



# **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

## **PARECER PRELIMINAR**

### **PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023**

#### **PL Nº 21, DE 2019 - CN**

#### **SUMÁRIO**

I – RELATÓRIO .....	2
1 PARTE GERAL .....	2
1.1 INTRODUÇÃO .....	2
1.2 ASPECTOS GERAIS .....	3
1.3 ESTRUTURA E METODOLOGIA DO PLPPA 2020-2023.....	3
1.4 PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS .....	6
1.5 CONTEÚDO DO TEXTO E INOVAÇÕES DO PLPPA 2020-2023.....	7
1.6 CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLPPA 2020-2023.....	10
1.7 SÍNTESE DOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS .....	12
2 PARTE ESPECIAL .....	16
2.1 DA ATUAÇÃO DA RELATORIA .....	16
2.2 DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL .....	17
2.3 DAS CONDIÇÕES, LIMITES E CRITÉRIOS PARA APRESENTAÇÃO E PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS.....	18
2.4 DO RELATÓRIO FINAL.....	21
II. VOTO .....	22



SF/19644.36899-05



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, que “*institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023*”

**RELATOR: Senador ORIOVISTO GUIMARÃES**

## I – RELATÓRIO

O Presidente da República, em atendimento ao disposto no artigo 165, § 1º, da Constituição, enviou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 396, de 2019, o Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, que institui o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023).

Designado Relator do Projeto, coube-nos a honrosa tarefa de propor parecer preliminar sobre a apreciação do projeto de lei, conforme previsto no art. 102 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Para tanto, estruturamos o relatório na forma seguinte:

- a) PARTE GERAL – descrição geral do projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, cenário econômico e fiscal, parâmetros utilizados para a sua elaboração e informações constantes de seus anexos, com a síntese dos principais setores; e
- b) PARTE ESPECIAL – as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelo Relator, os critérios de remanejamento e cancelamento, e o conteúdo e requisitos a serem observados na estrutura e no conteúdo do relatório.

### 1 PARTE GERAL

#### 1.1 INTRODUÇÃO

A Lei do Plano Plurianual (PPA), nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Segundo as normas em vigor, o Projeto de Lei do PPA (PLPPA) é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de



SF/19644.36899-05



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

agosto do primeiro ano do mandato. O Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PLPPA 2020-2023), cujo lema é “Planejar, Priorizar, Alcançar”, foi enviado tempestivamente, acompanhando a Mensagem nº 396/2019-CN, e tramita na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Também em atendimento às normas transitórias dispostas no ADCT, art. 35, § 2º, I, deve ser apreciado pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa de 2019.

## 1.2 ASPECTOS GERAIS

De acordo com o Poder Executivo, o Plano foi elaborado tendo em vista a incorporação de três aspectos: simplificação, explicitando no projeto de lei apenas o previsto na Constituição; realismo fiscal, decorrente do arcabouço legal vigente e do contexto atual de restrição de recursos públicos; e integração com os planejamentos estratégicos dos ministérios e com a avaliação de políticas públicas, permitindo efetivar o ciclo orçamentário no governo federal.

Conforme a Mensagem, o contexto para implementação do PPA, no período de 2020 a 2023, considera a recuperação gradual da economia brasileira e a busca pela consolidação das condições para o desenvolvimento do País. Assim, a continuidade do ajuste fiscal e das reformas estruturais, com controle dos gastos públicos no longo prazo, e arrefecimento da inflação convergindo para o centro da meta, são fatores que ajudam a propiciar um novo ambiente para retomada da atividade econômica e geração de emprego e renda a partir de 2020.

## 1.3 ESTRUTURA E METODOLOGIA DO PLPPA 2020-2023

O PLPPA 2020-2023 traz uma mudança estrutural em relação aos modelos anteriores. Segundo a Mensagem, o projeto, os objetivos dessa alteração são a simplificação metodológica, o realismo fiscal, a integração entre planejamento e avaliação, a visão estratégica e o foco em resultados.

Nesse contexto, o projeto apresenta duas dimensões principais: estratégica, composta por eixos estratégicos, diretrizes e temas; e tática, composta por programas, objetivos, metas e indicadores. Por sua vez, de forma complementar, tem-se a dimensão operacional, associada às ações orçamentárias, detalhadas nas leis orçamentárias anuais, bem como ações não orçamentárias, alinhadas ao planejamento estratégico de cada ministério para fins de monitoramento e avaliação dessas ações.

De forma esquemática, apresenta-se a nova estrutura do plano plurianual:

