



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 06-A/2000¹
(Versão atualizada após vetos da LRF)

**SUBSÍDIOS À APRECIAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIA PARA 2001 - PLDO/2001 (PL n° 1/2000 – CN)**

SUMÁRIO

1.	O PLDO/2001 E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	2
2.	PRIORIDADES E METAS NO PLDO/2001 E O PPA 2000/2003	3
3.	DEMONSTRATIVOS E INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	3
4.	ACOMPANHAMENTO DAS ESTIMATIVAS DOS AGREGADOS FISCAIS	4
5.	ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA E O NOVO MODELO ORÇAMENTÁRIO	4
6.	O ANEXO DAS METAS FISCAIS	6
7.	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	6
8.	OS LIMITES DE PESSOAL, OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL IMPOSTOS AOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO	7
9.	PRECATÓRIOS	8
10.	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO	8
11.	RECEITAS VINCULADAS E DIRETAMENTE ARRECADADAS E SEU USO EM ATIVIDADES-FIM	9
12.	ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	10
13.	LIMITAÇÃO DE GASTOS COM SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS	10
14.	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	10
15.	CONTINGENCIAMENTO	11
16.	AUTORIZAÇÃO PARA A EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA	11
17.	OBRAS IRREGULARES	11
18.	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	12
19.	DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	12
20.	AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	12
21.	ANEXO I – ANEXO DAS METAS FISCAIS	14

INTRODUÇÃO

Esta Nota, solicitada por membros da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) - CN, aborda aspectos considerados relevantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2001 – PLDO/2001 (PLN n° 1/2000, Mensagem CN/Origem n° 350/500), com vistas a sua apreciação pelo Congresso Nacional.²

A lei de diretrizes orçamentárias - LDO, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, deve:

- compreender as metas e prioridades da administração pública federal, em consonância com o plano plurianual – PPA, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

¹ \\AOFF-SERVER\VOL1\USUARIOS\GLOBAL\ldo2001\nota tecnica\nota tecnica CONJUNTA ldo 2001 versão 04 05.doc/ 29/08/07 17:46:02

² Os juízos nela emitidos refletem a opinião média dos órgãos técnicos de apoio legislativo que a subscrevem.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CONORF/SF

2

- orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
- dispor sobre as alterações na legislação tributária; e
- estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Cabe destacar que a LDO/2001 será a primeira a ser sancionada após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e, como pode ser depreendido do exposto nesta Nota, há expressiva integração entre esses diplomas legais. Portanto, **note-se o efeito demonstração que a LDO/2001 da União poderá ter para os demais entes da Federação.**

1. O PLDO/2001 E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000-LRF, particularmente por intermédio de seu art. 4º, enumera os temas que deverão compor o conteúdo da LDO, assim como o do projeto que lhe der origem, sem prejuízo das matérias constitucionalmente a ela atribuídas e já mencionadas. Além dos temas relacionados no supracitado art. 4º, a LRF, em numerosos outros dispositivos, **acrescentou novos objetos e funções à LDO**.³ Esse é o caso, por exemplo, dos critérios aplicáveis à limitação de empenho e movimentação financeira, cuja inclusão na LDO se encontra prevista no art. 9º da LRF.

As matérias a serem tratadas pelas LDOs foram acrescidas em grande número pela LRF, de maneira coerente com **a nova visão do orçamento**, hoje, não mais apenas uma simples tarefa de distribuição de recursos entre ações, instituições ou localidades, mas, também, **instrumento de fixação da política de captação e aplicação de recursos públicos tendo como pano de fundo o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento**. Desse modo, expõe a política de financiamento das ações estatais, se com recursos próprios ou de terceiros; identifica as perdas potenciais e efetivas de receitas via subsídios e, especialmente, evita que decisões extra-orçamentárias passem ao largo da discussão das leis de administração de receitas e despesas públicas e venham a produzir impactos desavisados sobre os planos de ação estatal.

Alertamos para o fato de não ter sido encaminhado o Anexo de Riscos Fiscais previsto no § 3º do art. 4º da LRF.⁴ Assim deixaram de ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, a exemplo do eventual impacto nas contas públicas proveniente da decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à atualização monetária expurgada pelos planos econômicos das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Para maiores esclarecimentos e observações sobre o tema vide a Nota Técnica 39/2000 – CONORF/SF (disponível na Secretaria da CMPOF e no site câmara.gov.br - tópico *orçamento*), na qual são tecidos comentários sobre cada item.

³ a) do estabelecimento do montante e da forma de utilização da reserva de contingência (inciso III do art. 5º da LRF);
b) da previsão, facultativa, do índice de atualização monetária do principal da dívida mobiliária a ser refinaciada (§ 3º do art. 5º da LRF);
c) dos termos para a demonstração do impacto e do custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil – BACEN (§ 2º do art. 7º da LRF);
d) dos termos para o estabelecimento da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso (*caput* do art. 8º da LRF);
e) das despesas a serem excluídas da aplicação do mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira (§ 2º do art. 9º da LRF);
f) dos critérios para a limitação, pelo Poder Executivo, de empenho e movimentação financeira correspondentes a despesas de responsabilidade dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público (§ 3º do art. 9º da LRF);
g) das disposições a respeito da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária (*caput* do art. 14 da LRF);
h) dos critérios para a caracterização da irrelevância da despesa (§ 3º do art. 16 da LRF);
i) da definição, facultativa, dos percentuais aplicáveis à entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal (§ 5º do art. 20 da LRF);
j) da previsão dos casos em que não se poderá vedar a contratação de serviço a ser prestado em caráter extraordinário (inciso V do § único do art. 22 da LRF);
k) do estabelecimento de exigências para a realização de transferências voluntárias entre a União e os demais entes da Federação (§ 1º do art. 25 da LRF);
l) do estabelecimento das condições para a destinação de recursos ao setor privado (*caput* do art. 26 da LRF);
m) dos termos para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual – LOA (*caput* do art. 45 da LRF).
n) o envio pelo Executivo ao Legislativo, até a data de envio do PLDO a este Poder, de relatório contendo informações relacionadas tanto às despesas de conservação do patrimônio público como às aquelas decorrentes dos projetos em andamento e dos que porventura venham a ser propostos (§ único do art. 45 da LRF).

⁴ art. 4º, § 3º da LRF - A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CONORF/SF

3

2. PRIORIDADES E METAS NO PLDO/2001 E O PPA 2000/2003

O projeto de lei do PPA 2000/2003 (PL nº 19/99-CN) encontra-se em tramitação concomitante com o projeto de LDO/2001, motivo desta Nota. Já foram aprovados os relatórios setoriais pelo colegiado de relatores-adjuntos, restando a sistematização/adequação pelo relator-geral. Portanto, as Metas e Prioridades para 2001 deverão guardar consistência com o PPA 2000/2003 após a compatibilização com o orçamento para 2000. Caso não ocorra a aprovação do PPA antes da LDO para 2001, assistiremos, novamente⁵, à inversão da ordem constitucional, quando o projeto de PPA deverá se compatibilizar com a LDO/2001. Não obstante, **recomenda-se que a intervenção parlamentar no "Anexo de Prioridades e Metas para 2001" deva se dar com base nos programas e ações previstos no projeto de PPA 2000/2003, com as alterações referentes ao orçamento 2000.**

O art. 2º do PLDO/2001, repetindo norma constante das LDOs anteriores, estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro de 2001 por intermédio de anexo próprio, prevendo que as mesmas terão precedência na alocação de recursos na lei orçamentária, mas que não constituirão limite à programação das despesas. São relacionados, como prioritários, 86 programas dentre os 365 inicialmente previstos no projeto do PPA 2000/2003. A novidade do dispositivo é o seu parágrafo único, que orienta no sentido de se conferir prioridade às áreas de menor **Índice de Desenvolvimento Humano - IDH** na destinação dos recursos relativos a programas sociais. Mais considerações são alinhavadas no documento **AVALIAÇÃO DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL CONSTANTE DO PLDO/2001 (PL Nº 1/2000-CN)**, disponível na Secretaria da CMPOF e no site camara.gov.br – tópico Orçamento.

