



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

**PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2010**

(Projeto de Lei nº 07/2009-CN)

RELATÓRIO APRESENTADO

Presidente: Senador Almeida Lima (PMDB/SE)
Relator: Deputado Wellington Roberto (PR/PB)

03/07/2009



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

PARECER Nº , DE 2009

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sobre o projeto de lei nº 7/2009-CN, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias aplicáveis ao exercício de 2010 e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Wellington Roberto

I. RELATÓRIO.....	1
I.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	1
I.2 CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL E METAS DE SUPERAVIT PRIMÁRIO.....	2
I.3 DISCIPLINA E FISCALIZAÇÃO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS	6
I.4 ANEXO DE METAS FÍSICAS E PRIORIDADES - PROJETOS PRIORITÁRIOS (FUSÃO DO PPI E PAC).....	8
I.5 OUTROS TEMAS RELEVANTES	10
I.6 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO	13
I.7 EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA E CRÉDITOS ADICIONAIS	14
I.8 DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	15
I.9 FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES - CUSTO de OBRAS PÚBLICAS.....	16
II – VOTO	21

I. RELATÓRIO

I.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – PLDO 2010 (Projeto de Lei nº 7, de 2009-CN), que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias aplicáveis à elaboração e execução do orçamento da União para 2010 e dá outras providências, foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 33, de 2009 (nº 255, na origem) em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º da Constituição, e no art. 35, § 2º, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Designado Relator do citado Projeto, coube-nos a tarefa de propor o Relatório Preliminar sobre a matéria, já aprovado pela Comissão. Em cumprimento do ordenamento constitucional, a LDO 2010 deve compreender as metas e



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A esse conjunto de atribuições são acrescidas as exigências inscritas no art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), cabendo à lei de diretrizes orçamentárias também dispor sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e
- d) condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A mesma LRF passou a exigir a inclusão no PLDO de Anexo de Metas Fiscais¹ e de Anexo de Riscos Fiscais², juntamente com outros anexos, contendo os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e as metas de inflação, para o exercício subsequente. A LDO permite assim o acompanhamento da evolução dos principais indicadores fiscais, tanto no contexto dos resultados efetivamente alcançados, quanto das metas previstas para o médio prazo, o reconhecimento das prioridades da ação governamental e suas respectivas metas, bem como a identificação do conjunto de despesas que, por sua relevância e alcance social, não estão sujeitas a limitação de empenho.

O formato atribuído à LDO, particularmente após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, transformou-a numa espécie de guia de gestão das finanças públicas que, ao se submeter anualmente ao Congresso e à sociedade, adquire o caráter de instrumento de cidadania.

I.2. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL E METAS DE SUPERAVIT PRIMÁRIO

O PLDO 2010 foi encaminhado ao Congresso Nacional num contexto em que as condições econômicas do país refletiam o agravamento dos efeitos da crise

¹ No Anexo de Metas Fiscais são estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. O Anexo também contém:

a - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
b - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
c - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
d - avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
e - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

² No Anexo de Riscos Fiscais são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informadas as providências a serem tomadas, caso se concretizem.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

financeira internacional. A forte restrição de oferta de crédito externo, a perda de mercados e a derrocada dos preços das *commodities* nacionais de exportação foram os sintomas iniciais de um processo que desencadeou perspectivas cada vez mais pessimistas quanto à evolução dos principais indicadores econômicos.

Para o enfrentamento da crise, o governo federal optou pela adoção de um variado cardápio de medidas anticíclicas e expansionistas, envolvendo a redução de tributos sobre a renda e consumo, ampliação do volume de crédito destinado ao setor exportador e ao mercado interno e a liberação e/ou redução de exigências para o recolhimento de depósitos compulsórios.

Nessa mesma linha, ao elaborar o PLDO 2010, o Poder Executivo não se furtou à oportunidade de reforçar ainda mais sua política de recuperação econômica, passando a estruturar novos mecanismos capazes de incrementar a execução dos programas de gastos governamentais em meio a uma conjuntura de forte queda da arrecadação. Assim, foram incorporados ao texto da proposta variados instrumentos e salvaguardas visando assegurar maior flexibilidade na realização de despesas com investimentos e uma melhor capacidade de reação, em caso de encolhimento mais profundo do nível da demanda privada.

A essa disposição do governo associa-se a decisão de, por um lado, reduzir a meta do superávit primário em 2009, de 3,80% para 2,50% do PIB, e, por outro, modificar a metodologia de apuração do resultado primário do setor público não-financeiro, mediante a exclusão da participação das empresas do grupo Petrobrás do seu cômputo. Com isso, a meta de superávit em 2010 foi fixada em 3,3% do PIB, deixando de considerar uma parcela não desprezível de 0,5% do PIB correspondente ao grupo Petrobrás.

O Anexo de Metas Fiscais que acompanha o PLDO 2010 contém informação de que mesmo com a redução da meta de superávit, a relação dívida líquida do setor público/PIB deverá manter-se relativamente estável, passando de 39,1% em 2008 para 39,4% em 2009. Contudo, essa meta baseia-se em pressupostos ainda cercados de indefinições, notadamente, a perspectiva de crescimento de 2% do PIB em 2009 - que o governo decidiu rever mais recentemente para 1% - e a manutenção de uma relativa estabilidade nas contas externas e na evolução do nível dos preços, permitindo prosseguir com a política de redução dos juros.

O grande desafio que cerca a condução da política de gastos públicos neste e no próximo exercício será o de identificar as oportunidades reais de estímulo à atividade interna sem, contudo, ferir os pilares que regem a política de metas fiscais e a credibilidade que a política econômica governamental goza junto aos mercados.

A manutenção das taxas de inflação em níveis controlados e a redução da taxa básica de juros, sem que isso tenha comprometido de forma expressiva o ingresso dos investimentos estrangeiros diretos é um indicador de que os fundamentos da economia brasileira continuam sólidos, mesmo após o recrudescimento do processo recessivo, consubstanciado nas quedas consecutivas da taxa de variação do PIB verificadas no quarto trimestre de 2008 (-3,6%) e no primeiro trimestre de 2009 (-0,6%). Porém, essa condição não é suficiente para assegurar a retomada do crescimento econômico em condições sustentáveis. Para tanto, faz-se necessário resguardar o equilíbrio das contas públicas, mediante a



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

adoção de critérios voltados para a adequada gestão e controle do gasto público, permitindo a elaboração de orçamentos públicos exeqüíveis e melhor alinhados ao propósito de atendimento das necessidades públicas.

E foi com essa preocupação que pautei minha atuação na qualidade de relator de uma das normas mais importantes e estratégicas para a disciplina do gasto público. O relatório procura resguardar a capacidade de investimentos do poder público, por meio do controle das despesas de custeio, além de dedicar vários dispositivos que reforçam os princípios basilares da economicidade, impessoalidade e moralidade que regem os atos da administração pública.

