

INFORME TÉCNICO

Assessoria Técnica da Liderança do PT

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 – PLDO/2009 e as Informações Relativas ao Relatório Preliminar

Mário Capp Filho*

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS:

Segundo a Constituição Federal a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve estabelecer as metas e as 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. A Lei de Responsabilidade Fiscal¹, adicionalmente, dispõe que 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.

O objetivo deste Informe é o de sintetizar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 – PLDO/2009 encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional dentro do prazo constitucional estabelecido no § 2º do art. 165 e no inciso II do §. 2º do art.35 do ADCT. Serão, ainda, apresentados os principais aprimoramentos realizados pelo Governo em seus dispositivos, como também informações a respeito de sua tramitação no Congresso Nacional.

PARÂMETROS MACROECONÔMICOS:

Os parâmetros macroeconômicos projetados pelo Governo para o período 2008 a 2011 estão contidos na tabela a seguir:

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2008 a 2011

VARIÁVEIS	2008	2009	2010	2011
PIB Real (crescimento % a. a.)	5,00	5,00	5,00	5,00
PIB – R\$ bilhões	2.837,9	3.113,4	3.416,2	3.746,9
Superávit Primário do Setor Público (% do PIB)	3,80	3,80	3,80	3,80
> Governo Central	2,20	2,20	2,20	2,20
> Empresas Estatais Federais	0,65	0,65	0,65	0,65
> Estados e Municípios	0,95	0,95	0,95	0,95
Dívida Líquida do Setor Público	40,9	37,9	34,6	31,0
IPCA (variação % acumulada)	4,5	4,5	4,5	4,5
Taxa Over SELIC Nominal (%) – dez ^o	11,2	10,5	9,8	9,0
Taxa de Câmbio (RS/US\$) – dez ^o	1,77	1,85	1,91	1,94

A taxa de inflação medida pelo IPCA foi prevista em 4,5 % ao ano, a receita primária em torno de 24,33% do PIB², a despesa primária um pouco inferior em 22,13% do PIB² e com isso será possível cumprir a meta de superávit primário do Governo Central de 2,20% do PIB, em 2009. Prevê-se que a relação dívida líquida/PIB deverá reduzir de 40,9 % (prevista para 2008) para 31,0%, em 2011.

* Da Assessoria Técnica do PT na Câmara Federal.

¹ Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000

² Vide Anexo 2

O PLDO/2009 fixou a meta de superávit primário para o setor público consolidado para o exercício de 2009 em 3,80% do Produto Interno Bruto - PIB. Assim, 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 Dispêndios Globais. Para os Estados e Municípios, estima-se a obtenção de superávit primário equivalente a 0,95% do PIB.

SALÁRIO MÍNIMO:

A Regra Atual prevê o reajuste real do salário mínimo em percentual equivalente ao crescimento real do PIB *per capita* de 2008 e, ainda a possibilidade de que a legislação específica fixe nova regra.

A Regra Nova Proposta (PAC) prevê que os valores para o salário mínimo serão fixados a partir da taxa de inflação acumulada pelo INPC, acrescida do crescimento real do PIB com dois anos de defasagem. Neste caso, o mês de concessão será antecipado em um mês a cada ano até chegar a janeiro em 2010.

A tabela a seguir apresenta os valores previstos para as duas alternativas:

Hipótese	2009		2010		2011	
	Mês de Reajuste (Competência)	Valor (R\$)	Mês de Reajuste (Competência)	Valor (R\$)	Mês de Reajuste (Competência)	Valor (R\$)
LDO <INPC acum. + PIB per capita (t-1)>	maio	449,97	maio	485,49	maio	542,12
Nova Regra <INPC acum. + PIB per capita (t-2)>	fevereiro	453,67	janeiro	492,89	janeiro	539,21

PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS:

Para o exercício de 2009, o valor do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos -PPI, dedutível da meta de resultado primário, é de até R\$ 15.567 milhões (0,50% do PIB), podendo ser acrescido dos respectivos restos a pagar inscritos em 2008. Prevê-se para 2010 um valor do PPI de R\$ 17.081 milhões (0,50% do PIB) e para 2011 um valor de R\$ 18.734 milhões (0,50% do PIB).

METAS E PRIORIDADES:

Correspondem a um conjunto de programas e ações considerados estratégicos a médio e longo prazos para o projeto de desenvolvimento do País, constantes do PPA 2008-2011.

Deve-se salientar que grande parte dessas metas e prioridades da Administração Pública Federal constituem-se vinculações constitucionais e legais atualmente existentes. Segundo o Governo Federal aproximadamente 80% do total das receitas da União tem destinação prévia de alocação. Além da vinculação a determinados órgãos, esses recursos muitas vezes tem uma subvinculação a despesas específicas.

