Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONGRESSO NACIONAL

PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL

PARA 2016-2019

(Projeto de Lei nº 06/2015-CN)

RELATÓRIO PRELIMINAR APRESENTADO COM EMENDAS

ALTERADO

(Aprovado na 12ª Reunião extraordinária da CMO, em 04/11/2015)

Presidente: Senadora ROSE DE FREITAS (PMDB/ES)

Relator: Deputado ZECA DIRCEU (PT/PR)

RELATÓRIO PRELIMINAR COM EMENDAS DO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 PL Nº 06, DE 2015- CN

SUMÁRIO

I – RELATÓRIO 2
1 PARTE GERAL 2
1.1 INTRODUÇÃO 2
1.2 O MODELO DE PLANEJAMENTO E A ESTRUTURA DO PLANO 3
1.2.1 PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS 8
1.3 CONTEÚDO DO TEXTO E INOVAÇÕES NO PROJETO DE LEI DO PPA 2016-2019 10
1.4 AÇÕES PRIORITÁRIAS 10
1.5 CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 12
1.6 PRINCIPAIS ÁREAS DE GOVERNO 155
1.6.1 POLÍTICAS SOCIAIS 155
1.6.2 POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA 17
1.6.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL 188
1.6.4 POLÍTICAS E TEMAS ESPECIAIS 20
2 PARTE ESPECIAL 21
2.1 DA ATUAÇÃO DA RELATORIA 21
2.2 DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 21
2.3 DAS CONDIÇÕES, LIMITES E CRITÉRIOS PARA APRESENTAÇÃO E PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS 22
2.4 DO RELATÓRIO FINAL 24

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 06, de 2015 – CN, que "*institui o Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019.*"

RELATOR: Deputado ZECA DIRCEU

I – RELATÓRIO

A Presidente da República, em atendimento ao disposto no artigo 165, § 1º, da Constituição, enviou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 326, de 2015-CN o Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2016 até 2019 – PPA 2016-2019, PLN nº 06/2015.

Designado Relator do Projeto, coube-nos a honrosa tarefa de propor parecer preliminar sobre a apreciação do projeto de lei, conforme previsto no art. 102 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, cuja estrutura é a seguinte:

a) PARTE GERAL – descrição geral do projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, cenário econômico e fiscal, parâmetros utilizados para a sua elaboração e informações constantes de seus anexos, com a síntese dos principais setores; e

b) PARTE ESPECIAL - orientações específicas referentes à estrutura e ao conteúdo do relatório do Relator, as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelo Relator, os critérios de remanejamento e cancelamento e as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas.

1 PARTE GERAL

1.1 INTRODUÇÃO

A lei do plano plurianual (PPA), nos termos da Constituição, 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. O projeto do PPA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O projeto em análise (PPA 2016-2019) foi enviado tempestivamente e tramita junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), devendo ser apreciado pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa de 2015 (22 de dezembro).

O Plano foi elaborado tendo em vista a consolidação dos direitos conquistados e o aperfeiçoamento das políticas públicas na busca pela melhor

distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade por toda a população brasileira. Para tanto procura dar sequência ao projeto de desenvolvimento em curso, que persegue simultaneamente o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Há, contudo, o reconhecimento de que o esforço de planejamento e priorização de politicas públicas do PPA 2016-2019 ocorre em um contexto econômico, externo e interno, mais restritivo, em decorrência da permanência da crise econômica global iniciada em 2008; da reversão do ciclo de alta de preços internacionais das commodities que favorecera os termos de troca, a arrecadação fiscal e as exportações brasileiras; e das condições climáticas desfavoráveis com efeitos diretos sobre a população, os gastos do governo com ações emergenciais e sobre os preços da energia elétrica.

São princípios orientadores do PPA 2016-2019:

I - O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social;

II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos;

III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;

IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade;

V - A participação social como direito do cidadão;

VI - A valorização e o respeito à diversidade cultural; e

VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção.

1.2 O MODELO DE PLANEJAMENTO E A ESTRUTURA DO PLANO

De acordo com o Poder Executivo, o PPA 2016-2019 mantém a estrutura do PPA 2012-2015 e incorpora correções relativas a questões identificadas durante a gestão do Plano vigente. Como, por exemplo, a aproximação entre a Orientação Estratégica e os Programas Temáticos, facilitando a compreensão de como a estratégia geral do governo se conecta com os objetivos e metas expostos na sua dimensão programática.

Essa primeira alteração buscou reforçar o caráter estratégico do Plano, estruturando-o em uma Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas.

O segundo ponto teve como foco qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus Objetivos e respectivas Metas, que por sua vez destacam de forma concisa as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas.

A lógica do modelo continua sendo a leitura da sociedade por temas de políticas públicas e uma separação entre o PPA, de caráter estratégico, e os Orçamentos, que representam uma visão de curto prazo. O PPA deve apresentar os objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos, identificando as prioridades do governo em linha com os planejamentos setoriais. O Plano estrutura-se nas seguintes dimensões:

Dimensão Estratégica: precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos. É composta por uma Visão de Futuro, Eixos e Diretrizes Estratégicas.

Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais para os próximos quatro anos. A Dimensão Tática do PPA 2016-2019 é expressa nos Programas Temáticos e nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Esta dimensão aborda as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade.

Dimensão Operacional: relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada no Orçamento.

Figura 1: Dimensões do PPA 2016-2019

Fonte: Orientações para Elaboração do PPA 2016-2019, Ministério do Planejamento.

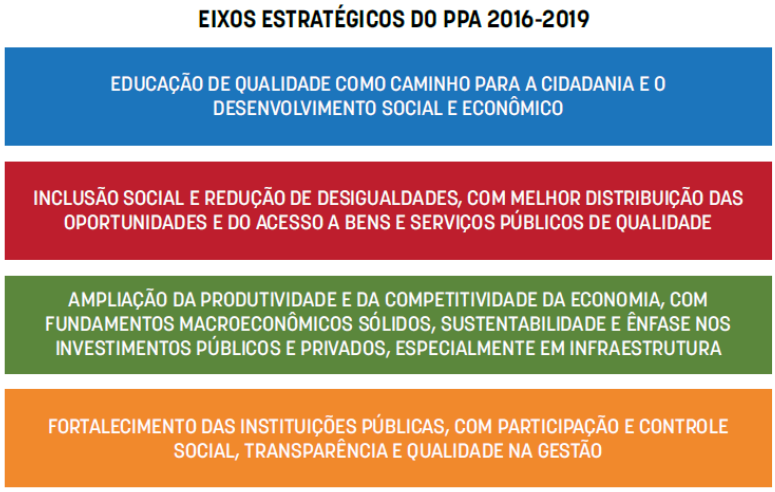
A Dimensão Estratégica do Plano Plurianual traduz as principais linhas estratégicas definidas pelo governo federal para a implementação de políticas públicas, tendo como horizonte o período de quatro anos. Está explicitada na Mensagem Presidencial que encaminha o Plano e é composta pela Visão de Futuro, pelo Cenário Macroeconômico, pelos Eixos Estratégicos e pelas Diretrizes Estratégicas.

O PPA 2016-2019 assume como Visão de Futuro um Brasil que se reconheça e seja reconhecido como:

- Uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza;
- Uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente.

O PPA 2016-2019 apresenta quatro Eixos Estratégicos:

Figura 2: Eixos Estratégicos do PPA 2016-2019



Fonte: Mensagem Presidencial do PPA 2016-2019, Ministério do Planejamento.