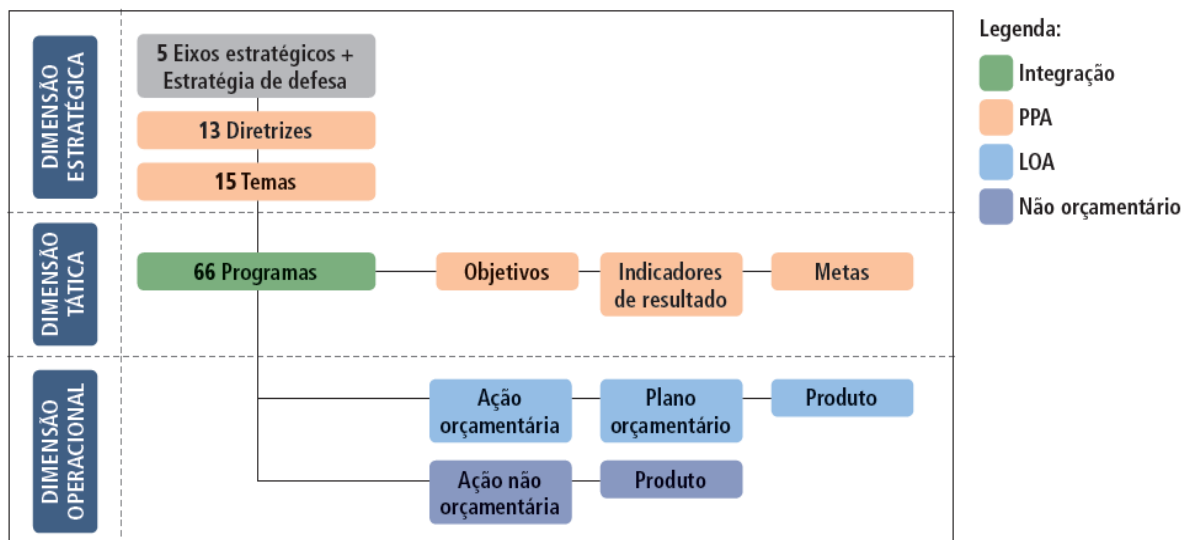


SF/19644.36899-05



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023



*Figura 1 Estrutura do PLPPA 2020-2023.*

No âmbito da dimensão estratégica, os 5 Eixos Estratégicos, bem como a Estratégia de Defesa, podem ser sintetizados como se segue:

- Eixo Institucional:** assegurar que o Estado brasileiro se modernize de forma contínua, aplicando as melhores técnicas, ferramentas e estratégias para exercer suas competências e maximizar o impacto da sua atuação na sociedade. Esse Eixo associa-se, ainda, à formulação de estratégias orientadas para o combate ao crime organizado e à violência.
- Eixo Social:** promover a formulação, implementação e gestão de políticas públicas destinadas a elevar o nível de bem-estar da população brasileira, contribuindo de forma efetiva para: i) redução de desigualdades sociais; ii) promoção e acesso à educação de qualidade; iii) excelência na provisão dos serviços de saúde; e iv) fortalecimento da cidadania; v) valorização da primeira infância com a proteção necessária à criança e ao adolescente.
- Eixo Ambiental:** garantir a sustentabilidade dos recursos naturais, conciliando o progresso econômico com a preservação do meio ambiente. A proteção do patrimônio ambiental nacional é considerada essencial para assegurar utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas, bem como para viabilizar o desenvolvimento sustentável.
- Eixo Econômico:** zelar pela integridade dos fundamentos da economia brasileira, com foco no crescimento econômico e na estabilidade fiscal e monetária. O eixo econômico incentiva o empreendedorismo, o fortalecimento da produtividade e a construção de soluções conjuntas e integradas entre o setor público e a iniciativa privada.
- Eixo de Infraestrutura:** com o intuito de destravar os gargalos logísticos do País e prover as condições essenciais de transporte, energia e mineração, priorizam-se investimentos públicos de forte impacto regional e local, capazes de alavancar o desenvolvimento nacional e promover redução das desigualdades territoriais.





## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

- f. **Estratégia de Defesa:** visa a garantir a soberania nacional por meio da proteção do território e da preservação do patrimônio nacional, que são fatores essenciais para assegurar a prevalência da paz e da segurança.

As diretrizes constituem as orientações prioritárias do governo, alinhadas aos objetivos a serem alcançados durante a vigência do novo PPA. Por sua vez, os temas são relacionados à nova estrutura institucional ou organizacional do governo, correspondendo às principais áreas setoriais mobilizadas para o alcance dos objetivos propostos.

Na dimensão tática (Programas, Objetivos e Metas), o Programa representa o conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento.

Por sua vez, o Objetivo corresponde à declaração de resultado a ser alcançado que expressa em seu conteúdo o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade e a Meta é a declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo.

Em termos de metodologia, os Programas não são traduzidos em ações orçamentárias, as quais permanecerão discriminadas nas leis orçamentárias anuais. Todos os Programas constantes do PLPPA 2020-2023 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional. Entretanto, não constam do projeto os programas destinados exclusivamente às ações orçamentárias do tipo operação especial, os quais farão parte apenas da LOA.

As leis orçamentárias anuais explicitarão as vinculações entre ações orçamentárias e os Programas do PPA para 2020-2023. Cada ação orçamentária estará vinculada a um único Programa, exceto as ações padronizadas.

Os Programas dividem-se em duas categorias: Finalísticos e de Gestão, assim definidos:

I - Programas Finalísticos: conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias de unidade responsável, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivos e metas; e

II - Programas de Gestão: conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionados à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

Somente os Programas Finalísticos contêm Unidade Responsável, Objetivo, Meta e Indicador. Cada Programa Finalístico reflete um objetivo, que é quantificado por uma meta e aferido por um indicador.

O Indicador é um instrumento gerencial que permite a mensuração de desempenho de programa em relação à meta declarada. O PLPPA 2020-2023 apresenta o valor esperado para os indicadores ao final do período do Plano.

Os recursos orçamentários são segregados nas esferas Fiscal e da Seguridade e na esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas



SF/19644.36899-05



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

categorias econômicas. Os recursos não orçamentários compreendem os Gastos Tributários, Créditos e Demais Fontes.

Os Investimentos Plurianuais Prioritários correspondem ao conjunto de investimentos selecionados que impactam programas finalísticos em mais de um exercício financeiro. Os critérios para a seleção foram:

- Execução financeira acumulada superior a vinte por cento de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; e
- Conclusão até 2023.

Também são apresentados os investimentos plurianuais das empresas estatais não dependentes e abrangem as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, cujas programações não constem integralmente do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social.

Para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal, o investimento plurianual, para o período de 2020 a 2023, está incluído no Valor Global dos Programas e será detalhado na lei orçamentária anual e leis de créditos adicionais para o ano de sua vigência. O Valor Global não constitui limite à programação ou à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais ou nas de créditos adicionais.

Por fim, cabe ressaltar que a Mensagem Presidencial que acompanha o Plano informa que a Primeira Infância é prioridade do governo para o quadriênio 2020-2023, porém não está reproduzida no texto do PLPPA 2020-2023 enviado ao Congresso Nacional. Em relação ao tema, consta o programa finalístico Atenção Integral à Primeira Infância (5024), com valor previsto de R\$ 1,6 bilhão para o período de 4 anos.