Dessa forma, entendo que o Substitutivo proposto alia-se ao esforço nacional de superação das dificuldades que afetam o cenário econômico, no sentido de propiciar níveis mais elevados de crescimento da atividade e a conseqüente expansão do mercado de trabalho e da renda.

O PLDO 2010 chegou-nos com a estrutura que lhe tem sido peculiar nos últimos anos: contando com 127 artigos no texto propriamente dito do projeto, além de abrigar seis anexos. Ao texto foram apresentadas 2.084 emendas individuais, de bancada e de comissão.

Do ponto de vista do mérito, procuramos aprimorar o texto do PLDO 2010, atendendo às iniciativas voltadas para a solução de problemas reconhecidos, cujas especificidades passamos a discorrer a seguir.

Política Fiscal e Definição de Metas de Resultado Primário

Mantivemos, para o triênio 2010-2012, a meta de superávit primário do setor público em 3,3% do PIB, sendo 2,15% PIB atribuídos ao governo central, 0,20% às empresas estatais e 0,95% aos governos subnacionais. Julgamos que a meta proposta pelo Poder Executivo é compatível com as metas traçadas para o crescimento econômico e também para a trajetória de queda da dívida líquida previstas no PLDO 2010, sinalizando para a sociedade o compromisso do governo com a hígidez das contas públicas.

Nesse contexto, também corroboramos a decisão governamental de excluir o Grupo Petrobrás da apuração do resultado primário, dada a pertinência de assegurar às empresas do grupo um tratamento mais condizente com as necessidades do mercado competitivo em que se acham inseridas, amenizando entraves capazes de dificultar a realização dos investimentos em pesquisa e prospecção na camada do “pré-sal”.

De acordo com a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, a meta de resultado primário de 2010 poderá ser reduzida em montante equivalente ao valor de restos a pagar e do eventual excesso da meta de superávit primário verificada em 2009. A medida mostra-se pertinente em razão das incertezas que ainda cercam o ambiente econômico nacional quanto aos efeitos, intensidade e duração da crise que passou a afetar a atividade interna desde o último trimestre de 2008.

Resguardar os mecanismos à disposição do governo para implementar políticas anti-cíclicas foi um aspecto que norteou a elaboração de nosso Substitutivo, pois entendemos que num contexto de agravamento da percepção de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

risco dos mercados, cabe ao setor público indicar o caminho da retomada da confiança e do ímpeto investidor dos variados segmentos empreendedores do nosso país.

Com base nessa concepção, estamos propondo uma importante alteração ao art. 3º do PLDO, a qual prevê a junção entre o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Projeto Piloto de Investimentos - PPI, conforme será mais bem esclarecido no item I.4 deste relatório. A partir dessa iniciativa, passará a ser adotada a denominação hoje mais difundida junto à sociedade - qual seja, o PAC. Pensamos que a fusão acarretará um ganho quanto à transparência dos projetos prioritários do PAC na elaboração e execução dos orçamentos.

Aumento dos investimentos do PAC que não afetam o superávit primário

O Substitutivo estabelece um acréscimo no valor que poderá ser deduzido da meta de superávit primário, o qual passará de R\$ 16.886 milhões para R\$ 22.500 milhões (um aumento de R\$ 5.614 milhões), permitindo, assim, ampliar o volume de despesas do PAC que poderiam ser realizadas sem interferir no cálculo do resultado primário. Essa medida mostra-se necessária, especialmente em face do quadro de forte aperto fiscal, decorrente da queda nos níveis de arrecadação, o qual pode ampliar ainda mais os obstáculos existentes para a realização das obras prioritárias para o desenvolvimento da infra-estrutura do país. Inegavelmente, a retomada do crescimento econômico sustentado é o desafio inescapável que se apresenta à Nação, cabendo aos Poderes constituídos a busca de soluções e alternativas que viabilizem o seu enfrentamento.

Fundo Soberano

O Fundo Soberano foi instituído pela Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, com a finalidade de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do país localizados no exterior. O art. 6º da referida lei prevê, ainda, que os recursos do Fundo Soberano poderão ser aplicados na aquisição de cotas do Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização - FFIE, fundo de natureza privada e patrimônio próprio, a ser constituído por instituição financeira federal, no qual a União Federal participaria como cotista única.

Antes que essa lei tivesse sido aprovada, o governo enviou projeto de lei de crédito especial visando integralizar cotas do FFIE com recursos no valor de R\$ 14,2 bilhões, provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2007 e de excesso de arrecadação. Contudo, este projeto de crédito especial não chegou a ser apreciado, pois foi retirado de pauta.

Numa segunda tentativa de regulamentar a matéria, foi editada a Medida Provisória nº 452, de 24 de dezembro de 2008, que alterou a lei original ao admitir o uso direto de títulos públicos federais para a formação de recursos do fundo, o que veio a ocorrer antes do fim do exercício, sem que se verificasse a correspondente autorização orçamentária. Esses títulos foram posteriormente integralizados ao patrimônio do FFIE e lá permanecem, ainda que a MP tenha perdido eficácia por decurso de prazo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

Verifica-se, assim, que, até o momento, as operações relacionadas com o Fundo Soberano do Brasil vêm se processando ao largo do processo orçamentário, o que não se afigura recomendável para a necessária transparência da aplicação dos recursos públicos, pois não cabe admitir o uso de endividamento para essa despesa, nem para qualquer outra, sem que a LDO o autorize expressamente. Diante disso, acolhemos emenda determinando que deverão constar da lei orçamentária ou de projetos de lei de créditos adicionais, todas as operações de integralização de cotas do FFIE, independente da fonte utilizada.

I.3 DISCIPLINA E FISCALIZAÇÃO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

A elaboração da LDO/2010 evidencia uma mudança positiva em relação ao foco das emendas apresentadas. Nas experiências anteriores de tramitação do PLDO no Congresso Nacional o objeto de maior interesse se voltava à inclusão de obras no anexo de metas e prioridades. Neste exercício o maior número de iniciativas voltou-se à disciplina e à necessidade de transparência das despesas públicas, especialmente aquelas de caráter administrativo.

A matéria ganhou relevância, provavelmente, em decorrência da sucessão de problemas havidos na gestão pública, amplamente divulgados pela imprensa. Há pouco tempo, por exemplo, o STF decidiu pela vedação ao nepotismo no serviço público.

Em nosso Substitutivo, atribuímos especial relevo às diretrizes que estabelecem parâmetros e mecanismos de controle para gastos administrativos.

Sabemos que não basta autorizar a aplicação dos recursos públicos. É preciso controlar e fiscalizar sua execução³. Nossa intenção não é apenas reforçar a atuação do Legislativo, mas a de tornar transparentes os procedimentos relacionados com a elaboração e execução dos orçamentos, de modo que todos possam fiscalizar o emprego das verbas públicas.

