



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Nota Técnica Conjunta n° 69/2008

Brasília, 30 de junho de 2008

Assunto: projeto de lei n° 1, de 2008-CN, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2009; principais pontos da proposta de substitutivo apresentada pela relatoria à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

A título de esclarecimento, levantaram-se as principais alterações propostas no substitutivo apresentado à CMO pela relatoria, discriminados por tema:

1. **Superávit primário** - mantém a meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% do PIB, sendo 2,20% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% para as estatais. O superávit poderá ser reduzido em até R\$15,56 bilhões com gastos no âmbito do PPI. (arts. 2° e 3°);
2. **Metas e Prioridades** (ver quadro anexo) - maior efetividade - a omissão das ações do anexo no projeto de lei orçamentária deve decorrer de impossibilidade técnica ou legal. Havendo contingenciamento, as metas e prioridades são as últimas as serem atingidas, ainda que sujeitas às variações do cenário fiscal. (art. 2°, §§ 2°, 3° e 4°);
3. **Metas sociais - destaque:** a Mensagem do PLOA (art. 11, VIII) deverá conter avaliação do cumprimento das principais metas sociais relativas a programas e ações, bem como as metas propostas no projeto de lei orçamentária para 2009; as Informações Complementares do PLOA 2009 incluirão demonstrativo que mostra a evolução, nos anos recentes, e a proposta para 2009, das principais metas sociais por área de Governo; referências no texto à redução das desigualdades sociais, inclusive de gênero e raça;
4. **Regra de reajuste do salário mínimo** - adoção da regra do PAC - art. 53, I - dotações para reajuste do salário mínimo (ganho real) equivalente à taxa de variação real do PIB de 2007 e não ao PIB *per capita*; com essa medida, o salário mínimo projetado para 2009 passaria de, aproximadamente, R\$449,00 para R\$453,00;
5. **Execução provisória** (3/12 fixos versus 1/12 mensal), **no caso de não aprovação da lei até 31/12/2008** - o substitutivo (art. 69) altera a regra da execução provisória. A regra do PLDO 2009 determina as ações que não sofrem qualquer restrição (despesas obrigatórias, bolsas de estudo, estágio e defesa civil), sendo que as demais - inclui todos investimentos e o custeio da máquina - poderiam ser executadas até o limite fixo de 3/12 avos do valor do projeto. No substitutivo, mantém-se o rol das ações que não sofrem qualquer restrição, somando-se a ele as despesas com estoques reguladores e preços mínimos. Quanto às demais ações, volta a regra do limite móvel de 1/12 ao mês, limitado, porém, às seguintes despesas:

V - correntes de caráter inadiável;

VI - constantes do orçamento de investimento das empresas estatais;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

VII - com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

6. **Alteração das margens (mínimo e máximo) de contrapartida dos Municípios** que recebem transferências voluntárias: art. 40, I - municípios com até 50 mil habitantes: de 3% - 5% passa a 2% - 4% (mínimo-máximo); municípios acima de 50 mil habitantes ou áreas especiais: de 5% - 10% passa a 4% - 8%; demais: de 10% - 40% passa a 8% - 40%. Ações do PAC, do PAS (Plano Amazônia Sustentável) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome podem prescindir de contrapartida;
7. **Prazo máximo de 5 anos de vigência de PL ou MP com renúncia de receita** - art. 93. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de qualquer natureza somente será aprovado ou adotada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, devendo a norma vigor por, no máximo, 5 (cinco) anos, vedada, em qualquer caso, a estipulação de prazo determinado para a exclusão do crédito tributário ou para a fruição, pelo particular, de benefício ou favor de qualquer outra natureza;
8. **Sistema S - necessidade de divulgar informações na Internet** - art. 6º, § 3º - as entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, deverão divulgar, pela internet, dados e informações acerca dos valores recebidos à conta das contribuições, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região;
9. **Custos unitários como base do custo global de obras** - art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal. O § 5º determina que deverá constar do projeto básico a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica e declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias, quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes de referidas planilhas com os quantitativos do projeto de engenharia e os custos do SINAPI. O § 6º determina que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária;
10. **Vedação ao crédito para Instituições com dirigentes condenados por crime ambiental** - art. 91, § 1º, veda a concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos pelas agências financeiras oficiais de fomento a (IV) instituições cujos dirigentes sejam condenados por assédio moral ou sexual, racismo, trabalho infantil, trabalho escravo ou crime contra o meio ambiente;
11. **Medida provisória que abre crédito extraordinário - limites** - harmonização com decisão do STF - art. 60 - a medida provisória adotada para a abertura de crédito extraordinário, admissível unicamente para atender a despesas decorrentes de fato urgente, relevante e imprevisível; além disso, a MP deverá contemplar programações vinculadas entre si pela afinidade, pertinência ou conexão com o fato que lhe der causa à adoção;
12. **Modalidade de aplicação 99 - a definir**: pode constar da lei orçamentária, mas deve ser definida antes da execução (o § 10 do art. 7º veda o empenho na modalidade 99). Pelo art. 57, a modalidade pode ser alterada diretamente no SIAFI. Mas, quando implicar redução de dotação incluída no CN, exige-se portaria do dirigente máximo de cada órgão, desde que



