à Primeira Infância (5024), com valor previsto de R\$ 1,6 bilhão para o período de 4 anos.

1.4 PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS

O Plano Plurianual para 2020-2023, proposto pelo Poder Executivo, tem seus programas distribuídos entre cinco eixos de governo e a estratégia de defesa. Os valores totais previstos para cada eixo são demonstrados a seguir:

Tabela 1 - Distribuição por Eixos no PLPPA 2020-2023

EIXO	Valores (em R\$ mil)	%
Intitucional	10.210.562	0,2%
Social	1.763.180.680	25,9%
Ambiental	139.857.971	2,1%
Econômico	4.465.891.959	65,6%
Infraestrutura	384.189.255	5,6%
Estratégia de Defesa	39.436.795	0,6%
Total PPA 2020-2023	6.802.767.222	100,0%

1.5 SÍNTESE DOS PROGRAMAS

1.5.1 PROGRAMAS FINALÍSTICOS

Na essência do Plano estão os 66 programas finalísticos, que são distribuídos dentre seus eixos, diretrizes e temas.

EIXO INSTITUCIONAL

DIRETRIZES:

- I. Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização dos serviços governamentais e redução do tamanho do Estado



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

- II. Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado
- III. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica
- IV. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família

TEMAS:

Tema 1: Transparência e Combate à Corrupção

Tema 10: Fortalecimento das Instituições Republicanas

Tema 13: Justiça e Segurança Pública

Programas Finalísticos do Eixo Institucional (em R\$ mil):

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
Controladoria Geral da União		423.534	4,1%
4004	Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	423.534	4,1%
Advocacia Geral da União		1.725.763	16,9%
4005	Proteção Jurídica da União	1.725.763	16,9%
Presidência da República		703.184	6,9%
4001	Comunicação Pública e Divulgação de Atos e Matérias do Governo Federal	703.184	6,9%
Ministério da Justiça e Segurança Pública		7.358.081	72,1%
5015	Justiça	682.996	6,7%
5016	Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	6.675.085	65,4%
Total		10.210.562	100,0%

EIXO SOCIAL

DIRETRIZES:

- IV. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família
- V. Priorização na qualidade da educação básica e a preparação para o mercado de trabalho
- VI. Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde
- VII. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

TEMAS:

Tema 3: Educação

Tema 4: Saúde

Tema 5: Assistência Social, Cultura e Esporte

Tema 6: Vínculos familiares e intergeracionais

Programas Finalísticos do Eixo Social (em R\$ mil):

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Educação		175.103.817	9,9%
5011	Educação Básica de Qualidade	93.356.719	5,3%
5012	Educação Profissional e Tecnológica	7.341.605	0,4%
5013	Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	70.861.379	4,0%
5014	Estatísticas e Avaliações Educacionais	3.544.114	0,2%
Ministério da Saúde		703.683.893	39,9%
5017	Assistência Farmacêutica no SUS	136.326.561	7,7%
5018	Atenção Especializada à Saúde	308.134.085	17,5%
5019	Atenção Primária à Saúde	203.279.332	11,5%
5020	Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	4.218.236	0,2%
5021	Gestão e Organização do SUS	10.419.969	0,6%
5022	Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	6.080.642	0,3%
5023	Vigilância em Saúde	35.225.068	2,0%
Ministério da Cidadania		829.058.132	47,0%
5024	Atenção Integral à Primeira Infância	1.599.605	0,1%
5025	Cultura	13.058.830	0,7%
5026	Esporte	3.628.496	0,2%
5027	Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	234.973.412	13,3%
5028	Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	120.177.791	6,8%
5029	Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas	72.002	0,0%
5030	Promoção da Cidadania	308.000	0,0%



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
5031	Proteção Social no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS	366.134.479	20,8%
5032	Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: cuidados, prevenção e reinserção social	297.360	0,0%
5033	Segurança Alimentar e Nutricional	88.808.157	5,0%
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos		55.334.838	3,1%
5034	Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para todos	55.334.838	3,1%
Total		1.763.180.680	100,0%