No Eixo 1, a Mensagem destaca a aprovação, em 2014 do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabeleceu um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para as políticas educacionais nos próximos dez anos. E a tentativa do PPA de estabelecer um diálogo com essas metas. Ademais, para garantia de uma educação de qualidade, o PPA 2016-2019 também propõe um conjunto de políticas públicas que visam cobrir os riscos, contingências e necessidades envolvidas na complexidade da vida social dos indivíduos, incluindo suas famílias e comunidades, suas características e diversidades.

O Eixo 2 trata das políticas sociais, determinantes para o êxito do modelo de desenvolvimento em curso, que tem na inclusão social sua característica central. A continuidade do processo de inclusão social e redução das desigualdades exige a manutenção e expansão de um conjunto de políticas, programas e ações de desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que demanda iniciativas voltadas à geração de igualdade de oportunidades, por meio da oferta de bens e serviços públicos de melhor qualidade. Outro eixo importante do sistema de direitos, os

investimentos em infraestrutura social – saneamento, habitação, mobilidade urbana, sistema público de educação, Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – são fundamentais para melhorar a qualidade de vida da população.

No Eixo 3 são apresentados os requisitos econômicos necessários à continuidade do modelo de desenvolvimento com inclusão social. A solidez dos fundamentos macroeconômicos é condição necessária para o crescimento sustentado com distribuição de renda. A estabilidade de preços preserva o poder de compra dos salários e proporciona horizonte seguro para a decisão das empresas; a solvência da dívida pública é o que permite ao governo financiar, sem pressões sobre preços, as políticas públicas redistributivas e necessárias ao desenvolvimento; a redução da vulnerabilidade externa protege o país das flutuações e choques internacionais.

O caminho para a retomada do crescimento e dos ganhos de produtividade são os investimentos em infraestrutura. E o que caracteriza os investimentos em infraestrutura é o grande volume de recursos envolvidos para sua concretização, bem como o longo prazo de maturação dos empreendimentos. o PAC continuará a organizar e priorizar os grandes investimentos públicos e das empresas estatais. Em adição ao PAC, a ampliação das concessões em logística no âmbito da nova etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL), deverá reduzir gargalos e ampliar a oferta de serviços no setor.

Busca-se também a consolidação de marcos regulatórios, a simplificação da tributação e a desburocratização, ao ampliarem o horizonte de planejamento das empresas e reduzirem custos de transação, favorecem a competitividade sistêmica e apontam para a importância da transparência e qualidade da gestão pública.

O Eixo 4 presume a intensificação dos avanços na gestão pública, seja pelo investimento na simplificação de processos e normas para facilitar o atendimento e o acesso ao cidadão, seja pela modernização de sistemas e recursos para melhorar o funcionamento da administração e a eficácia da atuação do governo.

Para superação dos desafios compreendidos em cada Eixo Estratégico, é proposto um conjunto de Diretrizes que norteiam as principais agendas para os próximos quatro anos, nos quais o PPA 2016-2019 propõe sustentar o processo de desenvolvimento inclusivo no Brasil por meio da retomada do crescimento econômico e da distribuição dos ganhos de produtividade na sociedade. O vínculo entre as Diretrizes e os Eixos Estratégicos não é rígido, podendo uma mesma Diretriz Estratégica colaborar para mais de um Eixo Estratégico.

Na dimensão Tática, os Programas, eixos organizadores da ação governamental, estão subdivididos em: Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Os Programas Temáticos organizados por recortes selecionados de políticas públicas, expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado expressam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global, Valor de Referência e Iniciativas.

O Objetivo expressa o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade, e tem como atributos:

I - Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo ou da Meta;

II - Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III – Iniciativa: declara os meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas metas explicitando o como fazer.

O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando a avaliação dos seus resultados.

O Valor Global é uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos Objetivos, segregados nas esferas Fiscal e da Seguridade e na esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas e a indicação dos recursos extraorçamentários.

O Valor de Referência é um parâmetro financeiro para individualização de empreendimento como iniciativa, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais, que permitirá identificar, no PPA 2016-2019, empreendimentos, quando seu custo total superar aquele valor. (Ver ANEXO deste Parecer)

Os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência são individualizados como Iniciativas. Essas Iniciativas, além de figurarem no Anexo I do Projeto, como as demais, também são detalhadas no Anexo III.

Os Programas Temáticos são divididos em 4 grandes blocos: Social e Segurança Pública; Infraestrutura; Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; e Temas Especiais. O PPA 2016-2019 está estruturado em 54 programas temáticos e 46 programas de gestão, manutenção e serviços ao estado. O PPA vigente (PPA 2012-2015) conta com 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao estado.

A integração entre o Plano e o Orçamento se dá por intermédio dos Objetivos, pois cada ação orçamentária está vinculada a um único Objetivo, exceto as ações padronizadas. A relação entre Objetivo e ação orçamentária é demonstrada no Volume II da Lei Orçamentária.

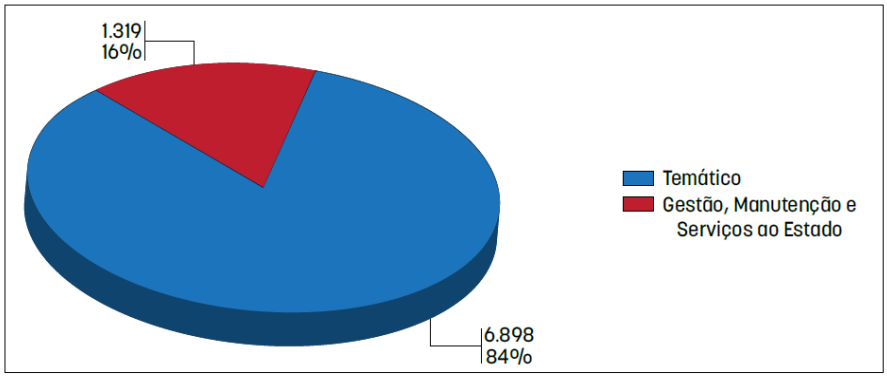
Cabe ressaltar que o Valor Global dos Programas, os enunciados dos Objetivos e as metas não são limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.

Para o PPA 2016-2019 não foram realizadas alterações significativas quanto a estrutura e conceitos, relativamente ao PPA em vigor.

1.2.1 PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS

Os Programas expressos no PPA 2016-2019 estimam para os próximos quatro anos, dispêndios globais da ordem de R$ 8.217 bilhões, um crescimento nominal de 51% em relação ao PPA anterior. Do total de recursos previstos no PPA, 84% estão vinculados aos Programas Temáticos e 16% aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Gráfico 1: Previsão de Recursos por Tipo de Programa - R$ bilhões (PPA 2016-2019)



Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As fontes de financiamento do PPA 2016-2019 são:

Tabela 1: Fontes de Recursos do PPA 2016-2019 (R$ bilhões)

FONTES	R$ bilhões	%
ORÇAMENTÁRIAS (1)	**5.456**	**66%**
Fiscal/Seguridade	5.071	62%
Investimento das Estatais	385	5%
EXTRAORÇAMENTÁRIAS (2)	**2.761**	**34%**
Crédito e Demais Fontes	2.303	28%
Gasto Tributário	458	6%
TOTAL (1) + (2)	**8.217**	**100%**

Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Todo o Orçamento Geral da União conecta-se ao PPA, com exceção das ações orçamentárias vinculadas aos Programas do tipo Operação Especial. Nos

Programas Temáticos, o elo entre Plano e Orçamento são os Objetivos. A conexão entre Orçamento e Objetivos dos Programas revela o quanto o Governo pretende despender em cada escolha de política pública desdobrada em Metas e Iniciativas. Por sua vez, as ações orçamentárias responsáveis pelo financiamento de atividades de apoio e manutenção de Governo conectam-se aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

A análise da previsão de recursos por áreas fornece um panorama da concentração de recursos considerando apenas os Programas Temáticos do Plano. O quadro abaixo apresenta o valor estimado para 4 grandes áreas que agregam todos os Programas Temáticos.