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

verificada a inviabilidade técnica, operacional ou legal da execução na modalidade original. O § 3º do art. 57 determina que a inclusão ou o acréscimo de recursos na modalidade de aplicação 50 - entidade privada -, a partir da redução de dotações incluídas pelo Congresso Nacional (inclui as programações feitas na modalidade 99), mesmo no caso de inviabilidade, sujeita-se ao envio de projeto de lei de **crédito adicional**;

13. **Redução das despesas correntes primárias** - a Mensagem do PLOA (art. 11, VII) deve conter as medidas adotadas pelo Poder Executivo para controlar e reduzir as despesas correntes primárias, destacando-se, dentre elas, aquelas com diárias, passagens, locomoção e publicidade;
14. **Descentralização x Transferências Voluntárias.** A expressão *descentralização* de créditos orçamentários é cabível apenas quando a transferência de créditos se der no âmbito do mesmo órgão ou entidade. Observe que a LRF estabelece várias restrições para as "*transferências voluntárias*", e não para as "*descentralizações*" (art. 5º, VIII e § 8º do art. 7º);
15. **Pagamento centralizado de débitos judiciais** - art. 12, XII - débitos judiciais transitados em julgado considerados de pequeno valor, incluídos os decorrentes dos Juizados Especiais Federais, ao contrário do proposto pelo Governo, permanecem na programação de trabalho dos respectivos tribunais, ou, no caso dos benefícios previdenciários, do FRGPS;
16. **Abrangência das despesas com publicidade** - art. 12, XIV: consideram-se também como despesas com publicidade aquela produzida ou veiculada diretamente por órgão ou entidade integrante da administração pública federal;
17. **Novas reservas de contingência** - art. 13 - novas espécies de reserva de contingência: II - para atender programação ou necessidade específica; III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e para compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária;
18. **Recursos de royalties para a Marinha** - art. 13, § 2º - acréscimo de 15% dos recursos à conta dos *royalties*, em relação ao ano anterior;
19. **Divulgação na Internet** - art. 17, § 1º (novos relatórios):
 - a) em cada quadrimestre, relatório de avaliação das ações do PAC e respectivas metas consolidadas, com os resultados de implementação e execução orçamentária, financeira, inclusive restos a pagar, e, sempre que possível, a execução física de suas ações;
 - b) contratos, convênios, contratos de repasse ou termos de parceria referentes a projetos, com o conveniente, o objeto e os prazos de execução, os valores e as datas das liberações de recursos efetuadas e a efetuar;
 - c) Relatórios sobre auditorias, gestão fiscal, tomadas ou prestações de contas de cada órgão;
20. **Estimativa das despesas obrigatórias - disciplina** para evitar subestimativa - art. 17, § 6º - a estimativa deve considerar o comportamento das despesas nos anos recentes e os efeitos decorrentes de decisão judicial e da legislação aprovada no CN; o art. 66-A determina que, sendo estimado aumento das despesas primárias obrigatórias, o Poder Executivo abrirá crédito suplementar, se autorizado pela lei orçamentária de 2009, ou encaminhará projeto de lei de crédito adicional, no montante do acréscimo demonstrado no relatório a que se refere o § 4º do art. 71 desta Lei;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

21. **Ampliação de ações do Poder Judiciário** - art 18, § 1º, VIII - possibilita ampliação das ações do Judiciário visando a promoção da prestação jurisdicional itinerante federal e trabalhista, e a implantação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (§ 2º);
22. **Proibição de pagamento de consultorias a servidores** - art. 22, VIII - o PL permitia o pagamento acumulado (com vencimentos) de serviços de consultoria ou assistência técnica a servidores das áreas de saúde e educação. A nova redação impede. Ainda quanto às consultorias, o inciso III, b, exige, quando da contratação de consultorias, na publicação no DOU, a identificação do responsável pela execução do contrato, a descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, o custo total dos serviços, a especificação dos serviços e o prazo de conclusão;
23. **Alterações na disciplina que regula a transferência de recursos a entidades privadas:**
 - a) **custeio** - maiores exigências para as contribuições correntes (art. 33, § 2º) - critério de seleção, o objeto, o prazo do convênio ou instrumento congênere e a justificativa para a escolha da entidade, inclusive quando da prorrogação ou renovação, no mínimo anual;
 - b) **auxílios** - ampliação do rol: o inciso IX do art. 34, combinado com o art. 36, I, permite agora investimentos (obras e equipamento) para entidades "voltadas ao atendimento de pessoas carentes portadoras de necessidades especiais ou em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda";
 - c) em qualquer caso, o inciso IX do art. 36 exige cláusula de reversão patrimonial quando se verificar desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos;
 - d) o § 3º do art. 36 é mais restritivo do que o PL, porque veda a destinação de recursos a entidade privada na qual o fundador ou dirigente (ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau) for agente político de qualquer Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental;
24. **Consolidação das normas relativas a convênios** - art. 39, parágrafo único. O Poder Executivo consolidará as normas relativas à celebração de convênios e instrumentos congêneres, bem como às correspondentes prestações de contas, mantendo-as atualizadas e divulgando-as por meio da Internet;
25. **Contingenciamento** - art. 71, § 5º, determina a aplicação somente ao Poder Executivo da limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade seja identificada fora da avaliação bimestral. O § 6º prevê o restabelecimento de empenho e movimentação financeira a qualquer tempo, devendo o relatório ser encaminhado ao Congresso Nacional;
26. **Despesas com Pessoal - anexo das autorizações** - art. 84 - somente conterà autorização quando respaldada por proposição cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008, ou por lei de que resulte aumento de despesa, com a discriminação dos limites orçamentários correspondentes; para evitar subestimativas na aferição do impacto de novas contratações, o § 6º prevê que a dotação autorizada seja igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado;
27. **Uso de fontes de receita condicionada** - art. 95, § 5º veda a utilização de fontes de receita condicionada, no Projeto de Lei Orçamentária para 2009, em despesas que constituam a programação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, bem como em despesas



