



**PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2017**

(Projeto de Lei nº 02/2016-CN)

**RELATÓRIO
APRESENTADO**



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

PARECER Nº _____, DE 2016

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN, que “*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências*”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Wellington Fagundes

SUMÁRIO

I. RELATÓRIO	2
1. Considerações Iniciais	2
2. Equilíbrio Fiscal e Orçamento Realista	3
3. Promoção do investimento e obras inacabadas.....	4
4. Emendas de bancada estadual impositivas	5
5. Regulamentação das emendas individuais impositivas	6
6. Metas e prioridades da Administração Pública Federal.....	6
7. Diretrizes para a Elaboração e Execução dos Orçamentos da União	7
8. Alterações orçamentárias.....	8
9. Execução Provisória do Projeto de Lei Orçamentária	9
10. Disposições sobre Transferências.....	10
11. Despesas com Pessoal e Encargos Sociais e Benefícios aos Servidores e Empregados...	11
12. Política de Aplicação dos Recursos das Agências Financeiras Oficiais de Fomento	12
13. Transparência.....	13
14. Emendas Apresentadas	14
15. Das Emendas Inadmitidas.....	14
II. VOTO	15



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

I. RELATÓRIO

1. Considerações Iniciais

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, nos prazos constitucionais, o projeto de lei que trata das diretrizes orçamentárias para 2017 – PLDO 2017. No âmbito do Congresso, este tomou a forma do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN, do qual nos coube a relatoria.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO executa papel de grande importância na questão de planejamento do setor público, por estabelecer diretrizes para a elaboração da lei orçamentária e fixar normas para a execução das despesas. Além disso, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF assumiu função central na política fiscal do Poder Público, mediante a fixação de metas fiscais aplicáveis à elaboração e execução do orçamento.

Entre outras atribuições, a LDO também dispõe sobre a autorização para aumentos nos gastos com pessoal e encargos; a execução provisória da lei orçamentária; as transferências aos setores público e privado; o contingenciamento das despesas; e a transparência no gasto público.

Todos aspectos fundamentais para as finanças públicas, cujo equilíbrio é absolutamente imprescindível para a superação da atual crise econômica e a retomada do crescimento. E o equilíbrio das finanças públicas se inicia com a elaboração de um orçamento realista.

No mesmo sentido de retomada do crescimento, buscamos em nosso Substitutivo, por diversos meios, promover os investimentos, sabidamente a melhor forma de gerar desenvolvimento econômico, emprego e renda.

Dedicamos as duas próximas seções de nosso Relatório a detalhar as medidas que tomamos acerca dessas questões.

Constatamos também que o projeto encaminhado pelo Poder Executivo não incorporou muitas das normas introduzidas nas Leis de Diretrizes anteriores, especialmente na de 2016.

No texto do Substitutivo que submetemos aos nobres pares, procuramos, além de atender várias das contribuições fornecidas na forma de emendas, resgatar muitas daquelas normas, porque, no nosso sentimento, ainda representam a orientação política do Parlamento.

Nessa linha, adotamos também como diretriz recuperar algumas disposições voltadas ao aperfeiçoamento das técnicas financeiras e orçamentárias, à orientação da política fiscal e ao favorecimento da atuação dos órgãos de controle, além de estabelecer novos regramentos sobre transparência.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

Deixamos claro desde logo que, suprindo lacuna do projeto original, resgatamos as disposições relativas ao regime do orçamento impositivo das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais. Ainda sobre esse tema, visando dar solidez à participação do Legislativo na definição das políticas públicas, estamos resgatando do orçamento impositivo para as programações decorrentes de bancadas estaduais de caráter estruturante, embora com algumas necessárias restrições.

A seguir, apresentamos nossas justificativas e considerações acerca dos principais temas destacados do Substitutivo.

2. Equilíbrio Fiscal e Orçamento Realista

O PLDO 2017, na forma encaminhada pelo Poder Executivo em 15 de abril de 2016, previa meta de resultado primário para a União de zero (R\$ 0,00), e para o setor público consolidado de R\$ 6,788 bilhões, correspondente a 0,1% do PIB projetado.

