



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 PRELIMINAR
APRESENTADO**

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

19/05/2009



RELATÓRIO PRELIMINAR
PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2010
PL Nº 7, DE 2009-CN

SUMÁRIO

I – RELATÓRIO.....	1
1 PARTE GERAL.....	2
1.1 ANTECEDENTES E AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL DO PLDO 2010.....	2
1.2 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL DO PLDO 2010.....	5
1.2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	5
1.2.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	7
1.2.3 TRABALHO.....	8
1.2.4 SAÚDE.....	9
1.2.5 EDUCAÇÃO.....	10
1.3 AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DOS ANEXOS DO PLDO 2009.....	11
1.3.1 ANEXO I - METAS E PRIORIDADES.....	11
1.3.2 ANEXO III – RELAÇÃO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES.....	12
1.3.3 ANEXO IV - METAS FISCAIS.....	13
1.3.4 DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....	15
1.3.5 ANEXO V - DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO.....	18
1.3.6 ANEXO VI – RISCOS FISCAIS.....	19
2 PARTE ESPECIAL.....	21
2.1 DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS.....	21
2.2 DO EMENDAMENTO AO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES.....	21
2.3 DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS.....	22
2.4 DOS CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO DE EMENDAS.....	24
II – VOTO.....	24
QUADRO I – PRIORIDADES E METAS	
QUADRO II – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC 2010	

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 7, de 2009-CN, que “*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2010 e dá outras providências*”.

RELATOR: Deputado Wellington Roberto

I – RELATÓRIO

Designado Relator do Projeto epigrafado, coube-nos a tarefa de propor este Relatório Preliminar sobre a matéria, previsto no art. 85 da Resolução nº 1, de 2006-CN, cuja estrutura é a seguinte:

- a) PARTE GERAL – avaliação dos cenários econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos;



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

- b) PARTE ESPECIAL - regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos da relatoria, inclusive quanto à apresentação e acolhimento das emendas. Particularmente, quanto ao Anexo de Metas e Prioridades, o Parecer Preliminar observa o disposto no parágrafo único do art. 85 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, que trata, resumidamente, das condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelo Relator, no cancelamento das metas constantes do citado Anexo.

1 PARTE GERAL

1.1 ANTECEDENTES E AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL DO PLDO 2010

O PLDO 2010 foi elaborado pelo Poder Executivo em meio ao agravamento dos efeitos da crise financeira mundial, com redução dos níveis de atividade econômica e com forte queda da arrecadação. Esse cenário representa uma reversão abrupta das condições verificadas no País já a partir de 2008, tendo demarcado duas fases distintas no ritmo da atividade econômica.

A primeira, que denotava a continuidade do forte crescimento experimentado no ano precedente, com um vigoroso aumento do PIB da ordem de 6,4% nos primeiros nove meses do ano com relação ao mesmo período de 2007. Na margem, o PIB do terceiro trimestre de 2008 crescia 1,7% em relação ao trimestre precedente, aproximadamente o mesmo padrão observado nos trimestres imediatamente anteriores.

A segunda fase foi marcada pela queda acentuada desse crescimento no último trimestre de 2008, cuja variação em relação ao trimestre precedente foi de menos 3,6%, resultando numa redução do crescimento acumulado de 2008 em relação ao ano anterior para 5,1%¹.

Essa reversão de comportamento, internalizando no País a crise externa, decorreu da restrição de oferta de crédito externo e da derrocada dos preços das *commodities* nacionais de exportação, como consequência da menor demanda internacional. Resultaram desse processo a queda na confiança dos consumidores, diante da redução repentina da produção e emprego industriais, e a escassez de crédito interno, decorrente do aumento da aversão ao risco dos agentes financeiros.

O consumo, que vinha em seu quinto ano consecutivo de alta, teve repentina desaceleração no último trimestre de 2008, mostrando queda de 2% em relação ao terceiro trimestre desse mesmo ano. No mesmo período, as exportações caíram 2,9% e as importações, 8,2%. A maior decepção ficou por conta da queda dos investimentos públicos e privados, com a Formação Bruta do Capital Fixo mostrando contração de 9,8%, o maior recuo da série desses dados, segundo o IBGE.

O exercício de 2009 iniciou-se com a atividade econômica em continuado declínio, sendo que a maior queda ocorreu na demanda externa por produtos brasileiros. Enquanto que no bimestre de janeiro-fevereiro de 2008 as exportações haviam atingido US\$ 38,7 bilhões, no mesmo período de 2009 essas operações

¹ Em termos anualizados, isso corresponderia a uma queda anual do produto da ordem de 15,1%.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

caíram para US\$ 31,2 bilhões, mostrando redução de 19,4%. As importações, refletindo a desaceleração da produção interna, também declinaram, caindo de US\$ 35,9 bilhões para US\$ 28,2 bilhões, ou seja, 19,5%.

Quanto às projeções para o crescimento do PIB em 2009, verifica-se que as principais instituições financeiras consultadas pelo Banco Central indicavam queda na faixa de 0,3% a 0,4%, o que corresponde ao pior desempenho desde 1992².

Apesar das condições econômicas desfavoráveis que passaram a cercar a economia brasileira a partir do final de 2008, o Projeto de LDO para 2010 assenta suas projeções fiscais na premissa de continuidade do crescimento econômico e da manutenção da estabilidade de preços. A tabela a seguir apresenta a projeção das principais variáveis para 2009, 2010, 2011 e 2012.

Principais Parâmetros e Indicadores Econômicos

Parâmetros e Indicadores Selecionados	2009	2010	2011	2012
Crescimento Real do PIB - %	2,0	4,5	5,0	5,0
IPCA - %	4,5	4,5	4,5	4,5
Variação da Massa Salarial - %	6,3	9,2	9,2	9,2
Taxa de Câmbio (Média) - R\$	2,3	2,3	2,3	2,3
Taxa Selic (Média) - %	10,8	10,2	10,1	10,0
Superávit Primário Consolidado - %PIB	2,5*	3,3	3,3	3,3
Resultado Nominal do Governo Federal - %PIB	n.d	-0,3	0,1	0,3
Dívida Líquida do Governo Federal - %PIB	n.d	23,0	20,9	18,7
Resultado Nominal do Setor Público - %PIB	-2,12	-0,8	-0,4	-0,2
Dívida Líquida do Governo Federal - %PIB	39,1	36,9	34,0	31,2

* Após alteração a ser proposta pelo Poder Executivo

Para dar suporte a projeções mais otimistas do que as de mercado, o Governo propõe uma política fiscal e monetária anticíclica com maior flexibilidade na obtenção do superávit primário. Superada a fase mais difícil da crise externa e interna, o crescimento robusto seria retomado em 2010, com o PIB crescendo 4,50%, e se estabilizando em 5% nos anos de 2011-2012, com a variação de preços trilhando a meta do IPCA de 4,5% ao ano, taxa de juro Selic declinante e câmbio estabilizado.

Para 2009, o Governo anunciou uma redução da meta de resultado primário de 3,85% do PIB para 2,50% do PIB, aguardando-se um crescimento neste exercício de 2% do PIB. Essa medida reflete uma maior disposição ao investimento por parte do Governo, além da redução selecionada da carga tributária, visando estimular setores-chave da economia. Registre-se, ainda, que poderão ser deduzidos da meta do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social o valor de 0,5% do PIB (R\$ 16,9 bilhões) relativos aos Projetos Piloto de Investimentos Públicos – PPI.

Para o triênio 2010-2012, o projeto de LDO prevê meta constante de superávit primário, em 3,3% do PIB para as três esferas de governo.

Da mesma forma, o PLDO 2010 contempla um cenário de queda gradual da taxa básica de juros, permitindo conter a variação da dívida líquida do setor público em relação ao PIB, a qual deverá passar de 39,1% em 2008 para 39,4% em 2009,

² Para 2010, o mercado espera um crescimento do PIB de 3,50%.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

caindo gradativamente para cerca de 31,2% do PIB em 2012. Dessa forma, seriam preservadas as condições de solvência do setor público.