Entre os principais pontos, destacamos os seguintes dispositivos:

- a) **Transparência nos gastos com pessoal de todos os Poderes e Ministério Público, incluindo administração indireta** – o Substitutivo torna obrigatória a divulgação pela internet das tabelas remuneratórias e de dados relativos à lotação dos servidores, o que pode se constituir em importante ferramenta para o controle e o acompanhamento pela sociedade na aplicação da lei. Os §§ 4º, 5º e 6º do art. 79 obrigam a publicidade das tabelas remuneratórias pagas a todos os agentes públicos - membros de Poder, empregados e servidores públicos, efetivos ou comissionados, ativos ou não. Além das tabelas, os órgãos de todos os Poderes e Ministério Público da União, incluindo administração direta e indireta, devem divulgar na *internet* a relação de todas as pessoas que ocupam cargos públicos⁴, incluindo pelo menos o nome completo, identificação funcional, cargo e função, lotação e local de exercício. O dispositivo estende a determinação em relação aos empregados terceirizados, na medida em que a empresa

³ Dispõe a Constituição, nos arts. 48 e 70, que compete ao Congresso Nacional dispor sobre os orçamentos públicos e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

⁴ Foram excluídos da necessidade de publicação os servidores que necessitam de sigilo para o exercício de suas funções, nos termos da lei.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

- contratada deverá disponibilizar à contratante os dados dos respectivos empregados, para efeitos de publicação;
- b) **Vedação de recursos públicos para clubes e associações de agentes públicos** – o inciso VII do art. 21 veda quaisquer aportes de recursos públicos a clubes e associações *de agentes públicos*. Na redação do projeto e LDOs anteriores vedava-se apenas a destinação de recursos a clubes e associações de *servidores*, pelo que se abria uma porta para favorecer entidades dos demais agentes públicos, incluindo membros de poder;
- c) **Disciplina o pagamento a servidores, além dos vencimentos, por serviços prestados de consultoria, assistência técnica ou assemelhados** - os incisos VIII e XII do art. 21 restringem ainda mais a possibilidade de pagamentos a agentes públicos por serviços de consultoria, assistência técnica ou assemelhados. A finalidade maior é inibir a burla à vedação constitucional de cumulação de cargos e empregos públicos. No caso em apreço, propõe-se vedar, inclusive, que empresas que tenham em seus quadros societários agentes públicos recebam por serviços de consultoria ou assemelhados, para que o sócio agente público não seja beneficiado indiretamente. Naqueles casos em que é permitido ao servidor prestar consultoria, o chefe imediato e o dirigente máximo do órgão devem declarar que essa possibilidade não traz prejuízo às atividades normais do servidor e que existe compatibilidade de horários (alínea “b”, VI, § 1º, art. 21);
- d) **Medidas de controle das despesas com diárias, passagens, locomoção e publicidade** – o Substitutivo prevê a necessidade de a Mensagem que enviar o projeto de lei orçamentária (art. 11, inciso VII) contemplar as medidas que serão adotadas para controlar as despesas primárias, especialmente com diárias, passagens, locomoção e publicidade;
- e) **Transparência das entidades do sistema S** – o § 4º do art. 6º propõe que as entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo (sistema “S”) também divulguem e mantenham atualizadas na *internet* a relação dos seus dirigentes e membros do corpo técnico e a estrutura remuneratória dos cargos e funções. Pensamos ser essa uma medida moralizadora, que põe maior transparência nessas entidades, beneficiárias de receitas públicas cobradas juntamente com as contribuições previdenciárias. Apesar de viverem ao amparo de contribuições criadas pela lei, são limitadas as informações prestadas à sociedade acerca da gestão e aplicação das receitas que lhe são transferidas;
- f) **Contingenciamento – divulgação atualizada dos limites por órgão** – a alínea “n” do inciso I do § 1º do art. 17 prevê a divulgação, atualizada mensalmente, dos limites para empenho e movimentação financeira, por órgão do Poder Executivo. Hoje as informações não estão sistematizadas, sendo necessário combinar vários Decretos para se saber quais dotações se encontram liberadas ou contingenciadas, o que inibe uma maior fiscalização e controle pelo Congresso Nacional;
- g) **Relatórios de Gestão Orçamentária** – a administração federal não dispõe, atualmente, de um relatório gerencial que permita à sociedade e ao Congresso o acompanhamento concomitante da execução orçamentária e a



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

avaliação das ações executadas por cada área governo. Os relatórios previstos na LRF permitem apenas uma visão geral da execução. O relatório de avaliação do PPA é apresentado apenas no ano seguinte ao exercício a que se referem. Tais relatórios simplificados de gestão orçamentária, divulgados pela internet (inciso IV do art. 17), devem conter a execução orçamentária e financeira, inclusive restos a pagar, bem como a avaliação das principais ações de governo;

- h) **Divulgação das emendas** - estamos prevendo a divulgação, na *internet*, pelo Congresso Nacional, de todas as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, e respectivos pareceres (inciso II do art. 17);
- i) **Despesas com moradia, hospedagem, transporte ou similar de servidores** – O inciso XI do art. 21 proíbe a concessão e o pagamento não fundamentado de benefícios ou vantagens de natureza indenizatória a agentes públicos, relativos a auxílio-moradia, hospedagem, transporte ou similar. As hipóteses admitidas estão restritas aos pagamentos previstos em lei, à estrita necessidade de serviço, devidamente justificada, e ao serviço público temporário relacionado com o exercício de mandato ou desempenho de ação específica;
- j) **Vedação ao aumento das despesas com diárias, passagens e locomoção** – no § 4º do art. 21 propomos a restrição ao aumento das despesas com publicidade, diária, passagens e locomoção, para todos os Poderes e Ministério Público. As despesas para 2010 não podem ultrapassar, em termos nominais, os valores de 2009, o que significa uma redução em valores reais de cerca de 5%. Excetuam-se dessa regra os gastos com ações finalísticas e atípicas com segurança pública, vigilância sanitária e epidemiológica, defesa civil, eleições, ações do PAC, equipe de transição do candidato eleito a Presidente da República e realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014;

I.4 ANEXO DE METAS FÍSICAS E PRIORIDADES - FUSÃO DO PPI COM O PAC

O Anexo de Metas e Prioridades integra a LDO e corresponde ao conjunto de ações que devem, em cumprimento ao disposto na Constituição, ser consideradas prioritárias pela administração pública federal na elaboração do projeto de lei orçamentária para 2010. Incluímos os §§ 1º e 3º do art. 4º, para estabelecer que o Executivo deverá justificar o atendimento de outras ações, em detrimento daquelas que constam do Anexo de Metas e Prioridades, e que, no caso de necessidade de limitação de empenho, os órgãos deverão privilegiar as ações prioritárias.

Cabe destacar, inicialmente, que conforme previsto no item 2.2.1 do Parecer Preliminar, passaram a ser explicitadas no Anexo de Metas e Prioridades – Anexo I -, juntamente com as demais ações que constaram do projeto, as ações relativas ao PAC.