### 1.4 PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS

O Plano Plurianual para 2020-2023, proposto pelo Poder Executivo, tem seus programas distribuídos entre cinco eixos de governo e a estratégia de defesa. Os valores totais previstos para cada eixo são demonstrados a seguir:

*Tabela 1 - Distribuição por Eixos no PLPPA 2020-2023*

EIXO	Valores (em R\$ mil)
Intitucional	10.210.562
Social	1.763.180.680
Ambiental	139.857.971
Econômico	4.465.891.959
Infraestrutura	384.189.255
Estratégia de Defesa	39.436.795
Total PPA 2020-2023	6.802.767.222





## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Fonte: Mensagem Presidencial PLPPA 2020-2023

### **1.5 CONTEÚDO DO TEXTO E INOVAÇÕES DO PLPPA 2020-2023**

A presente seção tecerá comentários sobre o texto do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 (PLPPA 2020-2023), a estrutura metodológica adotada, bem como sobre possíveis consequências para o planejamento governamental.

#### **1.5.1 Destaques do Texto do PLPPA 2020-2023**

O PLPPA 2020-2023 traz ao art. 2º um conjunto de definições afetas ao planejamento e à gestão pública. Trata-se, de iniciativa que contribui para a transparência e o melhor entendimento do Plano. Quanto ao conceito de Investimento Plurianual Prioritário, sua definição poderia ter sido complementada com a informação de que se restringe ao orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), como se conclui da leitura dos anexos. Ou aportar à definição de Investimento Plurianual das Empresas Estatais não Dependentes o crivo de prioridade.

O art. 3º do PLPPA 2020-2023 elenca 13 diretrizes, com a função de traduzir as prioridades do Governo. Tais diretrizes se desdobram em programas, objetivos e metas, com encadeamento lógico e factível, como corolário da adoção do modelo lógico e das relações causais preconizadas sob seu esteio.

Não se pretende, por esse instrumento, detalhar inconsistências verificadas na correspondência Diretriz ⇔ Programa ⇔ Meta. Isso será objeto de apreciação oportuna no Relatório ao PLPPA 2020-2023.

#### **1.5.2 Estrutura e Metodologia do PPA 2020-2023**

O PLPPA 2020-2023 é formado pelo texto da Lei e quatro anexos:

- Anexo I – Programas Finalísticos;
- Anexo II – Programas de Gestão;
- Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários; e
- Anexo IV - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes.

Um dilema presente nos PPA's refere-se à compatibilização entre o caráter estratégico (que exigiria um menor número de atributos) e a necessária transparência à sociedade e ao Congresso Nacional sobre as escolhas públicas. Como ainda não foi editada a Lei Complementar prevista para definir o conteúdo dessa peça, ao longo dos últimos 30 anos, o Poder Executivo vem experimentando diferentes formatos.

Por exemplo, o PPA 2000-2003 continha a totalidade das ações orçamentárias, com a previsão de dotações para cada uma delas aberta para os seus



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

quatro anos de vigência. O PPA 2012-2015 já não trazia as ações orçamentárias, mas uma sombra delas, denominadas “iniciativas”. O PPA 2016-2019, em vigência, também não explicita as ações orçamentárias, mas seus 54 programas temáticos se desdobram em 304 objetivos e 1.136 metas, dando certo grau de transparência à ação do Governo.

Em relação à sua metodologia, o PLPPA 2020-2023 optou pela simplificação. Dessa forma, diferentemente do PPA 2016-2019, não são explicitados vários objetivos e metas para cada um dos programas finalísticos. Ao contrário, cada programa traz apenas uma unidade responsável, um objetivo e uma meta. Desta forma, seus 66 programas trazem, respectivamente 66 objetivos e 61 metas quantificáveis, considerando que cinco programas possuem “metas qualitativas”. Em uma primeira análise, do ponto de vista da comunicação de governo, pode parecer útil essa simplificação, no sentido de que será possível apresentar quais são efetivamente as preferências governamentais.

Uma inovação importante foi o resgate do modelo lógico para a construção dos programas finalísticos. A partir do PPA 2000-2003, até o PPA 2008-2011, o marco lógico foi a ferramenta utilizada para construção dos programas. Essa metodologia permite que se faça uma ligação entre os problemas (ou oportunidades) que se decida atacar com as suas respectivas causas e consequências. Daí se desenham os programas correspondentes, com objetivos expressos, ações necessárias, metas, indicadores e resultados a serem alcançados. Nesse sentido, o esforço de dotar os Programas de uma coerência interna é importante, e reforça a necessidade de integração entre os instrumentos PPA, LDO e LOA.

Em relação aos indicadores, apresentados como um instrumento gerencial para mensuração do desempenho do programa em relação à meta declarada, têm-se um avanço no sentido de haver uma linha de base e um valor previsto ao final do plano. Tratava-se de uma grave deficiência do Plano anterior, apontada pelo Tribunal de Contas da União.

Quanto aos programas, um avanço importante foi a sua recuperação como módulo integrador entre o Plano e Orçamento. Dessa forma, o PPA irá retratar o Programa, seu objetivo e sua meta e a LOA trará o conjunto de ações orçamentárias que serão executadas tendo em vista o objetivo e a meta. E as vinculações entre ações orçamentárias e programas constarão das leis orçamentárias anuais.

Tal integração reforça a necessidade de aplicação da ferramenta do marco lógico para os dois instrumentos (PPA e LOA), pois um dos passos cruciais na adoção do marco lógico é a construção das ações que serão necessárias para alcance dos resultados. Há que se lembrar, como afirmava Carlos Matus, que “o plano se realiza na ação, nunca antes”. Nesse sentido, não parece um óbice que o rol completo das ações seja discriminado apenas nas LOA’s, mas é fundamental que elas nasçam em sintonia com a estratégia. Caso contrário, os programas serão meros classificadores ou agregadores de despesas.