PRINCIPAIS APRIMORAMENTOS CONTIDOS NA LDO/2009:

A seguir são apresentados os principais aprimoramentos contidos em dispositivos constantes da LDO/2009, em ordem crescente de dispositivo:

a) art. 5º - (inciso VIII): as organizações não governamentais e as organizações da sociedade civil de interesse público passam a fazer parte do rol de convenentes da Administração Pública Federal – (§ 1º): passa a ser obrigatória nos créditos adicionais a identificação dos programas e respectivos projetos, atividades ou operações especiais desdobrados em subtítulos e, quando for o caso, o produto, unidade de medida e meta física;

b) art. 7º (§ 10º): é vedada a inclusão na Lei Orçamentária de programação com a modalidade de aplicação 99 – a definir (excetuada a Reserva de Contingência);

c) art 12 (incisos XIX e XX): deverão ser discriminadas em categorias de programação as despesas relativas à contribuições a Organismos Internacionais, nominalmente identificados, e as com tecnologia de informação (inclusive hardware, software e serviços);

d) art. 17 - (§ 8º): o não encaminhamento das informações relativas a emendas parlamentares, acarretará a divulgação no Cadastro de Ações na internet somente daquelas constantes no PLOA/2009; a atualização desse cadastro será possível, sempre que necessário, preservando-se a finalidade da ação (§9º);

e) art. 19: obriga o registro, execução e acompanhamento dos convênios, contratos de repasse ou termos de parceria celebrados a partir de 01/07/2008 no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias – Siconv e a disponibilização das informações dos contratos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg;

f) art. 22 (inciso VIII do *caput*): permite que os servidores públicos recebam por serviços prestados (inclusive a título de consultoria, assistência técnica ou outros assemelhados) nas situações previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição³;

g) art. 25: permite que o PLOA/2009 inclua programação constante no projeto de lei de alteração do Plano Plurianual 2008-2001;

h) art. 29 (§ 3º): determina a devolução de dotações descentralizadas para pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado, em caso de valor descentralizados serem superiores ao valores de pagamento;

i) art 37 (§4º):o cálculo de contrapartida, no caso de ações que são executadas em mais de um município, deverá ser efetuado tendo como base o Município-sede da instituição recebedora dos recursos;

j) art. 48: para a descentralização da execução de ações de competência exclusiva do concedente que tenham sido delegadas a entes da Federação com ônus para a União, ou o bem gerado com a aplicação dos recursos incorporar ao patrimônio do concedente, será necessário atender as mesmas exigências, no que couber, àquelas cabíveis às transferências voluntárias, exceto as relativas à contrapartida e à classificação da despesa por elemento;

k) art. 57 (§ 3º): deverá ser realizada mediante lei específica a alteração de modalidade de aplicação que incluam ou acrescentem recursos na modalidade de aplicação 50 a partir de redução de dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional;

l) art. 59 - (§ 2º): autoriza o Presidente da República a delegar, no âmbito do Poder Executivo, a abertura dos créditos suplementares autorizados na LOA/2009; - (inciso III do § 3º): veda o cancelamento de despesas discricionárias, por ato próprio dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União para atendimento de despesas de pessoal e encargos sociais;

m) art. 69: fixa em 3/12 o limite de execução das despesas discricionárias de cada ação no caso do projeto não ser aprovado pelo Congresso Nacional até 22/12/08⁴;

n) art. 84 (§ 4º): permite a utilização dos saldos das autorizações para admissões ou contratações de pessoal a qualquer título relativas a 2008, no exercício de 2009, desde que exista disponibilidade orçamentária para atendimento dos impactos orçamentários;

o) art. 91 (incisos I e IV, alínea “i” do *caput*): define como prioridades a ser conferidas pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social atendimento às necessidades, especialmente habitacionais e de emprego, de mulheres chefes de famílias;

p) art. 119 (§ 1º): 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 de Responsabilidade Fiscal.

DESPESAS QUE CONSTITUEM OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS OU LEGAIS DA UNIÃO:

Passa a fazer parte do Anexo V da LDO/2009 as seguintes despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União:

a) pagamento de pensão às pessoas atingidas pela hanseníase (Lei nº 11.520/07);

³ Caso de acumulação de dois cargos de professor; ou de professor com outro cargo técnico ou científico; ou de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

⁴ Esse limite não se aplica as despesas com bolsas de estudo, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial; com pagamento de estagiários e de contratações temporárias (excepcional interesse público) e com ações de prevenção, preparação e resposta a desastres (subfunção Defesa Civil).

- b) ressarcimento às Empresas Brasileiras de Navegação (Leis nº 9.432/97; 10.893/2004 e 11.482/2007);
- c) assistência pré-escolar (Lei nº 8.069/1990 e Dec. nº 977/1993);
- d) assistência médica e odontológica a servidores, ativos e inativos, e dependentes (Lei nº 8.112/1990 e Dec. nº 4.978/2004);
- e) financiamentos no âmbito dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FNE e do Centro-Oeste – FCO (Lei nº 7.827/1989);
- f) assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão carente (art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição).