A questão que se coloca, para efeitos de elaboração orçamentária, é se as taxas de crescimento do PIB para 2009 e 2010 previstas no PLDO 2010 são aderentes à realidade econômica do País.

Segundo o IPEA, a queda do produto no último trimestre de 2008 traz um *carry-over* negativo para o ano de 2009, ou seja, se o crescimento do PIB neste ano for nulo, na série com ajuste sazonal, já estaria contratada uma queda de 1,5% com relação ao PIB de 2008.

É esperado algum crescimento neste exercício acima dessa prospecção extrema, pois o Governo manterá, ao longo do ano, sua política fiscal expansiva. Além disso, há algum tempo vêm sendo adotadas medidas de flexibilização monetária pelo Banco Central, envolvendo tanto a liberação de depósitos compulsórios de acordo com as necessidades de liquidez dos mercados, como mudanças nas regras para a compra de carteiras de crédito. Da mesma forma, uma maior concessão de crédito pelos bancos públicos é o mecanismo concebido pelo Governo para superar as dificuldades geradas pela brutal queda da demanda externa pelas *commodities* brasileiras e contenção abrupta do crédito pelos bancos comerciais.

Isso tem permitido o incremento das operações de crédito para pessoas físicas e jurídicas, sendo que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal aumentaram suas linhas de financiamento, exibindo uma participação de 15,1% do PIB, em janeiro de 2009, contra 11,7% no mesmo mês do ano anterior.

O aumento do volume de crédito não está afetando o cenário de inflação controlada e, diante de projeções de resultados pouco animadores para o setor industrial³, não se configuram impedimentos para a continuidade da política de redução dos juros. A última reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central – COPOM, realizada em abril, reduziu a taxa de juros Selic em 100 pontos-base, para 10,25% ao ano, um patamar que já prenuncia a possibilidade de que, em junho, seja definida uma taxa básica de juros inferior a dois dígitos, fato esse inédito em nossa história econômica com estabilidade de preços.

Contudo, o acesso a linhas de crédito continua caro. De acordo com dados do Banco Central a taxa média cobrada nas operações de empréstimos para capital de giro passaram de 29,4% a.a., em janeiro de 2008, para 36,8% em janeiro de 2009. Além disso, a crise financeira global tem como desdobramento a elevação do *spread* médio bancário para a pessoa jurídica, tendo registrado, em janeiro de 2009, o patamar de 18,8%, ou sete pontos percentuais acima do percentual verificado em dezembro de 2007.

Mesmo assim, o volume total de operações de crédito bateu um recorde histórico em janeiro de 2009, tendo atingido R\$ 1,23 trilhões ou 41,2% do PIB. Na verdade, essa performance reflete, de um lado, a escassez do crédito externo e, de outro, a menor capacidade de captação de recursos via mercado de capitais, levando as empresas a recorrerem a linhas de financiamento tradicionais no mercado interno. Porém, nem tudo é dirigido para a atividade produtiva, pois muitas empresas que

³ De acordo com os últimos dados pesquisados pelo IBGE, a produção industrial cresceu 0,7% em março, na comparação com fevereiro, mas acumula no primeiro trimestre do ano queda de 7,9% em relação ao trimestre anterior.



amargaram perdas no mercado de derivativos obtiveram empréstimos para se desfazer de suas posições deficitárias.

De acordo com analistas de mercado, a projeção de crescimento do PIB de 2% em 2009 pode parecer excessivamente otimista, dado que o cenário internacional ainda se mostra desfavorável, com os países desenvolvidos passando por uma forte recessão. Além disso, conforme atesta o Governo no anexo ao PLDO 2010, as perspectivas no mercado de crédito para 2009 e 2010 são condicionadas pela incerteza quanto às condições de emprego, renda e produção, que tendem a influenciar negativamente a demanda por recursos tanto por parte das famílias, quanto do setor produtivo.

Por outro lado, para 2010, mesmo diante do clima de indefinição que tem marcado as análises dos especialistas, parecem-nos plausíveis as projeções adotadas pelo governo, não somente em razão da continuidade da política fiscal e monetária ativa, mas também pela percepção de que os efeitos mais agudos da crise internacional já terão sido dissipados.

1.2 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO SOCIAL DO PLDO 2010

A avaliação do cenário social em que se insere o PLDO 2010 contempla a análise dos aspectos do projeto relativos às áreas da assistência e previdência social, trabalho, saúde e educação.

1.2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na área da Assistência Social, os gastos obrigatórios relativos aos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do Programa Bolsa-Família constituem a grande maioria dos dispêndios totais, quase 92% das despesas totais do Órgão Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No exercício de 2009, o valor autorizado total para essas despesas atinge o expressivo montante de cerca de R\$ 30,0 bilhões⁴. Convém assinalar ainda que esses são os gastos assistenciais que mais cresceram nos últimos anos.

No caso específico do Bolsa-Família, nos últimos anos, o Governo Federal tem corrigido os valores dos benefícios, a exemplo do ocorrido em junho de 2008, por meio do Decreto nº 6.491, que elevou o valor do benefício básico de R\$ 58,00 para R\$ 62,00, e do benefício variável de R\$ 18,00 para R\$ 20,00. Em relação ao número de famílias atendidas, o Orçamento para 2009 prevê o mesmo número de 2008, qual seja 11,1 milhões de famílias.

No entanto, o Presidente da República editou recentemente o Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009, redefinindo as linhas de pobreza e extrema pobreza, que passaram a R\$ 137,00 e R\$ 69,00, respectivamente. Até então, esses valores eram de R\$ 120,00 e R\$ 60,00. Esses valores definem os potenciais beneficiários do Bolsa-Família, haja vista que somente podem postular o recebimento do benefício as famílias com renda mensal per capita até a linha de pobreza. De acordo com o Governo Federal, a elevação da faixa de renda foi baseada em estudos do Instituto de

⁴ Inclusas as dotações da Renda Mensal Vitalícia, que respondem por cerca de R\$ 1,9 bilhão. As dotações com os benefícios de prestação continuada a pessoas com deficiência e idosos atingem R\$ 16,7 bilhões, ao passo que o Bolsa-Família alcança aproximadamente R\$ 11,4 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A atualização da renda de entrada foi feita de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor, no período de abril de 2006 (mês do último ajuste da faixa de renda) e dezembro de 2008. Além disso, foi incorporado um coeficiente que reflete a instabilidade de renda experimentada pelas famílias mais pobres, definido por pesquisadores do IPEA.

A previsão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é de que 1,3 milhão de novas famílias entrem no Programa com o reajuste das faixas de renda. Essa inclusão deve ser gradativa: 300 mil famílias em maio, 500 mil em agosto e 500 mil em outubro. O impacto divulgado do reajuste é de R\$ 549 milhões em 2009.

No que refere aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da LOAS, tanto o volume de recursos despendidos a cada ano como o número de beneficiários (meta física) evidenciam tendência de crescimento. Para 2009, estima-se atender cerca de 3,0 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta física de 2,8 milhões de beneficiados em 2008. O gasto total estimado com o BPC para 2009 é de R\$ 16,7 bilhões, frente aos R\$ 13,7 bilhões autorizados para 2008. Contribui para tanto os aumentos reais anuais do salário-mínimo e a expansão de políticas assistenciais⁵. Em outra parte da Nota Técnica (item 14) serão analisadas as projeções de longo prazo dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social.