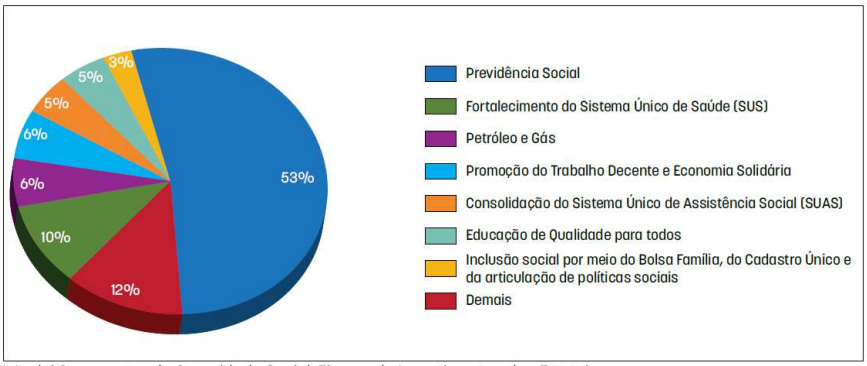
Tabela 2: Valores Estimados para os Programas Temáticos do PPA 2016 – 2019

ÁREA TEMÁTICA	Programas Temáticos	Valores estimados (em R$ bilhões)	%
Social e Segurança Pública	20	3.766	55%
Infraestrutura	13	1.435	21%
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	13	1.367	20%
Temas Especiais	8	330	5%
Total	**54**	**6.898**	**100%**

Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em relação à divisão dos recursos entre os Programas Temáticos, verifica-se que sete (7) dos cinquenta e quatro (54) Programas Temáticos do PPA 2016-2019 concentram 88% do orçamento previsto para este tipo de Programa.

Gráfico 2: Distribuição do Orçamento* por Programas Temáticos, 2016 a 2019 (%)



* Inclui Orçamentos da Seguridade Social, Ficas e de Investimentos das Estatais.
Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

1.3 CONTEÚDO DO TEXTO E INOVAÇÕES NO PROJETO DE LEI DO PPA 2012-2015

O PPA 2016-2019, por explicitar apenas as metas estruturantes, não comportará todo o conjunto de metas dos Programas Temáticos do PPA vigente. Dessa forma, a partir dos compromissos assumidos pelo governo e das escolhas para as políticas públicas, as metas que não forem consideradas estruturantes poderão, conforme o caso, ser retratadas de outras formas: como iniciativas ou ações orçamentárias vinculadas ao objetivo, uma vez que contribuem para o seu alcance.

Buscou-se também, no PPA 2016-2019, uma maior responsabilização do gestor, com isso, as metas passam a ter um Órgão Superior responsável que pode ser diferente do Órgão responsável pelo Objetivo ao qual ela pertence.

Outra inovação diz respeito ao financiamento extraorçamentários. Por exemplo, foram explicitadas, as linhas de financiamento dos bancos públicos direcionadas a públicos e políticas específicas. No PPA 2012-2015, a conexão dessas Outras Fontes de financiamento com o Plano se deu por meio de campo próprio vinculado às Iniciativas. Do valor global de R$ 4.695 bilhões previstos para os Programas Temáticos entre 2012 e 2015, cerca de 29%, ou R$ 1.353 bilhão, corresponderam a projeções de recursos extraorçamentários elaboradas pelas instituições ofertantes de recursos consideradas no Plano.

No PPA 2016-2019 a conexão entre Plano e Outras Fontes de financiamento se dará por meio dos Objetivos. Essa alteração visa, como no caso do orçamento, evidenciar melhor a conexão entre fontes de financiamento e as escolhas de políticas públicas expressas nos Objetivos. E do valor global de R$ 8.217 bilhões previstos para os Programas Temáticos entre 2016 e 2019, cerca de 34%, ou R$ 2.761 bilhão, corresponderam a projeções de recursos extraorçamentários elaboradas pelas instituições ofertantes de recursos consideradas no Plano.

O PLPPA 2016-2019 está estruturado com o texto da Lei e três anexos:

I - Anexo I – Programas Temáticos;

II - Anexo II – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e

III - Anexo III – Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

1.4 AÇÕES PRIORITÁRIAS

O Art. 18 do PLPPA estabelece que “São prioridades da administração pública federal a Política de Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM.”

No âmbito da educação, em cumprimento ao art. 214 da Constituição de 1988, foi aprovada, em 25 de junho de 2014, a Lei nº 13.005, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. O art. 10 da Lei, estabelece a vinculação dos demais instrumentos de planejamento com o PNE:

> Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a

assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

O PNE 2014-2024 definiu 20 metas, detalhadas em 254 estratégias, voltadas para os níveis e modalidades de ensino, a avaliação, a formação e valorização de professores e demais profissionais da educação, a gestão democrática e o financiamento da educação.

Para a educação, o Projeto de Plano Plurianual (PLPPA) 2016-2019, no âmbito do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, estabeleceu 33 metas e 85 iniciativas vinculadas à educação básica, à formação e valorização dos profissionais da educação, à educação profissional e tecnológica, à educação superior, e à gestão, avaliação e monitoramento, distribuídas entre os seguintes objetivos:

1007 - Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

1008 - Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida.

1009 - Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

1010 - Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação.

1011 - Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social.

Do exame de adequação das metas do Projeto de PPA com as do PNE observa-se que não é possível estabelecer correlação direta entre os indicadores utilizados, suas unidades de medida e índices adotados. Metas e iniciativas previstas no Projeto relacionam-se com metas e estratégias do PNE de forma não unívoca, que podem contribuir de forma direta ou indireta, específica ou genérica, para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Em várias situações, as metas previstas no PPPA são definidas sem a adoção de um índice ou uma quantificação que deva ser atingida, o que enfraquece a vinculação do PPA com os orçamentos anuais e com o atingimento das metas previstas no PNE. As iniciativas vinculadas às metas do PPPA

são diretrizes genéricas para a melhoria dos indicadores educacionais, que não quantificam índices ou indicadores a serem obtidos.

Quanto ao Plano Brasil Sem Miséria – BSM, seu teor específico e o conjunto de intervenções governamentais a serem realizadas para lhe dar consecução também não se encontram explicitados no PPPA 2015-2019 ou em outro documento de referência que lhe sirva de lastro. O portal eletrônico criado para veicular conteúdos e serviços associados ao BSM permite uma intelecção genérica sobre a estratégia ínsita ao Plano, identificando seu conteúdo mediante referência a programas e ações que não têm, eles próprios, expressão direta nos elementos de programação orçamentária, a exemplo do Programa Brasil Carinhoso, Centro POP, Programa Mais Educação, Pronatec e Acessuas.