Ainda em relação aos programas finalísticos, identificou-se tratamento diferenciado no que concerne à multissetorialidade. Uma das principais tarefas de um Plano é servir como instrumento de coordenação das ações governamentais, possibilitando a identificação de sinergias. Nesse sentido, é imperativo o



SF/19644.36899-05





## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

reconhecimento de que o enfrentamento de um problema depende da conjugação de esforços de vários atores. Um exemplo positivo desse tratamento no PLPPA 2020-2023 é o Programa 5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social, que traz ações de responsabilidade tanto do Ministério da Economia quanto do Ministério da Cidadania.

Como contraexemplo, apresente-se o Programa 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância, sobre o qual declara a Mensagem Presidencial que acompanha o PLPPA:

Assim, na área de educação, merece ênfase o Programa Atenção Integral à Primeira Infância, que apresenta meta ambiciosa, pois pretende ampliar o atendimento de crianças (da gestação até os 6 anos) dos atuais 357 mil beneficiários para 3 milhões até o final do ano de 2023.

Todavia, consulta ao volume II do PLOA 2020 não elenca nenhuma ação orçamentária do Ministério da Educação para tal iniciativa. Ao invés disso, foram apresentadas apenas ações sob responsabilidade do Ministério da Cidadania. Tendo sido declarado como prioritário para o próximo quadriênio, seria o caso de o Programa dispor de todos os esforços que estariam sendo empreendidos pelo conjunto dos Ministérios participantes.

Especial atenção merece ser dispensada aos Investimentos Plurianuais. Primeiramente, ressalte-se que o Poder Executivo adotou critérios diferenciados para tratar os investimentos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e aqueles das Estatais Independentes. Enquanto para os primeiros foram adotados critérios de priorização bastante restritivos (art. 8º), os investimentos das estatais foram listados de forma exaustiva.

Não há ainda menção à necessária compatibilização do Plano com as emendas orçamentárias impositivas, em especial as coletivas de bancada. A partir da Emenda Constitucional 100, de 2019, garante-se a execução obrigatória das programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Considerando que parte considerável dessas programações se destinam a investimentos, há que incorporá-las ao Plano.

Sendo o PPA documento de orientação do processo alocativo, e não de fixação de dotações orçamentárias, poder-se-ia considerar que os impactos fiscais das iniciativas haveriam de se resolver por ocasião do processo orçamentário anual. É, de fato, o que ocorre na praxis da gestão das políticas públicas. Contudo, jogar apenas para o orçamento anual a definição das programações e valores a executar implica precisamente em enfraquecer do PPA sua função de orientação estratégica.

No tocante à regionalização, tem-se o comando constitucional donde consta que o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e as decorrentes destas, e para os programas de duração continuada. Tradicionalmente, tal regionalização se deu na definição das metas.



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Seguindo as etapas do ciclo do gasto público, o PLPPA traz uma seção sobre o Monitoramento e a Avaliação. Desconsiderando que o Plano se organiza por programas, o artigo 15 prevê a avaliação de “políticas públicas”. Ocasionalmente programas e políticas públicas podem ser coincidentes, mas nem sempre, e não é apontado nenhum instrumento que possibilite que sejam identificadas as políticas públicas que estão contidas em cada um dos programas.

Uma lacuna que não foi corrigida diz respeito à apuração dos custos. A despeito do aparato tecnológico e da disponibilidade de dados, não é possível responder com clareza quanto custa a intervenção estatal.

### **1.6 CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLPPA 2020-2023**

A economia brasileira tem passado por uma forte recessão, que levou a um recuo do PIB entre 2015 e 2016, da ordem de 3,5% e 3,3%, respectivamente. Ocorreu, então, de o desequilíbrio fiscal motivar a elevação da taxa básica de juros, para financiamento das necessidades do setor público, queda decorrente dos investimentos, medida pela Taxa de Formação Bruta de Capital Fixo (TFBCF), elevação do desemprego e endividamento privado. Entre 2017 e 2019, a recuperação da economia não atendeu às expectativas do mercado, e o PPA 2020-2023, pois, ambienta-se em momento de transição.

Mais recentemente, paralelamente à dificuldade de o Governo promover as reformas que eleger para conduzir as finanças públicas à sustentabilidade, outros eventos concorreram para obstar uma recuperação mais vigorosa da economia. No plano interno, frustração de safra em razão de adversidades climáticas. No plano externo, queda da (produção e) exportação industrial, como conseqüência do desastre ambiental em Brumadinho e, nos bens acabados, em razão da crise econômica na Argentina, e o desaquecimento global decorrente do conflito comercial entre Estados Unidos e China, e da saída iminente do Reino Unido da União Europeia.

Para enfrentar o déficit público, reduzir a percepção de risco sobre a dívida e ampliar o espaço para o investimento, o Governo anunciou e empreendeu iniciativa, especialmente a propositura da nova Reforma da Previdência. Para melhorar o ambiente de negócios, buscou ampliar a liberdade econômica e facilitou o acesso ao FGTS e ao PIS/PASEP. São medidas que ainda não lograram garantir a estabilidade macroeconômica, promover alocação mais eficiente dos recursos ou promover a concorrência e a inovação, mas o modelo de desenvolvimento ilustrado pela equipe econômica passa por essa trilha.

Especificamente para o período do Plano, outras medidas foram antevistas, a começar pela necessária Reforma Tributária, para reduzir a complexidade e os custos associados à prestação de informações tributárias pelo contribuinte e ao exercício do poder de polícia pelo Fisco. Opção liberalizante foi, em complemento, a concessão de serviços públicos de infraestrutura e a privatização de empresas estatais, não só com o fito arrecadatório, mas, principalmente, para racionalizar o processo alocativo. Consta anunciada, também, a revisão e redução dos subsídios e



SF/19644.36899-05



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

de demais incentivos fiscais, e uma reforma administrativa propondo a redução no número de carreiras do funcionalismo e mudanças nos critérios de progressão.