EIXO AMBIENTAL

DIRETRIZ:

VIII. Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais

TEMA:

Tema 14: Agropecuária e Meio Ambiente

Programas Finalísticos do Eixo Ambiental (em R\$ mil):

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento		137.636.118	98,4%
1040	Governança Fundiária	2.534.973	1,8%
1031	Agropecuária Sustentável	133.714.520	95,6%
2202	Defesa Agropecuária	584.193	0,4%
2203	Pesquisa e Inovação Agropecuária	802.432	0,6%
Ministério do Meio Ambiente		2.221.853	1,6%
1058	Mudança do Clima	1.152.571	0,8%
1041	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	1.050.701	0,8%
1043	Qualidade Ambiental Urbana	18.581	0,0%
Total		139.857.971	100,0%



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

EIXO ECONÔMICO

DIRETRIZES:

- VII. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho.
- VIII. Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais.
- IX. Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, visando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento
- X. Simplificação do sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional.
- XI. Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do estado na economia.
- XII. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica.

TEMAS:

Tema 2: Nova Previdência e Política Fiscal solvente

Tema 8: Ciência e Tecnologia e Comunicações

Tema 10: Fortalecimento das instituições republicanas

Tema 11: Produtividade e Competitividade, com geração de oportunidades e empregos

Tema 12: Desenvolvimento Regional e Territorial

Tema 15: Política Externa e Comércio Exterior

Programas do Eixo ECONÔMICO (em R\$ mil)

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Economia		3.508.557.406	78,6%
2214	Nova Previdência	2.923.044.398	65,5%
2215	Política Econômica e Equilíbrio Fiscal	17.485.913	0,4%
4003	Garantia de Estabilidade Monetária e Financeira	4.694.063	0,1%
2211	Inserção Econômica Internacional	20.045.159	0,4%
2212	Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	459.073.353	10,3%
2209	Brasil, nosso Propósito	26.103.936	0,6%
2213	Modernização Trabalhista e Trabalho Digno	57.974.423	1,3%
2210	Empregabilidade	136.161	0,0%
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações		72.724.182	1,6%



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

2208	Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	46.231.009	1,0%
2205	Conecta Brasil	4.013.987	0,1%
2204	Brasil na Fronteira do Conhecimento	19.196.737	0,4%
2207	Programa Espacial Brasileiro	487.799	0,0%
2206	Política Nuclear	2.794.650	0,1%
Ministério das Relações Exteriores		3.209.689	0,1%
2216	Política Externa	3.209.689	0,1%
Ministério do Turismo		653.889	0,0%
2223	A Hora do Turismo	653.889	0,0%
Ministério do Desenvolvimento Regional		880.534.156	19,7%
2217	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	318.270.067	7,1%
2222	Saneamento Básico	7.312.410	0,2%
2219	Mobilidade Urbana	31.790.619	0,7%
2221	Recursos Hídricos	6.550.917	0,1%
2220	Moradia Digna	514.739.249	11,5%
2218	Gestão de Riscos e Desastres - Defesa Civil	1.870.894	0,0%
Presidência da República		212.637	0,0%
2201	Brasil Moderniza	212.637	0,0%
Total		4.465.891.959	100,0%

EIXO DE INFRAESTRUTURA

DIRETRIZ:

XII. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada a redução da insegurança jurídica.

TEMA:

Tema 7: Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Programas do Eixo de INFRAESTRUTURA (em R\$ mil)

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério de Minas e Energia		319.143.303	83,1%
3001	Energia Elétrica	27.433.131	7,1%
3002	Geologia, Mineração e Transformação Mineral	159.775	0,0%
3003	Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	291.550.397	75,9%
Ministério da Infraestrutura		65.045.952	16,9%
3004	Aviação Civil	13.923.354	3,6%
3005	Transporte Aquaviário	31.889.689	8,3%
3006	Transporte Terrestre e Trânsito	19.232.909	5,0%
Total		384.189.255	100,0%

EIXO ESTRATÉGIA DE DEFESA

DIRETRIZ:

XIII. Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da Defesa Nacional, das Relações Exteriores e da Segurança Institucional.