1.5 CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019

O cenário macroeconômico subjacente ao PLPPA 2016-2019, apresentado pelo Poder Executivo na Mensagem nº 326/2015-CN, é contextualizado pela avaliação de que, no período coincidente com o Plano Plurianual 2012-2015, o País vivenciou um quadro desafiador, caracterizado pela desaceleração do crescimento econômico global e doméstico e pela absorção de choques diversos. Externamente, a queda nos preços das commodities limitou o potencial de crescimento da economia e, do lado interno, a crise hídrica acarretou pressão sobre os preços de energia e de alimentos.

Em relação às contas públicas, referida Mensagem registra que a redução das receitas e a expansão das despesas fez com que, em 2014, o resultado fiscal do setor público consolidado apresentasse déficit primário de 0,59% do Produto Interno Bruto (PIB).

Sob esse panorama, o Governo Federal registra ter iniciado, em fins de 2014, um programa de reequilíbrio fiscal, com destaque, no lado das despesas, para: (i) redução dos subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) reestruturação de longo prazo das despesas obrigatórias; e (iii) revisão de metas e racionalização de programas. Do lado da receita: (i) recomposição das alíquotas do IPI para alguns setores, do PIS/Cofins sobre importação, do IOF-Crédito para pessoa física, do PIS/Cofins e da CIDE sobre combustíveis e do PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas; (ii) correção de taxas e tarifas públicas; e (iii) redução das desonerações da folha de pagamento.

Nesse ambiente econômico e fiscal, o Governo prevê a retomada gradual do desempenho econômico a partir de 2016, com alcance de 2,50% de crescimento real do PIB em 2019. A inflação prevista desaceleraria depois da correção dos preços administrados e da absorção dos choques de câmbio e alimentos que marcaram o biênio 2014-2015, mantendo-se no centro da meta a partir de 2017, e a taxa básica de juros experimentaria movimento de queda no período, em meio à desaceleração de preços.

A Tabela a seguir mostra os principais parâmetros macroeconômicos que embasaram a elaboração do PPA 2016-2019.

Tabela 3: Cenário Macroeconômico de Referência do PPA 2016 – 2019

PPA 2016-2019: CENÁRIO MACROECONÔMICO DE REFERÊNCIA				
	2016	2017	2018	2019
PIB (var. real em %a.a.)	0,20	1,70	2,00	2,50
IPCA (acumulado - var. %)	5,40	4,50	4,50	4,50
PIB Nominal (R$ bi)	6.253	6.731	7.211	7.741
Taxa Selic (fim de período 0 % a.a.)	12,00	10,75	10,00	10,00
Taxa de Câmbio (média no ano - R$/US$)	3,39	3,47	3,48	3,53
Salário Mínimo (R$)	865,46	910,45	957,81	1.020,83

Fonte: Ministérios da Fazenda, "Grade de Parâmetros" de 7 de agosto de 2015.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O cenário projetado revela algumas vulnerabilidades, pois, em que pese apresentar uma dinâmica de recuperação econômica aparentemente modesta e gradual, ainda assim contém teor de otimismo no tocante às premissas subjacentes à retomada do crescimento.

De partida, registre-se que a expectativa oficial de crescimento real de 0,2% do PIB para 2016 se mostra mais esperançosa que as projeções de mercado. De acordo com o Boletim Focus de 18 de setembro, é prevista queda real de 0,80% do PIB para 2016, após retração de 2,70% para 2015.

Além da análise relativa ao patamar dos valores projetados, sobressai, conforme sugerido, a importância de se avaliar as premissas que fundamentam a dinâmica de recuperação econômica. Sob essa ótica, cabe examinar as expectativas contidas no Eixo Estratégico denominado "Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura".

É salutar que o novo Plano contemple a agenda da produtividade e do aumento dos investimentos como um dos seus pilares. Afinal, esta é uma das principais respostas tidas como consensuais, no campo econômico, para a superação do esgotamento de um modelo de crescimento mais centrado no consumo.

Em consonância com esse diagnóstico, o Poder Executivo salienta que os investimentos em infraestrutura representam o caminho imediato para a retomada do crescimento e dos ganhos de produtividade. Ademais, ressalta que esses investimentos requerem grande volume de recursos envolvidos e longo prazo de maturação para sua concretização, além de demandar capacidade de planejamento e articulação com a iniciativa privada.

Nesse sentido, o projeto de PPA para 2016-2019 prevê que o PAC desempenhe papel central de organização e priorização dos grandes investimentos públicos e que a nova etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL) viabilize a ampliação dos investimentos na área.

Resta saber, contudo, se essa agenda terá condições de se materializar na medida da expectativa contida na Mensagem, a qual prevê, por exemplo que a nova etapa do PIL promoverá R$ 69,2 bilhões de investimentos em rodovias, ferrovias, aeroportos e portos entre 2015 e 2018.

Nessa esteira, nota-se que há um paradoxo no planejamento da aposta governamental de ampliação dos investimentos públicos e privados como motor da retomada do crescimento. Isso porque, se por um lado tal agenda se apresenta, no âmbito da Mensagem Presidencial, como elemento determinante para a reativação econômica, por outro não consta programada no PPA.

Nem o PAC nem o PIL, com efeito, são estruturados na forma de programas constantes do PPA, tampouco são evidenciados na forma de outros classificadores do Plano. Desse modo, não são identificáveis tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, isto é, não se pode determinar, no plano plurianual, o que compõe tais programas e quais os seus valores financeiros projetados para o quadriênio 2016-2019.

Quanto ao PAC, importa enfatizar que, nos termos do art. 18 do PLPPA sob análise, referido programa consta expressamente como prioridade da administração pública federal para o período do Plano. Ainda assim, reitere-se, não é identificável no PPA.

O PAC, como é cediço, desde sua origem não é estruturado sob a forma de programa. Apenas pode ser identificado no âmbito das leis orçamentárias anuais da União e, mesmo neste caso, não na forma de programa, mas tão somente mediante filtragem de ações que contenham identificador de resultado primário específico desse programa.

Isso não significa que não haja informações consolidadas relativas ao PAC em outras fontes oficiais de informação. Apenas se pretende frisar que o PPA – documento constitucional de planejamento de médio prazo do governo – não contempla o PAC no rol de programas que compõem o Plano, conquanto seja expressamente citado no texto do PLPPA como uma das grandes prioridades da administração pública federal.

Tal fato, além de representar um déficit de *accountability* do PPA, também se mostra preocupante na medida em que revela fragilidade no gerenciamento do espaço fiscal da União, pois sem uma consistente consolidação das diversas intervenções públicas, atualmente gerenciadas por instâncias ad hoc de planejamento, torna-se questionável a solidez e transparência do dimensionamento dos gastos públicos totais requeridos no médio prazo.

Feita essa ressalva, registre-se que, de acordo com o 1º Balanço de 2015 do PAC[1], estão previstos para o período de 2015 a 2018 investimentos da ordem de R$ 1,0 trilhão no âmbito do programa. Relativamente ao PIL, é mencionada na Mensagem do PLPPA a estimativa de investimentos em rodovias, ferrovias, aeroportos e portos no valor de cerca de R$ 69,0 entre 2015 e 2018.

