

PARECER Nº , DE 2000 - CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre o Projeto de Lei nº 1, de 2000–CN, que *"Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2001 e dá outras providências."*

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado **SÉRGIO GUERRA**

I. RELATÓRIO **1**

1. INTRODUÇÃO	1
2. ANÁLISE	2
A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LC Nº 101/00 E O PLDO/2001	3
METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	4
CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	5
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO SIAFI	6
DEMONSTRATIVOS E INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	6
METAS DE RESULTADOS FISCAIS	8
AUDITORIA E CUSTOS DE OBRAS PÚBLICAS	8
PUBLICIDADE DA PEÇA ORÇAMENTÁRIA	9
AUTONOMIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DOS PODERES	9
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	10
PRECATÓRIOS	10
SUBVENÇÕES SOCIAIS E AUXÍLIOS	10
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	10
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	11
PRESERVAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS	11
AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	11
LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)	11

II. VOTO DO RELATOR **12**

I. RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao disposto no art. 35, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, e no art. 165, § 2º, da Constituição, o Presidente da República apresentou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 350/2000 - CN (nº 500, de 13.04.2000, na origem), o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001 – PLDO/2001, PLN nº 1/2000.

Remetido oportunamente o projeto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, de acordo com o art. 166, § 1º, da Constituição e, definido o seu calendário de apreciação, nos termos do que estabelece a Resolução nº 2/95 - CN, foi-nos

atribuída, pelo Excelentíssimo Presidente da CMPOF, Senador Gilberto Mestrinho, a honrosa tarefa de relatá-lo.

No desenvolvimento dos trabalhos, houve a preocupação, por parte desta Relatoria, de resguardar as prerrogativas constitucionais reservadas pelo Constituinte de 1988 ao Congresso Nacional em termos de matéria financeira e orçamentária, além de dotar o Poder Legislativo de instrumentos normativos e operacionais para o pleno exercício do controle externo da gestão do gasto público federal. Dessa forma, procuramos acolher todas as emendas que atendiam a essas premissas.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, ao introduzir novo regime fiscal no país, com a adoção de inúmeras inovações no universo de nossas finanças públicas, em termos conceituais e procedimentais, exige a revisão do conteúdo legiferante das leis de diretrizes orçamentárias de todos os Entes da Federação.

A lei de diretrizes orçamentárias – LDO federal tem servido de paradigma para a edição de suas congêneres estaduais e municipais. Assim, nos dizeres do Exmo. Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, "...o Poder Executivo deseja adequar-se imediatamente às novas exigências da LRF, desde que não haja obstáculos operacionais intransponíveis. Neste sentido, inúmeros dispositivos foram incorporados ao texto do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias no momento em que este foi enviado ao Congresso Nacional". Para que tal *desideratum* se materialize, necessário se faz a introdução de dispositivos no texto legal do PLDO/2001 precisando conceitos emanados da LRF, que, por se tratar de lei geral e complementar, deixa campos lacunosos para tal empreitada.

De resto, em se tratando de maior transparência e segurança do processo orçamentário, reputo como do maior significado a retomada da tramitação do PLC nº 135/95 - CN, que trata de regulamentar o § 9º do art. 165, da Constituição Federal. Esse PLC virá substituir a anacrônica Lei nº 4.320/64, que trata do direito financeiro e estabelece as regras de elaboração, controle e execução dos planos e orçamentos, o que se tornou mais urgente com a entrada em vigor da LRF. Com esse PLC, seria fechado o conjunto de regras permanentes sobre essa matéria, uma vez que a própria LRF já desenvolveu alguns passos nesse sentido. Dessa forma, a LDO ficaria restrita à sua efetiva missão constitucional, qual seja, a de estabelecer regras transitórias para a feitura dos orçamentos e a definição de prioridades de investimento.

2. ANÁLISE

A análise do PLDO/2001 procurou avaliar a proposta apresentada pelo Poder Executivo partindo das disposições constitucionais e legais que regem a matéria. Após tal procedimento preambular, foram apreciadas as emendas de meus ilustres pares com o propósito de aperfeiçoar a proposta encaminhada.

Nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, a lei diretrizes orçamentárias 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;
- 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.

Conforme já comentado, na falta da lei complementar prevista no art. 165, § 9º da Constituição, a LDO tem incluído, nos últimos anos, algumas disposições de natureza permanente, em caráter supletivo às constantes da Lei nº 4.320/64, sobre a elaboração e a execução orçamentária.

Antes de apresentarmos os principais aspectos identificados no PLDO/2001, cumprimos ressaltar o contexto atípico em que está sendo apreciado este projeto.