A meta de resultado primário da União poderia, no entanto, ser reduzida em até R\$ 65 bilhões, em decorrência da frustração de receitas primárias e para atendimento de despesas do PAC.

Ressalte-se que mesmo essa projeção de déficit destoava de estimativas de mercado, que já em abril indicavam um número ao redor de R\$ 100 bilhões.

O Poder Executivo anunciou, em 7 de julho, nova proposta de meta de resultado primário para 2017, que seria de déficit de R\$ 139 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e de R\$ 3 bilhões para as empresas estatais federais. A meta de déficit primário para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios seria de R\$ 1,1 bilhão, resultando em um déficit primário de R\$ 143,1 bilhões para o setor público consolidado não financeiro. Tal proposta de alteração nos foi formalizada mediante ofício do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Apesar da preocupação que a magnitude do déficit naturalmente nos traz, entendemos que se trata de estimativas que buscaram o realismo nas contas públicas. Assim, acolhemos em nosso Substitutivo a proposta feita pelo Poder Executivo.

Ressaltamos a importância, para o realismo das contas públicas, de a definição da meta não considerar abatimentos ou outras formas de redução. Tais expedientes diminuem a transparência da política fiscal, ao tornar impreciso o real objetivo a ser perseguido.

Dada a gravidade da situação das finanças públicas, entendemos que será desafiador até mesmo limitar o déficit à meta proposta. Assim, é necessário conjugar outras medidas para que o déficit não seja ainda maior. Dessa forma, incorporamos também em nosso Substitutivo o mecanismo de limitação de despesas primárias constante da Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 2016.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

No entanto, ao invés de simplesmente reproduzir os dispositivos desta PEC compatíveis com o contexto da LDO, inovamos ao inserir outras regras que a tornarão mais consistente e exequível. O mecanismo da PEC exerce controle apenas sobre a execução da despesa pública. Nosso Substitutivo, por sua vez, determina também que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2017 seguirão o mesmo princípio.

É na elaboração do orçamento, e não na sua execução, que devem ser tomadas as decisões políticas acerca das despesas públicas. De nada adianta a inclusão no orçamento de programações que não serão executadas, simplesmente porque não haverá os recursos necessários, o que leva a enormes contingenciamentos ao longo do exercício.

Outra medida que tomamos é a vedação à incorporação, no orçamento, de receitas oriundas de tributos que ainda não foram aprovados. Tais receitas, denominadas de “condicionadas”, são incertas, e um orçamento realista só deve considerar a legislação tributária em vigor.

Com tais inovações, nos aspectos da meta fiscal, da limitação da despesa e da estimativa da receita, entendemos que a LDO cumprirá efetivo papel na definição das diretrizes para a elaboração de um orçamento realista para o exercício de 2017.

3. Promoção do investimento e obras inacabadas

Em apertada síntese, o substitutivo do PLDO 2017, mais do que preocupar-se com a diminuição de obras inacabadas, uma grande contribuição por si só, buscou dar condições para a retomada do investimento com a máxima transparência.

Priorizamos, no âmbito da administração pública federal, a conclusão de obras inacabadas cuja execução física já tenha ultrapassado 50%, pois, num cenário fiscal restritivo, é preferível concluir os investimentos já iniciados a aumentar a quantidade de obras sem continuidade.

Na linha de evitar que esse estoque de obras inacabadas aumente, sugerimos que a relação dos subtítulos relativos às obras e serviços de engenharia constantes do PLOA que superem R\$ 10 milhões de reais, e cuja execução orçamentária não tenha sido iniciada, seja apresentada, com o objetivo de conhecer aqueles projetos com maior risco de não serem executados ou atrasarem por falta de estudos de viabilidade e de projeto básico.

Ademais, buscou-se vedar a celebração dos instrumentos de convênio ou contrato em uma mesma ação orçamentária para a realização de nova obra em favor de Município, se houver obra paralisada na mesma localidade, desde que não tenha sido paralisada por decisão judicial ou de tribunal de contas.