Identificados os valores globais associados ao PAC e ao PIL em período próximo ao do novo PPA, juntamente com a observação de que tais valores não são

[1] http://www.pac.gov.br

programados no âmbito do plano plurianual, merece destaque o fato de que, no caso do PAC, os vultosos montantes estimados podem ter probabilidade de execução reduzida em face da realidade econômica vigente. O PAC, afinal, se por um lado se propõe a desempenhar o papel de motor da retomada econômica, de outro depende, assim como no caso de políticas anticíclicas em geral, da existência de espaço fiscal disponível para que a sua execução financeira se viabilize.

E em relação ao PIL, vale observar que o clima geral de confiança dos investidores na economia representa aspecto-chave para a concretização dos investimentos estimados em logística, na medida em que dependem substantivamente da participação do setor privado em processos de concessão e formação de parcerias público-privadas na área de infraestrutura.

Quanto a esse quesito, merece menção o recente rebaixamento do rating brasileiro por uma das três maiores agências internacionais avaliadoras de risco-país. De acordo com a Standard & Poor's, com efeito, o grau de risco soberano[2] do Brasil foi alterado de "BBB-" para "BB+", o que significa a perda do i*nvestment grade* conquistado em 2008. Esse rebaixamento, que reposiciona o Brasil em grau especulativo, em grande medida é reflexo da deterioração da situação fiscal brasileira, representada, por exemplo, pelo envio ao Congresso Nacional da proposta orçamentária para 2016 com um déficit primário da ordem de R$ 30 bilhões.

Como agravantes para eventual redução do clima geral de confiança na economia, somam-se, ainda, os sinais de desaquecimento da demanda chinesa e de alta dos juros básicos dos EUA.

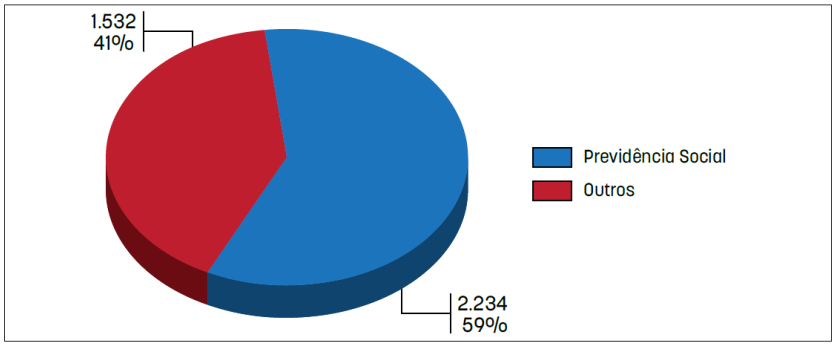
1.6 PRINCIPAIS ÁREAS DE GOVERNO

1.6.1 POLÍTICAS SOCIAIS

Os recursos destinados à área social representam 55% do valor global dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019. Ao todo somam R$ 3.766 bilhões, destacando-se o Programa de Previdência Social, que totaliza R$ 2.234 bilhões, representando 59% do total da área.

[2] Relativo à nota de crédito de longo prazo do país em moeda estrangeira.

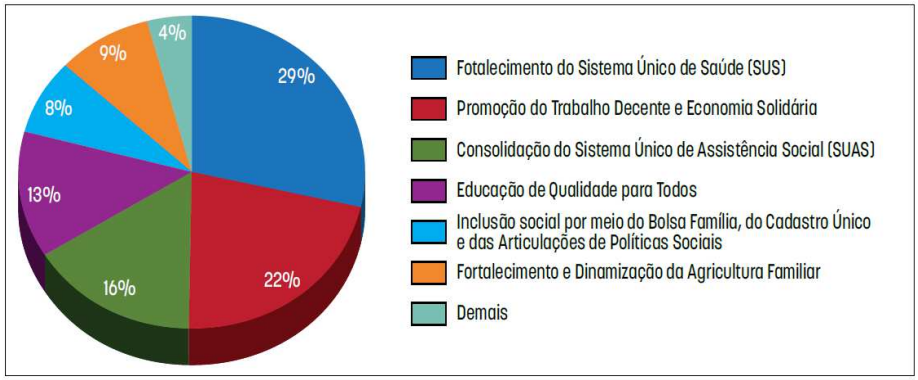
Gráfico 3: Alocação de Recursos: Social e Segurança Pública (Valores Globais dos Programas Temáticos em R$ bi em %)



Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Todavia, quando se exclui os recursos destinados à Previdência Social, verifica-se que estão previstos para os Programas de Saúde, (R$ 442 bilhões), Trabalho (R$ 332 bilhões), Assistência Social (R$ 243 bilhões), Educação (R$ 197 bilhões), Agricultura Familiar (R$ 133 bilhões) e Bolsa Família (R$ 123 bilhões). O gráfico a seguir ilustra a distribuição dos recursos nos Programas da área social, descontados os recursos da Previdência.

Gráfico 4: Alocação de Recursos: Social e Segurança Pública – sem Previdência Social (Valores Globais dos Programas Temáticos em %)



Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os Programas Temáticos da área Social respondem por 57% dos recursos dos Programas Temáticos no período do Plano e contemplam agendas importantes, tais como: o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa Educação de Qualidade para Todos, ambos considerados prioritários para o período do próximo Plano.

No Programa Educação de Qualidade para Todos, por exemplo, foram estabelecidas Metas como o apoio à construção de 3 mil unidades de educação básica; a ampliação da oferta de educação em tempo integral para 5 milhões de matrículas; a oferta de 5 milhões de vagas no Pronatec; e a ampliação para 1,4 milhão de matrículas em cursos de graduação presencial em instituições federais de ensino.

Na Saúde, o objetivo central é o fortalecimento do SUS e as metas envolvem a construção, ampliação e reforma da infraestrutura de 14 mil Unidades Básicas de Saúde (UBS); a avaliação e certificação da qualidade de 40 mil equipes de atenção básica; o incremento no número de médicos em regiões prioritárias do SUS, alcançando 20,3 mil médicos brasileiros e estrangeiros por meio do Programa Mais Médicos; e a ampliação do número de equipes da Estratégia Saúde da Família para 46 mil.

Na Assistência Social, destacam-se as metas de ampliação da cobertura dos serviços de média complexidade para 1.500 novos municípios, com população inferior a 20 mil habitantes; a ampliação da cobertura de serviços em localidades isoladas ou de difícil acesso, por meio da implantação de 970 novas Equipes Volantes; e a ampliação da cobertura dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), com 650 novas unidades em municípios com população acima de 100 mil habitantes.

Vale destacar também os Programas destinados ao fortalecimento da cidadania e direitos fundamentais voltados para públicos específicos (mulheres, criança e adolescente, juventude, pessoas com deficiência, povos indígenas, igualdade racial, pessoa idosa, LGBT, população em situação de rua), totalizando R$ 11,46 bilhões.