A elaboração do Substitutivo do Anexo de Metas e Prioridades observou, em primeiro lugar, a necessidade de a ação constar do Plano Plurianual 2008-2011. As emendas que propuseram ações não previstas no PPA vigente, bem como aquelas com detalhamento típico de subtítulo orçamentário foram inadmitidas ou rejeitadas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

Quanto aos critérios de atendimento das emendas, observamos o que dispõe o Parecer Preliminar – itens 2.2 e 2.4 –, que determina o atendimento prioritário das emendas coletivas (bancada ou comissão). Dentre as iniciativas individuais, foram consideradas prioritárias aquelas ações que receberam o maior número de emendas individuais (critério de maior frequência). O critério de escolha das ações decorrentes de emendas individuais mais frequentes garante maior legitimidade às prioridades e metas aprovadas, reduz a dispersão e permite a concentração de recursos em número exequível de prioridades. Enfim, as prioridades e as metas que figuram no Anexo são aquelas que constaram do projeto, adicionadas às ações do PAC e mais aquelas eleitas por meio das emendas.

Das 1.479 emendas apresentadas ao Anexo I, aprovamos 1.195 (80,7%), que representam um acréscimo estimado em R\$ 4,05 bilhões, além de R\$ 3,27 bilhões de emendas coletivas e individuais correspondentes à inclusão do PAC (item 2.4.2).

Em atendimento ao item 2.3.7, esta relatoria apresentou 274 emendas para incluir ações do PAC, que não tenham sido objeto de proposições, estimadas em R\$ 7,84 bilhões.

No que diz respeito aos grupos de autores, as metas aprovadas corresponderam a R\$ 1,71 bilhão para as bancadas estaduais, R\$ 1,67 bilhão para as Comissões e R\$ 3,95 bilhões para os parlamentares, conforme quadro a seguir:

GRUPO DE AUTOR	VALORES IMPLÍCITOS APROVADOS
BANCADAS	R\$ 1,71 bilhão
COMISSÕES	R\$ 1,67 bilhão
INDIVIDUAIS	R\$ 3,95 bilhões
RELATOR (PAC)	R\$ 7,84 bilhões
TOTAL	R\$ 15,17 bilhões

Os custos estimados implícitos das ações prioritárias constantes do Anexo I passaram, com a inclusão do PAC e das emendas, de R\$ 13,18 bilhões para R\$ 28,35 bilhões. Desse acréscimo total estimado de R\$ 15,17 bilhões, R\$ 11,12 bilhões se devem à inclusão das ações do PAC e R\$ 4,05 bilhões decorrem da inclusão das demais ações, mediante a aprovação de emendas.

Simplificação dos conceitos de projetos prioritários – fusão do PPI e do PAC

Atualmente os investimentos prioritários são considerados aqueles relativos ao PPI e ao PAC, além das demais ações que constam do Anexo de Prioridades e Metas.

Os projetos do PPI, hoje reconhecidos no projeto e na lei orçamentária por meio do identificador de resultado primário - RP 3, se transformaram ao longo do tempo em um subconjunto das ações do PAC.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

As ações do PAC, por sua vez, não são identificadas quando da elaboração do projeto ou da lei orçamentária. Portanto, o Congresso Nacional não tem conhecimento, ao apreciar o orçamento anual, do conjunto completo dos investimentos prioritários. Essa deficiência foi solucionada com a abertura dada pelo Parecer Preliminar incorporando as metas do PAC no Anexo da LDO.

De outra parte, não faz mais sentido manter duas classificações para projetos e ações prioritárias se a finalidade é semelhante. Abandonamos o rótulo de “PPI - *Projeto Piloto de Investimento*”, mesmo porque essa iniciativa já se incorporou à prática da gestão orçamentária. No entanto, a convivência de duas classificações de prioridades - PPI e PAC – estando as ações do PPI inclusas nas ações do PAC, gera confusão.

Foi com esse propósito que unificamos todas as ações do PPI e do PAC sob uma denominação única – PAC. As ações do PAC passam a ser identificadas com o código RP 3 (antes utilizado para identificar o PPI). Deve-se atentar para o fato que não existe no PAC, como ocorria no PPI, um vínculo direto entre a redução permitida no superávit primário e o total de projetos prioritários. O fato de a soma dos valores das ações do PAC ser superior ao valor que pode ser reduzido da meta de superávit primário não traz prejuízo, em nosso entendimento, à idéia de permitir uma redução limitada no superávit primário em favor da execução de ações com elevada taxa de retorno ou com grande potencial de fomentar o crescimento econômico.

A alteração trará maior transparência ao orçamento, na medida em que passa a existir uma identificação mais clara do PAC.

Estamos priorizando em nosso Substitutivo as ações referentes à realização da copa do mundo de 2014 no Brasil, incluindo-as no PAC. Como sabemos, o futebol faz parte da cultura do povo brasileiro tendo um grande potencial de mobilização da sociedade. A copa do mundo, mais que um evento esportivo, é uma oportunidade única de mostrar o País ao mundo, com perspectivas de alavancagem econômicas e sociais incontestáveis. A inclusão dessas ações no PAC, portanto, tem o propósito de torná-las prioritárias na agenda governamental, pelas razões apresentadas.

Não descuramos, paralelamente, da necessidade de controle e fiscalização das despesas sob esse título, na medida em que propomos a divulgação mensal das respectivas despesas (alínea “o” do inciso I do § 1º art. 17).

I.5 OUTROS TEMAS RELEVANTES

A seguir destacamos outros temas que foram objeto de alteração em nosso substitutivo:

- a) **Audiências públicas na elaboração da lei orçamentária para 2010.** Agregando valor à maior transparência na elaboração e na execução dos orçamentos, estamos propondo que os Poderes possam realizar audiências públicas, com a finalidade de estimular a sociedade, especialmente por seus setores organizados, no debate e no aperfeiçoamento das escolhas e da condução das políticas públicas constantes dos orçamentos;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