Não foi disponibilizada para o Congresso Nacional a fundamentação (seja por demonstrativos, planilhas ou quaisquer outros meios) sobre os critérios que redundaram na eleição dos programas prioritários, nem tampouco sobre o grau de execução destes e sua regionalização. Sem tais informações, a escolha se apresenta por demais aleatória, não se podendo confirmar se os critérios enumerados na Exposição de Motivos da Mensagem foram realmente utilizados.

Buscando dar maior eficácia ao dispositivo, uma das alternativas seria dispor na LDO que os recursos alocados nos programas/ações prioritárias constantes do Anexo tenham tratamento diferenciado na execução orçamentária, no caso de haver necessidade de contingenciamento, ao lado da conveniência da inclusão de outras programações com igual ou maior interesse para a sociedade.

O mandamento ínsito no art. 17 - *"O projeto de lei orçamentária poderá incluir a programação constante de propostas de alterações do Plano Plurianual 2000-2003, que tenham sido objeto de projetos de lei específicos"* - propõe uma forma de *programação condicionada*, assemelhando-se à *receita condicionada* como previsto no art. 54, que vem sendo utilizado nas LDOs anteriores para pressionar o Congresso Nacional a aprovar matérias tributárias de interesse do Poder Executivo. Por isso, a aceitação e a manutenção dos termos do art. 54 implica anuir com os termos deste artigo, cabendo proceder a ajustes que possibilitem identificar no projeto de lei orçamentária as programações dependentes de aprovação de projetos que alterem o PPA 2000/2003. Caso tais alterações não sejam aprovadas, as correspondentes programações deverão ser canceladas por decreto presidencial.

3. DEMONSTRATIVOS E INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

As informações complementares ao orçamento permitem uma análise mais profunda acerca das hipóteses subjacentes às estimativas de receitas e à fixação de despesas. O PLDO/2001 mantém a maior parte das informações complementares da LDO/2000 (art. 8º, § 3º), com as seguintes **exceções** e respectivos incisos:

"XXII - discriminação, por órgão, atividade, projeto, operação especial e respectivos subtítulos, dos recursos destinados aos Programas "Comunidade Solidária", "Brasil em Ação" e "Rede de Proteção Social";

"XXV - memória de cálculo da complementação da União ao Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, indicando o valor mínimo por aluno, nos termos do art. 60, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996;

⁵ O projeto de PPA 2000/2003 está tendo de ser compatibilizado com a programação aprovada para orçamento do exercício financeiro de 2000.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

4

XXVII - discriminação da observância do art. 46, inciso I, desta Lei;

XXIX - da correlação entre as novas categorias de programação, a nível de subtítulo, e as hoje existentes;

XXXIII - o detalhamento das negociações das dívidas dos Estados e Municípios, indicando os valores totais envolvidos, a data e os valores de pagamentos devidos pelas unidades beneficiadas, vencidos e vincendos, e, ainda, as datas e os valores em que foram efetivamente realizados.”

O inciso XXII, que trata de programas prioritários do governo federal na área de investimentos em infraestrutura e de gastos sociais, poderia ser adaptado às reformulações institucionais implícitas no PPA 2000-2003. Suprimi-lo, pura e simplesmente, representa perda de informação importante.

Os incisos XXV e XXVII são extremamente importantes para a análise da correta observância dos recursos destinados ao FUNDEF.⁶ Retirá-los implicaria significativa perda de transparência, prejudicando o controle do Congresso sobre tão meritório programa.

A supressão do inciso XXIX parece razoável, uma vez que a correlação entre as novas categorias de programação já foi realizada no orçamento para 2000.

Por último, com relação ao inciso XXXIII, observe-se que continua sendo relevante a obtenção de informações sobre as negociações das dívidas dos Estados e Municípios que se encerram em 2000, pois apenas após a sanção da LRF, esperada para 04 de maio de 2000, é que estarão vedadas expressamente novas renegociações.

Seria importante, ainda, **incluir nas informações complementares:** (a) a memória de cálculo do resultado da previdência social, especificando estimativas de receitas e despesas mês a mês, com quadro consolidando o ano. Além disso, seria relevante especificar os parâmetros de salário mínimo e de crescimento vegetativo. Estas informações são fundamentais pela importância cada vez maior do resultado da previdência no déficit público; (b) a memória de cálculo da estimativa de gasto com pessoal e encargos, as especificações das hipóteses de reajuste geral e específicos por carreiras e as possíveis contratações e dispensas; e (c) a memória de cálculo das estimativas de receita (inciso XIV), haja vista que a inclusão da memória de cálculo das receitas de concessão e das receitas diretamente arrecadadas possibilitaria uma análise mais abrangente por parte do Congresso Nacional.

As questões suscitadas quanto à distribuição estadual dos recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, ocorrida nos dois últimos processos orçamentários, justificam plenamente o envio de informações complementares contendo a memória de cálculo das despesas estadualizadas do SUS, destacando os critérios utilizados. Observamos que dispositivo de igual matéria foi vetado na LDO/2000 (art. 7º, § 3º, inciso XXVIII), sob o argumento de que a indicação de tais critérios somente seria possível após a conclusão de todo o processo de descentralização do SUS.

4. ACOMPANHAMENTO DAS ESTIMATIVAS DOS AGREGADOS FISCAIS

Propomos seja incluído parágrafo no art. 8º do PLDO/2001 determinando que os demonstrativos e informações complementares constantes dos incisos VII, VIII, IX, XIII, XV, XVII e XVIII venham com estimativa mensal, além da estimativa anual. Esta medida permitiria um maior acompanhamento do Congresso Nacional da trajetória das principais variáveis fiscais, permitindo um posicionamento tempestivo sobre eventuais desvios das trajetórias traçadas, sugerindo alterações e medidas compensatórias, caso contingências frustrem as previsões. Além disso, o Congresso Nacional poderia posicionar-se de maneira muito mais precisa em eventuais pedidos de créditos adicionais.

5. ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA E O NOVO MODELO ORÇAMENTÁRIO

As profundas alterações na classificação das despesas⁷ e na apresentação da peça orçamentária, implementadas pelo Poder Executivo, inclusive com a revogação da classificação funcional-programática prevista na Lei nº 4.320/64 e Portaria nº 9/74, resultaram, como já previsto e alertado em nota técnica

⁶ A retirada do art. 46 citado pelo inciso XXVII também representa perda de informação relevante, embora o mencionado artigo repita basicamente o texto da lei que trata do FUNDEF.

⁷ Como princípio, as classificações funcionais não deveriam sofrer alterações, uma vez que essas alterações tendem a impedir a análise da evolução temporal das despesas públicas, tendo em vista o desalinhanamento de sua série histórica.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CONORF/SF

5

conjunta dessas Consultorias⁸, em **perda na série histórica dos gastos públicos** face à impossibilidade, inclusive reconhecida por órgãos do Executivo, de relacionar parcela expressiva da nova programação com a antiga.

No projeto em análise, **volta o Poder Executivo a pretender reduzir o papel do subtítulo, destinando-o exclusivamente a "especificar a localização física integral ou parcial das respectivas atividades, projetos e operações especiais, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade das respectivas atividades, projetos e operações especiais e da denominação das metas estabelecidas..."** (art. 3º, § 2º). Já a LDO/2000, mais flexível, **determinou seu uso especialmente** para o destino acima mencionado. Propomos o retorno à redação da LDO/2000, sob pena de limitarmos a possibilidade de maior especificação das despesas públicas, com eventual prejuízo ao seu acompanhamento e controle.⁹

A aprovação da LRF e a fixação nas LDOs recentes de metas de superávit primário demonstram a crescente relevância do ajuste fiscal para o processo orçamentário federal. O resultado primário decorre da diferença positiva entre as receitas e despesas não financeiras (não considera os juros recebidos e já incorridos). Para uma apreciação correta da proposta orçamentária, evitando-se intervenções que resultem em redução involuntária do resultado primário, propomos que a LDO/2001 determine a **inclusão, na proposta e na LOA/2001, de código classificador em todas as categorias de programação para identificar se as mesmas consistem em despesa financeira ou não-financeira, bem como indique a metodologia adotada para essa classificação. A utilização desse código tornará mais transparente o controle do impacto das despesas nos resultados fiscais, bem assim o cumprimento das metas fiscais.**

Oportuna a junção em um só dispositivo da determinação expressa, art. 7º, da discriminação em categorias de programação específicas na lei orçamentária das dotações destinadas a várias ações que pela sua natureza devam ser segregadas. Propomos que o **rol de ações, motivo de programação específica, inclua as ações de publicidade, propaganda e divulgação oficial bem como consultoria e assessoramento.**

Ainda no sentido da padronização e racionalização da classificação funcional e programática propomos a **inclusão de dispositivo que vede a criação de projetos ou atividades com o mesmo objetivo de outros já existentes, com o simples propósito de identificar a unidade executora da ação.** Pode-se, como exemplo, citar a atividade "Capacitação de Recursos Humanos" que aparece na proposta orçamentária para 2000 em dezenas de atividades similares, com codificação diferente e com a identificação do órgão executor no próprio título. Observam-se, nestes casos, dificuldades para se quantificar, em nível global, os gastos projetados para a atividade e, consequentemente, inviabilizam-se análises qualitativas da peça orçamentária. Acreditamos que a classificação institucional representa o meio adequado para a identificação das unidades incumbidas da execução do programa de trabalho do Governo.