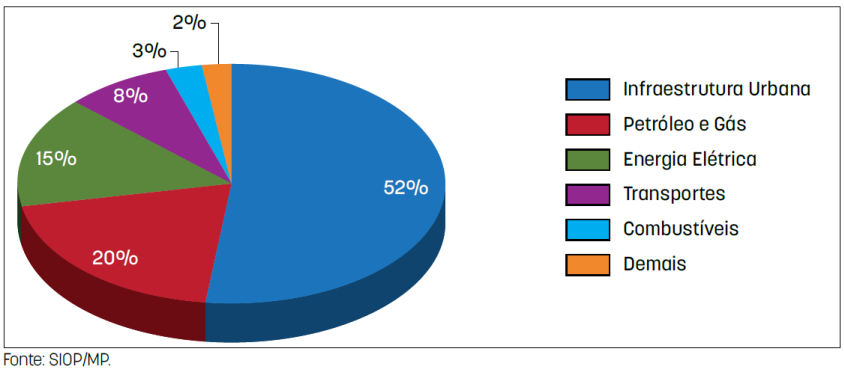
1.6.2 POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA

A área de infraestrutura concentra cerca de 21% dos recursos dos Programas Temáticos, que estão distribuídos entre:

- Programas de Infraestrutura Urbana – que compreendem Moradia Digna, Mobilidade Urbana e Trânsito, Saneamento Básico, Gestão de Riscos e de Desastres e Planejamento Urbano, com R$ 750 bilhões; e
- Programas Petróleo e Gás; Energia Elétrica; Combustíveis; Transporte Terrestre; Transporte Aquaviário; Aviação Civil; Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia; e Geologia, Mineração e Transformação Mineral, que somam R$ 686 bilhões.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos recursos entre os principais grupos de programas da área de infraestrutura.

Gráfico 5: Alocação de recursos – Infraestrutura (Valores Globais dos Programas Temáticos em %)



Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Neste segmento, destacam-se as Metas de disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida MCMV; a implantação e/ou requalificação de 1.480 km de sistemas sobre pneus e de 320 km de sistemas sobre trilhos; o investimento de R$ 2 bilhões em projetos urbanos estratégicos em territórios de especial interesse, em parceria com a iniciativa privada, para expansão e/ou reabilitação urbana; a ampliação de 54,8 para 57,8 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna; e a ampliação de 46,8 para 49,6 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.

No grupo de programas de petróleo e gás, energia elétrica e transportes, destacam-se as seguintes Metas: produzir anualmente em média 2,5 milhões de barris por dia de petróleo e 95 milhões de m3 por dia de gás natural; adicionar 14.655 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica; adicionar 7.500 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir da fonte eólica; implantar 23.000 km de novas linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional; atender 128.226 domicílios rurais com energia elétrica pelo Programa Luz para Todos; duplicar 2.772,5 km de rodovias federais concedidas; expandir em 1.101,2 km a malha ferroviária no País com recursos do Orçamento Geral da União, e em 2.500 km com a participação da iniciativa privada; e aumentar a capacidade da rede de aeroportos do Brasil de modo a possibilitar o processamento de 385 milhões de passageiros.

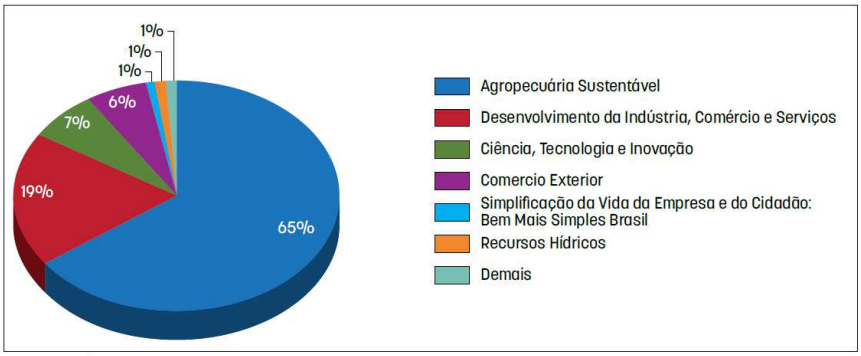
1.6.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL

Os valores globais dos Programas associados a esta área respondem por 20% dos recursos dos Programas Temáticos, com destaque para Agropecuária Sustentável, Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços, CT&I, Comércio

Exterior, Simplificação da Vida do Cidadão e das Empresas (Bem mais Simples Brasil), e Recursos Hídricos.

Quanto às políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental, os investimentos serão distribuídos de acordo com o gráfico seguinte.

Gráfico 6: Alocação de recursos: Desenvolvimento Produtivo e Ambiental (Valores Globais dos Programas Temáticos em %)



Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

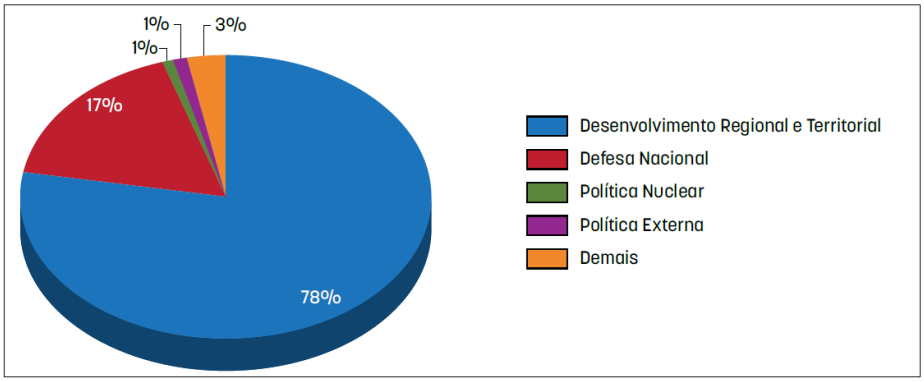
Do total de R$ 1.367 bilhões projetados para o período 2016-2019, sobressai o volume de recursos associado ao "crédito e demais fontes" extraorçamentárias, instrumentos de estímulo e indução do investimento e atividade empresariais: R$ 1.162 bilhões (85% do total). No crédito, o maior destaque se relaciona ao crédito rural direcionado à agropecuária empresarial e aos médios produtores do campo, com R$ 800 bilhões previstos em 4 anos para custeio, comercialização e investimento no setor. Mencionem-se ainda, pelo volume expressivo, as linhas do BNDES para investimento na indústria, comércio e serviços e para as exportações, R$ 87,3 bilhões, R$ 81,5 bilhões e R$ 63,2 bilhões, respectivamente, e o crédito à inovação previsto no âmbito da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep, R$ 21,9 bilhões.

Adicionalmente, a Mensagem Presidencial nº 326/2015, ressalta-se a importância dos Programas diretamente relacionados à agenda ambiental que, juntos, somam aproximadamente 20,7 bilhões entre 2016 e 2019: Recursos Hídricos, Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, Mudança do Clima e Qualidade Ambiental. Esses Programas instituem e consolidam importantes instrumentos de gestão ambiental. Seus Objetivos, Metas e Iniciativas contemplam: a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; a ampliação da oferta de água para usos múltiplos, por meio de infraestruturas hídricas; a regularização ambiental, por meio do Cadastro Ambiental Rural e da recuperação de áreas degradadas; a conservação ambiental e a elevação da renda da população, por meio do Programa Bolsa Verde; a ampliação da produção florestal, por meio das concessões florestais; a consolidação das Unidades de Conservação; a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos; o controle da poluição e a fiscalização ambiental; e a otimização do processo de licenciamento ambiental.

1.6.4 POLÍTICAS E TEMAS ESPECIAIS

Os recursos previstos para outros temas de política pública, notadamente desenvolvimento regional, soberania e organização do Estado, totalizam R$ 330 bilhões, o que representa 5% do total dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019. O gráfico a seguir revela a participação relativa dos principais Programas da área.