- b) **Transferências para associações ou cooperativas de catadores de material reciclável** - no caso particular da transferência para associação ou cooperativas de catadores de material reciclável, além das restrições que propusemos em relação às entidades beneficiárias, estamos propondo também que, no caso de realização de obra, o governo federal somente possa realizá-la quando houver contrapartida pelo estado ou pelo município, constituída pelo terreno em que se dará a construção (§ 6º do art. 39). Para evitar o abuso com o dinheiro público, estamos propondo, ainda, que nos casos em apreço, tais recursos sejam alocados em ações específicas, para o devido controle e fiscalização orçamentária (inciso XXIV do art. 12);
- c) **Reserva de Contingência.** A Reserva de Contingência deve constituir-se de recursos livres para o aporte em despesas, como o próprio título sugere, emergentes e imprevistas, para as quais não haja dotação própria. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal assim o prevê (art. 5º, III), como também o prevê o DL 200/67 (art. 91). A redação dada no PLDO 2010 deixa margem, no entanto, para a criação de reservas de contingência à conta de receitas próprias ou vinculadas ou com finalidade específica, desde que mantidos livres no projeto 2% da receita corrente líquida;
- d) **Reserva para projetos de lei de renúncia de receita ou de despesas obrigatórias de iniciativa do Congresso.** Ainda no âmbito da reserva de contingência, estamos propondo que o projeto de lei orçamentária e a lei contenham recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal. Adicionalmente, no § 4º do art. 13, estabelecemos que essa reserva será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2010, pelas Comissões competentes do Congresso Nacional com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira;
- e) **Banco de projetos.** Em nosso Substitutivo reforçamos a necessidade do banco de projetos no SINCOV. De acordo com a proposta, os projetos técnicos aptos para execução mas não contratados constarão de um banco de projetos, a ser mantido no portal dos convênios, disponível para consulta pública. Entendemos que, aliada à possibilidade de existência de ação específica para a elaboração de projetos, que também estamos propondo, é um estímulo à programação contínua e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário. O banco de projetos é útil para toda a administração pública, inclusive para o Congresso (§§ 2º e 3º do art. 19);
- f) **Ações de competência dos Estados e Municípios.** Nossa Constituição estabelece as competências dos entes. É importante a atuação federal em socorro aos entes mais necessitados ou em favor de ações que sejam inerentes à integração regional. Nesse sentido estamos propondo alteração no projeto original para estabelecer que a União poderá destinar recursos à construção de vias e obras rodoviárias voltadas à integração regional, ao assentamento rural, rota turística e escoamento da produção, no contexto das respectivas programações;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

- g) **Dotações genéricas – critérios de aplicação.** Estamos propondo em nosso Substitutivo que as transferências voluntárias da União aos demais entes da Federação levem em conta os indicadores sócio-econômicos da população beneficiada pela respectiva política pública, quando não nominalmente identificado o ente nos créditos orçamentários. Pensamos que a medida vai ao encontro das comunidades mais necessitadas, uma vez que essa tem maiores chances de ser beneficiada por critérios construídos a partir de políticas públicas;
- h) **Agências financeiras oficiais.** Na seara das agências financeiras oficiais, estamos propondo a inclusão, nas áreas de prioridade de financiamento abrigadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES, projetos voltados para a substituição de importação de maquinário industrial, equipamento móvel de transporte, máquinas e ferramentas, eletroeletrônicos, produtos químicos e farmacêuticos e de matérias-primas para a agricultura. Entendemos que, se o país perdeu parcela significativa de seu mercado para exportações, a indústria nacional deve ser favorecida, de modo a diminuir a dependência do mercado externo e ampliar a utilização da capacidade instalada do nosso parque industrial. Esse é também um mecanismo de apoio à superação da atual crise econômico-financeira. Estamos também prevendo, entre as diretrizes para as agências oficiais de fomento, que seja observada a política de redução dos níveis de desemprego, porque é certo que uma das maiores angústias que se abate sobre o homem de bem é a falta de trabalho e, por conseguinte, a fonte de subsistência da família;
- i) Fizemos retornar ao projeto em exame dispositivos constantes da LDO 2009, mas ausentes no PLDO 2010 originalmente encaminhado pelo Poder Executivo, que tratam dos conceitos fundamentais relativos à estrutura do orçamento (incisos I a IV e VIII e IX do art. 5º);
- j) Assinalamos, enfim, as alterações promovidas no art. 121 do PLDO 2010, o qual estabelece as regras para a apuração do impacto financeiro decorrente de projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União. De acordo com o Substitutivo, não só o Poder Executivo, mas também os Poderes Judiciário e Legislativo e o Ministério Público da União deverão encaminhar, quando solicitados pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa em apreciação pelo órgão colegiado. A medida se mostra necessária porque há receitas orçamentárias que são diretamente arrecadadas por órgãos integrantes dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União, cabendo aos mesmos a apuração do impacto aventado. Registre-se, ainda, que relativamente às medidas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial, a compensação de seus efeitos poderá se dar mediante cancelamento de despesas, devendo necessariamente constar do texto legal cláusula de vigência de no máximo cinco anos.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

I.6 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

Estamos propondo algumas modificações e aperfeiçoamentos na questão de transferências dos recursos públicos para o setor privado, de modo que sejam mais transparentes os critérios de escolha das entidades beneficiárias.

- a) **Divulgação das entidades privadas que recebem recursos da União** - a principal exigência dirige-se ao próprio setor público, que deverá manter atualizada na internet, não apenas o nome, endereço e CNPJ das entidades beneficiárias de recursos públicos, mas também o valor, objeto e número do convênio, os valores transferidos, bem como nome, função e CPF dos dirigentes da entidade beneficiária. Tal medida é fundamental para que a sociedade não somente controle, mas sobretudo cobre melhores serviços das entidades. Além disso, poderá fiscalizar eventuais favorecimentos nas transferências;
- b) **Seleção pública e critério para transferências a entidades a título de contribuições correntes** – o art. 33, cujo teor estabelece que as contribuições do setor público somente beneficiarão entidades privadas e desde que sem fins lucrativos. Além disso, as entidades somente poderão receber contribuições nos seguintes casos: a) existência de lei específica; b) identificação da entidade beneficiária, no projeto e na lei, quando características especiais da entidade assim o exigir; ou, c) existência de seleção pública, com critérios previamente divulgados. Salvo para as situações previstas em lei específica, vedou-se a contribuição para entidades que atuem nas áreas de saúde, educação, cultura e assistência social, uma vez que para esses casos já há previsão específica no art. 32 do PLDO, na forma de *subvenções sociais*; e
- c) **Transferências para associações ou cooperativas de catadores de material reciclável e para pessoas em risco social** - nos Incisos IX e X do art. 34, acolhemos iniciativa do Poder Executivo, em relação à concessão de auxílio (transferência para investimentos) para associações ou cooperativas de catadores de material reciclável e para pessoas em risco social. No entanto, estamos propondo disposições mais rigorosas, para especificar que, no caso dos catadores, a associação ou cooperativa deve ser formada exclusivamente por pessoas em risco social; estamos propondo também que não se aplique a tais entidades a norma pela qual se exige o funcionamento regular por pelo menos três anos, de modo a permitir a associação daqueles mais necessitados (art. 36, § 6º). Alteramos também o inciso X que previa a concessão de auxílio a uma ampla gama de segmentos da população, o que poderia gerar conflitos entre a atuação das entidades privadas com as competências constitucionais dos Municípios. Assim, incluiu-se como premissa, a demonstração de que a entidade beneficiária estará mais bem preparada que o poder público local para o desempenho das ações pretendidas.
- d) **Recurso para entidades privadas destinados a conclusão de obras** - Relativamente à aplicação de capital em entidades privadas, estamos propondo que a realização de obras somente possa ocorrer quando para



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

concluir construção iniciada até 2000 (no projeto consta 2006), uma vez que esse exercício foi o último em que a lei teria autorizado a construção em entidade privada com recursos públicos. No nosso ponto de vista, não faz sentido o poder público aplicar recursos num bem que pertencerá a ente privado, salvo no presente caso, em que se pretende, com a conclusão da obra, valorizar recursos já empregados, pois a paralisação da obra se mostra evidente prejuízo social, tanto pela perda dos recursos, quanto pela ausência dos serviços que a obra concluída propiciaria.