Também retomamos a redação da LDO aprovada no ano passado neste Congresso Nacional que prevê procedimento simplificado de contratação, execução e acompanhamento de obras e serviços de engenharia de pequeno valor apoiadas financeiramente por convênios



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

ou contratos de repasse, buscando evitar que os Estados e Municípios também fiquem prejudicados por demoras no repasse.

Como mais uma conquista de transparência, consta neste substitutivo a obrigatoriedade de disponibilização pelo Poder Executivo de consulta informatizada unificada de todas as obras de engenharia e serviços acima de R\$ 50 milhões, custeados com recursos do PAC, contendo descrição e características de cada obra, localização, cronograma e histórico de cada uma delas, atualizadas semestralmente.

Buscamos assegurar montante mínimo de pagamento das despesas de investimento, em montante igual ao efetivamente pago em 2016 corrigido pelo IPCA. Além disso, adicionamos outro estímulo para evitar obras inacabadas e acelerar o crescimento: a previsão de que, caso seja verificado déficit primário menor que a meta estipulada, tal diferença será acrescida ao montante mínimo de pagamento de despesas classificadas como investimentos.

Com essas medidas, espera-se retomar o crescimento econômico brasileiro sem prejudicar sua situação fiscal e atacar uma velha chaga nacional: o estoque de obras inacabadas.

4. Emendas de bancada estadual impositivas

O texto do PLDO 2017 não estabeleceu qualquer disciplinamento para que emendas de bancada fossem objeto de execução obrigatória, como ocorreu na LDO de 2016.

Entendemos que a exigência de execução obrigatória para algumas emendas de bancada foi um grande avanço na participação do Congresso Nacional na definição e na execução das políticas públicas que atendem diretamente ao cidadão.

Nesse sentido, propomos, no art. 56-L, que as bancadas possam apresentar na tramitação da lei orçamentária emendas que serão de execução obrigatória, desde que propostas para as ações constantes da Seção I do Anexo de Prioridade e Metas. As emendas propostas serão limitadas ao valor de 0,8% da Receita Corrente Líquida – RCL, constante do Projeto de Lei Orçamentária para 2017.

Para reforçar a garantia de execução destas programações, estamos elevando o valor da Reserva de Contingência, que passará agora a ser de 2,8% da RCL, dos quais 0,6% já serão destinados às emendas de bancada.

Dessa forma damos prosseguimento ao processo de dar efetividade às propostas feitas pelo Congresso Nacional, que se iniciou com o advento das emendas parlamentares impositivas e agora avança para as emendas propostas pelas bancadas estaduais.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

5. Regulamentação das emendas individuais impositivas

De forma semelhante ao ocorrido no exercício anterior, o PLDO 2017 não estabeleceu qualquer disciplinamento sobre as emendas individuais, apesar da obrigatoriedade de execução prevista na Emenda Constitucional nº 86, de 2015 – EC 86/2015.

Trata-se de matéria sensível nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Dessa forma, é fundamental eliminar, ou pelo menos amenizar, a possibilidade de uso do orçamento como meio de pressão por qualquer das instituições, para interferir na autonomia e independência de cada Poder.

Sendo assim, a regulamentação deve assegurar ao máximo as regras que preservam o texto constitucional acrescentado pela EC 86/2015, segundo o qual a execução deverá ocorrer de forma obrigatória, igualitária e impessoal.

Nosso texto resgata a redação das leis de diretrizes pretéritas, ajustando-as segundo as experiências acumuladas sobre o tema.

Nesse sentido, estamos propondo, no art. 56-I, que o encaminhamento dos impedimentos por parte do Executivo considere segregação entre óbices “insuperáveis” e “superáveis” – como já prevê a constituição - de forma que os parlamentares tomem conhecimento de todo o universo de impedimentos. Entretanto, na classificação de insuperáveis estariam apenas aqueles que demandassem alteração legislativa para correção; e como superáveis os demais ajustes, tais como indicações de beneficiários, remanejamento de valores entre emendas do mesmo autor e alterações de grupo de natureza de despesa ou de modalidade de aplicação.