Em primeiro lugar, ressalte-se que a LRF foi sancionada após a remessa do PLDO/2001 pelo Poder Executivo. Em razão disso, esta Relatoria verificou a ausência de vários demonstrativos previstos na LRF, que deveriam constar em anexo à proposta. Por esse motivo, instamos o Poder Executivo a enviá-los, conforme Of. P-027/2000 - CMPOF, de 09.05.2000, o que foi tempestivamente atendido pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em segundo lugar, o Projeto de Lei do Plano Plurianual, que foi aprovado na sessão do Congresso Nacional do dia 14 de junho passado, ainda não foi sancionado.

Finalmente, ocorre que a LRF determina novas atribuições e introduz uma série de inovações que devem ser tratadas na LDO, muitas delas não previstas ou pouco desenvolvidas no Projeto de Lei ora relatado.

Apresentamos, a seguir, um rol dos aspectos identificados como relevantes e críticos no PLDO/2001 e as sugestões que introduzimos para o aperfeiçoamento do projeto em tela, sempre tendo em vista as sugestões formuladas pelos nobres parlamentares.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00 e o PLDO/2001

A LRF, em seu art. 4º, elenca no inciso I, supletivamente àquelas de foro constitucional, as seguintes matérias:

- equilíbrio entre receitas e despesas (art. 18, do Substitutivo);
- critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31 (art. 69, do Substitutivo);
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (arts. 8º, § 3º, III, XVI, XX, XXX; 22; 26, § 2º; 67; 68 e 88, do Substitutivo);
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (arts. 7º, VI; 30 e 31, do Substitutivo).

Além dos temas elencados e dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, também previstos no supracitado art. 4º, em numerosos outros dispositivos a LRF acrescenta novos objetos e funções à LDO, tais como:

- a) o estabelecimento do montante e da forma de utilização da reserva de contingência (inciso III do art. 5º da LRF);
- b) a previsão, facultativa, do índice de atualização monetária do principal da dívida mobiliária a ser refinanciada (§ 3º do art. 5º da LRF);
- c) os 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) os termos para o estabelecimento da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso (*caput* do art. 8º da LRF);
- e) as despesas a serem excluídas da aplicação do mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira (§ 2º do art. 9º da LRF);

f) os 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) as disposições a respeito da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária (*caput* do art. 14 da LRF);

h) os critérios para a caracterização da irrelevância da despesa (§ 3º do art. 16 da LRF);

i) a definição, facultativa, dos percentuais aplicáveis à entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal (§ 5º do art. 20 da LRF);

l) a previsão dos casos em que não se poderá vedar a contratação de serviço a ser prestado em caráter extraordinário (inciso V do parágrafo único do art. 22 da LRF);

l) o estabelecimento de exigências para a realização de transferências voluntárias entre a União e os demais entes da Federação (§ 1º do art. 25 da LRF);

m) o estabelecimento das condições para a destinação de recursos ao setor privado (*caput* do art. 26 da LRF);

n) os termos para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual – LOA (*caput* do art. 45 da LRF).

Derradeiramente, como providência paralela, mas necessária à definição de critérios para a inclusão de novos projetos na LOA, há o parágrafo único do art. 45 da LRF, que determina ao Poder Executivo o encaminhamento, até a data de envio do PLDO, de relatório contendo informações relacionadas tanto às despesas de conservação do patrimônio público como àquelas decorrentes dos projetos em andamento, para fins de priorização. Infelizmente, essas informações, dada a exigüidade tempo, não puderam ainda ser produzidas, conforme informou o Poder Executivo.

Metas e Prioridades da Administração Pública Federal

Em atenção ao que dispõe o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias encaminhado pelo Poder Executivo elencou 86 programas do Plano Plurianual – PPA 2000/2003, contendo 344 ações prioritárias para 2001.

A comparação dessas ações com as correspondentes no PPA aprovado revelou diversas inconsistências, como na descrição das ações, nos produtos, nas unidades de medidas e nas metas. Com o intuito de preservar a compatibilidade exigida pela Constituição entre a LDO e o Plano, esta Relatoria procedeu aos ajustes técnicos relacionados na TABELA I. Ainda em nome de tal compatibilidade, e com o intuito de atender ao disposto no art. 3º do PPA aprovado¹, os programas e ações arrolados no Anexo do PLDO/2001 tiveram suas codificações ajustadas àquelas aprovadas no Plano Plurianual.

