

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Gabinete do Ministro
Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 7º andar
Brasília - DF - CEP: 70.040-906
Telefone: 3429-4100 - ministro@planejamento.gov.br

EM nº /2006-MP

Brasília, de abril de 2006.

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 da Lei Orçamentária de 2007 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.
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, a LDO deve estabelecer, adicionalmente ao conteúdo definido na Constituição, 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 os três primeiros anos deste Governo, austeridade esta que promoveu significativo ajuste nas contas públicas de forma a propiciar a gestão equilibrada dos recursos assegurando a estabilidade econômica e tornando possível o crescimento sustentado, o Projeto da LDO de 2007 fixa em 4,25% do Produto Interno Bruto - PIB a meta de superávit primário para o setor público consolidado para o exercício de 2007. Pela proposta, caberia ao Governo Federal a obtenção de superávit primário equivalente a 3,15% do PIB, sendo 2,45% relativos aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,70% ao Programa de Dispendios Globais, e aos Estados e Municípios e suas empresas estatais a obtenção de superávit equivalente a 1,10% do PIB.
5. Nesse contexto, convém ainda destacar que, dando seqüência à política de desenvolvimento nacional, está sendo proposta a possibilidade de redução do superávit primário em até R\$ 4.590.000.000,00 (quatro bilhões, quinhentos e noventa milhões de reais), para o atendimento das programações relativas ao “Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI”,

direcionadas principalmente à infra-estrutura, que constarão de anexo específico ao Projeto e à Lei Orçamentária de 2007, valor esse que será acrescido dos Restos a Pagar relativos a essa programação. Com isso, tais investimentos atingem a estimativa de 0,20% do PIB em 2007, totalizando 0,50% do PIB no período 2005-2007.

6. Ainda do ponto de vista fiscal, no que se refere à despesa, está sendo proposta a redução das despesas correntes primárias em pelo menos 0,1 ponto percentual do PIB em relação à executada em 2006, por entender que essa medida mostra-se mais eficiente do que a fixação de um percentual do PIB como teto para a execução dessas despesas. É oportuno ressaltar que a criação de condições para um crescimento mais acelerado do produto ao longo dos próximos anos – consequência natural do esforço de consolidação da estabilidade econômica levado a cabo no Governo de Vossa Excelência – abre espaço para uma expansão adequada das despesas sociais, mesmo com a redução das despesas correntes como proporção do PIB. Ademais esta redução deverá ocorrer prioritariamente nas denominadas “despesas de funcionamento” e na racionalização das demais despesas correntes, mediante a modernização da gestão pública, de forma a não prejudicar a prestação de serviços ao cidadão, tais como saúde, educação e segurança.

7. Esse conjunto de medidas, reforçado por um ambiente que favorece a formalização da economia e do emprego e a redução da evasão tributária, tem por objetivo viabilizar a continuidade do processo de desoneração tributária que vem sendo levado a cabo nos últimos anos, bem como ampliar a margem de investimentos públicos de forma a consolidar a trajetória recente de retomada da capacidade de investimento do Estado, contribuindo assim para a construção de um cenário de maior crescimento econômico sustentado, para o período de 2007 a 2009. Dessa forma, projeta-se para os próximos três anos taxas de crescimento real crescentes, sendo 4,75% em 2007, 5% em 2008 e 5,25% em 2009.

8. Em relação às metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2007, destaque-se que estas 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 2004/2007, 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.

9. Vale ressaltar que, na elaboração do presente Projeto de Lei, deu-se continuidade ao processo adotado em relação às LDO's de 2004 a 2006, que se balizou pela participação e discussão de proposições dos órgãos setoriais e agentes técnicos envolvidos diretamente no processo de elaboração e execução orçamentária, bem como pela busca do aprimoramento de procedimentos concernentes a esse processo.

