

Mensagem nº 179

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 61 da Constituição e do inciso II do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências”.

Brasília, 15 de abril de 2010.

Brasília, 14 de abril de 2010.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências.”, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
2. A Constituição de 1988 determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e sobre as alterações na legislação tributária e definir os parâmetros para os demais Poderes e o Ministério Público da União - MPU elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.
3. Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, adicionalmente ao conteúdo definido na Constituição, a LDO deve estabelecer as metas fiscais, os critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira e a margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliar os riscos fiscais e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.
4. As metas fiscais a serem perseguidas pelo Governo Federal no triênio 2011 a 2013 foram estabelecidas tendo em vista as mudanças ocorridas no ambiente macroeconômico e a necessidade de o setor público responder a estas, fomentando a economia doméstica e estimulando a demanda agregada, de modo a possibilitar a retomada do crescimento e elevação do nível do emprego e da renda.
5. A acentuada redução na relação dívida/PIB obtida no período recente, somada à perspectiva de manutenção das taxas de juros nos patamares atuais, possibilita projetar a continuidade do declínio dessa relação com apoio nas metas fiscais propostas para 2011 a 2013 equivalentes a aproximadamente 3,30% do PIB como meta de superávit primário para o setor público consolidado, 2,15% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,20% para o Programa de Dispendios Globais. Para os Estados, Distrito Federal e Municípios, por consequência, o superávit primário previsto permanece em 0,95% do PIB, como no exercício de 2010.
6. Em termos nominais as referidas metas estão estabelecidas no presente Projeto de Lei em R\$ 125.500.000.000,00 (cento e vinte e cinco bilhões e quinhentos milhões de reais) para o setor público consolidado, R\$ 81.760.000.000,00 (oitenta e um bilhões, setecentos e sessenta

milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 7.610.000.000,00 (sete bilhões, seiscentos e dez milhões de reais) para o Programa de Dispêndios Globais.

7. A fixação das metas em valores nominais propicia uma melhor previsibilidade da meta de superávit primário a ser alcançada no exercício, uma vez que não ficará dependente da oscilação da previsão do PIB. Na forma atualmente adotada, não há certeza do cumprimento da referida meta no encerramento do exercício, considerando que o valor do PIB só é conhecido alguns meses após o final do ano, quando não há mais tempo para qualquer ajuste.

8. Cumpre ressaltar que, para a meta do Programa de Dispêndios Globais, mantém-se a exclusão na apuração das empresas do Grupo PETROBRAS, tendo em vista que seguem regras de mercado e são administradas segundo princípios privados, concorrendo em igualdade de condições com outras empresas do setor no que diz respeito à exploração, produção, refino, transporte, importação e exportação de gás natural, petróleo e seus derivados.

9. No que concerne à adoção de práticas qualificadas de governança, as empresas do Grupo PETROBRAS também seguem regras idênticas às das empresas privadas de capital aberto, que possuem ações negociadas em bolsa de valores, sujeitas à auditoria externa e à publicação regular de demonstrativos contábeis junto ao mercado doméstico, Comissão de Valores Mobiliários - CVM, e externo, *Securities and Exchange Commission* - SEC - EUA, e adotam boas práticas de relacionamento com acionistas minoritários e o público em geral.

10. A PETROBRAS é uma das dez maiores empresas de petróleo do mundo com ações negociadas em bolsas de valores e tem autonomia para captar recursos no mercado financeiro nacional e internacional. Ao longo dos últimos anos, a empresa tem sido extremamente rentável e apresentado lucro líquido crescente com elevada taxa de retorno.

11. Esse conjunto de características configura-se como elemento distintivo das empresas do referido Grupo quanto à exclusão da abrangência do setor público não financeiro brasileiro, ressalvando-as das limitações a que estão sujeitos os entes do setor público brasileiro relativas, exclusivamente, ao aspecto fiscal. Assim, não se justifica a existência de restrições que afetem as condições concorrenciais das empresas desse Grupo, notadamente no que se refere a investimentos em projetos de retorno econômico sustentáveis.

12. Em relação às metas fiscais, cabe destacar, ainda, que durante a execução orçamentária de 2011 poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais.