Segundo a proposta, tais ajustes, que não dependem de aprovação de lei, seriam promovidos diretamente junto aos respectivos órgãos. Entendemos que a medida agiliza a solução dos problemas identificados e permite maior celeridade na execução das programações objeto de emendas individuais.

6. Metas e prioridades da Administração Pública Federal

Atendendo ao disposto constitucional de que a LDO estabeleça as metas e prioridades para a administração federal, tem sido usual o PLDO trazer anexo fixando um conjunto de programas e ações prioritárias para o exercício financeiro a que se refere. Em diversas ocasiões o Poder Executivo deixou de incorporar ao projeto esse anexo.

Voltou a figurar no PLDO para 2017 o Anexo de Prioridades e Metas (Anexo VII), com uma seleção de apenas 14 ações orçamentárias, distribuídas dentre 5 conjuntos de prioridades nominadas no Anexo, quais sejam: PAC – Minha Casa, Minha Vida; PAC – Manutenção Rodoviária; PAC – Creches (Proinfância); PAC – Unidades Básicas de Saúde; PBSM – Bolsa Família e PBSM – Assistência Social.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

A esse Anexo VII original do Projeto foram incorporadas as programações prioritárias das bancadas estaduais, sendo que o conjunto de ambos os conteúdos passou a compor a “Seção I – Programações Prioritárias sujeitas ao regime que trata o art. 56-L” do Anexo VII. A consolidação de todas as programações prioritárias está na “Seção II – Programações Prioritárias”.

Na proposta que ora apresento, as ações da Seção I não mais são divididas por estado, podendo receber tratamento especial, nos termos do art. 56-L, por parte de qualquer representação estadual, com execução obrigatória no limite global de 0,8% da Receita Corrente Líquida.

Ao Anexo VII foram apresentadas 765 emendas, sendo 73 de bancada estadual, 109 de comissão e 583 individuais.

Foram consideradas inadmitidas 9 emendas, quais sejam: as de números 21520002, 30680001, 29460001, 60070001, 35680001, 34330002, 37470001, 27680002 e 37820002, conforme detalhado em anexo próprio deste Relatório. Para esclarecimento, informamos que as inadmissibilidades tiveram como motivos: 1) apresentação de emenda com a mesma finalidade (item 2.4.7 do Parecer Preliminar); 2) ações de caráter disperso, que deveriam ser objeto de emendas distintas; 3) ações cujos objetos não são de competência federal; e 4) objeto da emenda distinto das competências regimentais da Comissão proponente (item 2.3.1 do Parecer Preliminar).

Para orientar o acolhimento das emendas, foram utilizados especialmente os critérios estabelecidos no item 2.4 do Parecer Preliminar. Procuramos dar prioridade às emendas coletivas, em especial às definidas como prioritárias pelas bancadas estaduais.

Também procuramos aprovar as emendas individuais que propunham inclusão de ações prioritárias, dentro do limite de 10 ações. Procurando, ao limitar o acatamento de emendas individuais, evitar a ampliação demasiada de prioridades e a perda do foco do que seria o mais importante.

Dentre as emendas apresentadas ao Anexo VII, 84 receberam voto pela aprovação; 444, pela aprovação parcial; 228, pela rejeição; além das 9 que foram consideradas inadmitidas.

7. Diretrizes para a Elaboração e Execução dos Orçamentos da União

Nas diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos, continuamos com a já evidente ênfase à promoção do investimento público, na forma de obras, perseguindo, como horizonte, o desenvolvimento nacional.

Com o intuito de permitir a integração de modais de transporte e a capilarização das vias municipais, estaduais e federais, acrescentamos dispositivo, no art.18, que autoriza a aplicação de recursos da União para construir, manter e reformar estradas vicinais.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

Com a modificação proposta ao art. 19, pretendemos induzir a conclusão dos projetos que se encontrem com estágio de execução mais avançado. Para isso, inicialmente, será necessário que o Poder Executivo dê conhecimento ao Congresso, quando da apresentação da proposta orçamentária ou de créditos adicionais, dos projetos que tiveram algum nível de execução nos últimos três exercícios. Em paralelo, será noticiado o espaço fiscal para a inclusão de novos subtítulos no orçamento.