Gráfico 7: Alocação de recursos: Temas Especiais (Valores Globais dos Programas Temáticos em %)



Fonte: SIOP/MP.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Programa Desenvolvimento Regional e Territorial, o mais representativo nos Temas Especiais em termos de recursos (R$ 256 bilhões, com destaque para o crédito e o gasto tributário), visa à redução das assimetrias no território e conta com Metas como: organizar a estratégia de intervenção do governo federal em consonância com os planos estaduais de faixa de fronteira; apoiar 239 territórios rurais com um conjunto de políticas públicas integradas e territorializadas, com participação social; beneficiar 15.000 famílias com ações territorializadas voltadas ao combate à pobreza no semiárido do Nordeste; e emitir gratuitamente 1.000.000 de documentos civis, trabalhistas, jurídicos e fiscais em territórios rurais.

Os recursos do Programa Defesa Nacional (R$ 55,7 bilhões) compreendem a formação e capacitação de recursos humanos civis e militares para a Defesa Nacional, bem como a manutenção e ampliação da capacidade de operação das Forças Armadas. Dos grandes projetos plurianuais já em execução, o PPA 2016-2019 prevê: a conclusão do processo de certificação do avião cargueiro KC-390 desenvolvido pela Embraer em parceria com a Força Aérea Brasileira; o prosseguimento do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), a obtenção de 300 viaturas da nova família de blindados (Projeto Guarani); e o avanço na implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron). Além dos projetos em andamento, está previsto o início efetivo da execução do Projeto FX-2

de aquisição de caças múltiplo emprego Gripen NG, pacote de suporte logístico e transferência de tecnologia associada.

2 PARTE ESPECIAL

2.1 DA ATUAÇÃO DA RELATORIA

2.1.1 O Relator do projeto de lei do plano plurianual atuará de forma conjunta com o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, de modo a que sejam promovidos os ajustes necessários para garantir a compatibilidade entre os projetos do plano plurianual e o de lei orçamentária, em conformidade com o inciso I do § 3º do art. 166 e com o § 1º do art. 167 da Constituição Federal.

2.2 DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

2.2.1 Os autógrafos relativos ao projeto de lei do plano plurianual para o quadriênio 2016-2019, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal, conterá, além do texto da lei, os seguintes anexos:

I - Anexo I – Programas Temáticos;
II - Anexo II – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e
III - Anexo III – Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

2.2.2 Para efeito deste Parecer, considera-se Programa o instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de Iniciativas visando à concretização dos objetivos nele estabelecido, sendo classificado como:

a) ***Programa Temático***: organizado por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

b) ***Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado****:* expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

2.2.2.1 Não integram o PPA 2016/2019 os programas orçamentários destinados exclusivamente a operações especiais.

2.2.3 O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.

2.2.3.1 O Objetivo expressa o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade e tem como atributos:

I - Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo ou da Meta;

II - Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III - Iniciativa: declara os meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas metas explicitando o como fazer.

2.2.3.2 O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando a avaliação dos seus resultados.

2.2.3.3 O Valor Global é uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos Objetivos, segregado nas esferas Fiscal e da Seguridade e na esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de outras fontes**.**

2.2.3.4 O Valor de Referência é um parâmetro financeiro para individualização de empreendimento como iniciativa, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e para a esfera de Investimento das Empresas Estatais.

2.2.4 Os empreendimentos plurianuais cujo Custo Total estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência deverão ser individualizados como Iniciativas.

2.2.5 O *texto* do projeto de lei do plano plurianual levará em conta a autorização para a atualização de iniciativas novas criadas após a aprovação do substitutivo do PLPPA, decorrente da aprovação do substitutivo do PLOA no Plenário do Congresso Nacional, tendo em vista a atualização do PLOA.

2.3 DAS CONDIÇÕES, LIMITES E CRITÉRIOS PARA APRESENTAÇÃO E PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS

2.3.1 As emendas serão oferecidas sobre as seguintes partes do projeto de lei:

I - Texto do projeto de lei de plano plurianual (*págs. 2-7 do Avulso*);

II - Anexo I: Programas Temáticos (*págs. 12 - 314 do Avulso*);

III - Anexo II: Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado - (*págs. 315 - 327 do Avulso*);

IV - Anexo III - Empreendimentos Individualizados como Iniciativas - (*págs. 328- 342 do Avulso*).

2.3.1.1 Serão rejeitadas as emendas que busquem alterar o Valor de Referência para individualização de empreendimentos como Iniciativas.

2.3.2 Ao Projeto de Lei poderão ser apresentadas emendas ao texto ou emendas à despesa.

2.3.3 Considera-se como emenda *ao texto*:

a) As emendas ao texto do Projeto de Lei do Plano;

b) As emendas relativas aos atributos qualitativos dos Programas, Objetivos, Anexo I, Anexo II e Anexo III;

c) As emendas relativas a alteração ou cancelamento de Iniciativas.

2.3.4 Considera-se *emenda à despesa* aquela relacionada à inclusão de Iniciativas ou à inclusão ou ampliação de Metas, que observarão os seguintes limites (arts. 97 e 98 da Resolução nº 1, de 2006-CN):

a) 3 (três) emendas por bancada estadual;

b) 3 (três) emendas por Comissão Permanente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados;

c) 5 (cinco) emendas por membro do Congresso Nacional.

2.3.4.1 Considera-se também inclusão de Iniciativa ou meta a alteração de redação que implique alteração do seu valor.

2.3.5 Não se incluem nos limites de que trata o item 2.3.4 as emendas apresentadas ao texto da lei e as emendas de cancelamento de Iniciativas ou Metas.

2.3.6 A inclusão, alteração ou exclusão dos atributos qualitativos dos Programas deverão necessariamente conter todos os elementos necessários à sua caracterização, observada a estrutura conceitual do projeto de lei, acompanhadas da respectiva fundamentação legal ou técnica.

2.3.7 A inclusão de Programa dependerá de diagnóstico capaz de justificar a inclusão de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade, bem como da indicação dos respectivos Objetivos, Metas e Iniciativas que o integrarão, assim como os demais atributos do mesmo; e justificativa de que o assunto não está contemplado em Programa já existente.

2.3.8 A inclusão de Objetivos deverá necessariamente conter todos os elementos necessários à sua caracterização, observada a estrutura conceitual do projeto de lei (metas, iniciativas, regionalização da meta), acompanhadas da respectiva fundamentação legal ou técnica.

2.3.9 A inclusão de Iniciativa, quando relativa a empreendimento individualizado, deverá estar acompanhada da informação referente ao: custo total do empreendimento, custo no período de execução do PPA, data de início e data do término.

2.3.10 Cada uma das Iniciativas relacionadas aos Programas incluídos deverá ser objeto de emenda específica, aplicadas às mesmas os limites de que trata o item 2.3.4.

2.3.11 Aplicam-se, no que couber, às emendas relativas à inclusão de Iniciativas ou à Inclusão/ampliação de Metas no PLPPA, as disposições relativas às emendas à despesa do projeto de lei orçamentária anual (Art. 100, da Resolução).

2.3.12 Cada emenda de despesa deverá referir-se a uma única Iniciativa ou Meta.

2.3.13 É vedada a apresentação de emendas de Relator que impliquem o aumento do valor do Programa, a inclusão de Iniciativas ou a inclusão/ampliação de Metas, salvo

erro ou omissão de ordem técnica ou legal, devidamente justificadas, bem como as autorizações previstas neste parecer preliminar.