13. Nesse contexto, dando continuidade ao processo de recuperação da capacidade de investimento do Governo Federal, com vistas à modernização da infraestrutura física do País, prosseguirá a execução do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, composto por uma carteira de projetos prioritários na área de infraestrutura, especialmente no setor de transportes. Para o exercício de 2011, prevê-se que o valor do PAC será integralmente deduzido da meta de superávit primário. Esse valor poderá ser acrescido dos respectivos restos a pagar existentes ao final de 2010, identificados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI ou com o identificador de resultado primário "3", além do excesso da meta de superávit primário obtido neste exercício, observadas as condições definidas.

14. As metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2011, correspondem às programações do PAC e representam um conjunto de programas e ações

considerados estratégicos por sua capacidade de impactar e construir, a médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento do País evidenciado no Plano Plurianual 2008-2011.

15. É importante reafirmar, neste momento, a dificuldade da Administração Pública em estabelecer anualmente o conjunto de metas e prioridades no âmbito do Governo Federal, face ao elevado volume de vinculações constitucionais e legais existentes.

16. Para se ter a real dimensão da rigidez na aplicação dos recursos, com a qual o Governo Federal se defronta por ocasião da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, vale mencionar que aproximadamente 80% do total das receitas da União têm destinação prévia na sua alocação, com vinculação a determinados órgãos e subvinculação a despesas específicas.

17. Além desse mecanismo de proteção de algumas áreas com receitas vinculadas, foram criadas diversas despesas obrigatórias que consomem parcela substancial dos recursos livres do orçamento do Governo Federal, a exemplo da educação e da saúde. Nesse cenário, o atendimento da demanda social com a finalidade de adicionar novas metas e prioridades à LDO pressupõe, por um lado, a mudança na alocação dos recursos provenientes de vinculações, renúncias de receitas e despesas obrigatórias e, por outro, a decisão de elevar a carga tributária por meio de aumentos de alíquotas ou da base de cálculo de impostos e contribuições. As escolhas dependem de decisão política acerca da melhor maneira de maximizar o bem-estar social com a utilização dos recursos de todos os brasileiros.

18. Cabe ressaltar que, na elaboração do presente Projeto de Lei, deu-se continuidade ao processo adotado em relação às LDOs de 2004 a 2010, o qual se balizou pela participação e discussão de proposições dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, e dos demais agentes técnicos envolvidos diretamente na elaboração e execução orçamentária, bem como pela busca do aprimoramento de procedimentos concernentes a esse processo.

19. Em decorrência dessa participação, aprimorou-se a redação de vários dispositivos da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 - LDO-2010, e incluiu-se outros, com destaque para os seguintes, em ordem crescente de numeração dos dispositivos:

a) inciso III do § 2º do art. 3º - estabelece que a demonstração do excesso da meta de superávit primário de 2010, a constar do relatório de avaliação de receitas e despesas referente ao primeiro bimestre de 2011, deve considerar o mesmo PIB utilizado para demonstrar o cumprimento da meta fiscal de 2010;

b) § 2º do art. 9º - explicita que o anexo específico sobre subtítulos que contenham indícios de irregularidades graves, integrante do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 - PLOA-2011 e da respectiva Lei, deve restringir-se à programação constante dos referidos Projeto e Lei;

c) Parágrafo único do art. 19 - define que o órgão responsável, no âmbito da União, para expedir normas e instruções necessárias à coordenação e integração das informações referentes ao sistema de custos da Administração Pública Federal é a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;

d) art. 25 - estabelece que os órgãos que paguem os benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica a seus

servidores acima da média praticada na União, no mês de março de 2010, não poderão conceder reajuste desses benefícios no exercício de 2011;

e) § 6º do art. 28 - ajusta a redação das regras sobre a atualização monetária dos precatórios, em face das novas normas estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009;

f) art. 32 - adequa a redação dos seus incisos à Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que trata da certificação de entidades beneficentes de assistência social nas áreas de saúde, educação ou assistência social;

g) art. 37 - explicita que a exigência de contrapartida por parte do gestor para a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos é facultativa, a fim de não inviabilizar a realização de importantes ações governamentais por meio dessas entidades e, também, que essa contrapartida pode ser atendida por meio de bens e serviços economicamente mensuráveis;

h) art. 38 - estabelece condições para a destinação de recursos a entidades privadas com fins lucrativos, que poderá ser feita, apenas, por meio de subvenções, em face do disposto no art. 19 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