Na proposta do PPA para 2020-2023, os parâmetros macroeconômicos adotados estão dispostos a seguir:

*Tabela 2 - Projeções da Variáveis Macroeconômicas no PLPPA 2020-2023*

Discriminação	Observado	Projeção *				
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB: Variação % Anual	1,1	0,8	2,2	2,5	2,5	2,5
IPCA: Var. % acumulada ao ano	3,7	3,8	3,9	3,7	3,7	3,8
Taxa Câmbio: R\$/US\$ média anual	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9
Taxa SELIC (% ano): média anual	6,5	6,2	5,6	7,0	7,5	7,5

\* Projeções Grade de Parâmetros Macroeconômicos de 10/07/2019.

Fonte: Mensagem nº 396, de 2019; fonte primária e elaboração: SPE/ME.

Na avaliação do Governo, a taxa de crescimento do PIB, com viés de alta, será consistentemente crescente e garantirá a redução do desemprego e a majoração do poder de compra. A projeção da taxa SELIC para 2020 tem amparo na pesquisa FOCUS de 5 de julho de 2019. Para o mercado, ela tenderá a alcançar o seu menor valor histórico no ano que vem. Adiante, com a retomada da atividade econômica, o Governo projeta que ela se estabilize entre 7 e 7,5%.

Sobre o cenário fiscal, a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e as vinculações de receitas promoveram uma escalada de gastos que comprometeu o resultado primário. Em relação ao PIB, foi ele deficitário em 1,8% em 2017 e em 1,7% em 2018. Com a EC do Novo Regime Fiscal, a contenção das despesas levará a que eventualmente se reconduza ao equilíbrio, especialmente por condicionar a ampliação de outras despesas obrigatórias. Isso, naturalmente, tem fronteira na expansão da receita pública, o que poderá ser promovido, a dois lados, pelo aquecimento da economia e pela redução dos incentivos fiscais. Com o déficit nominal também em queda, reduz a necessidade de financiamento do setor público e o endividamento fica controlado, como relação com a atividade econômica.

Essa foi a aposta do Governo, que apresenta os principais parâmetros fiscais na forma seguinte:



SF/19644.36899-05



# CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

*Tabela 3 - Cenário Fiscal de Referência no PLPPA 2020-2023*

Parâmetros da Política Fiscal	Projeções PPA 2020-2023 (em % do PIB)			
	2020	2021	2022	2023
Resultado Primário do Governo Central	- 1,63	- 0,84	- 0,36	0,20
Resultado Nominal do Setor Público não-Financeiro	- 6,5	- 6,1	- 6,1	- 5,5
DLSP	61,9	64,1	66,2	67,3
DBGG	81,9	82,8	83,5	83,4

Fonte: Mensagem nº 396, de 2019; Fonte primária: SOF/ME e STN/ME; Elaboração: SPE/ME.

## 1.7 SÍNTESE DOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS

### 1.7.1 Programas Finalísticos

Na essência do Plano estão os 66 programas finalísticos, que são distribuídos dentre os seis Eixos do Plano e associados a diretrizes e temas.

Distribuição dos Programas Finalísticos por Eixo:

#### EIXO INSTITUCIONAL

##### DIRETRIZES:

- I. Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização dos serviços governamentais e redução do tamanho do Estado
- II. Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado
- III. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica
- IV. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família

##### TEMAS:

Tema 1: Transparência e Combate à Corrupção

Tema 10: Fortalecimento das Instituições Republicanas

Tema 13: Justiça e Segurança Pública

##### Programas Finalísticos do Eixo Institucional (em R\$ mil):

4004 - Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CGU): 423.534

4005 - Proteção Jurídica da União (AGU): 1.725.763

4001 - Comunicação Pública e Divulgação de Atos e Matérias do Governo Federal (PR): 703.184

5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento (MJSP): 6.675.085

5015 - Justiça (MJSP): 682.996

**Total Programas Eixo Institucional no PPA 2020-2023: 10.210.562**





## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

### **EIXO SOCIAL**

#### **DIRETRIZES:**

- IV. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família
- V. Priorização na qualidade da educação básica e a preparação para o mercado de trabalho
- VI. Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde
- VII. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho

#### **TEMAS:**

- Tema 3: Educação
- Tema 4: Saúde
- Tema 5: Assistência Social, Cultura e Esporte
- Tema 6: Vínculos familiares e intergeracionais

#### **Programas Finalísticos do Eixo Social (em R\$ mil):**

- 5011 - Educação Básica de Qualidade (MEC): 93.356.719
- 5012 - Educação Profissional e Tecnológica (MEC): 7.341.605
- 5013 - Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão (MEC): 70.861.379
- 5014 - Estatísticas e Avaliações Educacionais (MEC): 3.544.114
- 5022 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena (MS): 6.080.642
- 5019 - Atenção Primária à Saúde (MS): 203.279.332
- 5023 - Vigilância em Saúde (MS): 35.225.068
- 5021 - Gestão e Organização do SUS (MS): 10.419.969
- 5020 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde (MS): 4.218.236
- 5017 - Assistência Farmacêutica no SUS (MS): 136.326.561
- 5018 - Atenção Especializada à Saúde (MS): 308.134.085
- 5025 - Cultura (MCid): 13.058.830
- 5026 - Esporte (MCid): 3.628.496
- 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional (MCid): 88.808.157
- 5031 - Proteção Social no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS (MCid): 366.134.479
- 5032 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: cuidados, prevenção e reinserção social (MCid): 297.360
- 5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (MCid): 234.973.412
- 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas (MCid): 120.177.791
- 5030 - Promoção da Cidadania (MCid): 308.000
- 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância (MCid): 1.599.605
- 5029 - Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas (MCid): 72.002
- 5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para todos (MMFDH): 55.334.838

**Total Programas Eixo Social no PPA 2020-2023: 1.763.180.680**



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

### **EIXO AMBIENTAL**

#### **DIRETRIZ:**

VIII. Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais

#### **TEMA:**

Tema 14: Agropecuária e Meio Ambiente

#### **Programas Finalísticos do Eixo Ambiental (em R\$ mil):**

1040 - Governança Fundiária (MAPA): 2.534.973

1031 - Agropecuária Sustentável (MAPA): 133.714.520

2202 - Defesa Agropecuária (MAPA): 584.193

2203 - Pesquisa e Inovação Agropecuária (MAPA): 802.432

1058 - Mudança do Clima (MMA): 1.152.571

1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais (MMA): 1.050.701

1043 - Qualidade Ambiental Urbana (MMA): 18.581

**Total Programas Eixo Ambiental no PPA 2020-2023: 139.857.971**

### **EIXO ECONÔMICO**

#### **DIRETRIZES:**

VII. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho.