2.3.14 O Relator poderá apresentar emendas objetivando:

a) agregar Iniciativas ou Metas propostas com a mesma finalidade no âmbito de cada Programa, desde que justificado e discriminado no Relatório;

b) adequar atributos dos Programas com a finalidade de conferir compatibilidade entre os substitutivos do PLPPA e PLOA, inclusive com inclusão de Iniciativas;

c) desdobrar ou aglutinar Programas, bem como remanejar ou transpor Objetivos e Iniciativas;

d) ajustar as Metas dos Objetivos com vistas a manter sua coerência com a programação das Iniciativas resultantes do processo de emendamento.

e) ajustar o Projeto de Lei do PPA, conforme solicitação do Ministro de Estado do Planejamento, em decorrência das modificações apresentadas pelo Poder Executivo ao Projeto de Lei Orçamentária.

2.3.15 Será considerado, pela Relatoria, o atendimento prioritário das:

a) Iniciativas propostas por emendas coletivas;
b) Iniciativas relativas a Empreendimentos Individualizados que estejam em andamento;
c) Iniciativas relativas a Empreendimentos Individualizados que possam ser concluídos no período do Plano;
d) Iniciativas relativas a Empreendimentos Individualizados que estejam acima do Valor de Referência;
e) Investimentos em infraestrutura que gerem retorno econômico;
f) Investimentos em infraestrutura que não gerem despesas de custeio.

2.3.16 Serão consideradas passíveis de atendimento prioritário emendas individuais que correspondam a empreendimentos indicados em Ata pelas Bancadas Estaduais, nos termos do Art. 47, inciso I da Resolução nº 01/2006-CN.

2.3.16.1 Para cumprimento do item 2.3.17 cada Bancada Estadual poderá indicar até 06 (seis) empreendimentos prioritários.

2.3.17 Havendo várias Iniciativas com finalidades semelhantes serão preferencialmente aglutinadas em uma única Iniciativa de caráter genérico, salvo a que representar Empreendimento que deva ser individualizado.

2.4 DO RELATÓRIO FINAL

2.4.1. O Relator observará, no seu substitutivo, a consistência da programação plurianual do Plano com os parâmetros macroeconômicos, as estimativas de receita e as metas de resultado fiscal no período, adotada, quando das alterações das Iniciativas, a correlação entre metas físicas e financeiras conforme os custos referenciais constantes do projeto de lei.

2.4.2 O Relator observará as disposições constitucionais e legais quanto às restrições no uso das receitas próprias e fontes vinculadas.

2.4.3 O Relator indicará, no seu Relatório, os critérios utilizados no remanejamento e no cancelamento das programações constantes do projeto.

2.4.4 Não serão objeto de cancelamentos compensatórios, salvo erro ou omissão de ordem técnica ou legal, os recursos alocados para os gastos previstos no art. 166, § 3º, da Constituição Federal, bem como aqueles destinados a atender programação à conta de benefícios previdenciários e demais despesas obrigatórias.

2.4.5 O relatório final do projeto de lei do Plano conterá, pelo menos, o texto do projeto de lei e os Anexos I, II e III, o exame da consistência fiscal do projeto, a avaliação geral das fontes de financiamento, a observância da proposta quanto ao atendimento às disposições constitucionais e legais e os demonstrativos e pareceres regimentais às emendas apresentadas.

2.4.6 O substitutivo poderá conter ajustes ou alterações na estrutura de apresentação dos anexos do plano plurianual.

2.5 DAS EMENDAS AO RELATÓRIO PRELIMINAR

2.5.1 Com amparo no parágrafo único do art. 102 da Resolução nº 1, de 2006-CN, foram apresentadas 24 emendas ao Relatório Preliminar.

2.5.2 Em relação às emendas apresentadas, somos pela rejeição das emendas de nºs 00001 a 00024.

2.5.3 Desta forma, o texto ora apresentado reflete o Parecer.

II – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Parecer Preliminar do projeto de lei de Plano Plurianual 2016/2019 na forma ora apresentada.

Sala da Comissão, 04 de novembro de 2015.

Deputado Zeca Dirceu

Relator

ANEXO – VALOR DE REFERÊNCIA DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS

Programa – Esferas Fiscal e Seguridade	Valor
AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL	100.000.000
AVIAÇÃO CIVIL	500.000.000
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	50.000.000
COMBUSTÍVEIS	100.000.000
COMÉRCIO EXTERIOR	50.000.000
COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA	50.000.000
CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE	50.000.000
CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	50.000.000
CULTURA: DIMENSÃO ESSENCIAL DO DESENVOLVIMENTO	50.000.000
DEFESA AGROPECUÁRIA	50.000.000
DEFESA NACIONAL	1.500.000.000
DEMOCRACIA E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA	150.000.000
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	150.000.000
DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO TURISMO	100.000.000
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL	50.000.000
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS	200.000.000
ENERGIA ELÉTRICA	100.000.000
ESPORTE, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO	200.000.000
FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	150.000.000
FORTALECIMENTO E DINAMIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR	50.000.000
GEOLOGIA, MINERAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO MINERAL	50.000.000
GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA, GARANTIA DA ESTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS	350.000.000
GESTÃO DE RISCOS E DE DESASTRES	100.000.000
INCLUSÃO SOCIAL POR MEIO DO BOLSA FAMÍLIA, DO CADASTRO ÚNICO E DA ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	50.000.000
JUSTIÇA, CIDADANIA E SEGURANÇA PÚBLICA	200.000.000
MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO	500.000.000
MUDANÇA DO CLIMA	50.000.000
OCEANOS, ZONA COSTEIRA E ANTÁRTICA	50.000.000
PESCA E AQUICULTURA	50.000.000
PESQUISA E INOVAÇÕES PARA A AGROPECUÁRIA	50.000.000
PETRÓLEO E GÁS	100.000.000
PLANEJAMENTO URBANO	30.000.000
POLÍTICA ESPACIAL	100.000.000
POLÍTICA EXTERNA	50.000.000
POLÍTICA NUCLEAR	150.000.000
POLÍTICAS PARA AS MULHERES: PROMOÇÃO DA IGUALDADE E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA	50.000.000

PREVIDÊNCIA SOCIAL	50.000.000
PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E SUPERAÇÃO DO RACISMO	50.000.000
PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA JUVENTUDE	50.000.000
PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE E ECONOMIA SOLIDÁRIA	50.000.000
PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	50.000.000
PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	50.000.000
PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	50.000.000
PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS	50.000.000
QUALIDADE AMBIENTAL	100.000.000
RECURSOS HÍDRICOS	250.000.000
REDUÇÃO DO IMPACTO SOCIAL DO ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS: PREVENÇÃO, CUIDADO E REINSERÇÃO SOCIAL	20.000.000
REFORMA AGRÁRIA E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	50.000.000
SANEAMENTO BÁSICO	200.000.000
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	50.000.000
SIMPLIFICAÇÃO NA VIDA DA EMPRESA E DO CIDADÃO: BEM MAIS SIMPLES BRASIL	50.000.000
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	300.000.000
TRANSPORTE TERRESTRE	500.000.000
Programa – Orçamento de Investimento das Estatais	**Valor**
AVIAÇÃO CIVIL	500.000.000
COMBUSTÍVEIS	3.000.000.000
COMÉRCIO EXTERIOR	50.000.000
COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA	500.000.000
ENERGIA ELÉTRICA	1.000.000.000
FORTALECMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	150.000.000
PETRÓLEO E GÁS	5.000.000.000
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	250.000.000
POLÍTICA EXTERNA	50.000.000
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	300.000.000