O art. 38 do PLDO/2001, que versa sobre os **projetos de lei de créditos adicionais**, não traz determinação a respeito da **forma** pela qual esses projetos devam ser enviados ao Congresso. Com o intuito de assegurar a compatibilidade dos créditos com a lei orçamentária, é importante que esteja claramente disposto na LDO/2001 que os referidos projetos terão que ter a mesma forma da lei orçamentária, a exemplo do que a LDO/2000 fixou.

Alerte-se para a **ausência de vedação** – presente nos últimos anos –, no PLDO/2001, **ao início de construção, ampliação, reforma voluptuária e a aquisição de imóveis administrativos** no âmbito da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União.

Sugerimos a supressão do parágrafo único do art. 22 do PLDO/2001, que exige: "Excetuados os casos de obras cuja natureza ou continuidade física não permitam o desdobramento, a lei orçamentária anual não consignará recursos a subtítulo de projeto e respectivos subtítulos que se localize em mais de uma unidade

⁸ Nota Técnica Conjunta nº 03 ,de 02.05.1999: "A par dos bons propósitos que vieram a inspirar o novo modelo, é necessário chamar a atenção para problemas e riscos da adoção desta sistemática: ...d) Caso venha a ser adotado o novo modelo, torna-se fundamental, para efeito de preservação da série histórica da execução orçamentária da despesa, que o Poder Executivo providencie a correlação das categorias de programação existentes com a nova classificação a ser adotada na lei orçamentária para o ano 2000. Essa exigência não está prevista no PLDO2001."

⁹ Nota Técnica Conjunta nº 03 ,de 02.05.1999: "b)Embora se saiba que na maior parte dos casos os atuais subprojetos/subatividades são utilizados apenas para identificar a localização geográfica das ações definidas pelos projetos/atividades, tal obrigatoriedade poderá impedir em alguns casos uma melhor especificação da natureza da ação pretendida, salvo se houver ampla proliferação dos projetos e atividades, em contradição com os objetivos de racionalização do novo modelo;".



da Federação, ou que atenda a mais de uma." A supressão do dispositivo não impediria o Executivo de eventualmente regionalizar investimentos se assim pretendesse, mas não o obrigaria. A atribuição de regionalizar os investimentos na lei orçamentária é típica da atuação do Congresso, por meio de suas bancadas estaduais. O Executivo tem utilizado tal dispositivo para estadualizar, de antemão, os subtítulos genéricos, os quais tendem a ser considerados pelas bancadas como "pisos" no processo decisório de apreciação do orçamento.

6. O ANEXO DAS METAS FISCAIS

O PLDO/2001 atendeu a uma das principais inovações da LRF: a exigência de a LDO trazer um Anexo de Metas Fiscais. De maneira diversa às LDOs anteriores, a meta fiscal não mais é fixada no texto, mas em anexo, que explicita parâmetros, antes, em parte, só explicitados na proposta orçamentária, como a política fiscal do governo federal para os próximos três anos. O resultado primário foi fixado em 2,6% do PIB em 2001, e 1,8% em 2003.

Ressalte-se o **não-envio, pelo Executivo**, nos termos do art. 4º, § 2º, II, da LRF, da "*memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional*". Indubitavelmente, os grandes agregados apresentados no Anexo em apreço são o resultado da totalização de estimativas detalhadas em termos de receitas e despesas. vital seu conhecimento para apreciação dos números ali contidos. Observamos que o art. 4º, § 1º, da LRF, prevê que o anexo das metas fiscais acompanhe o projeto, não mencionando quanto a sua inclusão na lei orçamentária, somente o fazendo o art. 16 do PLDO/2001. Embora o Anexo de Metas Fiscais na LDO/2001 represente um avanço significativo para compreensão dos objetivos da política fiscal do País, nota-se que o documento encaminhado ao Congresso Nacional apresenta ainda muitas deficiências, com várias informações exigidas pela LRF ausentes ou presentes de maneira incompleta.

Alerte-se ainda para o fato de as metas fiscais estarem em bases anuais no Anexo, ao passo que o art. 56, § 3º do PLDO/2001 exige que o Poder Executivo envie relatório de avaliação do cumprimento das metas trimestrais. Ora, não há como Congresso se posicionar sobre o cumprimento de metas não previstas com a mesma periodicidade.

Acompanha esta Nota o **ANEXO I – ANEXO DAS METAS FISCAIS**, que detalha o demonstrativo e apresenta avaliação crítica das premissas e metas.

7. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

O PLDO/2001 determina que a reserva de contingência na lei orçamentária será, no mínimo, de 1% da receita corrente líquida. Com isso, inovou em dois aspectos importantes: (a) a determinação de que o cálculo tenha por base a receita corrente líquida; e (b) a **não-segregação de reserva específica para o orçamento fiscal e outra para a seguridade social**. Ademais, de forma diversa do que dispõe a LDO/2000, constatou-se que o projeto em análise não traz previsão de que na proposta orçamentária já sejam fixados percentuais para a reserva de contingência.

Ressalte-se que o uso da receita corrente líquida no cálculo destina-se a atender ao disposto na LRF¹⁰. Para comparar, a dotação para a reserva, que corresponde a R\$ 1,19 bilhão na LOA/2000, teria de ser de R\$ 1,29 bilhão¹¹ caso o cálculo fosse efetuado com a receita de 1999.

Quanto a não-explicitação da reserva por esfera orçamentária, atente-se que a parcela proveniente de contribuições terá de ser identificada, pois não pode haver transferência de recursos do orçamento da

¹⁰ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

... III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos."

¹¹ O cálculo, realizado com a receita corrente líquida de 1999, destina-se simplesmente a dar uma ordem de grandeza da reserva de contingência, na verdade a comparação deveria ser com as receitas estimadas para 2000.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

seguridade social para o fiscal. Assim é essencial que se estabeleça claramente quanto será destinado a cada esfera orçamentária.

Por sua vez, a **ausência de determinação para que a proposta orçamentária traga dotação para a reserva de contingência é notadamente incoerente**. Se a dotação terá que constar da lei e não estiver prevista na proposta subentende-se que terá que haver cortes em outras dotações da proposta para compor a reserva de contingência.

A própria LRF, art. 5º, prescreve que o projeto de lei orçamentária anual conterá dotação para essa finalidade. Na realidade, com o intuito de assegurar participação mais ativa do Legislativo na definição da programação orçamentária, melhor seria manter a sistemática da LDO anterior, qual seja a de fixar, já na proposta, uma dotação para a reserva de contingência em montante superior aquele previsto para lei.

8. OS LIMITES DE PESSOAL, OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL IMPOSTOS AOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

Verificou-se mudança radical na questão dos limites que a LDO tradicionalmente traz para as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público. O assunto encontra-se abordado nos arts. 9º e 18 do PLDO/2001. A redação dada ao projeto em comento estabelece como limites em 2001¹², para outras despesas correntes e de capital, o conjunto de dotações fixadas na lei orçamentária de 2000. **Não se trata, aqui, de limites às propostas para 2001, mas sim de limites para a execução em 2001**¹³.