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

obrigatórias, exceto naquelas que constituam o objeto de vinculação da receita;

28. **Órgão oficial para elaborar a estimativa do impacto orçamentário e financeiro de PLs ou MPs** - art. 120 § 3º - a estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União.

Brasília, 30 de junho de 2008.

Fernando Veiga Barros e Silva
Coordenação da Equipe de
Assessoramento

Eugênio Greggianin
Coordenação da Equipe de
Assessoramento

José de Ribamar Pereira da Silva
Coordenação da Equipe de
Assessoramento

Luís Otávio Barroso da Graça
Coordenação da Equipe de
Assessoramento



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Para aprovação das emendas ao Anexo I (metas e prioridades), utilizaram-se os seguintes critérios:

1) privilegiar as iniciativas coletivas. Exemplos:

- a. 100% das emendas coletivas admitidas foram aprovadas;
- b. o referencial financeiro para as ações decorrentes de emendas de bancada ou de comissão foi quatro vezes maior (R\$ 80 milhões) que o das individuais (R\$ 20 milhões);
- c. as bancadas dos oito Estados que não apresentaram emendas coletivas (Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte) tiveram especial atenção da Relatoria. Para evitar que sofressem grande prejuízo em relação aos demais Estados, foram acolhidas suas ações individuais de maior frequência como ações coletivas;

2) fortalecer o trabalho dos congressistas, procurando, na forma regimental, dar atendimento ao maior número de deputados e senadores que apresentaram emendas: cerca de 95% foram atendidos em pelo menos uma emenda;

3) favorecer ações relacionadas com temas de relevância social:

- a. foram mantidas na integralidade as propostas constantes do Projeto original, por se referir basicamente a prioridades de interesse social (saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente, mulher, idoso, índio);
- b. as trinta ações que ficaram dentro da faculdade de escolha da relatoria são integradas, em maioria, por ações de cunho social;

4) atender às demandas de caráter mais geral, ainda que dentro de uma mesma Unidade da Federação: a maior parte das ações aprovadas não se vinculam a localidade determinada.

OBSERVAÇÕES GERAIS:

1. as ações cujas emendas não foram aprovadas NÃO estão impedidas de serem integradas ao orçamento de 2009. Se não forem contempladas com programações no projeto, os interessados poderão apresentar emenda para fazê-lo, pois não há vedação de qualquer ordem para tanto;
2. as ações aprovadas refletem a decisão do Congresso sobre as prioridades, mas não asseguram integração ao orçamento de 2009. São apenas indicativas;
3. as metas agora aprovadas poderão ser maiores ou menores no orçamento de 2009; também podem ser reduzidas ou aumentadas por meio de emenda parlamentar ao respectivo projeto;
4. as ações não são regionalizadas no Anexo I.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

RESUMO DA ANÁLISE DAS EMENDAS:

PLDO 2009 - EMENDAS AO ANEXO I

Propostas de Parecer às Emendas Admitidas

AUTOR	ADMITIDAS*	APROVADAS	REJEITADAS	% (APROVAÇÃO)
Deputado	1130	887	243	78,50
Senador	178	143	35	80,34
Bancada	90	90	0	100,00
Comissão da CD	73	73	0	100,00
Comissão da SF	50	50	0	100,00
TOTAIS	1521	1243	278	81,72

Individuais	1308	1030	278	78,75
Coletivas	213	213	0	100,00
TOTAIS	1521	1243	278	81,72

* Conforme o Relatório do Comitê de Admissibilidade de Emendas entregue à CMO (No total, 84 emendas inadmitidas).

Parlamentares Atendidos (pessoa)

AUTOR	EMENDANTES	ATENDIDOS	NÃO-ATENDIDOS	% (ATENDIDOS)
Deputado	279	264	15	94,62
Senador	42	42	0	100,00
TOTAIS	321	306	15	95,33

Posição em 16.06.2008, às 20h.