Esse demonstrativo sobre os subtítulos com execução nos últimos três anos deverá ser atualizado com informações sobre impedimentos à conclusão dos projetos. No entanto, vislumbrando alguma dificuldade que o Poder Executivo enfrente para disponibilizar essas informações completas dentro de um ano, faculta-se a substituição do referido demonstrativo pela consulta informatizada prevista no art. 121-A, mais simples, a partir da qual seriam visualizadas informações apenas sobre as obras e serviços do PAC cujo valor supere R\$ 50 milhões.

Ainda nesse capítulo, procuramos viabilizar medidas para o enfrentamento de problemas cruciais, reclamados por várias unidades da Federação: a instalação e o pleno funcionamento das universidades federais recém-criadas e a correção do valor do auxílio prestado pela União aos estados exportadores.

Preocupa-nos, também, a concentração de recursos no modal do transporte rodoviário. Entendemos que a LDO pode ser um instrumento de mudança nesse quadro, para favorecer o desenvolvimento dos transportes aéreo, hidroviário e ferroviário. Sugerimos, diante disso, o estabelecimento de percentuais mínimos de execução de despesas, distribuídos entre esses diferentes modais, internamente à função Transporte.

Adicionalmente, reforçando o papel da LDO de fixar prioridades a serem observadas na lei orçamentária, sugerimos que se garanta a aplicação mínima de recursos em áreas cruciais para o desenvolvimento nacional: a regularização fundiária, o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste e ações desenvolvidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

8. Alterações orçamentárias

Na análise dessa Seção específica do PLDO, pautamos nossa atuação pela defesa das prerrogativas do Poder Legislativo em assuntos orçamentários, sem desconsiderar a necessidade de certo grau de flexibilidade aos gestores públicos no que se refere à gestão fiscal.

Nesse sentido, incorporamos em nosso Substitutivo regra presente em LDOs anteriores, para estabelecer, no art. 39, § 1º, I, que alterações em dotações de grupos de natureza de despesa por ato próprio de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União configuram crédito suplementar, podendo ser efetuadas nos termos e limites definidos na lei orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

No que se refere à definição da carteira de projetos do PAC, que possuem identificador de resultado primário 3 (RP 3) nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, incluímos vedação à alteração desse identificador por portaria da Secretaria de Orçamento Federal, no art. 39, § 1º, III, a). Isso assegura ao Congresso Nacional um relevante papel na definição dos projetos integrantes do PAC. Ao mesmo tempo, buscamos garantir algum nível de flexibilidade na atuação do Poder Executivo nessa seara, permitindo, no § 5º do mesmo artigo, alterações do RP 3, limitadas, para exclusão de projetos, a 20% do quantitativo de subtítulos constantes da Lei Orçamentária de 2017 com esse identificador, vedada a alteração das programações constantes no Anexo de Prioridades e Metas. Acima desse limite, as modificações pretendidas deverão ser providenciadas por intermédio da aprovação de projeto de lei. A inclusão de subtítulos no PAC não se encontra submetida à limitação, ao contrário da LDO 2016, que restringia a inclusão a 10% do quantitativo de subtítulos constantes da lei orçamentária de 2016.

Recuperamos, ainda, nos §§ 12 a 15 do art. 40, disposição que trata da necessidade de encaminhamento de projetos de lei específicos de crédito adicional para o atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios a servidores e empregados, serviço da dívida e sentenças judiciais.

Outra questão que mereceu especial atenção desta Relatoria diz respeito à possibilidade de delegação e subdelegação de competência para a edição de atos relacionados a créditos orçamentários. Quando do envio do PLDO 2017, o Poder Executivo propôs regra bastante ampla para permitir a delegação do Presidente da República ao Ministro do Planejamento de diversas modalidades de alterações orçamentárias, a exemplo da abertura de créditos suplementares, da reabertura de créditos especiais e extraordinários e da execução provisória do projeto de lei orçamentária. E mais, previu a possibilidade de subdelegação dessas competências, no art. 51.