No Anexo I do PLDO, o Poder Executivo apresenta as prioridades e metas para o exercício de 2010, discriminadas por objetivos, programas e ações orçamentárias, além das ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao PPI. Relativamente à Assistência Social, tem-se a seguinte situação das ações contempladas no Anexo, comparada com os valores financeiros e de metas físicas constantes da Lei Orçamentária para 2009:

Ação Orçamentária/ Produto/ Unidade de Medida	Orçamento para 2009		Anexo de Metas e Prioridades – PLDO 2010	
	R\$ mil	Meta	R\$ mil ¹	Meta
Construção de Cisternas para Armazenamento de Água/Cisterna construída/unidade	55.277,9	37.313	120.000,0	70.600
Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar/ Alimento adquirido/ton	473.164,2	331.264	622.074,6	435.716
Promoção da Inclusão Produtiva/ Projeto apoiado/unidade	50.885,0	384	36.036,8	13
Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo/ Estrutura implantada/unidade	25.000,0	3.548	25.000,0	3.548
Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho/ Criança ou adolescente atendido/unidade	242.010,1	828.579	205.587,3	880.000
Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos/ Jovem atendido/ unidade	223.533,5	379.489	224.000,0	380.000
Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias/ Pessoa atendida/ unidade	58.184,1	57.379	59.000,0	58.113

⁵ O exemplo marcante dessa expansão foi a redução da idade de habilitação ao benefício, de 67 para 65 anos, estabelecida pelo Estatuto do Idoso.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

Ação Orçamentária/ Produto/ Unidade de Medida	Orçamento para 2009		Anexo de Metas e Prioridades – PLDO 2010	
	R\$ mil	Meta	R\$ mil ¹	Meta
Serviços de Proteção Social Básica às Famílias/ Família referenciada/unidade	255.136,8	11.861.459	254.000,0	13.614.722
Serviços Específicos de Proteção Social Especial/ Pessoa atendida/unidade	86.266,6	158.189	86.266,6	158.189
Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas/ Pessoa atendida/unidade	24.330,6	30.360	27.840,5	30.000

Fontes: Siga Brasil e PLDO 2010.

¹Dados financeiros do Anexo informados pela Secretaria de Orçamento Federal.

Constata-se que os valores financeiros e metas físicas atinentes às prioridades dispostas no Anexo para 2010 são, em geral, equivalentes aos valores das mesmas ações orçamentárias no Orçamento para 2009.

Um dado que chama atenção é o aumento considerável, tanto em termos físicos como financeiros, da Ação de Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, no âmbito do Programa Acesso à Alimentação, sugerindo uma efetiva priorização dessa ação governamental em 2010.

1.2.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Projeto de LDO para 2010 apresenta, em atendimento a preceito inscrito na Lei de Responsabilidade Fiscal, anexos em que são apresentadas as avaliações atuariais do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência dos servidores civis e dos militares da União.

Segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, no 1º trimestre de 2009, o Regime Geral de Previdência Social atingiu um saldo previdenciário negativo de R\$ 11,6 bilhões. A arrecadação líquida alcançou R\$ 39,9 bilhões, ao passo que os dispêndios com benefícios do RGPS atingiram R\$ 51,5 bilhões, nos três primeiros meses do exercício. Vale ressaltar que, em 2009, o reajuste do salário-mínimo deu-se em fevereiro, antecipando-se um mês em relação ao ocorrido em 2008, o que impacta diretamente as contas previdenciárias.

No acumulado dos últimos 12 meses, encerrados em março de 2009, a necessidade de financiamento do RGPS alcançou R\$ 38,1 bilhões. Ressalte-se que o exercício de 2008 encerrou-se com uma necessidade de financiamento anual de R\$ 36,2 bilhões (ante R\$ 44,9 bilhões em 2007), interrompendo uma trajetória de deterioração das contas da Previdência que perdurava há anos (desde 1995 o RGPS apura saldo previdenciário negativo). Relativamente ao PIB, passou-se de uma necessidade de financiamento de 1,73%, em 2007, para cerca de 1,25%, em 2008. Esse resultado deve-se, em grande medida, ao expressivo incremento da arrecadação previdenciária, em função do crescimento da formalização do mercado de trabalho. Convém salientar que o resultado de 2009 certamente será impactado pela crise econômica atual.

Deve ser registrado que, ao se decompor o saldo previdenciário por tipo de clientela, infere-se que aproximadamente 97,0% da necessidade de financiamento do RGPS no exercício de 2008 estão associados à clientela rural. A necessidade de financiamento da clientela urbana foi de apenas R\$ 1,1 bilhão.

Em relação à quantidade de benefícios emitidos (estoque) pelo RGPS, constata-se um crescimento de 31,0% entre dezembro de 2000 e março de 2009.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

Atualmente, são cerca de 23,0 milhões, sendo 15,2 milhões urbanos e 7,8 milhões rurais. O valor médio dos benefícios era de R\$ 667,31, em março de 2009.

A política governamental de definir aumentos reais do salário-mínimo, mantida no PLDO 2010, pressiona o resultado do RGPS, na medida em que cerca de 62,2% dos número de benefícios pagos possuíam valor de um salário-mínimo⁶. A legislação assegura que a grande maioria dos benefícios previdenciários tenha valor de pelo menos um salário-mínimo, o chamado piso previdenciário.

Quanto aos benefícios concedidos (fluxo), verifica-se que, no acumulado do 1º trimestre de 2009, o número de novos benefícios alcançou 1.074.058, representando crescimento de 6,4% relativamente aos benefícios concedidos nos mesmos meses de 2008.

Convém registrar ainda que o Anexo das Metas e Prioridades do PLDO 2010 não elenca ações da área da Previdência Social.

1.2.3 TRABALHO

A quase totalidade dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT é gasta com políticas constitucionais passivas de emprego (de natureza obrigatória, como o pagamento de seguro-desemprego e abono salarial), sendo destinados valores pouco expressivos para políticas ativas de emprego. Incluem-se como políticas ativas de emprego itens como qualificação profissional, apoio ao microcrédito e à economia solidária. É oportuno destacar que fatores como o crescimento real do salário-mínimo e a renovação da DRU - Desvinculação das Receitas da União, levam a uma crescente compressão dos recursos orçamentários destinados a políticas de geração de emprego e renda.

No cenário do mercado de trabalho, convém assinalar que, a partir de 2001, verifica-se um crescimento considerável na geração de empregos formais. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílios, do IBGE (PNAD), no período de 2001 a 2005, o emprego formal cresceu em média 5,5% ao ano, taxa bem superior ao crescimento do PIB.

No entanto, os efeitos da crise financeira têm sido sentidos no mercado de trabalho. Prova disso é o fato de a taxa de desocupação estimada pelo IBGE estar crescendo a partir de dezembro de 2008, quando atingiu o mínimo histórico de 6,8%. Em janeiro de 2009 a taxa saltou para 8,2% e, em fevereiro, alcançou 8,5%. Esse valor ainda está abaixo da média histórica para o mês e inferior à taxa de desocupação observada em fevereiro de 2008.

No que se refere às metas e prioridades do PLDO 2010, Anexo I do Projeto, verifica-se a seguinte situação, comparando-se os valores financeiros e de metas físicas do Anexo com os constantes da Lei Orçamentária para 2009:

⁶ Dados de março de 2009, divulgados pela Previdência Social. Na área urbana, o número de benefícios emitidos no valor de um salário-mínimo era de 43,5% do total, ao passo que, na área rural, o percentual era de 98,7%.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

Ação Orçamentária/ Produto/ Unidade de Medida	Orçamento para 2009		Anexo de Metas e Prioridades – PLDO 2010	
	R\$ mil	Meta	R\$ mil	Meta
Promoção do Desenvolvimento Local e de Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário/ Pessoa beneficiada/unidade	8.200,0	150.685	7.299,9	100.000
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs)/ Trabalhador qualificado/unidade	248.833,2	261.359	118.499,5	150.000
Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e Economia solidária em Base Territorial (PlanTeQs)/ Trabalhador qualificado/unidade	71.808,2	63.291	39.500,1	50.000
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo/ Fiscalização realizada/unidade	5.600,0	150	7.315,0	150
Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – PROJOVEM Urbano e Campo/ Jovem beneficiado/unidade	213.249,8	222.849	534.965,4	430.000
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil/ Criança e adolescente com situação regularizada/ unidade	3.600,0	10.000	1.600,0	10.000

Fontes: Siga Brasil e PLDO 2010.

Nas prioridades referentes a qualificação profissional, as metas propostas pelo Poder Executivo no PLDO são inferiores às constantes do Orçamento para 2009 no que se refere à Base Setorial (PLANSEQS) e à Base e Territorial (PLANTEQS). No entanto, houve uma majoração na proposta em relação às metas físicas e respectivos valores financeiros das ações de qualificação que abrangem a Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional - PROJOVEM.

