

Mensagem nº 255

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 61 da Constituição e do inciso II do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências”.

Brasília, 15 de abril de 2009.

Brasília, 15 de abril de 2009.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências.", em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
2. A Constituição de 1988 determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e sobre as alterações na legislação tributária e definir os parâmetros para os demais Poderes e o Ministério Público da União elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.
3. Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, adicionalmente ao conteúdo definido na Constituição, a LDO deve estabelecer as metas fiscais, os critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira e a margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliar os riscos fiscais e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.
4. As metas fiscais a serem perseguidas pelo Governo Federal no triênio 2010 a 2012 foram estabelecidas tendo em vista as mudanças ocorridas no ambiente macroeconômico e a necessidade de o setor público responder a estas, fomentando a economia doméstica e estimulando a demanda agregada, de modo a possibilitar a retomada do crescimento e elevação no emprego e renda.
5. A acentuada redução na relação dívida/PIB obtida no período recente, somada à perspectiva de queda nas taxas de juros, possibilita projetar a continuidade do declínio desta relação com apoio nas metas fiscais propostas para 2010 a 2012: 3,30% do PIB como meta de superávit primário para o setor público consolidado, 2,15% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,20% para o Programa de Dispendios Globais. Para os Estados, Distrito Federal e Municípios, por consequência, o superávit primário previsto permanece em 0,95% do PIB, como nos anos anteriores.
6. Cumpre ressaltar que, para a meta relativa ao Programa de Dispendios Globais, propõe-se a exclusão da apuração relativa às empresas do Grupo Petrobras. Considera-se que a empresa segue regras de mercado, concorrendo em igualdade de condições com outras empresas do setor no que diz respeito à exploração, produção, refino, transporte, importação e exportação de gás natural, petróleo e seus derivados.
7. No que concerne a adoção de práticas qualificadas de governança, as empresas do Grupo Petrobras também seguem regras idênticas às aplicadas às empresas privadas de capital aberto (que possuem ações comercializadas em bolsa de valores), estando sujeitas à auditoria externa e à publicação regular de demonstrativos contábeis junto ao mercado doméstico (Comissão de Valores

Mobiliários - CVM) e externo (*Securities and Exchange Commission* - SEC - EUA), além de adotar boas práticas de relacionamento com acionistas minoritários e com o público em geral.

8. A Petrobras está entre as dez maiores empresas de petróleo do mundo com ações negociadas em bolsas de valores e tem autonomia para captar recursos no mercado financeiro nacional e internacional. Ao longo dos últimos anos a empresa tem sido extremamente rentável e apresentado lucro líquido crescente com elevada taxa de retorno.

9. Esse conjunto de características configura-se como elementos distintivos das empresas do referido Grupo quanto à exclusão da abrangência do setor público não financeiro brasileiro, ressaltando-as das limitações a que estão sujeitos os entes do setor público brasileiro no que respeita, exclusivamente, ao aspecto fiscal. Assim, não se justifica a existência de restrições que afetem as condições concorrenciais das empresas desse Grupo, notadamente no que se refere a investimentos em projetos de retorno econômico sustentáveis.

10. Ainda em relação às metas fiscais, cabe destacar que durante a execução orçamentária de 2010 poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais.

11. Nesse contexto, dando continuidade ao processo de recuperação da capacidade de investimento do Governo Federal, com vistas à modernização da infraestrutura física do País, prosseguirá a execução do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que engloba programas constantes do Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI, composto por uma carteira de projetos prioritários na área de infraestrutura, especialmente no setor de transportes. Para o exercício de 2010, o valor do PPI, que poderá ser deduzido da meta de resultado primário, é de R\$ 16.886,0 milhões. Esse valor poderá ser acrescido dos respectivos restos a pagar existentes ao final de 2009, identificados como PPI, além do excesso da meta de superávit primário obtido neste exercício, observadas as condições definidas.