i) arts. 44 e 45 - dirime dúvidas sobre os elementos de despesa que devem ser utilizados nas transferências voluntárias e na execução de ações realizada de forma descentralizada;

j) art. 49 - define que as operações de crédito equiparadas nos termos do art. 29, § 1º, da LRF, não serão submetidas à prévia autorização do Ministério da Fazenda, mas deverão ser registradas na contabilidade e constar do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal;

k) §§ 1º e 9º do art. 57 - estende a possibilidade de haver remanejamento de dotações orçamentárias entre os órgãos, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, por ato dos dirigentes dos respectivos órgãos;

l) art. 63 - estabelece que as eventuais disponibilidades de dotações orçamentárias relativas aos benefícios aos servidores e dependentes, porventura existentes em unidades orçamentárias no âmbito dos Poderes e do MPU, somente poderão ser remanejadas para o atendimento de outras despesas dessas unidades se, comprovadamente, não houver necessidade de suplementação das referidas dotações de outras unidades orçamentárias dos respectivos Poderes e Órgão;

m) art. 65 - autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais ao Orçamento de Investimento para o atendimento de despesas relativas a ações em execução no exercício de 2010, mediante a utilização, em favor da correspondente empresa estatal e da respectiva programação, de saldo de recursos do Tesouro Nacional repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, a fim de evitar a paralisação da execução dos investimentos das empresas estatais independentes;

n) art. 68 - possibilita a execução de despesas na antevigência da LOA-2011 até o limite de 1/2 (um doze avos) do total de cada ação prevista no respectivo Projeto de Lei, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção dessa Lei, salvo as despesas que

constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo IV do Projeto ora encaminhado e as demais listadas nesse artigo, em relação às quais pode haver necessidade de execução acima do aludido limite;

o) § 7º do art. 70 - fixa prazo para publicação dos atos de restabelecimento de limites de empenho e movimentação financeira, uma vez que o art. 9º da LRF define prazos, apenas, para a redução desses limites;

p) § 11 do art. 70 - define que não se aplica a exigência de restabelecimento proporcional dos limites de empenho e movimentação financeira às reduções anteriormente efetivadas, conforme estabelece o § 1º do art. 9º da LRF, quando a estimativa da receita constante da avaliação bimestral de receita e despesa for inferior à estimativa constante do PLOA-2011, em face das condições para exclusão da limitação de empenho das atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU;

q) art. 82 - determina que todos os atos de provimentos e vacâncias de cargos efetivos e comissionados, bem como de funções de confiança, no âmbito dos Poderes e do MPU, sejam publicados no Diário Oficial da União; e

r) § 1º do art. 87 - define que as despesas com contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos, devem ser classificadas no grupo de natureza de despesa "1-Pessoal e Encargos Sociais", salvo quando houver disposição em contrário em legislação vigente.

20. Ainda no que concerne às alterações propostas no PLDO-2011, em comparação à LDO-2010, merecem destaque especial a exclusão do dispositivo sobre registro de informações de contratos e convênios e similares no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV e a modificação do Capítulo que trata das obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

a) a exclusão dos dispositivos que envolvem o SIASG e o SICONV decorre do entendimento de que a matéria está devidamente disciplinada em ato infralegal, não sendo necessária a sua inclusão na LDO; e

b) a alteração do Capítulo sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves objetiva ajustar a redação atualmente constante da LDO-2010 para melhor caracterizar que a paralisação de obras somente deve ocorrer após esgotadas todas as medidas administrativas cabíveis, considerados os seguintes aspectos, sem prejuízo da possibilidade de suspender parcial ou totalmente os pagamentos, a fim de evitar riscos de perda para o erário:

1) os impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes do atraso na execução;

2) os riscos à segurança da população local;

3) os riscos de depreciação, obsolescência e exaustão dos bens e serviços obtidos, ainda que não tenham sido concluídos;

4) as despesas necessárias à conservação das instalações e serviços já executados;

5) a preservação dos bens e equipamentos em estoque e do canteiro de obras; e

6) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades.

21. Por fim, cabe reiterar a importância do presente Projeto de Lei para o estabelecimento do regramento necessário à elaboração e à execução da Lei Orçamentária de 2011 e para a consolidação de bases fiscais requeridas para o alcance do desenvolvimento sustentável do País.

22. Nessas condições, submeto à consideração de Vossa Excelência o referido Projeto de Lei, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências.”

Respeitosamente,