Entendemos que o dispositivo conflita com inúmeros outros dispositivos constitucionais que remetem à LDO a fixação dos limites para apresentação de propostas orçamentárias e não da execução orçamentária ao longo do exercício. Assim, o art. 99 da CF garante ao Poder Judiciário a autonomia administrativa e financeira, e o § 1º do mesmo artigo assegura que os tribunais *"elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias"*. O mesmo ocorre no art. 127, § 3º, da Carta de 1988, quanto ao orçamento do Ministério Público: *"O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias."* Mantida a redação sugerida pelo PLDO/2001, o Congresso Nacional estará aceitando abrir mão antecipadamente da prerrogativa constitucional de estabelecer os valores das dotações, para as instituições mencionadas, quando da discussão da proposta orçamentária, pois já existiria um teto previamente fixado. Assim, sugere-se que a redação dos citados dispositivos seja revista de maneira que os limites refiram-se às propostas orçamentárias para 2001.

Propomos o retorno do § 9º do art. 17 da LDO/2000, vetado, que dispunha: *"§ 9º Os créditos suplementares autorizados na lei orçamentária anual, referentes a remanejamento de dotações, exceto despesas com pessoal, no âmbito dos programas de trabalho dos respectivos órgãos, serão abertos e publicados com justificativa e indicativo dos efeitos sobre a execução das atividades, dos projetos, das operações especiais e respectivos subtitulos e metas atingidos: I - no Poder Legislativo, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União; II - no Poder Judiciário, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; III - no Ministério Público da União, pelo Procurador-Geral da República."*

O dispositivo procura assegurar autonomia administrativa e financeira constitucionalmente resguardada aos órgãos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, pois a iniciativa do Executivo já se exauriu na proposta apresentada e transformada em lei.

¹² Art. 18. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão como limites de outras despesas correntes e de capital em 2001 o conjunto das dotações fixadas na lei orçamentária de 2000.”

¹³ Ainda que se tratasse de limites às propostas, tal dispositivo exigiria algumas reflexões: 1ª - com uma inflação de cerca de 22% (medida pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas), no período de dezembro de 1997 a dezembro de 1999, esta norma estaria levando a uma redução da participação de tais Poderes no Orçamento da União; 2ª - a regra estabelecida tem como efeito apenas uma razoável quantidade de créditos adicionais, necessários a atender às necessidades mínimas de manutenção das atividades dos dois Poderes.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

8

Por fim, note-se que o PLDO/2001 não dispôs a respeito do previsto no § 5º do art. 20 da LRF¹⁴. Assim, mantida a atual redação, a entrega da parcela dos duodécimos financeiros (art. 168 da Carta Magna) correspondente à despesa total com pessoal por Poder e órgão observará, na esfera federal, os limites estabelecidos no referido art. 20 da LRF: até 2,5% da receita corrente líquida para o Legislativo, incluído o TCU; e até 6% para o Judiciário.

9. PRECATÓRIOS

O projeto de lei enviado pelo governo manteve o dispositivo da LDO/2000, detalhando melhor a necessidade de trânsito em julgado da decisão exequenda e da própria execução para sua inclusão como precatório na proposta orçamentária. Tendo em vista o não envio por alguns Tribunais Federais da natureza da ação originária do precatório, propomos que seja vedada a inclusão na programação de trabalho de dotação para precatório cuja ação não tenha tido sua natureza informada à Secretaria de Orçamento Federal - SOF e à CMPOF, a exemplo do § 2º do art. 7º, que condiciona a inclusão de recursos para atender despesas com auxílio-alimentação/refeição, assistência pré-escolar e assistência médica-odontológica ao fornecimento de informações sobre o número de beneficiados. Ainda quanto às informações fornecidas pelos Tribunais, propomos que seja exigido que tais dados sejam encaminhados em meio magnético na forma de banco de dados.

10. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO

O art. 28 do PLDO/2001, seguindo o observado nos anos anteriores, manteve o texto da LDO 2000 no que se refere às **subvenções sociais**.¹⁵

O art. 29 trata da vedação de se incluírem, na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, dotações para entidades privadas a título de **auxílio**¹⁶. O texto proposto pelo Poder Executivo traz como inovação, em relação à LDO/2000, modificações nas exceções ali tratadas como a seguir é alinhavado¹⁷.

¹⁴ “§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.”

¹⁵ Quanto às subvenções sociais, as LDOs de 1990 a 2000 também estabeleceram vedação para a concessão a entidades privadas. No entanto, como regra, excetuaram da vedação as entidades registradas no Conselho Nacional de Assistência Social, aquelas vinculadas a organismos internacionais de natureza filantrópica, institucional ou assistencial, bem como as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas. Nesse período, algumas inovações foram introduzidas no texto da Lei. Entre elas, destacamos: a proibição, a partir da LDO de 1994, de incluir dotação global a título de subvenção social na lei orçamentária anual e em seus créditos adicionais; a exigência, a partir da LDO de 1995, de apresentação de declaração de funcionamento regular emitida por três autoridades locais e de comprovante de regularidade do mandato da diretoria da entidade beneficiária; e, a partir da LDO de 2000, a inclusão, no rol das instituições passíveis de recebimento de subvenções, das entidades vinculadas a missão diplomática que divulguem a cultura brasileira e o idioma português falado no Brasil.

¹⁶ Auxílios, nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 12, § 6º, são transferências de recursos dos orçamentos federal, estaduais ou municipais para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, e que derivem diretamente da lei orçamentária anual. Incluem-se também nesse rol as transferências para amortização da dívida pública. O art. 21 da referida lei veda a inclusão de dotação a esse título para empresas privada de fins lucrativos.

¹⁷ No que tange ao orçamento federal, as lei de diretrizes orçamentárias (LDOs) têm sido bastante restritivas quanto à inclusão de dotações a título de auxílio para beneficiar entidades privadas. Com algumas poucas exceções, tem prevalecido a regra de não se permitir transferência de recursos a esse título para incorporação no patrimônio de tais entidades.

Com efeito, já na sua primeira edição, a LDO/90 vedava a alocação de auxílio para entidades privadas, ressalvadas as entidades sem fins lucrativos a que se referia o art. 61 do ADCT (escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, bem como às fundações de ensino e pesquisa).

As LDOs para 1991 e 1992, por sua vez, vedavam, sem qualquer exceção, a inclusão no orçamento da União de auxílios para as referidas entidades privadas. Nos anos subsequentes, abriram-se algumas exceções. Primeiramente, com as entidades sem fins lucrativos voltadas para o ensino especial, que, a partir de 1993, com as sucessivas LDOs, passaram a desfrutar da possibilidade de receber recursos da União para investimentos. Em 1995, excepcionalizaram-se as entidades voltadas para o ensino técnico agrícola no meio rural, que perdurou por apenas aquele exercício, bem assim as entidades cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente recebedoras de recursos oriundos de programas ambientais doados por organismos internacionais ou agências estrangeiras governamentais, dispositivo esse que passou a se repetir em todas as LDOs subsequentes.

A partir de 1997, as entidades do setor saúde passaram também a usufruir de privilégios no recebimento desses recursos de capital do orçamento da União. Inicialmente, apenas as Santas Casas de Misericórdia, desde que financiadas com recursos de organismos internacionais (1997 e 1998). Depois, sem mais condicionar a origem dos recursos, todas entidades sem fins lucrativos da área da saúde (1999). A LDO em vigor (2000) permite tal concessão a todas as entidades filantrópicas da área da saúde, bem como à Rede Sarah (Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais) e aos consórcios intermunicipais de saúde, atendidas as condições ali estabelecidas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

9

A redação proposta no inciso III é mais restritiva, porquanto suprime a expressão “e demais entidades filantrópicas”. Dessa forma, no que tange às entidades voltadas às ações e serviços de saúde, apenas as Santas Casas de Misericórdia passam a poder receber recursos da União a título de auxílio.

A inovação apresentada no inciso VI, do mesmo art. 29, consiste em **incluir as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público no rol das entidades passíveis de receber recursos da União a título de auxílio**. Tais organizações, nos termos da Lei nº 9.790, de 23/03/1999, são entidades privadas sem fins lucrativos, detentoras de certificado de qualificação expedido pelo Ministério da Justiça, a pedido da parte interessada. Os objetivos sociais dessas Organizações, observado o princípio da universalização dos serviços no respectivo âmbito de atuação de cada uma delas, deverão ter pelo menos uma das finalidades especificadas na Lei.¹⁸ Para o fomento e a execução das atividades de interesse público pode ser celebrado, com o Poder Público, Termo de Parceria – instrumento pelo qual se estabelece vínculo de cooperação entre as partes.