DESPESAS RESSALVADAS DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA:

As despesas que não serão objeto de limitação de empenho (Anexo V) passam a ser apenas as seguintes:

- Despesas com aquisição e distribuição de alimentos destinados ao combate à fome no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- Ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, excetuadas as subfunções Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Normatização e Fiscalização, Comunicação Social, Defesa Civil e Atenção Básica, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Ações vinculadas às subfunções Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do Conhecimento no âmbito da EMBRAPA e da FIOCRUZ; e
- Despesas do programa Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro.

TRAMITAÇÃO DO PLDO/2009 NO CONGRESSO NACIONAL:

- No Tocante às Emendas:

Elas poderão ser:

- > Individuais: até 5 (cinco) emendas;
- > Coletivas: até 5 (cinco) emendas, tanto para as Bancadas Estaduais do Congresso Nacional, como para as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Não serão admitidas emendas que proponham inclusão de ações que não constam da Lei do Plano Plurianual de Atividades – PPA (Lei nº 11.653, de 07/04/2008).

A aprovação de emenda ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO, não dispensa a exigência de apresentação de emenda correspondente ao PLOA/2009.

Aplicam-se, ainda, no que couber, às emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, as disposições relativas às emendas à despesa do PLOA/2009.

- No Tocante aos Prazos:

- > Até 5 (cinco) dias (21/04/08) a partir do recebimento do PLDO/2009 (leitura em sessão do Congresso Nacional), para publicar e distribuir em avulsos;
- > até 7 (sete) dias (09/05/08), após o término do prazo de publicação e distribuição dos avulsos do PLDO/2009, para realizar audiências públicas;
- > até 17 (dezesete) dias (13/05/08) após o término do prazo de publicação e distribuição dos avulsos do PLDO/2009, para publicação e distribuição do Relatório Preliminar;
- > até 3 (três) dias após a apresentação, publicação e distribuição do Relatório Preliminar para apresentação de emendas (14 e 15/05/08);
- > até 6 (seis) dias após o prazo de apresentação de emendas ao Relatório Preliminar, para sua votação com emendas apresentadas pela CMO (até 20/05/08);
- > até 10 (dez) dias para após a votação do Relatório Preliminar e suas emendas, para apresentação de emendas ao Projeto de Lei (21 a 30/05);
- > até 5 (cinco) dias (04/06/08) após a apresentação de emendas ao Relatório, para publicação e distribuição do avulso das emendas;
- > até 18/06/08 para apresentação do Relatório do Relator;
- > até 35 (trinta e cinco) dias (até 06/07/08) após a apresentação de emendas ao Projeto de Lei para apresentação, publicação, distribuição e votação do Relatório e das emendas;

> até 5 (cinco) dias (até 11/07/08) após a votação do relatório e das emendas pela CMO para encaminhamento do Parecer à Mesa do Congresso Nacional.

PRINCIPAIS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO RELATORIO PRELIMINAR – PARTE ESPECIAL/NORMATIVA:

- No tocante às Emendas:

As emendas somente poderão ser oferecidas ao texto do PLDO/2009 e aos Anexos I, II, III, IV.12 e V.

As emendas ao Anexo I - Anexo de Metas e Prioridades são aquelas que resultem em acréscimo ou cancelamento de meta de cada ação que o componha e/ou na inclusão de nova ação e correspondente meta. Cada emenda apresentada ao Anexo I deve ser justificada e identificadas o programa, a ação, o produto, a unidade de medida e a meta física correspondente, não podendo ser usados outros elementos de qualificação ou quantificação da prioridade ou da meta pretendida.

Não há limite para emendas oferecidas ao texto e emendas de cancelamento ao Anexo I (destinadas ao cancelamento integral ou parcial de meta física de ação).

Somente serão admitidas emendas que proponham a inclusão de programa ou ação integrantes do PPA 2008-2011.

As emendas apresentadas pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal deverão estar acompanhadas da ata de reunião que decidiu sua propositura, se referirem-se às competências regimentais da Comissão e representarem interesse nacional (a execução da ação deve ocorrer em nível nacional ou, se executada em localidade específica, gerar benefícios em proveito de duas ou mais regiões). As emendas de Bancada devem ser acompanhadas da ata de reunião em que decidida sua proposição.

O Relator do PLDO/2009 não poderá apresentar emenda que implique acréscimo ou inclusão de meta, salvo para corrigir erro ou suprir omissão técnica ou legal.

- No tocante aos Critérios de Atendimento das Emendas:

O Relator atenderá, até o montante de R\$ 19 bilhões, as ações orçamentárias provenientes de emendas apresentadas ao Anexo I, incluindo as constantes do PLDO/2009 encaminhadas pelo Poder Executivo.