É importante destacar que, nas áreas de infra-estrutura e de irrigação, o referido anexo elencou uma série de ações típicas de subtítulo na lei orçamentária anual, razão pela qual nosso Substitutivo absorveu emendas nesse nível de desdobramento nas mencionadas áreas, fazendo-se as devidas modificações com vistas a observar as codificações e descrições relacionadas no Anexo III do Plano Plurianual. Cumpre ressaltar que não cabe a LDO estabelecer a relação completa dos investimentos programados, da forma como é feito no plano plurianual. À LDO cabe apenas estabelecer os projetos prioritários. Isso não significa que as ações não

¹ Segundo o qual “As codificações de programas e ações deste Plano serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nos projetos que os modifiquem.”

contempladas não possam ser objeto de inclusão na lei orçamentária. Trata-se apenas de um esforço no sentido de destacar as ações mais relevantes e estratégicas. Assim, deixamos claro que o Anexo de Metas e Prioridades da LDO não se constitui em limite à programação orçamentária das demais despesas.

O Anexo de Metas e Prioridades recebeu um total de 805 emendas, 41 das quais objetivando ajustar as descrições das ações, dos produtos e das unidades de medidas àquelas constantes do PPA, tendo sido todas aprovadas nos termos do Substitutivo do PLDO/2001 apresentado por esta Relatoria.

Para a apreciação das demais emendas, esta Relatoria elegeu as seguintes diretrizes, oferecendo os pareceres relacionados na TABELA II:

- a ação proposta deveria estar arrolada nos Anexos II ou III do Plano Plurianual aprovado para 2000/2003;
- a ação haveria de ter sido objeto de emenda de bancada, quando do exame das propostas orçamentárias recentes ou do PPA aprovado;
- a frequência de emendas visando a uma mesma ação;
- a audiência e indicação dos Ministérios e Instituições envolvidos na execução, no que tange à atribuição de prioridade das ações propostas; e
- o nível de execução e a possibilidade de conclusão das obras, diferenciando-se aquelas consideradas relevantes e estratégicas.

O projeto inovou ao conferir prioridade (parágrafo único do art. 2º), na destinação dos recursos relativos a programas sociais, às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano. No entanto, não deixou claro quais os critérios que seriam utilizados para definir tais áreas. Assim, incluímos dispositivo (art. 8º, § 3º, inciso XXXI) que determina o envio de informações complementares, junto à proposta orçamentária para 2001, para tornar claro como dar-se-á a escolha dessas áreas.

Classificação da Despesa

O PLDO/2001 não apresenta novidades na classificação orçamentária em comparação com a LDO anterior.

O Poder Executivo, assim como no PLDO/2000, pretendeu limitar a utilização dos subtítulos que, segundo a proposta, destinar-se-iam “exclusivamente” para especificar a localização física das atividades, projetos e operações especiais. No nosso Substitutivo, propomos a manutenção das disposições da LDO/2000, ou seja, que os subtítulos se destinem “especialmente” à identificação da localização, permitindo que se possa incluir outros complementos que se façam necessários, mas desde que não se altere a finalidade do título.

Por sua vez, julgamos necessária abrir a possibilidade de criação na lei orçamentária de código identificador caracterizando se a despesa é de natureza financeira ou não-financeira. Tal dispositivo permitirá identificar as despesas que interferem no resultado primário das contas governamentais, aumentando a transparência da lei orçamentária. Deve-se lembrar que a obtenção do superávit primário tornou-se parâmetro fundamental na elaboração e execução do orçamento, pois é elemento-chave que determina o ato de contingenciamento, daí a relevância de distinguir-se de forma clara, na lei, quais receitas ou despesas entram no seu cômputo.

Em contato com representantes do Poder Executivo, tivemos a informação de que, como a proposta orçamentária para 2001 já está em processo de elaboração, talvez não seja possível implementar o novo identificador no projeto de lei orçamentária para 2001. Propomos,

então, uma autorização (e não determinação) para que a lei possa trazer o novo código classificador, ao mesmo tempo que fixamos a necessidade de tal informação ser objeto de demonstrativo (inciso I do § 3º do art. 8º) que será encaminhado juntamente com a proposta.

Além disso, igualmente com o intuito de racionalizar e aumentar a transparência do orçamento, acrescentamos vedação expressa à utilização de códigos diferentes para atividades e projetos que tenham a mesma finalidade, mesmo quando se encontrem em diferentes unidades executoras (parágrafo único do art. 11).

Execução orçamentária e financeira no SIAFI

A fim de assegurar ao Legislativo e a toda sociedade a possibilidade de acompanhar a execução orçamentária e financeira da programação de gastos do governo federal, inserimos comando expresso no Substitutivo obrigando a que a mencionada execução seja registrada, na modalidade total, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI (caput do art. 6º).

Adicionalmente, determinamos que a execução orçamentária das entidades privadas sem fins lucrativos que firmarem contrato de gestão com a administração pública federal também passem a constar do SIAFI. Reconhecemos que essas entidades, por sua natureza, fazem jus ao privilégio de ter suas programações orçamentárias agrupadas em dotações genéricas, o que lhes dá ampla liberdade de execução, podendo utilizar os recursos para pagar, indistintamente, despesas com pessoal, custeio, investimentos, etc.