Reestruturou-se a questão relativa às transferências voluntárias da União para entes da Federação, já com fundamento na LRF, excluindo-se as disposições constantes da predita lei. Entretanto julgamos necessária a remissão expressa no *caput* do art. 32 às normas existentes no art. 25 da LRF (exigências para realização de transferências voluntárias).¹⁹ Convém mencionar que com o veto ao inciso II do referido artigo da LRF – que exigia a formalização de convênio –, faz-se necessário o retorno do *caput* do art. 34 da LDO/2000 incluir na LDO que as transferências serão realizadas exclusivamente mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, na forma da legislação vigente.

O art. 33 da LDO/2000 obrigava que a destinação a título de “**contribuições**” (transferências correntes e de capital previstas em lei especial anterior, que são diferentes das “subvenções” e dos “auxílios”, que dependem apenas da inclusão na lei orçamentária) fosse condicionada à **identificação do beneficiário na lei orçamentária**. Tal medida, inexplicavelmente suprimida, **deveria retornar e ser estendida para os auxílios e subvenções sociais**.

11. RECEITAS VINCULADAS E DIRETAMENTE ARRECADADAS E SEU USO EM ATIVIDADES-FIM

Propomos o retorno, porém alterado, do art. 26 da LDO/2000. O dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo por excetuar parcela de vinte por cento dos recursos diretamente arrecadados por entes voltados para a pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico e para ações na área de recursos hídricos. A redação fixava a necessidade das receitas vinculadas e as diretamente arrecadadas por órgãos, fundos, autarquias, inclusive as especiais, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e empresas controladas, serem destinadas prioritariamente aos custeios administrativo e operacional, inclusive pessoal e encargos sociais, bem

¹⁸“ i) promoção da assistência social; ii) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; iii) promoção gratuita da educação; iv) promoção gratuita da saúde; v) promoção da segurança alimentar e nutricional; vi) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; vii) promoção do voluntariado; viii) promoção de desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; ix) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; x) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; xi) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; xii) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas acima.”

¹⁹ “Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

10

como ao pagamento de amortização, juros e encargos da dívida, e à contrapartida das operações de crédito. O dispositivo alterado fixaria a aplicação mínima das receitas em comento nas áreas acima mencionadas, desde que os órgãos destinassem os investimentos para suas atividades-fim.

12. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Devido ao teor da LRF, este capítulo ficou reduzido, pois algumas de suas normas já estão contidas na referida lei complementar. Por conta disso, o art. 68 da LDO/2000 foi substituído pelo art. 53 do PLDO/2001, que apenas condiciona a vigência de lei ou medida provisória que conceda benefício de natureza tributária ou financeira à prévia anulação de despesas correspondentes. As demais condições presentes nas LDOs anteriores, especificamente quanto à renúncia de receitas tributárias, estão detalhadamente disciplinadas na LRF. Observamos que o art. 150, § 6º, da CF exige lei específica para concessão de isenção ou benefício de natureza tributária.

O art. 54 apresenta como inovação apenas o § 4º²⁰. O que o Poder Executivo visa com esta inclusão, ao que parece, é a possibilidade de já considerar, no projeto de lei orçamentária, eventuais propostas de mudanças na vinculação de receitas, mesmo que não tributárias, podendo, portanto, abranger receitas patrimoniais, de serviços, etc. Como ele já o faz, pelo *caput*, em relação à legislação tributária e de contribuições, que representam a maior parte das receitas, não há porque o Congresso se opor à inclusão do restante das receitas nesse artigo, ainda mais que, em relação a essas, a faculdade prevista é apenas quanto à sua destinação, não atingindo ganhos de arrecadação previstos com mudanças na legislação.

13. LIMITAÇÃO DE GASTOS COM SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS

O art. 51 do PLDO/2001 estabelece que a realização de serviços extraordinários (arts. 73 e 74 da Lei 8.112, de 11/12/1990), quando a despesa com pessoal houver extrapolado 95% do limite previsto na LRF, somente poderá ocorrer para atendimento de relevantes interesses públicos, especialmente voltados para as áreas de segurança e saúde. O artigo excepciona as despesas com a convocação extraordinária do Congresso, e seu parágrafo único estabelece que, no âmbito do Poder Executivo, sua autorização é de competência exclusiva do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. O disposto no PLDO/2001 cumpre previsão insita no art. 22, parágrafo único, V, da LRF, que determina a não-concessão de horas-extras no caso da extração do limite de 95% dos gastos com pessoal, facultando, à LDO, a excepcionalização de ações específicas.

14. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Na falta da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, as leis de diretrizes orçamentárias têm incluído nos últimos anos algumas disposições sobre execução orçamentária, em caráter supletivo às normas constantes da Lei nº 4.320/64, agora sujeita à compatibilização com os inúmeros dispositivos da LRF referentes à matéria.

Por conseguinte, configura-se injustificável e preocupante a exclusão da obrigatoriedade prevista na LDO/2000 art. 6º, *caput in fine* - é o mesmo artigo no PLDO/2001 - que disciplinava: "devendo a correspondente execução orçamentária e financeira ser totalmente registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI".

Propomos que seja fixado, já na LDO/2001, prazo para encerramento dos lançamentos contábeis no âmbito do SIAFI, visando resguardar o princípio da periodicidade orçamentária. Evita-se, desse modo, a inscrição em restos a pagar e outros lançamentos em época inoportuna, várias semanas após o encerramento do exercício financeiro. A data específica poderia ser acertada em comum acordo com o Executivo, responsável pelo sistema.

Uma medida importante para um controle mais efetivo da execução pelo Congresso Nacional seria o relatório bimestral de execução orçamentária divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional conter a revisão das previsões para o exercício, mês a mês do período restante.

²⁰ "§ 4º. Aplica-se o disposto neste artigo às propostas de alteração na destinação das receitas."



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

15. CONTINGENCIAMENTO

Antes de entrar no mérito, cumpre salientar que as normas reguladoras do contingenciamento de dotações orçamentárias (limitações ao empenho e movimentação) têm sido definidas, nos últimos anos, apenas pelo uso de decretos e portarias. Tal procedimento tem sido considerado ilegal e inconstitucional, uma vez que, embora seja admissível que o Poder Executivo possa promover limitações “financeiras” por falta de recursos, com o uso de cronograma de cotas financeiras, não poderia o mesmo impor limites “orçamentários”, o que significa cassar a autorização legislativa contida na lei orçamentária. É louvável, portanto, que se passe a disciplinar tal matéria pela LDO, e não por instrumentos infralegais, de forma a sanar os vícios hoje existentes e dar maior transparência ao tema. Tal entendimento foi acolhido pela LRF, que em vários dispositivos, ao regular a execução orçamentária e financeira remete à LDO o tratamento anual das exceções necessárias.

A redação dada ao art. 56 do PLDO/2001, no entanto, pode ser aperfeiçoada, primeiramente remetendo, no *caput*, ao art. 9º da LRF, que regulamentou a matéria extensivamente. Por segundo, poderia ser elencado rol de despesas ressalvadas do contingenciamento (como previsto no § 3º, art. 9º da LRF). Assim, além das despesas consideradas incomprimíveis, dada sua obrigatoriedade legal (pessoal, transferências, benefícios previdenciários, etc...), seriam incluídas aquelas que o legislador desejar excluir do corte, pelo seu mérito. Poder-se-ia, igualmente, estabelecer critérios para aplicação de percentuais diferenciados de corte na despesa.

Em todos os casos, o montante global das dotações canceladas automaticamente deve ser necessário e suficiente para reestabelecer os resultados fiscais pretendidos, demonstrado pelo encaminhamento junto ao relatório previsto no § 3º do mesmo artigo, de informações que permitam ao Congresso aquilar a real necessidade do contingenciamento. Vale ressaltar que, quanto maior o montante de despesas não sujeitas a cancelamento, maior é o percentual de corte que vai incidir nas restantes. Propomos que se altere o artigo 56, compatibilizando-o com o art. 9º da LRF, já que na última a decisão da necessidade de contingenciamento para atingir o resultado fiscal é tarefa compartilhada por todos os Poderes, e não exclusivamente pelo Executivo, como constante do § 1º do art. 56 do PLDO/2001.