- e) **Bens de capital para as entidades privadas.** Quanto à destinação de bens de capital para entidades privadas, estamos alterando as disposições do projeto de lei original, com novas exigências, quais sejam: 1) inciso V do art. 36, em que, além apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, passa-se a exigir a inexistência de prestação de contas rejeitadas, bem como a pendência de aprovação de no máximo duas prestações de contas; 2) Inciso VII do art. 36, por meio do qual se retoma redação já consagrada nas LDOs anteriores, no sentido de que a declaração de funcionamento regular seja emitida por três autoridades locais, e não pela própria entidade, como quer o projeto original; e, 3) Incisos IX, X e XI do art. 36, pelos quais se passa a exigir, para a transferência de recursos a entidades privadas, a manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do concedente sobre a adequação do convênio às normas, escrituração contábil regular, certidão negativa relativa a débitos de tributos e a dívida ativa, e certidão de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;
- f) **Contrapartida nas transferências às entidades privadas.** Estamos inserindo a obrigatoriedade de contrapartida pelas entidades privadas, tal qual se exige para os entes da Federação, no caso das transferências voluntárias. No entanto, assim como é facultado em relação a estes, a contrapartida poderá ser reduzida mediante justificativa do titular do órgão concedente. A redução, no entanto, deverá considerar as diretrizes do órgão colegiado ou conselho ao qual a política esteja relacionada (art. 37).

I.7 EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA E CRÉDITOS ADICIONAIS

Mereceram especial atenção de nossa parte as disposições referentes à execução provisória da lei orçamentária. Não trabalhamos com a idéia de que o projeto de lei orçamentária de 2010 seja votado fora do prazo constitucional. Consideramos que o Congresso Nacional cumprirá com seu dever no tempo assinalado. Essa é a vontade de cada parlamentar.

Contudo, podem ocorrer fatos novos que levem a aprovação do PLOA 2010 apenas para o exercício de 2010.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

Procuramos, em nosso Substitutivo, uma posição equilibrada, que leve em conta o princípio da continuidade da administração pública e os prejuízos decorrentes do atraso da votação do orçamento, mas também, o exercício das prerrogativas congressuais, evitando-se criar uma situação semelhante ao decurso de prazo.

Dentre o rol de exceções propostos no PLDO 2010 estamos restringindo, em acatamento a inúmeras emendas, a execução de todas as despesas de capital, de tal forma que apenas os investimentos das estatais possam manter sua continuidade. A exceção se justifica uma vez que essas empresas atuam sob regras de mercado, sabendo-se, ainda, que a paralisação desses empreendimentos traz sérios prejuízos à sociedade e aos acionistas.

Além disso, incluímos a concessão de bolsas no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA entre as despesas liberadas para execução na antevigência do orçamento.

Outra alteração feita no substitutivo refere-se à possibilidade de correção de erros materiais verificados na lei orçamentária. Estamos acolhendo a iniciativa do Executivo para a correção de falhas materiais que não alteram o mérito da despesa que venham a ser apuradas após a publicação do orçamento, desde que devidamente justificado. A hipótese se refere aos casos de adequação de códigos das categorias de programação (projeto, atividade e operação especial) alocadas na lei orçamentária ou nos créditos adicionais aos constantes da Lei do PPA.

Na mesma linha, acatamos diversas emendas que prevêm a possibilidade (inciso IV do art. 55) de correção de erros materiais relativos a *metas, produtos e unidades de medida*.

Entendemos que essas providências se ajustam às disposições constitucionais sobre a matéria, agilizam a correção dos erros e redundam em economia processual, ao evitar reunião da CMO e sessão do Congresso para esse propósito.

Estamos sugerindo (§ 12 do art. 56) que os projetos de crédito suplementar e especial enviados ao Congresso indiquem, quando for o caso, os cancelamentos compensatórios, de modo a não afetar a meta de superávit estabelecida no art. 2º do projeto.

I.8 DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

O Substitutivo procurou aprimorar as normas que regem a sistemática de aprovação de leis e medidas provisórias geradoras de renúncia de receita tributária, tendo em vista os critérios e exigências definidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por este artigo, a apreciação da matéria deve levar em consideração a estimativa da renúncia de receita, as medidas de compensação ou a comprovação de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO.

Indo um pouco além das normas em vigor, o nosso Substitutivo passa a incorporar a exigência de que quaisquer proposições que instituem ou alterem tributos sejam necessariamente acompanhadas da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. Entendemos



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

que, assim, tornam-se mais transparentes para a sociedade os impactos fiscais decorrentes da criação e alteração de tributos.

Adicionalmente, recuperamos dispositivo constante de LDOs anteriores que propunha estender também para o caso de proposições que concedam benefício fiscal na esfera dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a exigência de que a medida seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes. Contudo, julgamos por bem rejeitar emendas que buscavam condicionar a aprovação de tais proposições ao oferecimento de compensação pelo proponente, uma vez que tal exigência redundaria em graves e insuperáveis obstáculos à aprovação de matérias que, com base no ordenamento constitucional, são destinadas a regulamentar, em âmbito nacional, a instituição e cobrança de impostos estaduais e municipais. É fato inegável que a Constituição Federal de 1988 assegurou maior autonomia aos Estados, Distrito Federal e Municípios para instituir e cobrar tributos. Porém, nessa mesma linha, a Carta Magna não descuidou da necessária padronização e harmonização, em nível nacional, das normas instituidoras, atribuindo à lei complementar a importante tarefa de reger inúmeros aspectos relativos à cobrança dos principais tributos estaduais e municipais. Nesse contexto, a imposição de compensar eventuais perdas de receitas decorrentes de alterações da legislação complementar importaria ônus injusto ao erário federal e, por si, representaria medida inadequada do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Por fim, atendendo a emenda saneadora, remanejamos o §1º do art. 93 do PLDO 2010 para o capítulo das “Disposições Gerais”, uma vez que a matéria ali tratada não se aplica à legislação tributária, mas sim à concessão de incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial.

I.9 FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES - CUSTO de OBRAS PÚBLICAS

Ao longo dos últimos meses o mecanismo de controle de obras e serviços com indícios de irregularidades graves pelo TCU ganhou grande notoriedade em debates com reflexos que alcançaram o Congresso Nacional. A imprensa registrou a insatisfação, manifestada por setores do governo, órgãos responsáveis e empresas contratadas, contra o excessivo número de obras paralisadas e com a demora na solução de problemas levantados. Também se disse que o Tribunal estaria extrapolando poderes que seriam do Congresso, paralisando obras contratadas, ou impedindo a continuidade de empreendimentos de vulto com base em indícios de pouca significância, sem levar em conta os prejuízos da paralisação para a sociedade e partes contratantes.