Nesse particular, consideramos excessiva a amplitude do dispositivo proposto, de forma que consideramos prudente retomar preceito existente na LDO 2016, mantendo a possibilidade de delegação apenas na hipótese de abertura de créditos suplementares, eliminando as demais autorizações. Não nos parece adequada, ainda, a possibilidade de subdelegação de atos tão importantes para a gestão orçamentária federal.

9. Execução Provisória do Projeto de Lei Orçamentária

O art. 56 do Projeto, sob o título “Da Execução Provisória do Projeto de Lei Orçamentária”, trata da fixação de regras para execução das despesas em 2017, enquanto o projeto de lei orçamentária não for sancionado. Posteriormente à sanção, aplicam-se as regras ordinárias de execução, fazendo-se os ajustes de conciliação entre as programações até então executadas e as que constam em definitivo da lei orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

Em síntese, o Substitutivo prevê que a execução provisória do projeto de Lei Orçamentária, além dos dispêndios obrigatórios, poderá contemplar despesas correntes de caráter inadiável, pela sistemática de duodécimos, e mais alguns itens meritórios de despesas discricionárias, presentes, em sua maioria, nas leis de diretrizes orçamentárias anteriores.

Em regra, a execução provisória é admitida em relação às despesas obrigatórias e àquelas destinadas ao funcionamento e custeio da administração pública. Adicionam-se ainda alguns casos específicos de programações consideradas relevantes do ponto de vista político, a exemplo das bolsas de estudo, realização de eleições e prevenção a desastres.

O objetivo é evitar a paralisa da administração pública, que ocorreria na hipótese de o orçamento não ser sancionado até 31 de dezembro deste ano, haja vista a previsão constitucional que veda a execução de despesas não incluídas da lei orçamentária (art. 167, incisos I e II).

Por outro lado, a LDO precisa ser parcimoniosa ao estipular essas autorizações, tendo em vista que se trata de exceção à exigência de prévia deliberação do Poder Legislativo a respeito das despesas da União e, se muitos itens forem ressalvados, haveria um esvaziamento da LOA. Se for conferida ampla liberdade para a execução provisória, o papel do Legislativo na aprovação do PLOA ficaria comprometido, o que afeta prerrogativas constitucionais.

Consideramos, assim, que o rol de programações com ampla liberdade para execução provisória previsto no PLDO era excessivo, razão pela qual propomos sua redução, mediante a supressão dos incisos XI a XVI do caput do artigo. Estamos propondo, ainda, a inserção de um inciso para assegurar a possibilidade de execução duodecimal das despesas correntes de caráter inadiável.

O Substitutivo resgata a inovação proposta pelo Congresso Nacional no PLDO 2016, ao indicar que, já na execução provisória do projeto de lei orçamentária, deverão ser observadas as regras de cumprimento da meta de superávit primário, prevista no art. 2º.

Do modo como usualmente foram apresentadas e aprovadas as leis de diretrizes orçamentárias até agora, a observância do cumprimento das metas fiscais se restringia à elaboração do PLOA e execução da LOA subsequente, não contemplando, pois, a eventual fase da execução provisória. Este vácuo legislativo passa a ser preenchido doravante.

Assim, o texto se adapta à vontade política do Congresso Nacional, manifestada por ocasião da aprovação dos projetos das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2013, 2014, 2015 e 2016.

10. Disposições sobre Transferências

Os arts. 25 e 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem sobre as transferências voluntárias aos entes da Federação e as relativas ao setor privado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

Em relação às subvenções sociais, para garantir maior transparência, suprimimos a dispensa da exigência da certificação se a subvenção seja concedida por lei específica e a entidade tenha seu funcionamento autorizado e estatutos homologados por ato do Poder Executivo Federal

No que diz respeito às transferências voluntárias, resgatamos a previsão de prazo de validade mínimo de 120 dias para o extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC, ressalvadas as exigências contidas em lei complementar.

Também volta a integrar a LDO determinação para que o concedente comunique ao conveniente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica. Suspensa a liberação dos recursos, é fixado o prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, que pode ser prorrogado por igual período.