TEMA:

Tema 9: Defesa

Tema 10: Fortalecimento das Instituições Republicanas

Programas da ESTRATÉGIA DE DEFESA (em R\$ mil)

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Defesa		39.010.902	98,9%
6011	Cooperação para o Desenvolvimento Nacional	566.702	1,4%
6012	Defesa Nacional	38.328.285	97,2%
6013	Oceanos, Zona Costeira e Antártica	115.915	0,3%
Presidência da República		425.893	1,1%
4002	Segurança Institucional	425.893	1,1%
Total		39.436.795	100,0%



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

1.5.2 PROGRAMAS DE GESTÃO E MANUTENÇÃO

Além dos Programas Finalísticos, há um conjunto de seis Programas de Gestão e Manutenção, sendo um para cada ramo da Administração Pública, assim distribuídos:

Programa	
0030	Programa de Gestão e Manutenção da Defensoria Pública da União
0031	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo
0033	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário
0034	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo
0035	Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais

1.6 CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLPPA 2020-2023

A economia brasileira tem passado por uma forte recessão, que levou a um recuo do PIB entre 2015 e 2016, da ordem de 3,5% e 3,3%, respectivamente. Ocorreu, então, de o desequilíbrio fiscal motivar a elevação da taxa básica de juros, para financiamento das necessidades do setor público, queda decorrente dos investimentos, medida pela Taxa de Formação Bruta de Capital Fixo (TFBCF), elevação do desemprego e endividamento privado. Entre 2017 e 2019, a recuperação da economia não atendeu às expectativas do mercado, e o PPA 2020-2023, pois, ambienta-se em momento de transição.

Mais recentemente, paralelamente à dificuldade de o Governo promover as reformas que elegeu para conduzir as finanças públicas à sustentabilidade, outros eventos concorreram para obstar uma recuperação mais vigorosa da economia. No plano interno, houve frustração de safra em razão de adversidades climáticas. No plano externo, queda da produção e da exportação industrial como conseqüência do desastre ambiental em Brumadinho e, relativamente aos bens acabados, da crise econômica na Argentina, do conflito comercial entre Estados Unidos e China e da saída iminente do Reino Unido da União Europeia, que concorreram para refrear o ritmo de desenvolvimento econômico regional e global.

Para enfrentar o déficit público, reduzir a percepção de risco sobre a dívida e ampliar o espaço para o investimento, o Governo anunciou e empreendeu iniciativa, especialmente a propositura da nova Reforma da Previdência, recém aprovada no Congresso Nacional. Para melhorar o ambiente de negócios, buscou ampliar a liberdade



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

econômica e facilitou o acesso ao FGTS e ao PIS/PASEP. São medidas que ainda não lograram garantir a estabilidade macroeconômica, promover alocação mais eficiente dos recursos ou promover a concorrência e a inovação, mas o modelo de desenvolvimento ilustrado pela equipe econômica passa por essa trilha.

Especificamente para o período do Plano, outras medidas foram antevistas, a começar pela necessária Reforma Tributária, para reduzir a complexidade e os custos associados à prestação de informações tributárias pelo contribuinte e ao exercício do poder de polícia pelo Fisco. Opção liberalizante foi, em complemento, a concessão de serviços públicos de infraestrutura e a privatização de empresas estatais, não só com o fito arrecadatário, mas, principalmente, para racionalizar o processo alocativo. Consta anunciada, também, a revisão e redução dos subsídios e de demais incentivos fiscais, e uma reforma administrativa propondo a redução no número de carreiras do funcionalismo e mudanças nos critérios de progressão.