10. Em decorrência dessa participação, foi aprimorada a redação de vários dispositivos, além da inclusão de outros, cujos principais objetivos são os seguintes:

a) inciso IV do art. 5º - esclarecer que também são considerados como convenientes os órgãos ou as entidades da administração pública direta ou indireta do governo federal, inclusive no caso de descentralização de créditos orçamentários ocorrida no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União;

b) inciso V do art. 5º - definir que descentralização de créditos orçamentários ocorre quando há transferência financeira de recursos entre órgãos ou entidades integrantes dos

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ou destes para outras pessoas de direito público ou entidades privadas, com o objetivo de execução de atribuições de competência do concedente ou transferidor dos recursos financeiros. Nesse caso, o bem gerado com a aplicação dos recursos incorpora, via de regra, ao patrimônio do órgão transferidor e não do recebedor;

c) §§ 1º e 2º do art. 8º - permitir a dispensa de realização de convênio quando a descentralização envolver apenas órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, bem como confirmar a não-exigência de emissão de empenho no caso da descentralização entre os referidos órgãos e entidades;

d) inciso XVI do art. 12 - estabelecer que as dotações destinadas aos acréscimos de despesas de pessoal e encargos sociais, inclusive os decorrentes de revisão geral dos servidores públicos civis, no âmbito do Poder Executivo, além de constarem de ação específica, deverão ser alocadas no orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

e) § 2º do art. 21 - permitir a delegação ao conveniente para a atualização dos dados da execução física e financeira dos contratos celebrados por órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e Seguridade Social, decorrentes de convênios firmados com órgãos e entidades da Administração Federal;

f) § 2º do art. 26 - estabelecer que caberá aos Tribunais Estaduais e do Distrito Federal encaminhar à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, no prazo estipulado, a relação dos débitos constantes de precatórios acidentários a serem incluídos no Projeto de Lei Orçamentária de 2007. Essa inclusão visa a padronização dos procedimentos que devem ser observados no que se refere à questão dos precatórios expedidos pela Justiça Estadual e do Distrito Federal, aplicando-se-lhes as mesmas exigências cometidas à Justiça Federal;

g) § 5º do art. 26 - uniformizar a correção de todos os precatórios pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - Nacional (IPCA - E), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, aplicando-a também aos precatórios resultantes de causas trabalhistas, previdenciárias e de acidente do trabalho;

h) inciso VIII e § 2º do art. 30 - definir, respectivamente, que a proibição de pagamento por serviços de consultoria a servidores e empregados não se aplica às situações previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição, e que a contratação de empresas para a prestação de consultoria aplica-se somente quando, no âmbito do órgão ou entidade da Administração Federal contratante, não houver servidor ou empregado que possa desempenhar as atividades correspondentes;

i) inciso X do art. 30 - permitir o pagamento de diárias e passagens com recursos de convênios a servidores em atividades de pesquisa científica e tecnológica ou constantes e correlatas ao plano de ação previsto em Contrato de Gestão, além dos servidores dos quadros de pessoal do concedente e do conveniente;

j) art. 39 - estabelecer que o remanejamento de recursos de contrapartida ou destinados ao pagamento de amortização, juros e outros encargos para o atendimento de outras programações somente poderá ocorrer mediante projeto de lei específico, salvo se as despesas a serem atendidas forem, respectivamente, contrapartida ou serviço da dívida. Neste caso o

referido remanejamento poderá ser realizado por decreto até os limites autorizados na Lei Orçamentária de 2007;

k) art. 44 - vedar o reajuste dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica quando o valor unitário vigente do benefício pago pelo respectivo órgão ou entidade for superior ao valor médio pago pela União para cada um dos referidos benefícios, apurado com base nas informações de que trata o inciso XVII do Anexo III deste Projeto de Lei, relativas ao exercício de 2006, encaminhadas ao Congresso Nacional. Essas despesas cresceram 10,4% a.a., em média, desde 2001. Em 2006, os gastos previstos com esses benefícios deverão ser da ordem de R\$ 3,3 bilhões.