Para tanto, o Relator deverá adotar como padrão, para cada ação que vier a compor o Anexo I, a unidade de medida e a estimativa de custo médio que lhe correspondam no PPA 2008-20011 e, subsidiariamente, na Lei Orçamentária de 2008.

Para atendimento das emendas, o relator poderá cancelar metas constantes do Anexo I encaminhado pelo Poder Executivo, observado o limite máximo de 30% do custo total estimado implícito para o conjunto dessas metas.

A distribuição dos recursos será efetuada pelo Relator, que deverá dar atendimento prioritário às ações objeto de emendas apresentadas pelas Bancadas Estaduais e pelas Comissões Permanentes, bem como às ações propostas, com maior frequência, por intermédio de emendas individuais dos parlamentares de uma mesma unidade da Federação, observados os limites mínimo de 2 (duas) ações e máximo de 5 (cinco) ações por unidade. Em caso de empate, o Relator deverá selecionar as ações com base nos seguintes critérios: a) projetos em andamento e b) ações de maior abrangência geográfica ou demográfica.

Também poderão ser consideradas prioritárias, observado o limite máximo de 10 (dez) ações, aquelas que tenham sido objeto de emendas individuais e impliquem intervenções de ampla abrangência geográfica ou demográfica ou de relevância social, preferentemente nas seguintes áreas:

- 1) direitos da cidadania, especialmente direitos individuais, coletivos e difusos, bem como direitos da mulher e combate à homofobia.
- 2) saúde, especialmente assistência à criança e ao adolescente, assistência hospitalar e ambulatorial, vigilância sanitária e epidemiológica, saneamento básico rural e urbano;
- 3) educação, especialmente assistência à criança e ao adolescente, alimentação e nutrição, ensinos fundamental e médio, educações infantil e especial, desenvolvimento científico;
- 4) gestão ambiental, especialmente preservação e conservação ambiental, recuperação de

áreas degradadas e controle ambiental;

5) energia, especialmente mineração, petróleo e gás;

6) assistência social, especialmente assistência ao idoso, à criança e ao adolescente, ao portador de deficiência e assistência comunitária;

7) organização agrária, especialmente ordenamento territorial e reforma agrária;

8) urbanismo, especialmente infra-estrutura urbana e habitação urbana;

9) transporte, especialmente transporte hidroviário, ferroviário e rodoviário;

10) segurança pública, especialmente policiamento, defesa civil, informação e inteligência e custódia e reintegração social;

11) essencial à justiça, especialmente defesa da ordem jurídica, representação judicial e extrajudicial e direitos individuais, coletivos e difusos;

12) comércio e serviço, especialmente turismo.

ANEXO 1 - Anexo de Metas Fiscais Anuais Fixadas de 2006 a 2008 - Preços Correntes

Discriminação	2006		2007		Reprog. 2008*	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	
I. Meta Resultado Primário Fixada na LDO	65.779,4	3,15	71.100,0		80.881,2	2,85
II. Meta Resultado Primário Ajustada PPI	63.027,3	3,02	65.998,3		67.057,0	2,36
III. Resultado Primário Obtido	64.895,3	3,11	71.347,3	2,79	67.057,0	2,36
Fiscal e Seguridade Social	51.351,6	2,46	59.438,7	2,32	48.610,4	1,71
Estatais Federais	13.543,7	0,65	11.908,6	0,47	18.446,6	0,65
IV. Resultado Obtido - Meta (III - II)	1.868,0	0,09	5.349,0	0,21	nd.	nd
V. Resultado Nominal Governo Federal	-56.521,4	-2,71	-43.361,0	-1,69	-13.017,0	-0,46
VI. Dívida Líquida Governo Federal	673.269,3	31,52	745.321,3	29,13	759.538,0	26,18

* Conforme § 10 do art. 2º do PLN nº 01, de 2007, não considera a redução relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos - PPI.

ANEXO 2 - Anexo de Metas Fiscais Anuais - 2009 a 2011 – Preços Correntes

Discriminação	2009		2010		2011	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	757.456,2	24,33	831.117,2	24,33	911.576,9	24,33
II. Despesa Primária	688.958,2	22,13	755.958,2	22,13	829.141,9	22,13
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	68.498,0	2,20	75.159,0	2,20	82.435,0	2,20
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	20.245,2	0,65	22.214,0	0,65	24.364,5	0,65
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	88.743,2	2,85	97.373,0	2,85	106.799,5	2,85
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-8.627,0	-0,28	7.659,0	0,22	28.883,5	0,77
VII. Dívida Líquida Governo Federal	763.772,0	24,00	747.312,0	21,41	712.304,0	18,62

Observações:

(1) A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos programados para o Projeto-Piloto de Investimentos - PPI.