Ademais, iniciou-se a tramitação pelo Senado Federal no início de novembro de um conjunto de medidas para controle de despesas mirando a melhoria da situação fiscal da União, Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que prevê o compartilhamento de 400 bilhões de reais com os entes regionais, e o uso dos superávits de fundos públicos para pagamento da dívida pública. Tal conjunto é formado por três propostas de emenda constitucional: PEC do Pacto Federativo, PEC Emergencial e PEC dos Fundos Públicos. Elas compõem o que o governo batizou de “Plano mais Brasil-Transformação do Estado”, tendo como princípio a prometida desvinculação, desindexação e desobrigação das receitas.

Na proposta do PPA para 2020-2023, os parâmetros macroeconômicos adotados estão dispostos a seguir:

Tabela 2 - Projeções da Variáveis Macroeconômicas no PLPPA 2020-2023

Discriminação	Observado	Projeção*				
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB: Variação % Anual	1,1	0,8	2,2	2,5	2,5	2,5
IPCA: Var. % acumulada ao ano	3,7	3,8	3,9	3,7	3,7	3,8
Taxa Câmbio: R\$/US\$ média anual	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9
Taxa SELIC (% ano): média anual	6,5	6,2	5,6	7,0	7,5	7,5

* Projeções Grade de Parâmetros Macroeconômicos de 10/07/2019.

Fonte: Mensagem nº 396, de 2019; fonte primária e elaboração: SPE/ME.

Na avaliação do Governo, a taxa de crescimento do PIB, com viés de alta, será consistentemente crescente e garantirá a redução do desemprego e a majoração do poder de compra. A projeção da taxa SELIC para 2020 tem amparo na pesquisa FOCUS de 5 de julho de 2019. Para o mercado, ela tenderá a alcançar o seu menor



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

valor histórico no ano que vem. Adiante, com a retomada da atividade econômica, o Governo projeta que ela se estabilize entre 7 e 7,5%.

Sobre o cenário fiscal, a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e as vinculações de receitas promoveram uma escalada de gastos que comprometeu o resultado primário. Em relação ao PIB, foi ele deficitário em 1,8% em 2017 e em 1,7% em 2018. Com o Novo Regime Fiscal, a contenção das despesas levará a que eventualmente se reconduza ao equilíbrio, especialmente por condicionar a ampliação de outras despesas obrigatórias. Isso, naturalmente, tem fronteira na expansão da receita pública, o que poderá ser promovido, a dois lados, pelo aquecimento da economia e pela redução dos incentivos fiscais. Com o déficit nominal também em queda, reduz a necessidade de financiamento do setor público e o endividamento fica controlado, como relação com a atividade econômica.

Essa foi a aposta do Governo, que apresenta os principais parâmetros fiscais na forma seguinte:

Tabela 3 - Cenário Fiscal de Referência no PLPPA 2020-2023

Parâmetros da Política Fiscal	Projeções PPA 2020-2023 (em % do PIB)			
	2020	2021	2022	2023
Resultado Primário do Governo Central	- 1,63	- 0,84	- 0,36	0,20
Resultado Nominal do Setor Público não-Financeiro	- 6,5	- 6,1	- 6,1	- 5,5
DLSP	61,9	64,1	66,2	67,3
DBGG	81,9	82,8	83,5	83,4

Fonte: Mensagem nº 396, de 2019; Fonte primária: SOF/ME e STN/ME; Elaboração: SPE/ME.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

2 ANÁLISE DO PROJETO

2.1 EMENDAS APRESENTADAS

Consideradas as emendas de Relator, foram apresentadas 548 emendas ao Projeto, dentre as quais 154 tratavam de emendas de texto e 394 tratavam de emendas à despesa, nos termos em que dispôs os itens 2.3.2.1 e 2.3.2.2 do Parecer Preliminar.