VIII. Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais.

IX. Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, visando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento

X. Simplificação do sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional.

XI. Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do estado na economia.

XII. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica.

#### **TEMAS:**

Tema 2: Nova Previdência e Política Fiscal solvente

Tema 8: Ciência e Tecnologia e Comunicações

Tema 10: Fortalecimento das instituições republicanas

Tema 11: Produtividade e Competitividade, com geração de oportunidades e empregos

Tema 12: Desenvolvimento Regional e Territorial

Tema 15: Política Externa e Comércio Exterior

#### **Programas do Eixo ECONÔMICO (em R\$ mil)**

2214 - Nova Previdência (ME): 2.923.044.398

2215 - Política Econômica e Equilíbrio Fiscal (ME): 17.485.913



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

4003 - Garantia de Estabilidade Monetária e Financeira (ME): 4.694.063  
2211 - Inserção Econômica Internacional (ME): 20.045.159  
2212 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade (ME):  
459.073.353  
2209 - Brasil, nosso Propósito (ME): 26.103.936  
2213 - Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (ME): 57.974.423  
2210 - Empregabilidade (ME): 136.161  
2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável  
(MCTIC): 46.231.009  
2205 - Conecta Brasil (MCTIC): 4.013.987  
2204 - Brasil na Fronteira do Conhecimento (MCTIC): 19.196.737  
2207 - Programa Espacial Brasileiro (MCTIC): 487.799  
2206 - Política Nuclear (MCTIC): 2.794.650  
2216 - Política Externa (MRE): 3.209.689  
2223 - A Hora do Turismo (MTur): 653.889  
2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano (MDR): 318.270.067  
2222 - Saneamento Básico (MDR): 7.312.410  
2219 - Mobilidade Urbana (MDR): 31.790.619  
2221 - Recursos Hídricos (MDR): 6.550.917  
2220 - Moradia Digna (MDR): 514.739.249  
2218 - Gestão de Riscos e Desastres – Defesa Civil (MDR): 1.870.894  
2201 - Brasil Moderniza (PR): 212.637  
**Total Programas Eixo Econômico no PPA 2020-2023: 4.465.891.959**

### **EIXO DE INFRAESTRUTURA**

#### **DIRETRIZ:**

XII. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada a redução da insegurança jurídica.

#### **TEMA:**

Tema 7: Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais.

#### **Programas do Eixo de INFRAESTRUTURA (em R\$ mil)**

3001 - Energia Elétrica (MME): 27.433.131  
3002 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral (MME): 159.775  
3003 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis (MME): 291.550.397  
3004 - Aviação Civil (MInfra): 13.923.354  
3005 - Transporte Aquaviário (MInfra): 31.889.689  
3006 - Transporte Terrestre e Trânsito (MInfra): 19.232.909  
**Total programas do Eixo de infraestrutura no PPA 2020-2023:  
384.189.255**



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

### **EIXO ESTRATÉGIA DE DEFESA**

#### **DIRETRIZ:**

XIII. Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da Defesa Nacional, das Relações Exteriores e da Segurança Institucional.

#### **TEMA:**

Tema 9: Defesa

Tema 10: Fortalecimento das Instituições Republicanas

#### **Programas da ESTRATÉGIA DE DEFESA (em R\$ mil)**

6011 - Cooperação para o Desenvolvimento Nacional (MD): 566.702

6012 - Defesa Nacional (MD): 38.328.285

6013 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica (MD): 115.915

4002 - Segurança Institucional (PR): 425.893

**Total Programas do Eixo Estratégia de Defesa no PPA 2020-2023:  
39.436.795**

#### **1.7.2 Programas de Gestão e Manutenção**

Além dos Programas Finalísticos, há um conjunto de seis Programas de Gestão e Manutenção, sendo um para cada ramo da Administração pública, assim distribuídos:

0030 - Programa de Gestão e Manutenção da Defensoria Pública da União;

0031 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público;

0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo;

0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário;

0034 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo; e

0035 - Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais.

## **2 PARTE ESPECIAL**

### **2.1 DA ATUAÇÃO DA RELATORIA**

2.1.1 O Relator do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA 2020-2023) atuará de forma conjunta com o Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2020) e com o Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO 2020), de modo a que sejam promovidos os ajustes necessários para garantir a compatibilidade entre os projetos do PPA, da LDO e da LOA, em conformidade com o inciso I do § 3º do art. 166 e com o § 1º do art. 167 da Constituição Federal.



SF/19644.36899-05





## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

### 2.2 DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

2.2.1 Os autógrafos relativos ao projeto de lei do plano plurianual para o quadriênio 2020-2023, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal, conterà, além do texto da lei, os seguintes anexos:

- a) Anexo I: Programas Finalísticos;
- b) Anexo II: Programas de Gestão;
- c) Anexo III: Investimentos Plurianuais Prioritários;
- d) Anexo IV: Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes; e
- e) Anexo V: Eixos, Diretrizes e Programas.