Acreditamos que existe uma certa incompreensão sobre a natureza desse procedimento e exageros na avaliação de seus efeitos. A questão merece ser avaliada e abordada abertamente, até para que seja discutida em bases mais bem informadas e racionais.

Depois de vários incidentes no passado, o Congresso, para proteger-se da possibilidade de alocar recursos para obras que pudessem resultar em escândalos, adotou a prática de, a partir de informações do TCU, determinar a suspensão



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

cautelar da execução orçamentária e financeira de obras sobre as quais pesem indícios de irregularidades graves. Não podemos de antemão afirmar que existe um número excessivo de obras paralisadas, se compararmos esse número com o total de obras executadas, ou também que os indícios sejam de pouca significância.

Ademais, é preciso ficar bem claro que não é o TCU que pára as obras, mas é o próprio Congresso Nacional que tem o poder de suspender a execução orçamentária e financeira do orçamento que aprova, a partir das informações enviadas pelo TCU. Não há, por ora, que se falar em extrapolação de poderes do Congresso pelo TCU, que informa aquilo que foi pedido.

Para o equacionamento desse tema procuramos ouvimos as partes envolvidas com o intuito de buscar, em nosso Substitutivo, soluções de equilíbrio que, ao mesmo tempo, esclareçam o papel do TCU no apontamento dos indícios, e que também permitam a atuação do Congresso Nacional no exercício de suas prerrogativas, na defesa de seu próprio processo decisório e do Erário. Cabe ao Poder Legislativo aprovar a lei orçamentária e também avaliar a oportunidade e conveniência da suspensão de suas dotações.

Essa avaliação pode levar em conta, além das recomendações do TCU, outros fatores envolvidos, tais como os prejuízos à sociedade decorrentes da paralisação da obra, o custo-benefício da medida, o teor das alegações, etc.

A atuação preventiva e cautelar diante de indícios apontados pela auditoria foi o meio encontrado pelo próprio Congresso para assegurar que a decisão de alocação de recursos fosse amparada com subsídios que pudessem evitar, dentre outros vícios, o superfaturamento das obras públicas, um problema crônico e recorrente na administração pública. Com o aperfeiçoamento do processo o escopo do trabalho do Tribunal passou a abranger o conjunto de atos e fatos que pudessem vir a causar dano ao erário ou afetar os demais princípios da administração. Acreditamos que a atuação preventiva e corretiva do Tribunal, por solicitação expressa do Congresso Nacional, foi de extrema importância para que o país atingisse uma posição de normalidade nesse tema.

O Congresso Nacional e a sociedade contam hoje com uma instituição estruturada e atuante no controle das obras e serviços do governo federal. Acreditamos que o número crescente de obras e serviços que integram o quadro de irregularidades revela o esforço e o rigor das fiscalizações.

Antes de enfrentar as questões específicas, julgamos conveniente fazer algumas considerações acerca da natureza do processo definido na LDO. Sabemos que qualquer paralisação de obra ou serviço ou a sustação dos respectivos contratos gera efeitos imediatos e drásticos na relação contratual entre órgãos responsáveis e contratados, com consequências para a sociedade. Por isso, no processo ordinário, essa decisão é precedida de amplo contraditório. No caso de sustação de contratos o rito é descrito no art. 71⁵ da Constituição.

⁵ A propósito, a Constituição Federal, nos termos do art. 71, estabelece disciplina específica quanto à relação jurídica contratual, exigindo procedimento para a sustação de **contratos**, nos seguintes termos:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

Diferente é o rito estabelecido pela LDO que é cautelar e lida com provas meramente indiciárias. Nesse processo o importante é evitar que a demora na solução cause dano irreversível ao erário. A doutrina recomenda esse remédio processual para os casos de necessidade e urgência, plausibilidade e verossimilhança das provas. O dano potencial deve ser grave, imediato, irreparável e avaliado de forma objetiva. Além do mais, deve estar demonstrado o perigo fundado na demora da solução.

Enfim, as medidas cautelares têm caráter acessório, sumário e provisório, não afastando o processo principal. O objetivo é apenas garantir o resultado prático da atuação principal, impedindo a ocorrência de situações de risco ao erário. A eficácia da medida é limitada enquanto perdura o estado que a justificou ou até o julgamento definitivo.

Constatamos que boa parte das divergências pode estar advinda da falta de conhecimento acerca de alguns dispositivos da LDO vigente ou também da imprecisão intrínseca de alguns termos e conceitos. O Congresso pode a qualquer tempo avaliar os efeitos sociais, econômicos e financeiros da suspensão de obras ou serviços. Procuramos deixar isso mais claro no Substitutivo, resguardando-se que as deliberações sejam feitas em audiência pública, uma forma de viabilizar soluções alternativas para sanear problemas apontados com o mínimo de custos ao erário.

Assim, o problema não decorre propriamente de eventual extrapolação de poderes do órgão de controle externo, que inegavelmente tem pautado sua ação no cumprimento da legislação, mas sim da falta de clareza acerca da natureza deste procedimento, dando margem a várias interpretações.

O texto em vigor, resultado de consecutivas mudanças ao longo do tempo, apresenta problemas no encadeamento das diversas fases do processo de identificação de obras irregulares. Para solucionar tais deficiências no plano legal, propomos, em nosso Substitutivo, uma reorganização no ordenamento dos dispositivos contidos nos artigos 96 a 98 do PLDO 2010, de modo a que se possam identificar com maior precisão competências, procedimentos e instâncias de decisão aplicáveis à matéria. Para orientar essa reformulação, os dispositivos foram estruturados em quatro partes:

- a) Art. 96 – contendo a definição do objeto e competências da CMO;
- b) Art. 97 – definindo as atribuições do TCU, com vistas ao envio da relação de obras com indícios de irregularidades graves que deverão constar de anexo próprio no Projeto de Lei Orçamentária;
- c) Art. 97-A – contemplando a sistemática de atualização das informações fornecidas pelo TCU com vistas à aprovação do referido Anexo na Lei Orçamentária; e

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

d) Art. 98 – definindo a atuação da CMO no acompanhamento das obras irregulares fora do período da elaboração orçamentária.

Relativamente aos termos do art. 96, a principal preocupação foi a de vincular o conteúdo do Anexo de Obras com Indícios de Irregularidades Graves à deliberação congressual, além de conceituar com maior precisão os casos aos quais se aplica, sem com isso, alterar a metodologia internamente adotada pelo TCU na fiscalização e monitoramento das obras e serviços.

O novo texto (art. 96, inciso IV) passa a prever, como condição necessária para a inclusão no Anexo e consequente suspensão dos repasses orçamentários, a relevância material do dano em relação ao valor total contratado e a potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros, aplicando-se aos atos que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato ou que configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública.