12. No tocante às metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2010, convém destacar que elas correspondem, além das ações relativas ao PAC e ao PPI, a um conjunto de programas e ações considerados estratégicos por sua capacidade de impactar e construir, a médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento do País evidenciado no Plano Plurianual 2008-2011.

13. É importante reafirmar, neste momento, a dificuldade que a Administração Pública se depara anualmente para estabelecer o conjunto de metas e prioridades no âmbito do Governo Federal em face do elevado volume de vinculações constitucionais e legais existentes.

14. Para se ter a real dimensão da rigidez na aplicação dos recursos, com a qual o Governo Federal se defronta quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, vale mencionar que aproximadamente 80% do total das receitas da União já têm destinação prévia na sua alocação. Não é demais acrescentar que, além da vinculação a determinados órgãos, os recursos ainda podem ter uma subvinculação a despesas específicas.

15. Além desse verdadeiro mecanismo de proteção de algumas áreas com receitas vinculadas, houve a criação de diversas despesas obrigatórias que consomem boa parte dos recursos livres existentes no orçamento do Governo Federal, como é o caso da educação e da saúde. Nesse cenário, o atendimento da demanda social com a finalidade de adicionar novas metas e prioridades à LDO pressupõe, por um lado, a mudança na alocação dos recursos provenientes de vinculações, renúncias de receitas e despesas obrigatórias e, por outro, a decisão de elevar a carga tributária por meio de aumentos de alíquotas ou base de cálculo de impostos e contribuições. As escolhas dependem de decisão política acerca da melhor maneira de maximizar o bem-estar social com a utilização dos recursos de todos os brasileiros.

16. Vale ressaltar que, na elaboração do presente Projeto de Lei, deu-se continuidade ao processo adotado em relação às LDOs de 2004 a 2009, o qual se balizou pela participação e discussão de proposições dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, e dos demais agentes técnicos envolvidos diretamente na elaboração e execução orçamentária, bem como pela busca do aprimoramento de procedimentos concernentes a esse processo.

17. Em decorrência dessa participação, foi aprimorada a redação de vários dispositivos constantes da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 - LDO-2009, além da inclusão de outros, com destaque para os seguintes, em ordem crescente de dispositivo:

a) inciso II do § 1º e § 2º do art. 3º - possibilitam a utilização do excesso da meta de resultado primário obtido no exercício de 2009, a partir da meta estabelecida no Anexo IV da Lei nº 11.768, de 2008, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, observados os critérios definidos, para redução da meta fixada para o exercício de 2010;

b) inciso IV do § 1º do art. 6º - explicita que as entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, não devem integrar os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, mas continuam obrigadas a divulgar pela *internet* dados e informações acerca dos valores recebidos à conta das referidas contribuições e das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região;

c) § 6º do art. 9º - estabelece que o quadro orçamentário consolidado, que conterà a relação das ações e respectivos subtítulos nos quais serão apropriadas despesas de tecnologia da informação, inclusive *hardware*, *software* e serviços, ora incluído nesta Lei em face de acordo com o Tribunal de Contas da União, poderá ser alterado por Portaria do Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, devendo mantê-lo atualizado na *internet*;

d) incisos XXI, XXII e XXIII do art. 12 - determinam que as despesas relativas ao cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado de empresas estatais dependentes, à realização das eleições de 2010 e ao atendimento de despesas com a equipe de transição do candidato eleito ao cargo de Presidente da República, respectivamente, sejam especificadas em categorias de programação específicas;

e) art. 19 - simplifica a redação atual desse artigo e remete para normas estabelecidas pelo Poder Executivo os procedimentos e prazos de registro nos Sistemas Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV de informações sobre contratos e convênios ou instrumentos congêneres;

f) art. 29 - altera a redação vigente de forma a permitir que as dotações destinadas ao pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor possam ser alocadas em órgãos do Poder Executivo, retirando do orçamento do Poder Judiciário uma despesa que não é obrigação desse Poder a fim de conferir-lhe maior transparência;