2.2.2 Para efeito deste Parecer, considera-se Programa o conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias, sendo classificado como:

- a) **Programa Finalístico**: conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta; e
- b) **Programa de Gestão**: conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionados à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

2.2.2.1 Não integram o PPA 2020/2023 os programas orçamentários destinados exclusivamente a operações especiais.

2.2.3 O Programa Finalístico detalha uma Diretriz, é composto por Objetivo, Meta (índice ao final do PPA), Regionalização da Meta e Valor para 2020 e para 2021/2023, e possui Órgão Responsável:

2.2.3.1 O Objetivo é uma declaração de resultado a ser alcançado que expressa, em seu conteúdo, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade;

2.2.3.2 A Meta é uma declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do Objetivo;

2.2.3.3 A Regionalização é um conjunto de informações, no âmbito das metas do PPA 2020-2023, com vistas a compatibilizar os recursos públicos disponíveis com o atendimento de necessidades da sociedade no território nacional e a possibilitar a avaliação regional da execução do gasto público;

2.2.3.4 O Valor Global do Programa é uma estimativa dos recursos orçamentários e não orçamentários, segregados nas esferas Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas e indicação das fontes de financiamento; e

2.2.3.5 A Unidade Responsável é o órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela coordenação de programa finalístico.



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

2.2.4 As ações orçamentárias serão discriminadas nas leis orçamentárias anuais e nos créditos adicionais e, com exceção das padronizadas, serão vinculadas cada qual a um só programa.

2.2.5 Os Investimentos Plurianuais Prioritários são um conjunto não exaustivo de investimentos que impactam programas finalísticos em mais de um exercício financeiro. Para a seleção, foram observadas as seguintes balizas:

2.2.5.1 Execução financeira acumulada superior a 20% em 30/06/2019; **ou**

2.2.5.2 Previsão para concluir até 2023.

2.2.6 Os Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes são um conjunto exaustivo de investimentos das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, cujas programações não constem do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social.

### **2.3 DAS CONDIÇÕES, LIMITES E CRITÉRIOS PARA APRESENTAÇÃO E PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS**

2.3.1 As emendas serão oferecidas sobre as seguintes partes do projeto de lei:

- a) Texto do projeto de lei do plano plurianual;
- b) Anexo I: Programas Finalísticos;
- c) Anexo II: Programas de Gestão;
- d) Anexo III: Investimentos Plurianuais Prioritários; e
- e) Anexo IV: Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes.

2.3.2 Ao Projeto de Lei poderão ser apresentadas emendas ao texto ou emendas à despesa.

2.3.2.1 Considera-se como emenda *ao texto*:

- a) A emenda ao texto do Projeto de Lei do Plano; e
- b) A emenda relativa a atributo qualitativo dos Programas, dos Objetivos e das Metas constantes dos Anexos I e II.

2.3.2.2 Considera-se emenda *à despesa*:

- a) A emenda destinada a incluir ou a ampliar Investimentos Plurianuais destacados nos Anexos III e IV;
- b) A emenda relativa ao cancelamento ou à alteração sem ampliação de escopo de Investimentos Plurianuais constantes dos Anexos III e IV;
- c) A emenda que amplie Meta ou crie regionalização em Meta de programa existente; e



SF/19644.36899-05



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

d) A emenda que crie Programa que não seja fruto de desmembramento ou cisão de programação já constante do projeto de lei ou que amplie valor de Programa.

2.3.3 Consoante arts. 97 e 98 da Resolução nº 1, de 2006-CN, poderão ser apresentadas emendas à *despesa*, detalhadas na forma do item 2.3.2.2, até o limite de:

- a) **5 (cinco)** emendas por bancada estadual;
- b) 3 (três) emendas por Comissão Permanente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados;
- c) 3 (três) emendas por membro do Congresso Nacional.

2.3.3.1 Não se incluem nos limites de que trata este item as emendas apresentadas ao *texto*, conforme definição ao item 2.3.2.1.

2.3.4 Cada emenda à *despesa* deve se referir à criação ou ampliação de um único Programa, à ampliação ou nova regionalização de uma única Meta já existente ou à inclusão, **alteração ou cancelamento** de um único Investimento Plurianual.

2.3.5 A inclusão de Programa dependerá de diagnóstico capaz de justificar as políticas públicas nele consagradas, orientando a ação governamental para a transformação de determinada realidade, bem como da indicação do Objetivo, Meta e sua regionalização, Valor Global e Unidade Responsável que o integrarão, e de indicação de que se trata ou não de desmembramento de Programa já existente.

2.3.5.1 Serão rejeitadas as emendas que busquem criar novo programa, finalístico ou de gestão, sem se fazer acompanhar de emenda para a criação **de Objetivo e para a criação** e a regionalização da Meta correspondente.

2.3.5.2 No caso de Programa novo, não oriundo do desmembramento de outro já constante do projeto de lei, a emenda para criação da Meta não compromete o limite de emendas à *despesa* estatuído nos termos do item 2.3.3.

2.3.6 A inclusão, alteração ou exclusão dos atributos qualitativos dos Programas deverão necessariamente conter todos os elementos necessários à sua caracterização, observada a estrutura conceitual do projeto de lei, acompanhadas da respectiva fundamentação legal ou técnica.

2.3.7 A inclusão de Investimento Plurianual deverá ser acompanhada da informação referente ao custo total do empreendimento, custo no período de execução do plano plurianual, data de início e data de término.

2.3.8 Aplicam-se, no que couber, às emendas ao PLPPA relativas à inclusão ou ampliação de Investimentos Plurianuais ou Programas e à ampliação de Metas ou proposição de nova regionalização, as disposições relativas às emendas à *despesa* do projeto de lei orçamentária anual (Resolução nº 1/2006-CN, art. 100).

2.3.9 É vedada a apresentação de emendas de Relator que impliquem o aumento do valor do Programa, a inclusão de Investimentos Plurianuais ou a ampliação ou proposição de nova regionalização de Metas, salvo erro ou omissão de ordem técnica ou legal, devidamente justificadas, bem como as autorizações previstas neste parecer preliminar.