1.2.4 SAÚDE

O projeto mantém as determinações constantes da lei de diretrizes orçamentárias vigente. Desse modo, não inova quaisquer aspectos qualitativos relacionados às políticas públicas em saúde. O Anexo I, por exemplo, prioriza ações que têm sido contempladas nos últimos anos, a exemplo da “Manutenção e Funcionamento das Farmácias Populares” e “Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Hospitalar”. As ações que integram as metas e prioridades fazem parte dos recursos mínimos que devem ser aplicados em saúde.

Na parte referente ao financiamento do setor, permanecem as regras alusivas aos últimos exercícios financeiros, devido à ausência da lei complementar a que se refere a Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Por isso, as LDOs têm definido provisoriamente o que se entende por ações e serviços públicos de saúde, a fim de nortear a elaboração e execução do orçamento, em conformidade com a referida Emenda Constitucional. A regra que tem vigido desde 2001, repetida no parágrafo único do art. 51 do PLDO/2010, considera tais ações e serviços como sendo a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.



O caput do art. 51 deixa evidenciado que o Projeto de Lei deve contemplar os recursos necessários ao cumprimento do mínimo constitucional pertinente ao financiamento das ações e serviços de saúde. Isso significa que os aportes que o Congresso fizer ao setor por intermédio das emendas parlamentares serão recursos efetivamente adicionais ao setor e não complementares para o cumprimento da EC 29/2000.

1.2.5 EDUCAÇÃO

Em um cenário doméstico acompanhado de crise financeira internacional, a atenção à educação no Brasil tem se estendido a todas as modalidades de ensino e desponta como importante ferramenta para fazer o país crescer.

Nesse contexto, nos últimos anos os recursos do Orçamento Geral da União na área de educação têm recebido aportes cada vez maiores.

Importante fonte de financiamento da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – criado em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que se restringia ao ensino fundamental – atualmente financia toda a educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental e médio). Em comparação ao último ano do Fundef, a União elevou significativamente o aporte relativo à complementação, atingindo cerca de R\$ 5 bilhões em 2009.

A partir de 2010, quarto ano de vigência do Fundeb, essa complementação da União ao Fundo, passará a ser de, no mínimo, 10% do total do Fundo, de acordo com a alínea d do inciso VII do art. 60 do ADCT.

Um dos pilares do progresso da educação, o PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em abril de 2007 pelo MEC, tem como objetivo primordial melhorar a qualidade da educação no Brasil. Para tanto, propôs novo regime de colaboração entre os entes estaduais e municipais, que aderiram ao plano de metas denominado Compromisso Todos pela Educação. Para participar do programa, esses entes elaboraram seus respectivos planos de ações articuladas (PAR), com metas claras e sujeitas ao controle público e social. Todos as 27 unidades federadas e os municípios aderiram ao plano de metas Todos pela Educação.

O PDE constitui-se de mais de 40 ações e programas que englobam desde a educação infantil até a pós-graduação. No âmbito da educação infantil, destaca-se o Proinfância, que visa à construção de creches padronizadas por meio de convênio entre MEC e municípios. Nos dois últimos anos foram consumidos quase R\$ 1 bilhão para a construção de cerca de 1.000 creches em pouco mais de 900 municípios. Está prevista, para 2009, a implantação de mais 700 unidades com investimentos da ordem de R\$ 660 milhões.

Segundo o MEC, em 2009, a distribuição de livros didáticos ao ensino médio deverá alcançar 7,2 milhões de alunos das redes públicas.

A merenda escolar, antes restrita à pré-escola e ao ensino fundamental, agora contempla também os estudantes do ensino médio, inclusive os da educação de jovens e adultos (EJA).



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

Os benefícios do transporte escolar, que desde 2004 destinava-se somente aos alunos do ensino fundamental residentes em área rural, foram ampliados a partir de 2009 para contemplar alunos da pré-escola e do ensino médio.

Entre todos os níveis de educação, o ensino médio, em especial o profissional e tecnológico, foi o que mais cresceu, segundo dados do Educacenso 2008 publicados no início deste ano: 14,7% em comparação a 2007. Para 2010, as perspectivas de crescimento continuam, face à expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com previsão de implantar 214 novas escolas técnicas no país no próximo ano, sendo pelo menos uma escola técnica federal em todas as mesorregiões do país.

Vale ressaltar a definição do piso nacional de R\$ 950 para os professores e profissionais que atuam na educação.

Entre os objetivos prioritários relacionados no Anexo de Prioridades e Metas do PLDO 2010, consta o de número 3, “*Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade*”.

Apesar de todas essas iniciativas, deve-se ter presente que melhorar a qualidade da educação no Brasil, principalmente da educação básica, é um desafio enorme e que ainda está distante de ser alcançado.

Os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) realizado em 2008 mostraram que 19.354 instituições de ensino (74,3% do total) tiveram nota abaixo da média nacional (50,52 pontos em 100 possíveis).

Ademais, é preocupante constatar que no caso das escolas públicas estaduais e municipais esse percentual foi ainda mais elevado: 89,9% e 83%, respectivamente. Números extremamente elevados se comparados aos percentuais das instituições particulares e federais que também não alcançaram a média: 9,3% e 15,3%, respectivamente.

Apesar dos avanços citados, vale registrar que, comparativamente a outros países, o Brasil desceu quatro posições e caiu do 76º para 80º lugar, entre 129 países, no ranking constante do Relatório de Monitoramento Global de Educação divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO em novembro de 2008.

1.3 AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DOS ANEXOS DO PLDO 2009

1.3.1 ANEXO I - METAS E PRIORIDADES

As prioridades e as metas da Administração Pública Federal para o exercício de 2010 constituem-se, segundo o art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, das ações constantes do PAC, do PPI e do Anexo de Prioridades e Metas (Anexo I do PLDO 2010). Estas ações, juntamente com as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, possuem precedência na alocação dos recursos orçamentários, não se constituindo em limite à programação da despesa.

O Anexo de Metas e Prioridades do PLDO 2010 encontra-se detalhado segundo o mesmo formato utilizado no PPA 2008/2011, discriminando objetivos de



governo e os programas e ações a ele vinculados, os quais necessariamente constam do PPA, porém sem esgotar-lhe o rol das programações. Ali são apresentadas um total de 110 ações associadas a 59 programas, que, por sua vez, são distribuídos por 9 objetivos. O valor implícito estimado das metas constantes do referido Anexo é de R\$ 13,6 bilhões.

Nenhuma das ações relativas ao PPI e ao PAC – a exemplo daquelas relativas à implantação de infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional⁷ -, como citado na Exposição de Motivos⁸, fazem parte do Anexo de Metas e Prioridades. Isso se deve à definição dada no art. 4º do PLDO de que as ações do PPI e do PAC se constituem em prioridade genérica, dispensando-se seu detalhamento e especificação como exigido para as demais ações que constam do referido Anexo.

Em vista disso, a parcela das metas prioritárias relacionadas com o PAC/PPI não pode ser estimada com segurança, pois não há definição de quais serão as ações e respectivas metas do PAC/PPI para 2010.

A deficiência do Anexo de Metas e Prioridades impede uma análise do Congresso acerca do conjunto dos investimentos prioritários do país. Essa lacuna na elaboração da LDO e da própria lei orçamentária não condiz com o ordenamento constitucional e legal que rege o processo legislativo-orçamentário. De fato, o Anexo de Metas e Prioridades deveria contemplar todas as ações prioritárias, permitindo uma melhor avaliação e controle.

1.3.2 ANEXO III – RELAÇÃO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

O Anexo III do PLDO 2010 relaciona as informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2010. Tratam-se de informações que, acompanhando a proposta orçamentária, não integrarão os autógrafos que o Congresso Nacional encaminhará ao Presidente da República para sanção.

O conteúdo do Anexo III do PLDO 2010 é muito semelhante ao da lei de diretrizes vigente, porém algumas informações relevantes foram suprimidas, particularmente as que tratam das dotações destinadas ao pagamento de despesas com precatórios, da estimativa do montante da dívida pública federal objeto de refinanciamento.