Tabela 4 - Número de emendas de iniciativa, por autor e por tipo de emenda

Autor	Texto	Despesa
Bancada estadual	8	65
Comissão da Câmara	32	49
Comissão do Senado	8	33
Comissão do Congresso	2	5
Deputado	89	174
Senador	11	66
Relator Geral	4	2
Total	154	394

2.2 ACOLHIMENTO DAS EMENDAS

A demanda de recursos por meio de emendas ultrapassou R\$ 100 bilhões. Entretanto, em face do cenário macroeconômico expressivamente restritivo, afigura-se medida de responsabilidade fiscal pertinente a não alocação de recursos adicionais, decorrentes de emendas parlamentares, aos inicialmente previstos pelo Poder Executivo para 2020, viabilizando inclusive a obrigatória compatibilidade entre os instrumentos PPA e LOA. O PL 22/2019-CN, Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 (PLOA 2020), tramita paralelamente ao do PLPPA 2020-2023, de forma que julgamos oportuno centralizar no PLOA 2020 as alterações para o exercício de 2020 efetuadas naquele projeto para ajustes nos valores do PPA.

Desse modo, facultamos no texto legal do plano a possibilidade desse ajuste ser efetuado pelo Poder Executivo. Importa esclarecer que não há óbice para eventuais acréscimos de autorizações orçamentárias na LOA de 2020, na medida em que os valores constantes do Plano não constituem limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.

Não obstante, os valores demandados para expansão dos programas finalísticos, no período do PPA, serão alocados no triênio 2021-2023. Nada obstante, o espaço fiscal reservado a cada um deles foi observado para o acolhimento das emendas apresentadas para contemplar investimentos plurianuais para o quadriênio de vigência do PPA. Nessa seara, as emendas acatadas para investimentos prioritários foram reunidas em seção específica do Anexo III, tendo em vista a vigência e a limitação promovida pelo Novo Regime Fiscal. Nessas condições, das emendas para inclusão de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

investimentos prioritários, foram aprovadas integral ou parcialmente 216 proposições, totalizando R\$ 37,5 bilhões.

No que se refere às emendas de programas, procuramos manter a lógica desenvolvida para o Plano, com a manutenção de uma estrutura programática reduzida. Não houve criação de programas novos em respeito ao espaço fiscal, mas tão somente desmembramentos de programas para reorganizar as políticas públicas de acordo com a agenda governamental.

Procuramos atender às sugestões de alterações de objetivos, sempre que apresentados todos os elementos necessários à sua caracterização.

Buscamos aproveitar ao máximo as emendas apresentadas, fazendo os ajustes técnicos necessários. Ademais, adotamos os seguintes critérios para análise:

1. Considerou-se inadmitida a emenda que:

- Conflitou com o dispositivo constitucional, legal ou regimental (art. 146 da Resolução 01/2006-CN);
- Conflitou com as determinações aprovadas no Parecer Preliminar;
- Tratou de matéria estranha ao objeto da lei (art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95/98); ou
- Tratou de matéria que não é competência da União.

2. Considerou-se prejudicada a emenda que:

- Propôs objeto semelhante ou contrário ao de dispositivo já existente; ou
- Propôs alteração em dispositivo suprimido por outra emenda.

3. Considerou-se rejeitada a emenda que:

- Propôs intervenção destoante da linha conceitual do projeto de lei; ou
- Propôs empreendimento passível de ser realizado em um único exercício financeiro.

4. Considerou-se parcialmente aprovada a emenda que:

- Propôs medida albergada por outra já existente de escopo mais amplo;
- Propôs empreendimento que apenas segmenta a localidade de outro já existente com localizador mais amplo; ou
- Recebeu ajuste de valor para adequação ao valor global do programa a que se refere.

Quanto às emendas que propuseram acréscimos de metas, procuramos atender às demandas parlamentares, mas sempre com a preocupação de não



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

comprometermos a coerência que deve existir entre as metas propostas, que são atributos dos objetivos. Especialmente quando se tratou de metas quantitativas, foi preciso um grande cuidado para que elas expressassem com razoabilidade os recursos alocados nos Programas.

A tabela 5, a seguir, sintetiza as decisões acerca de todas as proposições apresentadas, por tipo de emenda Sistema Lxor.