As distorções existentes na concessão desses benefícios impõem a adoção de medidas restritivas, uma vez que os valores pagos por determinados órgãos chegam a atingir até dez vezes o valor praticado por outros órgãos, quando a origem dos recursos para o atendimento dessas despesas é a mesma, ou seja, o Tesouro Nacional;

l) alínea “a” do inciso I do art. 49 - estabelecer o prazo de 30 (trinta) dias após a sanção da Lei Orçamentária de 2007 para que os órgãos concedentes divulguem na internet o conjunto de exigências e procedimentos, inclusive formulários, necessários à realização das transferências voluntárias, uma vez que o prazo hoje estabelecido dificulta a divulgação dessas informações;

m) parágrafo único do art. 53 - dirimir qualquer dúvida quanto aos elementos de despesa que devem ser utilizados para efetuar transferências voluntárias, à luz do que estabelece o art. 25 da LRF. Nesse sentido, somente poderão ser usados os elementos de despesa “41 - Contribuições”, “42 - Auxílio” ou “43 - Subvenções Sociais”, elementos esses que não poderão ser empregados no caso de descentralização de créditos orçamentários;

n) art. 55 - Subseção “IV - Da Descentralização dos Créditos Orçamentários” da Seção I do Capítulo III - deixar clara a diferença entre transferências voluntárias e descentralização de créditos orçamentários.

A LRF estabeleceu nos arts. 25 e 26 o que são transferências voluntárias e transferências ao setor privado, dispositivos esses que estão em perfeita sintonia com o art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, por não exigir contraprestação direta em bens e serviços do recebedor ao órgão transferidor. Deve-se esclarecer que as descentralizações de créditos orçamentários também advêm da vontade do gestor público, uma vez que não há determinação legal para fazê-las, portanto, trata-se de um ato voluntário, mas não se confunde com “transferências voluntárias”.

No caso da descentralização de crédito orçamentário a despesa realizada é da competência e/ou obrigação do órgão descentralizador, o que não acontece com as transferências, onde as despesas são da competência do órgão/entidade recebedor.

Assim, nas transferências, seja para as demais Unidades da Federação ou para as entidades privadas, devem ser utilizados somente elementos de despesas que caracterizam transferências “stricto sensu” como é o caso do “41 - Contribuições”, “42 - Auxílio” ou “43 - Subvenções Sociais”. Nas descentralizações, ao contrário, devem ser usados elementos que caracterizem realização efetiva de despesas como “30 - Material de Consumo”, “39-Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, “51-Obras e Instalações”, etc;

o) §§ 6º e 7º do art. 63 - dispor que não se aplicam às empresas integrantes do Orçamento de Investimento as normas gerais da Lei nº 4.320, de 1964, no que concerne ao regime contábil, execução do orçamento e demonstrativo de resultado, exceto as padronizações para fins de publicação como complemento dos balanços da União e incorporação do resultado;

p) § 2º do art. 66 - vedar, nos atos de abertura de créditos suplementares pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público da União - MPU, o cancelamento de despesas financeiras para suplementar despesas primárias, a fim de não impactar a meta de resultado primário fixada na LDO de 2007;

q) art. 68 - determinar que os créditos adicionais, a serem encaminhados quando for estimado acréscimo de despesas obrigatórias, devem observar os montantes demonstrados no relatório de avaliação bimestral de receitas e despesas efetuada nos termos do art. 9º da LRF;

r) art. 74 - dirimir dúvidas sobre o ato que deverá ser utilizado para reforço de crédito especial e de crédito extraordinário aberto no exercício, estabelecendo que dar-se-á, respectivamente, pela abertura de crédito especial e de crédito extraordinário;

s) art. 75 - definir que o atendimento de programação à conta de receitas condicionadas, cancelada em decorrência da não-efetivação das alterações propostas na respectiva legislação, far-se-á por intermédio da abertura de crédito suplementar, em face do que estabelece o art. 41, inciso II, da Lei nº 4.320, de 1964. Esse entendimento decorre do fato de que a programação, apesar de ter sido cancelada, constou da Lei Orçamentária de 2007. Assim não poderia configurar um crédito especial à vista do citado dispositivo, que estabelece que são créditos especiais “os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica”;

t) §§ 1º, 2º e 3º do art. 77 - disciplinar os procedimentos decorrentes da execução antecipada do Projeto de Lei Orçamentária de 2007, PLOA-2007, permitindo a execução das programações dele constantes caso não ocorra a sanção da respectiva Lei até o encerramento do exercício de 2006.

