



**Projeto de Lei de
Diretrizes Orçamentárias
- PLDO 2016 -
BOLETIM**



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM INFORMATIVO Nº 01, DE 2015.

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2016 – PLDO 2016

Nota Informativa elaborada sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2016, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 69/2015, de 31 de julho de 2015.

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta os principais aspectos relativos ao PLDO 2016, que podem despertar maior interesse durante os debates no Plenário desta Casa Legislativa, destacando as principais alterações em relação à LDO 2015 ora vigente.

1. Prazos do PLDO

O prazo para envio do PLDO ao Poder Legislativo é até o dia 1º de agosto e a devolução para sanção será até 31 de agosto do ano corrente, nos termos do inciso I, do § 1º, do artigo 124 da Constituição do Estado de Pernambuco. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do PLDO, conforme § 2º, do artigo 124 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Nos termos do artigo 254 da Resolução nº 905/2008, que institui o Regimento Interno da Alepe, o prazo para designação do relator e dos sub-relatores, pelo presidente da comissão, bem como para apresentação de emendas, subemendas e substitutivos (inciso I) será de 10 dias úteis, contados da publicação. Encerrado esse prazo, os relatores, em cinco dias úteis, emitirão parecer sobre todas as emendas, subemendas e substitutivos apresentados ao PLDO (inciso II).



2. Parâmetros econômicos do PLDO 2016

De acordo com o PLDO 2016, enviado pelo Poder Executivo para análise e aprovação pelo Poder Legislativo Estadual, as Metas Fiscais do Estado de Pernambuco para os exercícios de 2016 e os dois subsequentes foram estabelecidas levando em consideração, além do atual cenário fiscal no Estado, as expectativas econômicas nacionais, materializadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2016 (Projeto de Lei Federal nº 01/2015-CN). Nesse sentido, são apresentadas na Tabela 1 a previsão de mercado (Relatório Focus) publicada semanalmente pelo Banco Central do Brasil e as projeções elaboradas pelo Ministério da Fazenda para os parâmetros macroeconômicos nacionais.

Tabela 1 - Cenário Macroeconômico

Itens	Mercado Focus ¹	Ministério da Fazenda ²		
	2016	2016	2017	2018
PIB – (% a.a.)	0,0	1,3	1,9	2,4
Taxa Selic (fim período) – (% a.a.)	12,0	11,5	10,5	10,0
IPCA (acumulado) – (% a.a.)	5,43	5,6	4,5	4,5
Câmbio (fim período) – (R\$/US\$)	3,50	3,30	3,22	3,30

Fonte: ¹ Relatório de mercado Focus de 7 de agosto de 2015.

² Cenário macroeconômico de referência apresentado no PLDO 2016 da União.

Como se pode inferir da tabela acima, em 2016 é esperada, na hipótese mais otimista, uma retomada lenta e gradual da atividade econômica, refletindo discretamente nas receitas tributárias e de transferências¹. Essa retomada, no

¹ Em relação às receitas primárias do Estado de Pernambuco, pode-se observar a perda de participação das receitas de transferências do Governo Federal. O crescimento médio real das receitas de transferências foi de 3,6% a.a. entre 2010 e 2014, ante crescimento de 9,9% a.a. de 2006 a 2009 (Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Estado de Pernambuco). Esse comportamento é justificado pelo menor repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE) do Governo Federal. O FPE é calculado como uma proporção do Imposto de Renda e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI). Nesse período, o Governo Federal realizou



entanto, não deverá gerar ganhos reais, mantendo-se o crescimento das receitas próximo da inflação registrada no período.

Outro aspecto relevante pelo lado das receitas é a redução das expectativas da receita de operações de crédito, tendo em vista a nova postura restritiva adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no âmbito das negociações do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados.

O IPCA, índice oficial utilizado para estabelecimento da meta de inflação do Governo Federal, tem mantido uma trajetória de pressão sobre o teto da meta, tendo atingido 6,83% no acumulado de janeiro a julho do presente ano, indicando um fechamento de 9,32% em 2015 e 5,43% em 2016, de acordo com o Relatório Focus de 7 de agosto de 2015².

O elevado patamar dos índices de inflação tende a pressionar o preço dos produtos e serviços, acarretando aumento das despesas públicas de custeio e de pessoal. Como consequência direta, a taxa básica de juros da economia (taxa Selic) deverá, também, ser mantida em patamares elevados ao longo do próximo ano, aumentando o gasto com juros e reduzindo a atividade econômica, num círculo vicioso para as receitas estaduais.

Em função dessa conjuntura desafiadora, foi instituído, com fundamento no disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG) no âmbito do Poder Executivo Estadual, mediante o Decreto nº 41.466³, de 2 de fevereiro de 2015, pelo qual o Estado almeja um corte de pelo menos R\$ 320 milhões no orçamento deste ano, visando a manutenção do equilíbrio fiscal.

O referido Decreto determinou percentuais limites para os gastos com custeio em 2015. O teto máximo para transferência voluntária aos municípios, por exemplo,

uma série de desonerações tributárias com o IPI (exemplo: automóveis e eletrodomésticos) e, além disso, houve redução da base tributária para a arrecadação desse tributo em virtude do menor dinamismo do mercado interno.

² Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20150807.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2015.

³ Disponível em:

<http://www.portais.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=16059111&folderId=1486508&name=DLE-103702.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2015.



será de 90% do valor liquidado em 2014. Para gastos com passagens e diárias, bem como com telefonia móvel e fixa, o limite será de 80% do valor liquidado em 2014. Além dos percentuais limites, o Decreto vedou a concessão de diárias e passagens internacionais, bem como os aditamentos de contratos de serviços terceirizados que impliquem novas despesas.

3. Meta de Resultado Primário

Inicialmente, cumpre destacar que o Anexo de Metas Fiscais do PLDO estadual apresenta uma projeção de queda para as receitas e despesas primárias reais, ou seja, quando descontado o efeito da inflação, conforme se depreende da Tabela 2. Assim, está previsto que o ritmo de crescimento das receitas primárias estaduais nos próximos três anos deve ser inferior à inflação. Como consequência, a previsão para o crescimento da despesa primária também foi ajustada, de forma a não impactar o resultado primário dos exercícios futuros.

Tabela 2 – Receitas e Despesas Primárias do Estado de Pernambuco

Itens	2016		2017		2018	
	Valor Constante	% PIB	Valor Constante	% PIB	Valor Constante	% PIB
Receitas Primárias	25.862.400	0,433	25.764.806	0,423	25.400.209,7	0,414
Despesas Primárias	25.852.412,9	0,432	25.413.960,2	0,417	24.762.176,3	0,403

Fonte: Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2016 do Estado de Pernambuco.

Nesse sentido, o PLDO estadual para 2016 fixa, em seu Anexo I, a meta de superávit primário para o ano de 2016 em R\$ 10,59 milhões, o que corresponde a 0,0002% do PIB Nacional previsto no PLDO da União. A LDO estadual 2015



estabeleceu uma meta de superávit primário de R\$ 145,62 milhões para o exercício corrente, ou seja, a meta fixada para 2016 é 92,7% menor do que a meta atual.

O PLDO prevê, ainda, uma elevação da meta de superávit primário ao longo dos anos subsequentes (Tabela 3), devido a uma possível recuperação do cenário econômico-fiscal do país. O projeto prevê que o superávit fiscal em 2018 será mais de 70 vezes maior do que o estabelecido para 2016.

Tabela 3 - Meta de Superávit Primário - PLDO 2016

Ano	Valor Corrente (R\$ milhares)	% do PIB
2016	10.586,30	0,000
2017	394.210,30	0,006
2018	759.908,00	0,010

Fonte: Anexo I – Metas Fiscais do PLDO de Pernambuco para 2016

O artigo 4º do PLDO 2016 permite a redução de despesas primárias relativas à Programação Piloto de Investimentos (PPI) da meta do superávit primário. Para o cálculo da meta de superávit primário estabelecida, foram subtraídos R\$ 479,4 milhões referentes a esse tipo de despesa.

4. Recursos orçamentários para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública

O artigo 32 do PLDO estadual referente ao exercício de 2016 estabelece a regra para o cálculo da fixação dos duodécimos dos poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, decorrentes da Fonte de Recursos nº 0101 – Recursos Ordinários da Administração Direta. Define ainda que a dotação total será disponibilizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) das entidades e dos órgãos mencionados e será igual ao valor do montante fixado na LOA 2015 somado (em caso de créditos adicionais) ou subtraído (em caso de anulação de dotação) das alterações realizadas na citada lei orçamentária. Por fim, aplica-se à base de cálculo resultante, o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte de Recursos nº 0101, estimado pelo Poder Executivo para 2016.



As receitas identificadas como “Recursos Ordinários - Administração Direta” são os valores arrecadados pelo ente federativo que não possuem destinação vinculada no momento de sua utilização. Nesse sentido, a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN define que são recursos de destinação ordinária as receitas arrecadadas que possuem o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

Destaca-se que o montante fixado na LOA 2015 é o total de despesas definidas para o exercício corrente. No caso da Alepe, o valor foi de R\$ 457,88 milhões. Já os créditos adicionais são alterações no orçamento definido na LOA 2015 com o objetivo de acrescentar valores às dotações inicialmente fixadas. Esses créditos podem ser decorrentes de:

- Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- Excesso de arrecadação;
- Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;
- Produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las;
- Recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, desde que haja prévia e específica autorização legislativa;
- Reserva de contingência prevista na LOA.

Uma observação importante é que, no caso de abertura de crédito adicional para aumento de dotação orçamentária, o artigo 32 do PLDO 2016 não considera aqueles decorrentes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

Assim, o cálculo da dotação orçamentária para o exercício de 2016 para os poderes Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público e para a Defensoria Pública, será realizado da seguinte forma:



$$\text{Dotação Orçamentária 2016} = [\text{DTO2015} + \text{CA2015} - \text{AD2015}] \times [1 + \text{IA2016}]$$

DTO2015 → dotação orçamentária na LOA 2015.