16. AUTORIZAÇÃO PARA A EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Conforme a redação do art. 65 do PLDO/2001, apenas a programação de despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, serviço da dívida e transferências constitucionais e legais poderá ser executada provisoriamente até que a lei orçamentária seja sancionada. Ao nosso ver, essa lista poderia ser mais extensa, podendo incluir, por exemplo: pagamento de bolsa de estudo, pagamento de despesas correntes relativas à operacionalização do Sistema Único de Saúde, pagamento de benefícios de prestação continuada (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e desenvolvimento de ações de enfrentamento à pobreza.

Note-se que o PLDO/2001 não prevê qualquer critério de execução provisória para as demais despesas, rompendo com a já tradicional forma que as LDOs anteriores abordavam a questão. Deve-se lembrar que, embora a lei orçamentária deva ser devolvida ao Poder Executivo até o final da sessão legislativa (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 35, § 2º, III), nos últimos anos a sanção do orçamento tem ocorrido sistematicamente no próprio exercício financeiro a que se refere.

Ainda que não reste nenhuma dúvida que devam ser empreendidos todos esforços para cumprir o referido prazo constitucional, não se deve esquecer que em 2000 teremos eleições municipais em todo País, o que pode atrasar a apreciação do orçamento para 2001. Ademais, mesmo que o Congresso Nacional consiga finalizar a votação da proposta até 15 de dezembro do corrente ano, pondere-se que se passarão alguns dias até que os autógrafos sejam enviados ao Poder Executivo, e que aquele Poder normalmente faz uso dos 15 dias úteis que dispõe para a sanção. Portanto, propomos que seja incluída a possibilidade de utilizar dois duodécimos de cada dada dotação constante da proposta orçamentária, e que sejam incluídos os necessários dispositivos que disciplinam o assunto – à semelhança do que se estabeleceu no art. 84 da LDO/2000.

17. OBRAS IRREGULARES

O PLDO/2001 suprime a determinação para que o Tribunal de Contas da União - TCU encaminhe informações à CMPOF sobre obras com indícios de irregularidades em sua gestão, bem como de informações gerenciais sobre a execução física e financeira de projetos e subtítulos de projetos relevantes. **Propõe-se a**



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CONORF/SF

12

reinclusão do artigo 92 da LDO/2000, como forma temporária de regulação das necessidades de apoio técnico do TCU à Comissão Mista na apreciação da proposta orçamentária para 2001.

18. OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

Não se verificaram alterações significativas nesta parte do texto da LDO/2000, devendo-se destacar apenas a substituição do termo *prioritariamente* por *exclusivamente* no *caput* do art. 36 do PLDO/2001, sobre o rol de despesas passíveis de constar na programação das Operações Oficiais de Crédito - OOC. Tal substituição impossibilitará a inclusão de despesas outras que não as ali especificadas, recuperando a força do dispositivo.

Destaque-se que, consoante as restrições impostas por dispositivos da LRF, no que se refere à assunção de dívidas de Estados e Municípios por parte da União, o inciso VII e o §3º, III, do art. 36, limitam a destinação de recursos das OOC, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e dos Municípios, aos contratos já celebrados.

19. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O art. 43 do PLDO/2001 introduz a variação do IGP-M, da Fundação Getúlio Vargas, como parâmetro máximo a ser observado na atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinaciada da União, objetivando atender exigência contida no art. 5º, §3º da LRF. A explicitação do índice dá transparência e maior previsibilidade ao refinanciamento da dívida, uma vez que, na prática, o IGP-M já vinha sendo adotado pelo Poder Executivo.

O art. 55 da LDO/2000, por sua vez, foi integralmente suprimido sob a argumentação de que suas determinações já se encontram expressas na LRF. Essa afirmação, contudo, aplica-se ao *caput* e aos §§2º e 4º do artigo em referência, cujas exigências estão satisfatoriamente abordadas nos arts. 5º, §1º, e 29, V, da LRF e art. 7º, VIII, do próprio PLDO/2001. Não consideramos, porém, que as disposições dos §§1º e 3º estejam devidamente contempladas.

O art. 29, V, da LRF define como refinanciamento da dívida mobiliária a "*emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária*", ao passo que o seu art. 5º, §2º, dispõe que "*o refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional*". Dessa forma, não fica expressa a obrigatoriedade de que as despesas com a amortização (nesse caso, decorrente do refinanciamento) da dívida pública mobiliária federal devam figurar separadamente, assim como a exigência de que as receitas e despesas inerentes ao refinanciamento constem de unidade orçamentária específica, distinta da unidade orçamentária Encargos Financeiros da União. Considerando que tais determinações configuraram um avanço sob o aspecto da transparência da peça orçamentária, parece-nos que devam ser restauradas ao corpo do texto da LDO, com redação apropriada.

Por fim, a supressão da palavra *interna* do *caput* do art. 56 da LDO/2000 (*caput* do art. 44 do PLDO/2001²¹), amplia a possibilidade de utilização das receitas oriundas da emissão de títulos da dívida externa para despesas outras que não apenas as de amortização, inclusive refinanciamento, juros e outros encargos da dívida. Essa nova disposição é complementada com a supressão do art. 57. Cabe ressaltar, porém, que a destinação dos recursos obtidos com esse tipo de operação de crédito é definida por Resolução do Senado Federal, a quem caberá, portanto, manter ou não a limitação antes mencionada.

20. AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO

Foram suprimidos o §4º do art. 66 e o art. 67 da LDO/2000, que determinavam o detalhamento da programação orçamentária e a apresentação de demonstrativo regionalizado dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências financeiras oficiais de fomento. Dada a importância da disponibilidade de tais informações para a verificação da distribuição regional dos recursos utilizados, parece-nos conveniente a restauração dos dispositivos suprimidos no corpo da LDO/2001.

Cabe comentar, ainda, que as agências financeiras de fomento têm constado do orçamento de investimento, nas lei orçamentárias anuais. Nesta programação, porém, por uma interpretação restritiva do termo "investimento", não estão disponíveis para apreciação as inversões financeiras (empréstimos). Assim, por

²¹ Art. 44. A lei orçamentária não poderá incluir estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal superior à necessidade de atendimento das despesas com...."



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

13

exemplo, a programação da Caixa Econômica Federal - CEF se restringe aos gastos de seus prédios e instalações, o que tem menos interesse público do que os programas habitacionais e de apoio à infra-estrutura urbana, que são implementados por meio de inversões financeiras. Na verdade, no nosso entendimento, o constituinte utilizou o termo "investimento" no sentido amplo e usual (o que inclui as inversões financeiras) e não no sentido técnico-restritivo. A interpretação restritiva é contrária ao interesse público de permitir ao Congresso apreciar e acompanhar os importantes aportes de recursos hoje efetuados pelas agências oficiais de fomento.

Outro programa relevante e que está à margem do orçamento é o destinado à eletrificação rural por conta da ELETROBRÁS e suas concessionárias estaduais no denominado programa "Luz no campo". Os recursos para tal programa advêm da Reserva Global de Reversão (receitas da ELETROBRÁS decorrentes do preço público da prestação de serviços pelas concessionárias, cuja destinação original, em face da privatização, não se faz mais necessária). Assim, aparecem no orçamento de investimento da ELETRONORTE os gastos com recursos provenientes da ELETROBRÁS (por ser sua controladora), mas não aparecem no orçamento de investimento da ELETROBRÁS os recursos vultosos transferidos às concessionárias estaduais (não controladas pela ELETROBRÁS) por serem considerados inversões financeiras.

Lembramos, por fim, que o inciso IV do parágrafo único do art. 6º do PLDO/2001 tem permitido a exclusão da exigência de a programação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES constar do orçamento fiscal e da seguridade social.

Brasília, 08 de maio de 2000.

EUGÊNIO GREGGIANIN

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira da Câmara dos Deputados

JOSÉ RUI GONÇALVES ROSA

Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CONORF/SF

21. ANEXO I – ANEXO DAS METAS FISCAIS

O PLDO/2001 atendeu a uma das principais inovações da LRF: a exigência de o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias trazer um Anexo de Metas Fiscais.