Os §§ 1º e 2º estabelecem que não poderá haver execução de ações à conta de receitas condicionadas à alteração na legislação pertinente e o procedimento a ser adotado no caso de redução por emenda Parlamentar das dotações constantes do PLOA-2007 acima das despesas executadas. O § 3º dispõe sobre a possibilidade de alteração das fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário relativos às dotações antecipadas;

u) art. 79 - disciplinar que o relatório de avaliação bimestral de receitas e despesas deverá ser elaborado e encaminhado aos órgãos dos demais Poderes e do MPU, inclusive quando não resultar em limitação ou restabelecimento dos limites de movimentação e empenho. O Poder Executivo também deverá proceder dessa forma quando os referidos restabelecimento e limitação ocorrerem fora das avaliações bimestrais;

v) art. 86 - determinar que os recursos de empréstimos contraídos, que tenham como referência a execução de programações com outras fontes de recursos, sejam destinados à cobertura de despesas com amortização ou encargos da dívida externa ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas. Com isso, evita-se o crescimento do estoque da

dívida e o impacto no resultado primário pela utilização de receita financeira no atendimento de despesa não-financeira;

w) § 2º do art. 94 - auxiliar no controle das despesas de pessoal e encargos sociais, por meio da restrição das autorizações para a concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, que deverão constar de anexo específico da Lei Orçamentária de 2007, aos projetos de lei que tenham sido encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de julho de 2006;

x) §§ 3º e 4º do art. 105 - referenciar as datas de cancelamento de dotações orçamentárias à conta de receitas condicionadas ou substituição pelas fontes de recursos definitivas, se houver, à publicação da Lei Orçamentária de 2007, evitando-se que esses procedimentos não possam ocorrer nos prazos previstos em função da não-aprovação da Lei Orçamentária de 2007; e

y) art. 110 - determinar que, além da exigência de registro de todas as receitas realizadas pelos órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de acordo com o mecanismo da conta única do Tesouro Nacional, o seu ingresso e a respectiva movimentação obedeçam, também, e exclusivamente, a esse procedimento. Adicionalmente, determina-se que o recolhimento de depósitos judiciais e extrajudiciais das referidas receitas, bem como o pagamento de custas devidas à União, na forma da Lei nº 9.289, de 4 de julho de 1996, ressalvadas as receitas administradas pela Secretaria de Receita Previdenciária, recolhidas mediante a Guia de Previdência Social - GPS, as administradas pela Secretaria da Receita Federal e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, seja efetuado por meio de documento de recolhimento instituído e regulamentado pelo Ministério da Fazenda.

11. Por fim, cabe reafirmar a importância de que se reveste o presente Projeto de Lei para o estabelecimento do regramento necessário à elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e para a consolidação de novas bases fiscais requeridas para o alcance do desenvolvimento do País.

12. Nessas condições, submeto à consideração de Vossa Excelência o referido Projeto de Lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências.”

Respeitosamente,

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

ANEXO À EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO Nº , DE / / 2006.

1. Síntese do Problema ou da situação que reclama providências:

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 2º, determina que haja uma lei que compreenda as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; oriente a elaboração da lei orçamentária anual; disponha sobre as alterações na legislação tributária; e estabeleça a política das agências oficiais de fomento. Essa lei deve ser enviada ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada exercício, nos termos do art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2007.

3. Alternativas existentes às medidas propostas:

A alternativa proposta é a única aplicável à situação em questão.

4. Custos:

As medidas propostas não resultam em elevação de custos.

5. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva transitar em regime de urgência):

--

6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida provisória proposta possa vir a tê-lo):

--

7. Alterações propostas

Texto atual:	Texto proposto:

8. Síntese do parecer do Órgão Jurídico:

--