Além disso, seria conveniente para o aperfeiçoamento da transparência da metodologia de apuração de receitas e das programações de governo, a inclusão dos seguintes dispositivos vetados na LDO vigente relativos à receita de dividendos, discriminada por empresa, as ações que integram o PPI e o PAC, no âmbito dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, e o valor dos financiamentos concedidos pelo BNDES a fundo perdido, com a identificação dos beneficiários e os valores recebidos.

Por fim, cumpre registrar que a relação incluiu como informação complementar a relação das operações de crédito pendentes de contratação, incluídas no Projeto de Lei Orçamentária para 2010. Tal mudança deve ser elogiada, uma vez que as referidas informações serão prestadas com maior celeridade e terão

⁷ Trata-se do objetivo de governo nº 5, excluído das ações do Anexo I por integrar o PAC.

⁸ Exposição de Motivos nº 0055/2009-MP de 15/04/2009 pag. 3.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

utilidade ainda na análise da proposta. Com a atual redação em vigor, essas informações eram encaminhadas ao Poder Legislativo apenas 60 dias após a publicação da lei orçamentária, cabendo aos parlamentares apenas tomar ciência desses dados.

1.3.3 ANEXO IV - METAS FISCAIS

Atendendo ao disposto no 1º, do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o PLDO 2010 estabelece a meta de resultado primário do setor público consolidado para o exercício de 2010, 2011 e 2012.

O resultado primário consolidado congrega o resultado do esforço fiscal do governo central (que reúne Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), das empresas estatais e dos estados e municípios, sendo considerado pelos economistas como o principal instrumento fiscal de controle da razão dívida/PIB. Vale ressaltar que a meta de resultado contida na LDO tem se constituído, na prática, como um patamar mínimo para o resultado fiscal.

Ao longo dos últimos anos, a política fiscal da União tem produzido superávits primários crescentes. Isso se verificou no período de 2003 a 2005⁹ e mesmo após ter sido encerrado o acordo e liquidada a dívida com o FMI (2005), não houve alteração nessa trajetória. Os resultados de 2008 também refletiram um quadro de excesso de arrecadação inusitado, no qual as despesas, embora elevadas, foram largamente superadas pelas receitas.

Em contraposição a isso, conforme pode ser verificado no quadro abaixo, as metas de resultado primário indicadas nas LDO's anuais vinham apresentado redução nos anos mais recentes, evidenciando uma tendência que, até o ano passado, mostrava-se compatível com um ambiente macroeconômico e fiscal altamente favorável, que lançou as bases para a redução gradual da taxa básica de juros e a melhoria no perfil da dívida pública.

META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO

COMPONENTES	% PIB				
	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2009*	LDO 2010
Governo Central	2,45	2,20	2,15	1,40	2,15
Empresas Estatais	0,70	0,65	0,70	0,20	0,20
Estados e Municípios	1,10	0,95	0,95	0,90	0,95
Consolidado	4,25	3,80	3,80	2,50	3,30

* Proposta de alteração em elaboração pelo Poder Executivo

Na atual conjuntura de redução do nível de atividade econômica, queda no comércio externo e perda de arrecadação, a intenção manifestada pelo governo federal de reverter os efeitos da crise econômica deu ensejo à adoção de uma política mais agressiva de desoneração tributária e ampliação de gastos com investimentos. Para viabilizar essa política o governo federal comprometeu-se a enviar projeto de lei visando reduzir a meta de superávit primário já no presente exercício de 2009, de

⁹ As metas primárias, quando alteradas formal ou informalmente durante o exercício, visaram, desde 2000, a corrigir trajetória da dívida pública, nunca contemplar o ciclo econômico.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

2,15% para 1,40% do PIB, além de fixar uma meta de resultado fiscal mais modesta para 2010.

Note-se que a nova meta para o exercício de 2009, contempla uma redução desigual no esforço fiscal entre os entes que compõem o resultado primário, alcançando preferencialmente a União (com redução de 0,75 pontos percentuais) e uma única empresa estatal, a Petrobrás, cujo nível de gastos com investimentos deixará de impactar as metas fiscais¹⁰. Na verdade, há limites para uma redução mais profunda nas metas de resultados aplicáveis a Estados e Municípios, tendo em vista os compromissos relativos à amortização da dívida renegociada com a União. Porém, vale lembrar que caso o resultado fiscal dos governos subnacionais não atinja a meta estabelecida, caberá ao governo central compensá-la, com vistas ao cumprimento da meta global de 3,3%.

Para 2010, observa-se que o esforço fiscal da União e dos Estados e Municípios voltará ao mesmo patamar pré-crise, resguardando-se, contudo, a prerrogativa conquistada pela Petrobrás de não mais contribuir para a consecução do resultado primário, demonstrando a disposição do governo federal de minimizar entraves à execução do gasto primário, particularmente com investimentos.

Cumprir lembrar que as regras atuais do PPI serão mantidas em 2010, de forma que a meta de resultado primário poderá ser reduzida em mais 0,5% do PIB relativo ao valor do PPI de R\$ 16,9 bilhões. Acrescente-se a isso a possibilidade, conferida pelo projeto, de utilização do excesso de superávit do exercício de 2009 para compensar eventuais frustrações na consecução da meta em 2010 e teremos um quadro que garantirá ao Governo federal as condições necessárias para resguardar a execução de seus programas de gastos em meio a incertezas quanto ao desempenho da arrecadação.

O excesso de superávit do exercício de 2009, a ser aproveitado em 2010, será apurado com base no percentual de 1,4% do PIB proposto pelo Poder Executivo, o qual poderá, ainda, ser deduzido dos efeitos do PPI e seus restos a pagar, bem como de eventual compensação que possa vir a ocorrer entre as metas do governo central e das empresas estatais ainda em 2009. A demonstração do excesso de superávit de 2009, se houver, deverá constar do primeiro Relatório sobre Estimativa de Receitas e Despesas do exercício de 2010.

Conforme atesta o quadro a seguir, o PLDO 2010 contempla perspectiva de queda na receita primária a partir de 2009 e sua estabilização no patamar de 24,18% no triênio seguinte. A arrecadação previdenciária também deixará de crescer no forte ritmo apresentado nos últimos anos, sendo esperado que passe de 5,85% do PIB previsto para 2009 para 5,89% em 2012. Não há indicações de que se tenha levado em conta a previsão contida na Proposta de Emenda Constitucional nº 233, de 2008 (da Reforma Tributária), em tramitação no Congresso Nacional, que prevê desoneração da folha salarial.¹¹

¹⁰ A exclusão do Grupo Petrobrás da contabilidade do setor público, além de acarretar redução do superávit primário consolidado, determina aumento da relação dívida líquida do setor público/PIB, pois o balanço consolidado de tais empresas contribuem nesse cômputo como ativo líquido. Relativamente ao exercício de 2008, a retirada da Petrobrás e suas subsidiárias gerou uma variação da dívida líquida como proporção do PIB de 36% para 39,1%.

¹¹ “Art. 11. Lei definirá reduções gradativas da alíquota da contribuição social de que trata o art. 195, I, da Constituição, a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda.
Parágrafo único. O Poder Executivo da União encaminhará projeto da lei de que trata este artigo no prazo de noventa dias da promulgação desta Emenda.”



