

Mensagem nº 192

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 61 da Constituição, 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 2009 e dá outras providências”.

Brasília, 15 de abril de 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Gabinete do Ministro
Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 7º Andar
Brasília - DF, CEP: 70040-906
Telefone: 3429-4100, ministro@planejamento.gov.br

EM nº 00052/2008/MP

Brasília, 15 de abril de 2008.

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 2009 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 e dispor sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e sobre as alterações na legislação tributária.
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. Diante disso, com o intuito de dar continuidade à política de austeridade fiscal, que marcou o período 2003-2007 e promoveu significativo ajuste nas contas públicas de forma a propiciar a gestão equilibrada dos recursos e assegurar a estabilidade econômica, tornando possível o crescimento sustentado, o Projeto da LDO de 2009 fixa a meta de superávit primário para o setor público consolidado em 3,80% do Produto Interno Bruto - PIB. Pela proposta, caberá ao Governo Federal a obtenção de superávit primário no valor equivalente a 2,85% do PIB, sendo 2,20% relativos aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% ao Programa de Dispendios Globais. Para os Estados e Municípios, estima-se a obtenção de superávit primário equivalente a 0,95% do PIB.
5. Estabelece, ainda, que durante a elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e da execução da correspondente Lei poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispendios Globais das empresas estatais federais.

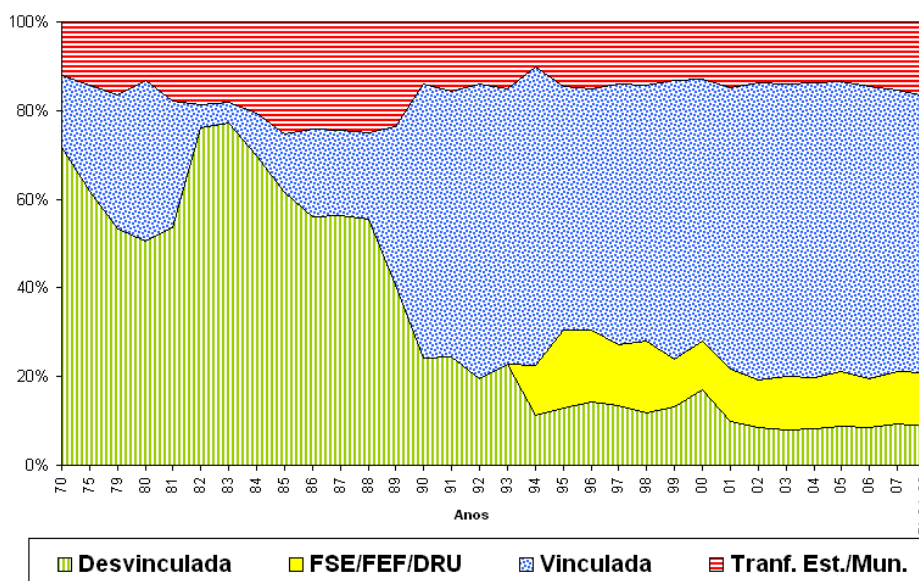
6. Nesse contexto, convém ainda destacar que, dando continuidade ao processo de recuperação da capacidade de investimento do Governo Federal, com vistas à modernização da infra-estrutura física do País, prosseguirá a execução do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que engloba programas constantes do Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI, composto por uma carteira de projetos prioritários na área de infra-estrutura, especialmente no setor de transportes. Para o exercício de 2009, o valor do PPI, que pode ser deduzido da meta de resultado primário, é de R\$ 15.567,0 milhões. Esse valor poderá ser acrescido dos respectivos restos a pagar existentes ao final de 2008.

7. No tocante às metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2009, convém destacar que elas correspondem 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, além de serem objeto, durante a sua implementação, de técnicas de gestão voltadas para resultados, com instâncias de decisão e formas de monitoramento e avaliação diferenciadas.

8. É importante registrar, neste momento, a dificuldade da Administração Pública para estabelecer o conjunto de metas e prioridades no âmbito do Governo Federal em face do elevado volume de vinculações constitucionais e legais atualmente existentes. Para demonstrar esse aspecto, apresenta-se em quadros anexos a esta Exposição de Motivos, de acordo com a situação vigente em 31 de dezembro de 2007, a participação dessa vinculação no conjunto dos orçamentos dos órgãos do Poder Executivo.

9. Para se ter a real dimensão da rigidez na aplicação dos recursos, com a qual o Governo Federal se depara quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, vale mencionar que aproximadamente 80% do total das receitas da União, conforme se observa no Gráfico I abaixo, 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.

Gráfico I: Composição das Receitas Orçamentárias



Obs: 1 - Somente receitas do Tesouro, desconsideradas as de colocação de títulos e de privatizações.