Basicamente, o referido Anexo explicita a política fiscal do governo federal para os próximos três anos, cujo objetivo principal é reduzir a relação entre a dívida líquida do governo central e o PIB. Para esse intuito, o resultado primário apresenta-se como a principal variável de controle, para o qual define-se um patamar elevado no período, embora com uma trajetória descendente (de 2,6% do PIB em 2001, para 1,8% em 2003, conforme tabela a seguir).

As receitas permanecem estabilizadas como proporção do PIB de 2001 a 2003, com decréscimo em relação a 2000, refletindo a queda da alíquota da CPMF em julho de 2000 e o declínio das receitas de concessões.²² Do lado da despesa, também há queda como proporção do PIB em 2001 em relação a 2000, com recuperação nos anos seguintes. Infelizmente não se apresentaram as receitas e despesas de maneira desagregada - discriminando a arrecadação dos diferentes tributos e as rubricas de despesa -, o que dificulta a análise do Congresso acerca da factibilidade das trajetórias apresentadas. Por exemplo, a informação de que a receita total permanece constante em 19,56% do PIB de 2001 a 2003 pode deixar margem à interpretação de ser este um número mencionado sem maior reflexão.

Sabe-se que o comportamento da razão dívida/PIB é determinado pela taxa de juros real, pela taxa de câmbio, pela taxa de crescimento real da economia, pelo superávit primário e por eventuais passivos assumidos ("esqueletos") ou venda de ativos não financeiros cujos recursos sejam utilizados para amortizar a dívida pública.

No PLDO/2001, a relação dívida líquida do governo central/PIB se reduz de 28,7% do PIB em 1999 (dado efetivo divulgado pelo Banco Central) para 22,8% do PIB em 2003 (ver tabela abaixo). O Poder Executivo explicitou os superávits primários pretendidos, as taxas de crescimento real do PIB²³, mas não divulgou as hipóteses para as taxas de juros reais, de câmbio e a previsão de passivos a serem assumidos ou as privatizações para o período. É fato que as taxas de juros e de câmbio atendem a outros objetivos que não a meta de redução da relação dívida/PIB, como, por exemplo, o controle da inflação e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Todavia, é absolutamente impossível definir uma trajetória para a relação dívida/PIB sem uma hipótese para a taxa de juros e de câmbio. Essas informações são essenciais para que o Congresso Nacional possa se posicionar sobre a magnitude do superávit primário requerido para o atingimento da trajetória de dívida/PIB especificada.

Anexo de Metas Fiscais - Evolução de principais variáveis (% PIB)

	1999	2000*	2001	2002	2003
I. RECEITA TOTAL	20,9	20,28	19,56	19,56	19,56
II. DESPESA TOTAL	18,7	17,63	16,96	17,36	17,76
III. RESULTADO PRIMÁRIO	2,1	2,65	2,6	2,2	1,8
IV. DÍVIDA LÍQUIDA	28,8	28,39	25,55	24,06	22,79
Pró-memória: PIB (R\$ milhões)	1.008.187	1.167.626	1.300.419	1.416.368	1.535.222
Pró-memória: PIB (R\$ milhões de dez. cada ano)	1.100.213	1.212.875	1.326.418	1.441.397	1.558.578

Fonte: Projeto de LDO 2001 - Anexo de Metas Fiscais.

Obs.: Os dados de 2000 são os da lei orçamentária de 2000, corrigido por um novo PIB e ajustando-se as despesas para que o superávit primário seja 2,65% do PIB.

²² Note-se que, pela legislação em vigor, a CPMF se extingue em junho de 2002. Pelo Anexo, apesar de não explicitado, aparentemente a CPMF vigora também em 2003. Também não se mencionam as alíquotas para a Cofins, a qual se encontra temporariamente majorada de 2% para 3% do faturamento das empresas.

²³ Na verdade, o Anexo de Metas Fiscais não menciona a taxa de crescimento real do PIB. Quem o faz é o projeto de lei para o PPA enviado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 1999. Supomos que aquelas taxas de crescimento mencionadas não se alteraram.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

15

A ausência de informações sobre passivos e privatizações previstas também limita a análise do Congresso, visto que variações da dívida pública podem estar sendo explicadas por esses fatores, como foi o caso a partir de 1996.

A tabela mostra uma redução acentuada da razão dívida/PIB entre 2000 e 2003, tal redução, dadas as hipóteses de superávit primário e de crescimento do PIB e admitindo-se que as receitas de privatizações se anulem com eventuais “esqueletos” que venham a surgir e que não ocorram variações na taxa de câmbio, requer uma taxa de juros real próxima de 8%, bem abaixo das atuais taxas de juros reais que se situam próximo a 15%.²⁴

O Anexo contém ainda quadro com a consolidação dos benefícios tributários. Cabe lembrar que tal quadro já vem sendo encaminhado nas informações complementares à proposta orçamentária de cada ano, atendendo, ainda que parcialmente, ao disposto no art. 165, § 6º, da Constituição Federal: *“O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”*. O quadro discrimina os benefícios tributários por tipo de receita, totalizando o valor de R\$ 18,5 bilhões, equivalentes a 1,42% do PIB. As informações complementares à proposta orçamentária para 2000 previam um total de R\$ 16,9 bilhões, equivalentes a 1,58% do PIB, e traziam, além do quadro com a consolidação dos benefícios tributários por tipo de receita (quadro I), quadro com os benefícios por receita e modalidade de benefício (quadro II), discriminação dos benefícios regionalizada e por receita (quadros III e IV) e principais benefícios tributários (quadro V).

Há informações referentes à evolução recente do patrimônio líquido do governo federal no triénio anterior (1997-99) e à origem e aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos.²⁵ Aqui novamente a informação veio incompleta. O quadro com evolução do patrimônio líquido não apresenta uma relação funcional com a alienação de ativos. São quadros estanques, contrariando a LRF que os inclui em um único artigo, exigindo uma associação entre os mesmos. O texto da LRF deixa isso claro: *“§ 2º O Anexo conterá ainda: (...) III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.”*

O Anexo ressente-se também da presença de memória e de metodologia de cálculo das metas anuais (art. 4º, § 2º, inciso II), da avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea a) e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial (art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea b).

Comparando-se o referido Anexo com os Balanços Gerais da União de 1997, 1998 e 1999, no que se refere ao Patrimônio Líquido da União, verifica-se que os valores coincidem nos anos de 1997 e 1999. No ano de 1998 há uma diferença, no entanto, anotada e identificada pelo TCU, o qual, no Relatório Prévio de 1998, corrige os valores e os apresenta corretamente. Os valores apresentados pelo Relatório Prévio do TCU coincidem com os valores apresentados no Anexo de Metas Fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais no PLDO/2001 representa um avanço significativo para compreensão dos objetivos da política fiscal do País. Entretanto, nota-se que o documento encaminhado ao Congresso Nacional apresenta ainda muitas deficiências, com várias informações exigidas pela LRF ausentes ou presentes de maneira incompleta. Embora essas deficiências inviabilizem uma avaliação mais precisa quanto à factibilidade da trajetória do superávit primário e da dívida pública constantes nas Metas, nota-se forte dependência da manutenção da receita pública federal como proporção do PIB em patamar elevado – embora com ligeira queda – e de uma redução significativa nas taxas de juros reais. Sem essas condições, dificilmente atingir-se-ão as trajetórias pretendidas.

²⁴ A reunião de abril de 2000 do Comitê de Política Monetária - COPOM manteve a taxa de juros nominal básica em 18,5% a.a., retirando-lhe o viés de baixa. Motivaram essa decisão, segundo informações do Banco Central, as fortes oscilações das bolsas americanas nas últimas semanas, o preço do petróleo no mercado internacional e o julgamento em andamento no STF favorável à correção nas contas do FGTS para compensar possíveis perdas dos planos Verão e Collor.

²⁵ PLC nº 4, art. 4º, inciso III.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CONORF/SF

16

NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 06/2000²⁶ (complemento)

AVALIAÇÃO DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL CONSTANTES DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2001 (PL N° 1/2000-CN)

Com o intuito de cumprir o § 2º do art. 165 da Constituição Federal²⁷, o art. 2º estabelece em um “Anexo” as metas e prioridades para o exercício financeiro de 2001. São elencados como prioritários 86 programas dentre os 365 inicialmente previstos no projeto de Plano Plurianual – PPA – 2000/2003. Os 86 programas selecionados contêm 2.208 ações no projeto de PPA, das quais apenas 344 foram consideradas prioritárias. A comparação entre essas 344 ações e as correspondentes no PPA revela vários tipos de inconsistências, conforme relação constante da Tabela 1 desta Nota. Eis alguns exemplos: descrição da ação incompleta ou diferente da constante do projeto de PPA, incompatibilidade de meta, produtos diferentes, meta prevista no projeto de LDO maior que a prevista no projeto de PPA, etc. Tais inconsistências deverão ser corrigidas por intermédio de emendas.