CA2015 → créditos adicionais abertos em 2015, exceto os decorrentes de superávit financeiro.

AD2015 → anulações de dotação realizadas em 2015.

IA2016 → índice de previsão de aumento da fonte de recursos nº 0101 realizada pelo Poder Executivo para 2016.

Por fim, as demais disposições referentes aos duodécimos reproduzem as normas da LDO 2015, exigindo cumprimento de outros dispositivos do PLDO 2016 quanto à programação orçamentária, e replicam o artigo 129 da Constituição Estadual, afirmando que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.

5. Disposições relativas a despesas de pessoal e a encargos sociais

O PLDO 2016 transfere para a lei orçamentária do exercício vigente a incumbência de programar todas as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos Poderes Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, Judiciário e Executivo, além do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos termos do seu artigo 51.

6. Emendas parlamentares à lei orçamentária

Tradicionalmente, entende-se que o orçamento público brasileiro possui caráter meramente autorizativo, ou seja, não obriga à efetiva execução das despesas nele fixadas pelo Poder Executivo.

Todavia a Constituição Estadual, em seu artigo 123-A, introduziu o orçamento impositivo no âmbito do Estado de Pernambuco no que tange às emendas parlamentares, porém sem estipular seu valor total. Dessa forma, é obrigatória, atualmente, a execução dos créditos oriundos de emendas dos deputados à Lei Orçamentária Anual - LOA nos limites fixados pelo Poder Executivo.



Para atender ao mandamento constitucional, o Governo do Estado tem consignado na LOA um valor reservado às emendas parlamentares, a ser direcionado pelos 49 membros da Alepe. Na LOA de 2015, por exemplo, o Poder Executivo estipulou o valor total de R\$ 63.700.000,00, ou seja, R\$ 1.300.000,00 por parlamentar, sendo que aquele valor total corresponde a 0,3% da receita corrente líquida (RCL) indicada na mesma lei.

No âmbito federal, a LDO 2014 da União já havia criado e disciplinado a obrigatoriedade da execução orçamentária para as emendas parlamentares, com razoável grau de detalhamento, tendo em vista a vocação constitucional desse diploma legislativo para orientar a elaboração da lei orçamentária.

7. Transferência de recursos a entidades privadas sem fins econômicos

O PLDO 2016 estadual permite a transferência de recursos a entidades privadas a título de subvenções sociais (artigo 43), de contribuição corrente (artigo 45) ou de auxílios (artigo 47), desde que tais entidades não possuam fins econômicos.

Essas hipóteses não constituem propriamente inovações, uma vez que esses dispositivos apenas reproduzem situações já disciplinadas pela LDO 2015, com algumas alterações.

No entanto, o artigo 48 do PLDO 2016 acrescenta alguns requisitos, não previstos pela LDO vigente, para a transferência de recursos para entidade privada sem fins econômicos. Entre eles, destaca-se a exigência contida no seu inciso I, que é a identificação da entidade beneficiária e do valor transferido no respectivo termo de formalização da parceria.

A LDO 2015 também exige a identificação do beneficiário e do valor transferido. A novidade trazida pelo PLDO 2016 recai na substituição do termo “convênio” pelo termo “parceria”, com referência ao inciso III do artigo 2º da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.



Essa lei estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. Seu artigo 2º, inciso III, considera parceria como sendo qualquer modalidade de parceria que envolva ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, entre administração pública e organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação.

Para a celebração dessa parceria, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar as organizações da sociedade civil (artigo 24), garantindo a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (artigo 2º, inciso XII).

Ademais, é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria (artigo 24, § 2º).

Embora não se refira expressamente à Lei nº 13.019/2014, o PLDO 2016 da União já considera a possibilidade de realização de chamamento público para a transferência de recursos a entidade privada sem fins lucrativos, conforme se depreende do artigo 57, § 10, inciso II, e do artigo 105, inciso VIII.

O PLDO 2016 estadual também cita a Lei nº 13.019/2014 no seu artigo 49, determinando a sua observância quanto às contrapartidas a serem oferecidas pelas entidades beneficiárias, o que reforça o respeito, em âmbito estadual, da sistemática contida na lei federal.

Por fim, é importante mencionar que a Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, alterou o prazo da entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 para 540 dias após a sua publicação, que ocorreu em 1º de agosto de 2014. Dessa forma, sua vigência terá início após o dia 23 de janeiro de 2016.



8. Transparência

No PLDO 2016, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 62 da LDO 2015, que determina a divulgação dos instrumentos orçamentários e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal no Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.pe.gov.br). Trata-se de um canal de comunicação com o público em geral, utilizando-se de ferramentas de informática de fácil manuseio, como a pesquisa por órgão, credor, empenho, entre outros argumentos de busca.

Marcelo Cabral e Silva

Consultor Geral

Cláudio Roberto de Barros Alencar⁴

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

⁴ Consultores designados: Alexandre Torres Vasconcelos, André Pimentel Pontes, Augusto César Neves Lima Filho, Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho, Ednilson da Silva Cardoso, Erick Bezerra de Souza, Guilherme Stor de Aguiar e Mauro Soares Carneiro.