g) incisos IX e X do art. 34 - possibilitam a transferência de recursos de capital para entidades constituídas sob a forma de associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis ou voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, em especial as que exerçam atividades junto a populações ribeirinhas, quilombolas, indígenas, assentados da Reforma Agrária, pescadores artesanais, crianças e adolescentes, agricultores familiares e trabalhadoras rurais;

h) § 5º do art. 36 - permite a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos quando a nomeação de agente político de Poder ou do Ministério Público, assim como de

dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública para a direção da entidade privada decorrer de imposição legal;

i) art. 37 - transforma de obrigatória para facultativa a exigência de contrapartida por parte do gestor para a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, a fim de não inviabilizar a realização de importantes ações governamentais por meio dessas entidades;

j) inciso III do § 1º e inciso V do § 2º, do art. 39 - definem os limites de contrapartida nas transferências aos consórcios públicos e possibilidade de redução desses limites quando o gestor entender necessária e conveniente à realização da ação;

k) *caput* do art. 40 - define que a demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária deverá ser feita quando da assinatura do convênio ou instrumento congênere e da liberação da primeira parcela dos recursos ou da parcela única;

l) § 1º do art. 40 - amplia de 30 para 45 dias o prazo para que o conveniente regularize a situação que o impede de receber transferências voluntárias;

m) § 2º do art. 45 - define que é facultativa, e que pode ser em bens ou serviços economicamente mensuráveis, a contrapartida para a transferência de recursos no atendimento de ações cuja competência seja exclusiva do concedente ou que tenham sido delegadas aos entes da Federação com ônus para a União, das quais resultem contraprestação na forma de bem ou direito que se incorpore ao patrimônio do concedente;

n) art. 46 - estabelece a obrigatoriedade de que os órgãos e entidades concedentes deem preferência aos consórcios públicos quando houver igualdade de condições com os Estados, Distrito Federal e Municípios para o recebimento de transferências voluntárias;

o) inciso I do § 1º do art. 54 - define que para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do Orçamento de Investimento com a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, não se classificam como ativo imobilizado os bens adquiridos por meio de arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou destinados a terceiros;

p) § 2º do art. 58 - autoriza o Poder Executivo a alterar os grupos de natureza de despesa de créditos extraordinários abertos ou reabertos no exercício, destinados, exclusivamente, ao atendimento de despesas relativas à calamidade pública, a fim de adequá-los à necessidade da execução, em face da dificuldade do dimensionamento preciso do tipo de despesa que será realizada nessa situação;

q) inciso VIII do art. 69 - inclui entre as despesas que podem ser executadas caso a Lei Orçamentária de 2010 não seja sancionada até 31 de dezembro de 2009, as de capital relativas às ações contempladas no Orçamento de Investimento e às consideradas prioritárias no Projeto da LDO, desde que estejam em execução no exercício de 2009;

r) § 5º do art. 109 - possibilita que o dirigente máximo do órgão ou entidade concedente possa autorizar, mediante ato próprio devidamente justificado, o pagamento em espécie a fornecedores e prestadores de serviços, desde que identificados no recibo pertinente e registrado no SICONV; e

s) § 1º do art. 110 - permite que os custos unitários de obras e serviços realizados com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social possam ser ampliados em até vinte por cento desde que o custo global orçado fique abaixo do custo global calculado pela mediana do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal.

18. Por fim, cabe reiterar a importância de que se reveste o presente Projeto de Lei para o estabelecimento do regramento necessário à elaboração e à execução da Lei Orçamentária de 2010 e para a consolidação de bases fiscais requeridas para o alcance do desenvolvimento sustentável do País.

19. Nessas condições, submeto à consideração de Vossa Excelência o referido Projeto de Lei que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências."

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Paulo Bernardo Silva*