10. 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, que pode ser observado nos quadros anexos, 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 aumentar 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.

11. Vale ressaltar que, na elaboração do presente Projeto de Lei, deu-se continuidade ao processo adotado em relação às LDO's de 2004 a 2008, que 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.

12. Em decorrência dessa participação, foi aprimorada a redação de vários dispositivos constantes da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008 - LDO-2008, além da inclusão de outros, com destaque para os seguintes, em ordem crescente de dispositivo:

a) inciso VIII do art. 5º - explicita que integram o rol de convenientes com a Administração Pública Federal as organizações não governamentais e as organizações da sociedade civil de interesse público;

b) § 1º do art. 5º - define que, a exemplo do Projeto de Lei Orçamentária e da respectiva Lei, é obrigatória a identificação, nos créditos adicionais, dos programas e respectivos projetos, atividades ou operações especiais desdobrados em subtítulos, com indicação, quando for o caso, do produto, da unidade de medida e da meta física;

c) § 10 do art. 7º - veda a inclusão no Projeto e na Lei Orçamentária de 2009, bem como nos créditos adicionais, de programação com a modalidade de aplicação a definir, ressalvada a Reserva de Contingência;

d) incisos XIX e XX do art. 12 - determinam que as despesas com a contribuição a Organismos Internacionais, que devem estar nominalmente identificados no título da ação, e com tecnologia da informação, inclusive *hardware*, *software* e serviços, devem ser realizadas em categoria de programação específica;

e) § 8º do art. 17 - estabelece que o não encaminhamento das informações relativas a emendas parlamentares incluídas pelo Congresso Nacional implicará na divulgação do Cadastro de Ações na *internet* somente em relação às ações constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2009;

f) § 9º do art. 17 - possibilita a atualização do Cadastro de Ações divulgado na *internet*, quando necessário, desde que seja preservada a finalidade da ação;

g) art. 19 - dispõe sobre a obrigatoriedade de registro, execução e acompanhamento dos convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, celebrados a partir de 1º de julho de 2008, no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias - SICONV, conforme disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como a disponibilização das informações dos contratos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, inclusive celebrados pelo conveniente no âmbito dos convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres;

h) inciso VIII do *caput* do art. 22 - possibilita o pagamento a servidores públicos por serviços prestados, inclusive a título de consultoria, assistência técnica ou assemelhados, nas situações previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição;

i) art. 25 - permite que o Projeto de Lei Orçamentária de 2009 inclua programação constante de projeto de lei de alteração do Plano Plurianual 2008-2011;

j) § 3º do art. 29 - determina a devolução do saldo de dotações descentralizadas para o pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado, caso o valor descentralizado tenha sido superior ao necessário para o pagamento integral do débito;

k) § 4º do art. 37 - define que o cálculo da contrapartida, no caso das ações serem executadas em mais de um Município, seja efetuado tendo como base o Município-sede da instituição recebedora dos recursos;

l) art. 48 - estabelece a necessidade de atendimento, quando couber, das mesmas exigências em relação às transferências voluntárias, exceto as relativas à contrapartida e à classificação da despesa por elemento, quando da descentralização de execução de ações de competência exclusiva do concedente, que tenham sido delegadas aos referidos entes da

Federação com ônus para a União, ou o bem gerado com a aplicação dos recursos incorporar ao patrimônio do concedente;

m) § 3º do art. 57 - dispõe que a inclusão ou o acréscimo de recursos na modalidade de aplicação 50, a partir da redução de dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional, serão feitos mediante lei específica de alteração de modalidade de aplicação e não por meio de crédito adicional;

n) § 2º do art. 59 - autoriza o Presidente da República a delegar, no âmbito do Poder Executivo, a abertura dos créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2009;

o) inciso III do § 3º do art. 59 - veda o cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas de pessoal e encargos sociais, por ato próprio dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União;

p) art. 69 - fixa em 3/12 (três doze avos) o limite de execução das despesas discricionárias de cada ação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 se esse Projeto não for aprovado pelo Congresso Nacional até 22 de dezembro de 2008. Tal limite não se aplica às despesas com bolsas de estudo, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial - PET; com pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; e com ações de prevenção, preparação e resposta a desastres, classificadas na subfunção Defesa Civil;

q) § 4º do art. 84 - estabelece que a utilização, no exercício de 2009, dos saldos das autorizações para admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, relativas a 2008, fica condicionada à existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos respectivos impactos orçamentários no exercício de 2009;

r) incisos I e IV, alínea “i”, do *caput* do art. 91 - define entre as prioridades que devem ser conferidas pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social o atendimento às necessidades, principalmente habitacionais e de emprego, de mulheres chefes de família; e

s) § 1º do art. 119 - determina que o Poder Executivo publique, até vinte dias após o encerramento de cada quadrimestre, a metodologia e a memória de cálculo da evolução da receita corrente líquida, com vistas à elaboração do Relatório de Gestão Fiscal pelos titulares de Poderes e dos órgãos referidos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

13. No que tange às informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2009, relacionadas no Anexo III do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 - PLDO-2009, vale destacar que em relação à LDO-2008 foram excluídas informações que já se encontram ultrapassadas por legislação superveniente, bem como aglutinados assuntos repetidos.