O Substitutivo esclarece que não estarão sujeitos a bloqueio da execução os casos para os quais tenham sido comprovadas garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário, nos termos da legislação pertinente.

O art. 97 reitera a competência e a necessidade de atuação do TCU em obediência ao que dispõe o art. 59, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observados ainda os procedimentos constantes dos arts. 9º, § 2º e 96 do texto da LDO. Em sua primeira intervenção no ciclo orçamentário, o TCU deverá encaminhar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, até 1º de agosto de 2009, as informações necessárias para a elaboração do anexo de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, que deverá constar do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

Já a matéria tratada no art. 97-A busca orientar os procedimentos de atualização das informações fornecidas pelo TCU ao longo do período de elaboração e apreciação da lei orçamentária, mantendo-se os dois momentos já previstos na lei de diretrizes orçamentárias, sendo o primeiro até 30 de setembro e o segundo até 30 de novembro.

Em meio ao conjunto de dados tradicionalmente informados pelo TCU, fizemos incluir o encaminhamento de apreciação acerca de eventuais alegações de defesa oferecidas pelo órgão ou empresa sob fiscalização. Essa informação se mostra necessária para assegurar o amplo contraditório entre as partes e fortalecer a prerrogativa do Congresso Nacional de decidir sobre a paralisação de obras. Para melhor instruir a capacidade decisória dos membros do Congresso Nacional, esta fase das deliberações prevê a realização de audiência pública, no âmbito da CMO, com o objetivo de analisar a situação das obras e serviços com indícios de irregularidades graves e identificar aquelas que devam constar ou não do Anexo de Obras com Irregularidades Graves, cumprindo ressaltar que a decisão congressual será dada sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e de apuração de responsabilidades adotadas pelo TCU.

A parte final, inscrita no art. 98, regulamenta a atuação permanente da CMO, que ocorre independente do processo de elaboração orçamentária. A inovação



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

deste dispositivo reside na determinação de um novo relatório, durante a execução orçamentária, seguido da realização de audiência pública na CMO para análise das informações atualizadas que devem ser encaminhadas pelo TCU até 15 de maio de 2010. Este novo relatório conterá as medidas saneadoras adotadas e as pendências que ainda impedem a continuidade da execução dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

Espera-se que Congresso Nacional e Tribunal de Contas, nessa fase, atuem de forma a concentrar esforços em um debate direcionado ao encontro de soluções para as obras e serviços que ainda se encontram paralisados, promovendo esse debate em audiências públicas onde poderão ser avaliados, à luz dos indícios apontados, outros fatos de ordem social e econômica.

Com relação ao art. 110, que trata dos custos das obras e serviços, estamos propondo alguns aperfeiçoamentos. Em primeiro lugar, deixamos claro que os parâmetros de custos dos itens das obras e serviços devem ser levados em conta desde a contratação. Os custos dos itens que compõe a obra devem ser iguais ou menores à mediana dos custos encontrados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI. Abrimos a possibilidade de se utilizar, para as obras rodoviárias, o Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, um sistema de custos específico. Adicionalmente, deixamos claro que a elaboração dos orçamentos de referência deverá levar em conta os custos constantes das Tabelas SINAPI e SICRO locais e, subsidiariamente, as de maior abrangência.

No projeto de lei consta a possibilidade de que os custos unitários que compõem o custo global possam ser majorados em 20%. Alteramos este dispositivo para estabelecer que a regra se aplicará apenas às obras e serviços até o limite fixado pela Lei nº 8.666, de 2003 para a Tomada de Preço. Além disso, inserimos parágrafo, para determinar que, em obras licitadas pelo regime de concorrência, os custos unitários de insumos ou serviços não poderão ultrapassar 90% (noventa por cento) da mediana de seus correspondentes no SINAPI, e, no caso de obras e serviços rodoviários, a 90% (noventa por cento) dos valores previstos na tabela do SICRO.

Incluímos no Substitutivo a redação que constou na LDO/2009 relativa aos limites de custo quando do aditamento contratuais. Para evitar a possibilidade de “jogo de planilhas” em desfavor do erário, o dispositivo prevê que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI ou do SICRO não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

O texto assim alterado tem o cunho de estabelecer uma espécie de rotina no acompanhamento dos resultados dessas fiscalizações, e assegurar aos membros do Congresso Nacional uma ação contínua ao longo do ano, de modo que possíveis irregularidades nas obras possam ser corrigidas de forma mais ágil e que as decisões adotadas levem em conta o interesse público, os efeitos sociais e impactos regionais que a interrupção da obra pode ocasionar.

É o relatório.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

II – VOTO

Ao projeto foram apresentadas emendas de texto e ao Anexo de Metas e Prioridades. Procuramos aproveitar ao máximo as proposições formuladas pelos parlamentares, pelas comissões e pelas bancadas, visando sempre ao aperfeiçoamento deste instrumento legal à luz as disposições constitucionais, legais e regimentais que disciplinam a matéria.

Os quadros a seguir apresentam os dados referentes ao tratamento dispensado pela Relatoria às emendas apresentadas ao Texto e ao Anexo I.

Emendas ao Texto (Corpo do Texto e Anexos II, III, IV e V)

<i>Tipo Autor</i>	<i>Pela Aprovação</i>	<i>Pela Aprovação Parcial</i>	<i>Pela Inadmissibilidade</i>	<i>Pela Rejeição</i>	<i>TOTAL DE EMENDAS</i>
BANCADA ESTADUAL				5	5
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	8	21		51	80
COMISSÃO SENADO FEDERAL	5	4		50	59
DEPUTADO FEDERAL	290	385		871	1.546
SENADOR	68	89		235	392
Totais	371	499	0	1.212	2.082

Emendas ao Anexo I – Metas e Prioridades

<i>Tipo Autor</i>	<i>Pela Aprovação</i>	<i>Pela Aprovação Parcial</i>	<i>Pela Inadmissibilidade</i>	<i>Pela Rejeição</i>	<i>TOTAL DE EMENDAS</i>
BANCADA ESTADUAL	31	58	1		90
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	19	59			78
COMISSÃO SENADO FEDERAL	7	43			50
DEPUTADO FEDERAL	124	732	29	222	1.107
SENADOR	14	108	1	31	154
Soma:	195	1.000	31	253	1.479
RELATOR	234	40			274
Totais	429	1.040	31	253	1.753

Assim, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 7, de 2009-CN (PLDO/2010) na forma do **substitutivo** ora apresentado.

Estamos propondo também que sejam excluídos dos autógrafos do Congresso Nacional os seguintes anexos, tendo em vista seu caráter meramente informativo e instrumental na elaboração da lei, sem guardar relação direta com a parte normativa. A LRF (art. 4º, § 2º) exige que tais demonstrativos constem expressamente do projeto, mas não necessariamente da lei.

a) IV.5 – Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 7/2009-CN (PLDO 2010)

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

Brasília - DF, 03 de julho de 2009.

Deputado Wellington Roberto
Relator do PLDO/2010