A Exposição de Motivos do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (págs. 3 a 6 do Avulso) informa que os programas constantes do Anexo “foram selecionados com base nas diretrizes estratégicas, macroobjetivos e agendas de Governo estabelecidos no Plano [projeto de PPA 2000/2003], considerando, ainda, os seus impactos diretos na qualidade de vida do cidadão, na expansão do emprego e da renda, no desenvolvimento regional, na preservação do meio ambiente, na disseminação da informação e do conhecimento e na possibilidade de realização de parcerias com Estados, Municípios, Setor Privado e Terceiro Setor”. Porém, não foi disponibilizada ao Congresso Nacional a fundamentação (seja por demonstrativos, planilhas ou quaisquer outros meios) sobre a inserção dos programas em cada um desses critérios. Sem tais demonstrativos, a escolha se apresenta por demais aleatória, ficando os critérios apenas como figuras de retórica.

A previsão de precedência na alocação de recursos dos programas relacionados no Anexo não traduz de maneira contundente o cumprimento das disposições constitucionais no sentido de outorgar prioridade a determinadas ações orçamentárias. Para dar maior incisividade à priorização, o dispositivo deveria ser complementado para obrigar a execução orçamentária. Além disso, considerando que os parlamentares irão avaliar o Anexo e possivelmente inserir ações no rol apresentado, seria importante dispor que os recursos alocados em programas/ações prioritários não poderiam ser objeto de contingenciamento por parte do Poder Executivo, sem que houvesse autorização legislativa para tanto.

Embora não haja imperativo constitucional explícito a respeito, um aspecto importante que chama atenção no Anexo em comento é o fato das metas físicas das ações não estarem regionalizadas como se acham no projeto de PPA. Entretanto, a lógica sobre a qual estão estruturados o Orçamento para 2000 e o Plano Plurianual para 2000/2003²⁸ sugere que a LDO deva apresentar as metas eleitas como prioritárias de maneira regionalizada, sob pena de impor dificuldades à análise de qualquer que seja o interessado. Por exemplo, o projeto “Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural” do programa “Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos” foi escolhido como prioritário para o exercício de 2001 com a meta de atender 45.000 famílias. Como no projeto de PPA 2000/2003 esta ação encontra-se distribuída regionalmente, o parlamentar não terá como identificar em que região(ões) e em quais quantidades serão atendidas tais famílias. Tentando minimizar essa dificuldade, a Tabela 2 procura regionalizar as metas elencadas como prioritárias, considerando o conteúdo de cada ação. Todavia, necessário se faz instar o Poder Executivo a enviar ao Congresso Nacional a regionalização das metas constantes do “Anexo de Metas e Prioridades para 2001”.

Importa salientar que o projeto de PPA 2000/2003 se encontra em tramitação, tendo sido aprovados os relatórios setoriais pelo colegiado de relatores-adjuntos. O relator geral está procedendo à sistematização/adequação de tais relatórios e compatibilização com o que foi aprovado no Orçamento para 2000, após o que apresentará o relatório final, o qual deverá ser aprovado pelo citado colegiado para que possa

²⁶ \\AOFF-SERVER\VOL1\USUARIOS\GLOBAL\ldo2001\nota tecnica\anexo metas e prioridades da adm. pub. federal.doc/ 29/08/07 17:46:02

²⁷ Segundo o qual a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

²⁸ Interligação entre planejamento (PPA) e orçamento por intermédio dos programas e correspondentes ações.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF

17

ser submetido à apreciação do Plenário da Comissão Mista e, subsequentemente, ao Plenário do Congresso Nacional. Portanto, as Metas e Prioridades para 2001 deverão guardar consistência com o Plano Plurianual 2000/2003 após a compatibilização com Orçamento para 2000. Caso não ocorra a aprovação do PPA antes da LDO para 2001, assistiremos, novamente²⁹, à inversão da ordem constitucional, quando o projeto de PPA deverá se compatibilizar com a LDO para 2001. Não obstante, recomenda-se que a intervenção parlamentar no "Anexo de Prioridades e Metas para 2001" deva se dar com base nos programas e ações previstos no projeto de PPA 2000/2003, com as alterações do Orçamento 2000, e no sentido de incluir ou excluir programas e ações que se considerem convenientes ou alterar as quantidades de metas físicas das ações, seja para acelerar ou reduzir o ritmo da execução pretendida.

A preocupação demonstrada pelo Poder Executivo de dar prioridade de destinação de recursos às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH³⁰ nos programas sociais mostra-se meritória. Contudo, não há qualquer alusão na Mensagem de quais seriam essas áreas ou pelos menos em que nível a alocação se daria, se municipal, estadual ou regional. A Tabela 3 no final desta Nota evidencia o IDH dos estados e respectivas regiões nos anos de 1970, 1980, 1991, 1995 e 1996, valendo lembrar que esse índice é calculado com base nos recenseamentos realizados.

A despeito da prioridade dada às áreas de menor IDH, é importante ressaltar que estudo do Ministério da Integração Nacional apresentou, em novembro de 1999, o "Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas", cujo objetivo geral *"é a elevação da qualidade de vida da população residente em 13 mesorregiões selecionadas do território nacional por meio de instrumentos e recursos que assegurem ações de desenvolvimento sustentável"*. Para efetivar as ações correspondentes, foram aprovadas emendas ao Orçamento de 2000, contemplando 14 programas para essas 13 mesorregiões e mais a região do entorno do Distrito Federal. Assim, como esses programas deverão ser acrescidos ao projeto de PPA 2000/2003 e se enquadram na prioridade prevista no parágrafo único do art. 2º do projeto em análise, é recomendável que o Parlamento avalie a possibilidade de incluí-los ou não no "Anexo de Metas e Prioridades para 2001".

Brasília, 04 de maio de 2000.

EUGÉNIO GREGGIANIN

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira da Câmara dos Deputados

JOSÉ RUI GONÇALVES ROSA

Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal

²⁹ O projeto de PPA 2000/2003 está tendo de ser compatibilizado com a programação aprovada para orçamento do exercício financeiro de 2000.

³⁰ O PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - apresentou o seu primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano em 1990, introduzindo uma nova conceituação do desenvolvimento e um novo indicador, que é o IDH, com o objetivo de medir a qualidade de vida e o progresso humano em âmbito mundial, baseando-se não apenas na dimensão econômica, como faz o PIB, mas em medidas sócio-econômicas mais abrangentes, como a longevidade, a educação e a renda. Em 1996, foi publicado o primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado pelo PNUD e pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que apresentou o IDH por regiões e por estados. Ainda em 1996, a Fundação João Pinheiro associou-se ao IPEA para a adaptação da metodologia do PNUD, de forma a permitir a aplicação dos conceitos e medidas do desenvolvimento humano a unidades geo-político-administrativas ainda mais desagregadas que o nível estadual. Foram criados dois novos índices, o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e o Índice de Condições de Vida (ICV) – e pela primeira vez foram calculados índices de desenvolvimento humano referentes ao nível local de municípios e de microrregiões. Sua metodologia de cálculo novamente foi alterada no Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano de 1999. De acordo com essa modificação, os acréscimos de renda passaram a ser incorporados de forma tal que se captasse melhor o aumento na qualidade de vida deles decorrentes. Com essa mudança, o Brasil, que ocupava em 1995 a 62ª colocação na classificação dos países segundo o IDH, passou à 79ª posição no Relatório de 1999. Nessa nova condição, nosso país faz parte do grupo denominado como de Desenvolvimento Humano Médio. É interessante ressaltar que o IDH brasileiro, no âmbito da América do Sul, está abaixo de países como Argentina, Chile e Uruguai, considerados como de IDH elevado. No Mercosul, o Brasil é o terceiro colocado dentre os quatro países integrantes do bloco.