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

Resultados e Projeções Fiscais - Governo Federal, União e Governos Regionais, 2007-2012

(em % do PIB)

	Realizado		2009	Projeto de LDO para 2010		
	2007	2008	Decreto 6.808/09	2010	2011	2012
<u>Setor Público Consolidado</u>						
Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro	3,91	4,08	3,80	3,30	3,30	3,30
Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro	(2,23)	(1,53)	...	(0,76)	(0,38)	(0,16)
Dívida Líquida sem Reconhecimento de Passivos	42,06	36,00	...	36,66	33,81	30,98
Reconhecimento de Passivos	(0,02)	0,00	...	0,24	0,19	0,22
Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos	42,03	36,00	...	36,90	34,00	31,20
<u>Governo Federal</u> ⁽²⁾						
Receita Primária	23,88	24,83	24,48	24,18	24,18	24,18
Administrada pela SRF	16,07	16,14	15,69
Arrecadação Líquida do INSS	5,41	5,65	5,85	5,88	5,89	5,89
Demais	2,40	3,04	2,94
Despesa Primária ⁽³⁾	21,59	22,36	22,33	22,03	22,03	22,03
Resultado Primário Governo Central ⁽⁴⁾	2,29	2,47	2,15	2,15	2,15	2,15
Resultado Primário Empresas Estatais Federais ⁽⁴⁾	0,46	0,49	0,70	0,20	0,20	0,20
Resultado Primário do Governo Federal	2,75	2,95	2,85	2,35	2,35	2,35
Resultado Nominal do Governo Federal	(1,67)	(0,27)	...	(0,29)	0,10	0,31
Dívida Líquida do Governo Federal	27,23	20,88	...	23,00	20,90	18,70
<u>Governos Regionais</u>						
Resultado Primário Governos Regionais	1,16	1,13	0,95	0,95	0,95	0,95
Resultado Nominal Governos Regionais	(0,56)	(1,26)	...	(0,47)	(0,48)	(0,47)
Dívida Líquida Governos Regionais	14,80	15,13	...	13,90	13,10	12,50
<u>Memorando</u>						
Projeto de Piloto de Investimentos - PPI (% do PIB)	0,20	0,27	0,50	0,50	0,50	0,50
Déficit da Previdência (% do PIB)	1,73	1,25	1,29	1,31	1,23	1,26
Produto Interno Bruto (R\$ milhões correntes)	2.597.611	2.889.719	3.092.002	3.377.232	3.705.668	4.066.044
Produto Interno Bruto (R\$ milhões valorizados) ⁽⁵⁾	2.736.836	2.970.978	...	3.460.770	3.788.823	4.171.610

Fonte: PL nº 07, de 2009-CN; Secretaria de Orçamento Federal; Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional; e estimativas dos autores. Elaboração dos autores.

(1) Diferenças podem ocorrer devido a arredondamento.

(2) Para efeito de harmonização dos conceitos estatísticos apresentados pelo Banco Central e no Anexo IV da LDO, considera-se Governo Federal a soma dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive INSS, Banco Central e estatais federais.

(3) Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepâncias estatísticas e recebíveis de Itaipu como dedução da despesa, bem como despesas do Projeto Piloto de Investimento.

(4) Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

Espera-se que as despesas primárias fiquem em 22,03%, resultando em um superávit primário igual a 2,15% do PIB para o orçamento da União. Não há informações sobre o desdobramento da despesa primária em obrigatória ou discricionária.

1.3.4 DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias

As despesas obrigatórias continuadas, como conceituado no art. 17 da LRF, apresentam elevada participação nos gastos primários da União. No âmbito dos



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

orçamentos fiscal e da seguridade social, as despesas primárias obrigatórias vêm se mantendo em torno de 86,5% do total das despesas obrigatórias¹².

O inciso I, do § 1º do art. 3º da lei do plano plurianual 2008-2011 (lei 11.653, de 2008) determina que a gestão fiscal e orçamentária e a legislação correlata deverão levar ter como diretriz a elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do Plano.

Entre os mecanismos de disciplina fiscal introduzidos pela LRF, estão definidas, no art. 17, regras que buscam inibir o crescimento de despesas obrigatórias de caráter continuado¹³, exigindo-se a indicação de fontes para seu financiamento¹⁴. Ressalte-se que o § 6º do art. 17¹⁵, bem como o art. 24, cuidam das situações em que tal indicação é dispensada.

O controle do crescimento das despesas obrigatórias na LRF faz-se desde a edição do ato de sua geração ou criação. Tal rigor é necessário, pois essas despesas aumentam a rigidez do orçamento, por serem insuscetíveis de redução, haja vista sua natureza obrigatória (art. 9º da LRF). A lei orçamentária simplesmente chancela gastos obrigatórios, visto decorrerem de imposição de legislação permanente.

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias, previsto na LRF como um mecanismo capaz de conter, ao longo do tempo, o aumento dos gastos obrigatórios não atingiu, até o momento, os fins colimados na lei complementar.

A margem de expansão é, ao mesmo tempo, possibilidade e limite. Pode ser vista como uma reserva de recursos, prevista na LDO e alocada na LOA, discriminada ou não (a exemplo da reserva de contingência), servindo, em qualquer caso, como compensação prévia para o ato futuro de criação ou aumento de despesas obrigatórias, ou para a renúncia de receita.

Os artigos 16 e 17 da LRF exigem que, quando da geração efetiva da despesa, seja demonstrada a compatibilidade do aumento com o PPA, a LDO e a LOA. Caso tenha sido feita a devida previsão e provisão, o ato que cria ou aumenta a despesa obviamente não afetará as metas fiscais. Não há desequilíbrio no sistema se os valores planejados estiverem adequados, e, portanto, não haverá motivo para nova compensação.

A metodologia - adotada no PLDO 2010 e nas LDO's anteriores - para o cálculo da possibilidade de expansão da despesa obrigatória considera que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de

¹² Desde 2004, a participação das despesas primárias obrigatórias no total das despesas primárias, usando como base as dotações iniciais dos orçamentos de cada ano, foi a seguinte: 89% em 2004; 87% em 2005; 88% em 2006; 87% em 2007; 86% em 2008; e 86,5% em 2009.

¹³ Despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (Art. 17, caput).

¹⁴ O art. 17 condiciona a criação de despesas dessa natureza à: I) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II) demonstração da origem dos recursos para seu custeio, podendo ser admitidos: a) aumento permanente de receita, decorrente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; ou, b) redução permanente de despesa; e, III) comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais (contidas no Anexo de Metas Fiscais).

¹⁵ “§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.”



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

cálculo dos tributos em geral. Atribui, portanto, ao crescimento real da receita o caráter de fonte de compensação para amparar a aprovação de novas despesas obrigatórias.

O demonstrativo não é acompanhado da memória de cálculo dos ganhos de arrecadação em termos de efeitos quantidade e legislação. Omite-se, também, um maior detalhamento sobre o conjunto das demais despesas obrigatórias. A falta de identificação precisa dos itens de despesa, identificados genericamente como “crescimento vegetativo dos gastos sociais” ou “reestruturações de pessoal já aprovadas”, impede a verificação da efetividade dos números apresentados ou do real impacto das despesas obrigatórias já editadas por meio de normas cogentes no crescimento dos gastos públicos como um todo.

Como mostra o quadro seguinte, o PLDO/2010 considera como margem de expansão da despesa obrigatória todo o saldo do item 6, ou seja, R\$ 11,0 bilhões. É nesse ponto que vislumbramos o que pode ser um problema. Durante sucessivos exercícios a LDO tem autorizado que *todo* ganho de receita real possa ser, em tese, comprometido com encargos permanentes. A falta de uma limitação para a expansão das despesas obrigatórias impede o aumento dos investimentos públicos.

Cálculo da Margem de Expansão da Despesa Obrigatória

Item	2008	2009	2010
1. Aumento de Receita Permanente	23.612	28.813	30.671
2. Transferências Constitucionais	5.511	6.893	4.604
3. Transferências ao FUNDEB			1.068
4. Saldo (1-2-3)	18.101	21.920	24.999
5. Saldo já utilizado	10.597	14.905	13.901
5.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	3.195	5.589	5.183
5.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	5.467	7.589	2.640
5.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	1.935	1.727	6.077
6. Margem de Expansão (4-5)	7.504	7.015	11.099

Fonte: PLDO/2008; PLDO/2009 e PLDO 2010

Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado e de Gastos Tributários por Proposições Legislativas

A margem de expansão definida na LDO, apesar de sua indeterminação, tem sido utilizada há vários exercícios como fonte para compensação de despesas obrigatórias criadas pelo Poder Executivo em medidas provisórias, como identificado em suas exposições de motivos, a exemplo da MPV 416, de 23/01/08, MPV 411, de 28/12/07, MPV 384, de 20/8/07, ou a MPV 373, de 24/5/07. Assim, a margem para expansão das despesas obrigatórias continuadas efetivamente já serve de fonte para compensação.