14. Quanto às despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, cabe ressaltar a inclusão dos itens a seguir relacionados, em consonância com o entendimento de que as referidas despesas, à luz da legislação pertinente, enquadram-se nesse conceito:

- a) Pagamento de Pensão às Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Lei nº 11.520, de 18/09/2007);
- b) Ressarcimento às Empresas Brasileiras de Navegação (Leis nºs 9.432, de 08/01/1997, 10.893, de 13/07/2004, e 11.482, de 31/05/2007);
- c) Assistência Pré-Escolar (Lei nº 8.069, de 13/07/1990, e Decreto nº 977, de 10/09/1993);
- d) Assistência médica e odontológica a servidores, ativos e inativos, e dependentes (Lei nº 8.112, de 11/12/1990, e Decreto nº 4.978, de 03/02/2004);
- e) Financiamentos no âmbito dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO (Lei nº 7.827, de 27/09/1989); e
- f) Assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão carente (art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição).

15. Ainda sobre o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, cabe registrar que ao longo dos anos, mais precisamente de 1990 a 2008, foi incluída uma diversidade de assuntos nessa Lei, culminando em um número de dispositivos, incluindo artigos, parágrafos, incisos e alíneas, em 2008, da ordem de 838, quando, em 1990, ano da primeira LDO, eles representavam 259. Especificamente em termos de artigos, em 1990, eram 59 e, em 2008, somam 133.

16. Em decorrência, este Ministério, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, unidade encarregada de coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração do Projeto em apreço, classificou os dispositivos constantes da LDO-2008, tendo presente o conteúdo atribuído à LDO pela Constituição e pela LRF. Com esse intuito, os dispositivos foram classificados em originários da Constituição ou da LRF ou surgidos no próprio contexto da elaboração da LDO.

17. O objetivo desse trabalho foi identificar, na LDO-2008, quais dispositivos poderiam ser excluídos dessa Lei por serem considerados matérias estranhas a ela e, destes, quais deveriam compor projetos de lei ordinária por serem matérias de caráter permanente.

18. Desse levantamento, concluiu-se, preliminarmente, que as matérias, a seguir relacionadas, poderiam ser excluídas do PLDO-2009 e transformadas em um ou mais projeto de lei ordinária específica:

- a) realização da audiência pública e da reunião conjunta, previstas no art. 9º, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e encaminhamento de relatórios prévios sobre o assunto ao Congresso Nacional (art. 126 do PLDO-2009);

- b) divulgação de informações orçamentárias e financeiras na *internet* e publicação de demonstrativos e relatórios no Diário Oficial da União (arts. 17, 55, 88, 91, §§ 3º e 5º, incisos I e III, 119, § 1º, e 122 do PLDO-2009);

- c) disponibilização de informações no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias - SICONV (art. 19 do PLDO-2009);

- d) inclusão de dotações na lei orçamentária anual para o atendimento de despesas de precatórios e outras sentenças judiciais transitadas em julgado (arts. 27 a 31 do PLDO-2009); e

e) procedimentos a serem observados para o encaminhamento e aprovação de proposições que tratem de redução de receitas e criação ou aumento de despesas obrigatórias (arts. 82, 83, 93, 120 e 121 do PLDO-2009).

19. Ocorre que em função da complexidade do tema, e após consultar especialistas dos Poderes Legislativo e Executivo envolvidos em questões orçamentárias, este Ministério entendeu, a fim de evitar a ocorrência de um vácuo legal, que as matérias acima relacionadas não deveriam ser excluídas do PLDO-2009, mas tratadas em projetos de lei paralelos à apreciação do PLDO-2009. Dessa forma, havendo a aprovação dos projetos no decorrer da apreciação do PLDO-2009, os dispositivos correspondentes não deverão integrar a respectiva LDO-2009.

20. Nesse sentido, este Ministério estará propondo nos próximos dias o envio de um ou mais projetos de lei ao Congresso Nacional com o objetivo de tornar permanentes as matérias com essa característica que constam do presente Projeto de LDO.

21. 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 2009 e para a consolidação de bases fiscais requeridas para o alcance do desenvolvimento sustentável do País.

22. 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 2009 e dá outras providências.”

Respeitosamente,

PAULO BERNARDO SILVA
Ministro de Estado do
Planejamento, Orçamento e Gestão