Tabela 5 - Acolhimento de emendas

Tipo de Emenda	PPA 2020-2023	
	Decisão Parecer	Qtd. Emendas
INVESTIMENTO PRIORITÁRIO	APROVADA	28
	APROVADA PARCIALMENTE	188
	INADMITIDA	96
	PREJUDICADA	11
	REJEITADA	7
	Subtotal	330
OBJETIVO	APROVADA	22
	APROVADA PARCIALMENTE	20
	INADMITIDA	3
	PREJUDICADA	7
	REJEITADA	10
	Subtotal	62
PROGRAMA	APROVADA	4
	APROVADA PARCIALMENTE	10
	INADMITIDA	24
	REJEITADA	34
	Subtotal	72
TEXTO DA LEI	APROVADA	7
	APROVADA PARCIALMENTE	50
	PREJUDICADA	11
	REJEITADA	16
	Subtotal	84
Total		548



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

2.3 EMENDAS DE RELATOR

Conforme ofício recebido do Ministério da Economia, que encaminhou solicitações de ajustes, conforme Nota Técnica - SEI nº 11/2019/CGINF/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (SEI nº 3887714), Nota Técnica SEI nº 3313/2019/ME (SEI nº 4182854), Nota 02551/2019/GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU (SEI nº 4231504) e Nota 02581/2019/GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU (SEI nº 4231494), foram realizadas seis emendas de relator, conforme abaixo:

Emenda 1 de Relator: Ajuste nos valores para 2021-2023 do Programa 4003 - Garantia da Estabilidade Monetária e Financeira.

(em R\$ mil)

Programa	Elemento	Valor PL	Valor Ajustado
4003	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	190.595	197.885
	Despesas Correntes	113.631	120.661
	Despesas de Capital	76.964	77.224
	Total Valor 2021-2023	3.544.202	3.551.492
	Valores Globais	4.694.063	4.701.353

Emenda 2 de Relator: Ajuste nos valores para 2021-2023 do Programa 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento.

(em R\$ mil)

Programa	Elemento	Valor PL	Valor Ajustado
5016	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	4.928.450	4.921.160
	Despesas Correntes	3.409.428	3.402.398
	Despesas de Capital	1.519.022	1.518.762
	Total Valor 2021-2023	4.928.450	4.921.160
	Valores Globais	6.675.085	6.667.794

Emenda 3 de Relator: Ajuste no Programa 2214 - Nova Previdência no valor do item “Valor previsto ao final do PPA” de “71,60” para “67,40”.

Emenda 4 de Relator: Ajuste no nome do Programa 2218 de “Gestão de Riscos e Desastres (Defesa Civil)” para “Gestão de Riscos e de Desastres”.

Emenda 5 de Relator: Ajuste no indicador de desempenho e consequentemente na meta 0500 do Programa 3001 - Energia Elétrica.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

- Alterar a descrição da meta de “Manter o Índice de Abastecimento de Energia Elétrica entre 1,00 e 1,20” para “Manter em 100% o Índice de Expansão da Geração”;
- Alterar a Unidade de medida de “unidade” para “percentual”;
- Alterar o Descritor de desempenho de “Índice de abastecimento de energia elétrica” para “Índice de Expansão da Geração (IEG)”;
- Alterar a Linha de base de “1,18” para “-”;
- Alterar a Data de referência de “31/12/2018” para “-”;
- Alterar o valor da Meta até 2023 de “1,20” para “100%”.

Além dos atendimentos às solicitações do Poder Executivo, foi necessária emenda para distribuir recursos para dois programas fruto de desmembramento: 6015 - Educação Infantil, em atendimento às emendas 27760004 e 50050006, e 6016 - Educação Especial, conforme emenda 50050007.

Emenda 6 de Relator: Ajuste nos valores para 2021-2023 do Programa 5011 - Educação Básica de Qualidade.