De outro lado, a imensa maioria das proposições legislativas com reflexo sobre a receita e a despesa públicas iniciadas por parlamentares ressentem-se da falta de instrumento hábil à compensação do impacto orçamentário e financeiro das proposições. Esse vazio normativo limita, na prática, o exercício legiferante do Poder Legislativo em matéria financeira.



A margem de expansão visa prevenir a neutralidade, sob o aspecto do resultado fiscal, de proposições legislativas ou medidas provisórias, ou até mesmo propostas de ato administrativo normativo, que impliquem aumento da despesa de caráter continuado, mediante a adequada e antecipada provisão de recursos para suportar tal aumento de despesa.

O Congresso Nacional, a partir de parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão constitucionalmente criado para esse fim, nos termos de seu art. 166¹⁶, poderia ser o *locus* adequado para a discussão e deliberação acerca da utilização da margem de expansão, criando condições para que determinadas proposições que impliquem aumento de despesa obrigatória ou também renúncia de receita possam vir a se tornar adequadas em termos orçamentários e financeiros por sua neutralidade fiscal.

1.3.5 ANEXO V - DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO

Constam do Anexo V do PLDO, as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, além de outras despesas que, embora discricionárias, devem ser protegidas do contingenciamento, com fundamento no art. 9º, § 2º, da LRF.¹⁷

Cumprido destacar que, ao longo da execução, a legislação ordinária pode criar despesas obrigatórias não contidas no anexo mencionado. Por essa razão, o art. 118 do PLDO 2010 autoriza o Poder Executivo a atualizar a lista do Anexo, nos casos de promulgação de emenda constitucional ou lei de que resultem obrigações para a União, e a incluir outras ações, desde que constituam obrigação constitucional ou legal.

Comparando-se o Anexo V do PLDO 2010 com o corresponde da LDO 2009, constata-se que as modificações introduzidas em sua parte I buscaram adaptar as denominações aos títulos da programação fixada no PPA 2008/2011.

Em relação à parte II – Demais Despesas Ressalvadas (art. 9º, § 2º, da LRF), foram incluídos os seguintes itens 6, 7 e 8, com o objetivo de protegê-los de eventual contingenciamento:

6. Despesas com apoio técnico e administrativo à equipe de transição do candidato eleito ao cargo de Presidente da República;
7. Despesas com a realização das eleições de 2010, constantes de programações específicas; e
8. Honra de Aval decorrente de Garantia do Risco das Operações de Financiamento a Micro, Pequenas e Médias Empresas (Lei no 9.531, de 1997).

¹⁶ “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;”

¹⁷ “9º, § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”



1.3.6 ANEXO VI – RISCOS FISCAIS

O dimensionamento dos riscos fiscais, prevista pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, Art. 4º, §3º) é uma providência a ser tomada por ocasião da elaboração das diretrizes orçamentárias, com o propósito de permitir a avaliação dos riscos contingentes, assim como daqueles que possam afetar, adversamente, as contas públicas durante a elaboração ou a execução dos orçamentos.

A Tabela abaixo, extraída do Anexo de Riscos Fiscais PLDO 2010, reproduz os principais resultados da citada análise de sensibilidade, considerando o impacto da variação de 1% nos valores previstos da taxa anual de crescimento do PIB, da taxa anual de inflação, da taxa anual de juros Selic e da taxa de câmbio:

Impacto na Projeção de Receitas Administradas Decorrentes de Alterações de Alterações nos Parâmetros Macroeconômicos

Parâmetros	Variação na arrecadação da receita (exceto previdenciária)	Variação na arrecadação previdenciária
PIB	0,63%	0,07%
Inflação	0,61%	0,07%
Taxa de câmbio	0,10%	
Massa salarial	0,07%	0,84%
Taxa de juros	0,04%	

Fonte: Receita Federal do Brasil

Passando para o lado da despesa, os riscos relacionados ao seu aumento estão relacionados, de um lado, a possíveis variações no montante das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, variações essas dependentes de mudanças na base legal em que se fundam, e, de outro, a mudanças no cenário macroeconômico. Neste ponto, o principal parâmetro é o salário mínimo, que influencia diversos benefícios de caráter social, como os benefícios vinculados ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS, os benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e da Renda Mensal Vitalícia - RMV, do Abono Salarial vinculado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, bem como as várias modalidades de seguro-desemprego.

As atuais estimativas para o salário mínimo levam em consideração a regra estabelecida no PLP nº 01/2007, em tramitação no Congresso Nacional¹⁸. O Anexo de Riscos Fiscais estima os seguintes impactos na despesa dos gastos sociais, para cada R\$ 1,00 de acréscimo no salário mínimo, bem como para cada ponto percentual de variação de seu valor:

¹⁸ Este define a seguinte regra de reajuste para o salário mínimo: aplicação da taxa de inflação acumulada pelo INPC, acrescida do crescimento real do produto interno bruto - PIB com dois anos de defasagem, sendo o mês de concessão antecipado em um mês a cada ano até chegar a janeiro em 2010.



Impacto na Projeção de Despesas Decorrentes de Alterações no Valor do Salário Mínimo

(Em R\$ milhões)

Descrição	Impacto decorrente do aumento de R\$ 1,00 no salário mínimo	Impacto decorrente do aumento de 1 % no salário mínimo
Déficit do Regime Geral da Previdência Social - RGPS	78,8	366,5
Receita do RGPS	21,4	99,6
Despesa do RGPS	100,2	466,1
Abono Salarial e Seguro-Desemprego	54,4	253,0
Pagamento do Benefício previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS	39,5	183,5
Renda Mensal Vitalícia	3,4	15,7
Total	176,1	818,7

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

Na categoria dos riscos da dívida pública, figuram a dívida mobiliária federal e os passivos contingentes. O que se procura dimensionar, primordialmente, são os impactos orçamentários adversos que decorrem do comportamento de variáveis macroeconômicas.

A análise em relação ao risco de administração da dívida pública é efetuada acordo com as diretrizes definidas no Plano Anual de Financiamento 2009 - PAF 2009 que norteiam a gestão da DPF, observadas as condições de mercado. Estas diretrizes e resultados contribuem para reduzir o risco de refinanciamento e o risco de mercado.

Quanto ao risco de refinanciamento, a análise da estrutura de vencimentos da Dívida Pública Federal mostra que de 2005 a 2008 houve diminuição na dívida vincenda em 12 meses, tanto em proporção do PIB como em percentual do total da dívida.¹⁹ Entretanto, projeta-se, para o fim de 2009, um acréscimo neste percentual, mantendo-o, ainda assim, em níveis historicamente baixos. Isto se deve, segundo o Anexo, às condições vigentes na economia e nos mercados financeiros no corrente ano, haja vista a crise internacional provocada pela instabilidade do sistema financeiro global.

O Anexo de Riscos Fiscais ressalta que as estimativas indicam que um aumento de 1 % na taxa de câmbio elevaria a *despesa* da dívida em 0,004% do PIB e provocaria redução de 0,13% na *razão DLSP/PIB* ao final desse ano.²⁰ Da mesma forma, uma variação positiva de 1% na taxa de inflação provocaria uma variação positiva na despesa da dívida em torno de 0,016% do PIB e elevaria em 0,11% a razão DLSP/PIB ao final de 2010. Para a dívida indexada à taxa Selic, um aumento de 1% sobre a taxa de juros elevaria os pagamentos de principal e juros

¹⁹ A redução dos vencimentos no curto prazo pode ser considerada a principal sinalização da queda do risco de refinanciamento.

²⁰ Observe-se que alterações na taxa de câmbio atualmente provocam variações em “sentido contrário” na DLSP, pois o Setor Público tem posição cambial líquida ativa desde meados de 2006, o que deve ser mantido no ano de 2010, principalmente devido a: 1) a redução da dívida externa referenciada em moeda estrangeira; 2) o acúmulo de reservas cambiais pelo Banco Central.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

em aproximadamente 0,040% do PIB e geraria um aumento de 0,18% na razão DLSP/PIB ao final de 2010.