Reincorporamos a aplicabilidade da LDO às transferências realizadas por meio de termo de colaboração ou fomento, previstas na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e sua regulamentação.

Definiram-se obras e serviços de engenharia de pequeno valor como aquelas apoiadas financeiramente por contratos de repasse cujo valor a ser repassado seja inferior a R\$ 1.000.000,00, as quais contarão com procedimentos simplificados.

Este substitutivo inova ao trazer que nos casos em que o objeto do instrumento de parceria, convênio ou instrumento congênere contemple obra, e o conveniente não inicie sua execução em 12 (doze) meses após a liberação pela União dos respectivos recursos financeiros, deverá proceder à devolução do saldo, devidamente atualizado.

Sem prejuízo das condições exigidas para a transferência, ampliamos a possibilidade de transferir recursos para a construção, ampliação ou conclusão de obras em entidades com atuação voltada às áreas de saúde, educação especial e assistência social pela importância social dessas ações.

11. Despesas com Pessoal e Encargos Sociais e Benefícios aos Servidores e Empregados

Em grandes linhas, o PLDO 2017 manteve as regras da LDO 2016 para regular o crescimento das despesas relativas a aumentos de remuneração e provimento de cargos. A ausência de parâmetros específicos em LDOs anteriores provocou divergências institucionais quanto ao reajuste da remuneração dos membros e servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

No cenário fiscal em que o País se encontra, consideramos importante que a LDO exerça seu papel de disciplinar, com fundamento no disposto no art. 169 da Constituição



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

Federal, a criação ou expansão de gastos de pessoal e outros correlatos, como os de benefícios a servidores, empregados públicos e seus dependentes. Deve ser ressaltado que os gastos com pessoal e encargos sociais representam parcela significativa da despesa primária total dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Somente em 2015, o valor executado dessas despesas atingiu R\$ 250,7 bilhões, o que representou pouco mais de 32% do total da receita corrente líquida da União. A necessidade de controle das despesas correntes, em que se incluem as de pessoal, decorre da busca da ampliação da fatia a ser destinada aos investimentos públicos, variável fundamental para o crescimento econômico sustentável.

Mantivemos em nosso Substitutivo a regra que estabelece como diretriz para crescimento dos gastos a distribuição proporcional entre os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União dos limites relativos a aumentos de remunerações e provimento de cargos. Referidos limites serão calculados com base na despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2016, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais.

O PLDO enviado restringe a admissão de servidores, a ser autorizada de forma específica em anexo próprio da Lei Orçamentária, a algumas hipóteses. Mantivemos a alteração proposta de possibilitar a admissão de servidores e membros da Defensoria Pública da União. Em nosso Substitutivo, atentos às necessidades da administração pública, incluímos a possibilidade de admissões relativas a cargos e funções previstas nas Leis nºs 13.251 e 13.252, ambas de 13 de janeiro de 2016, no âmbito da Justiça Federal, e nas leis de criação das universidades federais promulgadas a partir do exercício de 2016.

Para contemplar inúmeros pleitos apresentados pelos nobres pares, o Substitutivo recupera dispositivo de LDOs anteriores, para possibilitar o reajuste dos benefícios aos servidores, desde que limitado à variação, no exercício de 2016, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, do IBGE.

12. Política de Aplicação dos Recursos das Agências Financeiras Oficiais de Fomento

Os arts. 96 e 97 do PLDO 2017 tratam da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Nosso Substitutivo inova ao incluir entre as prioridades arroladas nos incisos do art. 96 para a aplicação de recursos pelos bancos públicos o atendimento de áreas de faixa de fronteira prioritárias definidas no âmbito da PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto nº 6.047, de 2007.

Especificamente para o BNDES, propomos a inclusão de prioridade destinada projetos do setor público para o reúso de água não potável, em Estados localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da SUDENE e SUDECO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

Atribuímos às agências de fomento a responsabilidade de publicar bimestralmente, na internet, demonstrativo que discrimine os financiamentos a partir de R\$ 500 mil concedidos aos entes da Federação e a governos estrangeiros, informando o beneficiário e a execução financeira e, se disponível, a execução física.