(em R\$ mil)

Programa	Elemento	Valor PL	Valor Ajustado
5011	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	32.195.501	24.146.626
	Despesas Correntes	29.650.541	22.237.906
	Despesas de Capital	2.544.960	1.908.720
	Total Valor 2021-2023	70.836.513	53.127.386
	Valores Globais	93.356.719	70.017.540

2.4 PRIMEIRA INFÂNCIA

Ações para a primeira infância no Brasil são recentes. A princípio, a iniciativa coube ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com a aprovação do Plano Nacional pela Primeira Infância por meio da Lei nº. 12.722/2012, que estabeleceu o Brasil Carinhoso no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Essa agenda ampliou-se a partir da publicação do Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº.13.257, de 8 de março de 2016. O Marco Legal coloca as crianças de zero a seis anos como prioridade para programas sociais do governo, na esteira de estudos que atestam a importância da primeira infância para o desenvolvimento integral do indivíduo, para o desenvolvimento cerebral e das habilidades psicomotoras que são adquiridas pelo simples ato de brincar.

O Brasil foi o primeiro país da América Latina a aprovar um marco legal com essas características, mas não se ateu à aludida norma, pendente que estava de densidade executiva. Ainda em 2016, por meio o Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, foi instituído o Programa Criança Feliz, com a finalidade de promover o



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida.

O PLPPA 2020-2023 trouxe essa visão às políticas voltadas para a primeira infância. Vários programas de governo espelham a importância conferida à criança brasileira. De acordo com a Mensagem Presidencial, o Programa Atenção Integral à Primeira Infância, apresenta meta ambiciosa, pois pretende ampliar o atendimento de crianças (da gestação até os 6 anos) dos atuais 357 mil beneficiários para 3 milhões até o ano de 2023, quando ultima o horizonte indicativo do Plano na orientação de políticas públicas.

Esta relatoria entende e valoriza as ações direcionadas à primeira infância, fundamentais para o desenvolvimento do País. Nesse contexto, apesar do cenário fiscal desfavorável, viabilizamos o acolhimento de uma emenda que visa a ampliação dos recursos para o período de vigência do PPA, garantindo, dessa forma, que os recursos necessários à ampliação do atendimento estejam programados para os exercícios financeiros de referência.

2.5 O ATENDIMENTO ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

O § 1º do art. 165 da Constituição dispõe sobre o conteúdo do PPA. Estabelece tal dispositivo que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. O Projeto encaminhado pelo Executivo atende a este regramento constitucional e também às demais normas que tratam direta ou indiretamente da matéria.

2.6 SUBSTITUTIVO DO TEXTO DA LEI

O texto da lei que esta Relatoria ora apresenta mantém, em linhas gerais, a proposta encaminhada pelo Executivo. As alterações promovidas foram feitas no sentido de aperfeiçoar a redação e incorporar emendas parlamentares apresentadas com o propósito de promover o equilíbrio fiscal como diretriz de planejamento e assegurar mecanismos de governança que reforcem o alinhamento estratégico entre o PPA e os planos nacionais, setoriais e regionais.

Por fim, optamos por robustecer a atribuição do Ministério da Economia para definir o modelo de gestão do PPA, aí compreendendo as etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão do Plano, com a inclusão e fortalecimento da participação social. Assim, restou oportuno o aperfeiçoamento dos dispositivos que definem aspectos de monitoramento e avaliação do Plano, cabendo ao Poder Executivo a incumbência da regulamentação complementar que preveja um modelo completo e substantivo de gestão do Plano.



CONGRESSO NACIONAL

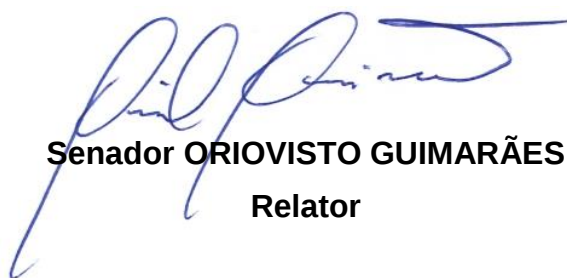
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

3 VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, conforme anexos, nos termos do Substitutivo que estamos apresentando, e das emendas indicadas nos apensos a este relatório.

Sala da Comissão, 6 de dezembro de 2019.



Senador ORIOVISTO GUIMARÃES
Relator