O Anexo de Riscos Fiscais também faz referência aos *passivos contingentes*, com destaque às demandas judiciais de natureza tributária de competência da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN.

2 PARTE ESPECIAL

2.1 DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

2.1.1 As emendas ao PLDO 2010 poderão ser oferecidas sobre as seguintes partes do projeto de lei:

- a) Texto do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (págs. 7 a 71 do Avulso);
- b) Anexo I – Metas e Prioridades (págs. 72 a 82 do Avulso);
- c) Anexo II – Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados (págs. 83 a 84 do Avulso);
- d) Anexo III – Relação das Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 (págs. 85 a 89 do Avulso);
- e) Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (págs. 296 a 297 do Avulso);
- f) Anexo V – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho (págs. 300 a 303 do Avulso).

2.1.2 Considera-se como emenda de texto a que proponha alteração das partes do PLDO 2010 de que tratam as alíneas “a”, “c”, “d”, “e” e “f” do item 2.1.1.

2.1.3 Não há limite ao número de emendas de texto, nem ao número de emendas de cancelamento propostas ao Anexo de Metas e Prioridades do PLDO 2010.

2.1.4 As emendas às partes do PLDO 2010 de que trata o item 2.1.1 poderão ser apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pelas bancadas estaduais e pelos Deputados Federais e Senadores do Congresso Nacional.

2.1.5 Denominam-se coletivas as emendas de bancada estadual e de comissão permanente e individuais as de deputado federal e de senador.

2.2 DO EMENDAMENTO AO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

2.2.1 O Anexo de Metas e Prioridades poderá ser dividido em duas partes, uma correspondente às ações integrantes do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - e outra referente às demais ações.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

- 2.2.2** Consideram-se como ações integrantes do PAC, para efeito do disposto no item 2.2.1, aquelas que constam dos registros do SIAFI do dia 11/05/2009, conforme explicitadas no Quadro II em anexo a este Parecer Preliminar, observando-se a meta estabelecida no PPA 2008-2011 para o exercício de 2010.
- 2.2.3** Considera-se como emenda ao Anexo de Metas e Prioridades o acréscimo ou cancelamento de meta física de cada ação constante do PLDO 2010, bem como a inclusão de ação com a correspondente meta.
- 2.2.4** A emenda de cancelamento de meta do Anexo de Metas e Prioridades é aquela destinada ao cancelamento integral ou parcial de meta física de ação que o integre.
- 2.2.5** A apresentação de emenda que implique acréscimo de metas em ação existente ou inclusão de nova ação no Anexo de Metas e Prioridades, deve observar os seguintes limites:
- a) 5 (cinco) emendas por comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
 - b) 5 (cinco) emendas por bancada estadual do Congresso Nacional;
 - c) 5 (cinco) emendas por Deputado Federal ou por Senador;
- 2.2.6** A emenda proposta ao Anexo de Metas e Prioridades deve ser justificada e identificar o programa, a ação, o produto, a unidade de medida e a meta física correspondente, vedado o uso de outros elementos de qualificação ou quantificação da ação ou da meta pretendida.
- 2.2.7** O menor nível de detalhamento do Anexo de Metas e Prioridades corresponde ao da ação orçamentária, como definida na Lei do Plano Plurianual 2008/2011.
- 2.2.8** Em atendimento ao inciso III, do parágrafo único do art. 85 da Resolução nº 1, de 2006, os quadros I e II contêm os custos unitários médios estimados das ações constantes no PLDO 2010.
- 2.2.9** Para subsidiar a elaboração de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, a CMO divulgará o produto, a unidade de medida e o custo unitário médio das ações que compõem o Plano Plurianual vigente.
- 2.2.10** Para efeito de apresentação de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, o sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2010 disponibilizará apenas as ações constantes do plano plurianual vigente no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

2.3 DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS

- 2.3.1** Somente será admitida a emenda ao PLDO 2010 que atenda às disposições constitucionais, legais e regimentais, particularmente:



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 7, DE 2009–CN – PLDO 2010

- a) à necessária compatibilidade com a Lei do Plano Plurianual 2008/2011, nos termos do § 4º do art. 166 da Constituição Federal;
- b) quando proposta ao Anexo de Metas e Prioridades, ao disposto no art. 90 da Resolução nº 1, de 2006-CN, inadmitindo-se a emenda que proponha a inclusão de objetivo, programa ou ação que não integre a Lei do Plano Plurianual 2008/2011.

2.3.2 A emenda ao Anexo de Metas e Prioridades deverá restringir-se à ação que integre a programação do orçamento fiscal ou da seguridade social.

2.3.3 Somente serão admitidas emendas de comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que sejam:

- a) acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação;
- b) restritas às competências regimentais da Comissão.

2.3.4 As emendas de bancada estadual devem ser acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação, nos termos do disposto no art. 47, inciso I, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

2.3.5 O Comitê de Admissibilidade de Emendas proporá à CMO, no uso de suas competências exclusivas, definidas pelo art. 25 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a inadmissão da emenda proposta às partes do PLDO 2010 de que trata o item 2.1.1.

2.3.6 É vedado ao Relator apresentar emenda que implique acréscimo ou inclusão de ação ou meta no Anexo de Metas e Prioridades, salvo para corrigir erro ou suprir omissão de ordem técnica ou legal, de forma justificada.

2.3.7 O disposto no item 2.3.6 não impede o Relator de:

- a) alterar o produto ou a unidade de medida da meta identificada na emenda proposta, bem como promover ajustes de ordem técnica ou legal na programação constante da emenda, com a finalidade de adequá-la à programação constante do Plano Plurianual 2008/2011;
- b) reduzir o valor da meta constante da emenda proposta, desde que o faça para adequá-lo ao limite financeiro aplicável ao conjunto de metas que deverão compor o Anexo de Metas e Prioridades;
- c) apresentar emenda com o objetivo de agregar ações orçamentárias com a mesma finalidade, no âmbito de cada programa, desde que o faça justificadamente;
- d) atender ao disposto nos itens 2.2.1 e 2.2.2 da Parte Especial deste Parecer.



2.4 DOS CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO DE EMENDAS

- 2.4.1** O limite de cancelamento das metas constantes do Anexo de Metas e Prioridades, para efeito de remanejamento e atendimento de emendas, é de 30% (trinta por cento) do custo total implícito para o conjunto das metas constantes do PLDO 2010.
- 2.4.2** As ações orçamentárias que integrarem o Anexo de Metas e Prioridades do Substitutivo do Relator devem contemplar metas equivalentes, pelo somatório de seus custos estimados implícitos, ao montante máximo não superior a 30% (trinta por cento) daqueles do PLDO 2010, não sendo considerado nesse limite a hipótese de que trata o item 2.2.1.
- 2.4.3** Para fins de atendimento, consideram-se prioritárias as ações que constituam objeto de emendas coletivas.
- 2.4.4** Também serão consideradas prioritárias:
- a) até 5 (cinco) ações propostas com maior frequência, dentre as emendas individuais dos parlamentares de uma mesma unidade da Federação e que beneficiem exclusivamente o respectivo estado/DF;
 - b) até 5 (cinco) ações de caráter “genérico” propostas com maior frequência, dentre as emendas individuais dos parlamentares que beneficiem mais de uma unidade da federação;
- 2.4.5** No cálculo de que trata o item 2.4.4 será computada apenas uma emenda por ação apresentada por um mesmo Autor e não serão consideradas as ações já aprovadas por meio de emendas coletivas.
- 2.4.6** Em caso de empate, o Relator selecionará as ações, para fins do disposto no item 2.4.4, com base nos seguintes critérios:
- a) ações com maior percentual de dotação liquidada no exercício de 2008;
 - b) ações de maior abrangência geográfica ou demográfica;
- 2.4.7** A emenda ao Anexo de Metas e Prioridades, quando relativa a obra, deve incluir meta física suficiente à conclusão de, pelo menos, uma etapa ou trecho.

II – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Relatório Preliminar ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2010 na forma ora apresentada.

Brasília - DF, 19 de maio de 2009.

Deputado Wellington Roberto

Relator