Adicionalmente, incluímos a necessidade de publicação, na internet, dos valores pagos com recursos do Tesouro Nacional a título de subvenção ou equalização de taxa de juros, individualizados por exercício financeiro e por beneficiário final, identificando o nome e o número de sua inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ do Ministério da Fazenda.

Pautamos nosso trabalho, nesse particular, pela busca de uma maior transparência das aplicações de recursos por parte das agências públicas de fomento. A divulgação de informações a respeito de financiamentos concedidos e das subvenções e equalizações de taxas de juros responde ao anseio geral em prol dessa transparência.

13. Transparência

Nosso Substitutivo visa, sob diversos aspectos, ampliar a transparência dos orçamentos e das contas públicas.

Primeiramente, acolhemos emendas determinando que o Poder Executivo divulgue, na internet, demonstrativo atualizado que possibilite identificar as programações orçamentárias relacionadas com programas governamentais que adotam denominação diversa da constante da lei orçamentária anual. Isso facilitará tanto ao Parlamento quanto à sociedade brasileira o acompanhamento orçamentário e financeiro dos programas anunciados pelo Governo Federal.

Ainda a respeito da publicidade na elaboração e aprovação dos orçamentos, o Substitutivo acolheu várias emendas apresentadas pelos nobres pares, retomando dispositivos constantes do Autógrafo do PLDO 2016. Assim, incluímos novos dispositivos que permitirão assegurar um melhor e mais aprofundado acompanhamento de dados pela **internet**, atribuindo ao Poder Executivo a tarefa de informar:

(i) demonstrativo trimestral dos devedores constantes do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin;

(ii) demonstrativo semestral, individualizado por estado e Distrito Federal, das dívidas refinanciadas com base na Lei n.º 9.496, de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192, de 2001, contendo saldo devedor anterior e atual, atualização monetária, ajustes e incorporações, amortizações e juros pagos, com valores acumulados nos últimos doze meses; e

(iii) relação das programações orçamentárias do PAC e do Programa Brasil Sem Miséria - PBSM, especificando o estágio da execução, a Unidade da Federação e o total da execução orçamentária e financeira, mensal e acumulada.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

Adicionou-se também a obrigatoriedade de que os órgãos referidos no art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal encaminhem os relatórios de gestão fiscal somente ao TCU para consolidação e análise, a fim de evitar a duplicidade de envio de tais documentos, que também incluía o Poder Legislativo, nos termos da Lei nº 10.028/2000. Assim, o Tribunal, depois de consolidar as informações, encaminhará um relatório final ao Congresso Nacional, o qual possibilitará uma análise mais objetiva e tempestiva dos relatórios de gestão apresentados.

14. Emendas Apresentadas

O quadro a seguir apresenta o resumo dos votos dados às emendas apresentadas, pela parte do projeto emendada e tipo de voto:

Resumo das Propostas de Parecer às Emendas

Estrutura de texto	Pela Aprovação	Pela Aprovação Parcial	Pela Rejeição	Pela Inadmissibilidade	Total Geral
Metas e Prioridades	84	444	228	9	765
Anexo I	0	0	16	0	16
Anexo II	11	4	65	0	80
Anexo III	0	4	165	0	169
Anexo IV	0	2	0	0	2
Corpo da lei	60	340	622	0	1.022
Total Geral	155	794	1.096	9	2.054

15. Das Emendas Inadmitidas

Foram identificadas 9 emendas, que, nos termos da Resolução nº 1, de 2006-CN, devem ser consideradas inadmitidas, devendo ser votadas em separado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN – PLDO 2017

II. VOTO

Nesse sentido, propomos a aprovação do Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN, conforme proposta de parecer em anexo, nos termos do Substitutivo.

Em relação às emendas apresentadas, propomos que os referidos votos sejam ajustados ao texto ora submetido à aprovação, e, em caso de eventual divergência entre o parecer na emenda e o constante do substitutivo, que prevaleça este.

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2016.

Senador WELLINGTON FAGUNDES

Relator do PLDO 2017