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

### 2.3.10 O Relator poderá apresentar emendas objetivando:

- a) agregar Investimentos Plurianuais ou Metas propostos por meio de emendas com a mesma finalidade no âmbito de cada Programa, desde que justificado e discriminado no Relatório;
- b) adequar atributos dos Programas com a finalidade de conferir compatibilidade entre os substitutivos do PLPPA e PLOA, inclusive com inclusão de Investimentos Plurianuais;
- c) desdobrar ou aglutinar Programas, bem como remanejar ou transpor Objetivos e Investimentos Plurianuais;
- d) ajustar as Metas com vistas a manter a coerência com os Investimentos Plurianuais resultantes do processo de emendamento ao PLPPA;
- e) ajustar o Projeto de Lei do PPA quando solicitado por meio de ofício assinado pelo Ministro de Estado da Economia ou em decorrência de modificações porventura apresentadas pelo Poder Executivo ao Projeto de Lei Orçamentária;
- f) ajustar o texto e os anexos do projeto de lei, de forma a corrigir erros ou omissões de ordem técnica ou legal e aperfeiçoar a estrutura de informações do PPA; e
- g) ajustar o Valor Global dos Programas para sua adequação ao atendimento das emendas individuais e coletivas ao PLOA 2020.

### 2.3.11 Será considerado, pela Relatoria, o atendimento prioritário de emendas relativas a:

- a) Investimentos Plurianuais, Programa ou Metas objeto de emendas coletivas;
- b) Objetos similares que tenham sido contemplados por um maior número de emendas, quando possam ser conglobados em uma só programação;
- c) Investimentos Plurianuais que estejam em andamento;
- d) Investimentos Plurianuais que possam ser concluídos no período do Plano;
- e) Investimentos Plurianuais com maior aderência ao Objetivo do Programa;
- f) Investimentos Plurianuais em infraestrutura, com projeção de maior retorno socioeconômico;
- g) Investimentos Plurianuais em infraestrutura que não gerem despesas de custeio;
- h) Investimentos Plurianuais voltados a aumentar a capacidade de Combate à Corrupção;
- i) Investimentos Plurianuais relacionados à Educação na Primeira Infância;
- j) Investimentos Plurianuais com objetos contemplados no PLOA 2020 por emendas de Bancada de execução impositiva, nos termos do art. 166, § 17, da CF; e



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

### **I) Investimentos Plurianuais para a educação e a saúde.**

2.3.12 Serão consideradas passíveis de atendimento prioritário emendas individuais que correspondam a investimentos indicados em Ata pelas Bancadas Estaduais, nos termos do art. 47, inciso I, da Resolução nº 01/2006-CN.

2.3.12.1 As indicações a que se refere o item 2.3.12 deverão constar da mesma Ata em que for apreciada a apresentação das emendas de Bancada ao PLPPA 2020-2023 e serão limitadas a **3 (três)** indicações por Bancada estadual.

## **2.4 DO RELATÓRIO FINAL**

2.4.1. O Relator observará, no seu substitutivo, a consistência da programação plurianual do Plano com os parâmetros macroeconômicos, as estimativas de receita e as metas de resultado fiscal no período, adotada, quando das alterações dos Investimentos Plurianuais, a correlação entre metas físicas e financeiras conforme os custos referenciais constantes do projeto de lei.

2.4.2 O Relator observará as disposições constitucionais e legais quanto às restrições no uso das receitas próprias e fontes vinculadas e quanto ao Teto do Gasto Público.

2.4.3 O Relator indicará, no seu Relatório, os critérios utilizados no remanejamento e no cancelamento das programações constantes do projeto.

2.4.4 O relatório final do projeto de lei do Plano conterá, pelo menos, o texto do projeto de lei e os Anexos I a V, o exame da consistência fiscal do projeto, a avaliação geral das fontes de financiamento, a observância da proposta quanto ao atendimento às disposições constitucionais e legais e os demonstrativos e pareceres regimentais às emendas apresentadas.

2.4.5 O substitutivo poderá conter ajustes ou alterações na estrutura de apresentação dos anexos do Projeto de Lei do Plano Plurianual.

## **2.5 DAS EMENDAS AO RELATÓRIO PRELIMINAR**

Com fulcro no art. 102, parágrafo único, da Resolução nº 1, de 2006-CN, no prazo regimental, foram apresentadas 18 (dezoito) emendas ao Relatório Preliminar. Somos pela inadmissão de seis delas, de números 11, 12, 13, 14, 15 e 16, por versarem sobre o conteúdo do PLPPA, e não do Relatório Preliminar, objeto de apreciação. Os aperfeiçoamentos propostos por tais emendas se referem à Parte Geral do Relatório Preliminar, que é meramente descritiva do Projeto de Lei.

No mérito, somos pela aprovação das emendas de números 2, 3, 7, 10 e 17, pela aprovação parcial das emendas de números 1, 4, 5, 8 e 18 e pela rejeição de apenas duas emendas, as de número 6 e 9.

Ademais, houvemos por alterar a redação do item 2.3.4, para mais bem conciliá-la com a previsão ao item 2.3.2.2, “b”. Assim também, promovemos ajuste na



SF/19644.36899-05



## **CONGRESSO NACIONAL**

*COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO*  
PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

redação do item 2.3.5.1, em virtude de uma condição imposta pelo sistema de proposição de emendas ao PPA (Sistema LEXOR), para colher todos os atributos do programa, na forma prevista no item 2.3.6.

### **II. VOTO**

Desse modo, nos termos regimentais, encaminhamos à apreciação dos nobres pares o Relatório Preliminar do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023, ora apresentado, com o voto desta Relatoria por sua aprovação, em atenção ao art. 102, combinado com o art. 105, IV e V, da Resolução nº 1/2006-CN.

Sala da Comissão, 23 de setembro de 2019.

**Senador ORIOVISTO GUIMARÃES**

**Relator**



SF/19644.36899-05