No entanto, tais entidades não podem se furtar a que suas operações, com recursos do Tesouro, sejam realizadas com a utilização do SIAFI, como acontece com demais órgãos. Com isso, o Poder Legislativo e a sociedade podem acompanhar mais de perto a administração financeira de tais entidades, se os recursos estão sendo aplicados em atividades-fins ou meio, na área de pessoal ou em obras, e assim por diante. A prestação de contas e das metas dessas entidades não substituem a necessidade desse tipo de fiscalização. Vale lembrar que o plano de contas do SIAFI, conforme informado pelas autoridades da Secretaria do Tesouro Nacional, é compatível com esse propósito, não se constituindo em qualquer óbice legal ou operacional.

Além disso, como a tendência na administração pública é de crescimento de contratos desse tipo, no limite, o poder de fiscalização orçamentária e financeira congressional ficaria bastante reduzido.

Demonstrativos e Informações Complementares

Este item de nosso relatório trata de informações que devem constar da mensagem ou em anexo do projeto de lei orçamentária, ou complementá-lo no prazo de 15 dias, as quais, em sua maior parte, estão elencadas no art. 8º, §§ 2º e 3º. Sua finalidade é a de demonstrar desde a situação por que passam as finanças federais até identificar critérios que presidiram a elaboração da proposta pelo Executivo (*e.g.*, o que determinou uma dada distribuição de recursos públicos entre setores da administração ou entre regiões do país). Particularmente em relação ao exercício de 2001, a recém promulgada Lei de Responsabilidade Fiscal, ao valorizar a transparência do processo orçamentário, favoreceu as iniciativas do Congresso nesse sentido e definiu novos quesitos de informações.

Cabe apontar que, dentro dessa nossa preocupação, para exercitar as prerrogativas de controle do Congresso Nacional, procuramos identificar todas as informações e demonstrativos que possam permitir aos Parlamentares o adequado acompanhamento da evolução da questão fiscal.

Relativamente ao inciso I do § 2º do citado artigo, esclarecemos que a análise conjuntural contida na mensagem do orçamento deverá referenciar e atualizar informações prestadas quando do encaminhamento do projeto de LDO. No inciso III, substituímos o pedido de informação sobre o resultado operacional do governo central por resultado nominal, não apenas porque assim dispôs a LRF, como também por que vivenciamos um período de inflação bastante baixa.

O § 3º estabelece os elementos que estarão disponíveis até 15 dias depois do encaminhamento do projeto, em quase 30 incisos. Sem contar mudanças para atender à boa técnica, ressaltamos as principais mudanças de nosso Substitutivo em relação ao projeto que nos foi encaminhado ou em relação a LDOs de exercícios anteriores:

- estarão perfeitamente identificadas as categorias da programação das despesas que devem ser consideradas no cálculo do resultado primário; essa identificação já vinha sendo feita para as receitas;
- os custos unitários médios dos principais serviços e investimentos da proposta orçamentária serão não apenas discriminados, como justificados;
- pede-se que o órgão setorial informe os critérios de alocação, na proposta, dos recursos da função irrigação por unidade federada, a exemplo do que já ocorre com assistência social, educação, desporto, saúde, saneamento e transporte;
- pede-se a memória de cálculo da complementação da União ao Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, indicando-se os recursos por unidade da federação e o valor mínimo por aluno, nos termos da legislação aplicável;
- idem, em relação às despesas do Sistema Único de Saúde – SUS;
- volta-se a solicitar memória de cálculo do impacto orçamentário das renegociações das dívidas com o setor rural desde 1997 e estimativas para 2000 e 2001;
- solicitamos estimativas mais precisas sobre receitas e despesas do INSS, diante da importância do déficit da previdência social geral, das medidas de reforma adotadas recentemente e da necessidade de ponderar aumentos do salário mínimo nesse contexto e no da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- idem, em relação a despesas com pessoal e encargos;
- nos demonstrativos da evolução das receitas, foi dado destaque a ingressos derivados de concessões e privatizações, assim como a receitas diretamente arrecadadas;
- serão encaminhadas ao Congresso informações relevantes sobre receitas de privatização e despesas com esse processo incorridas a partir de 1997, com estimativas para 2001;
- para atender a necessidade de informação sobre novo critério de destinação de recursos orçamentários, de que trata o parágrafo único do art. 2º deste Substitutivo, o Executivo deverá encaminhar dados relativos ao índice de desenvolvimento humano e, dentre outros, os critérios utilizados para a escolha das áreas beneficiadas;
- reinclusão da exigência de que a mensagem preste informações pormenorizadas sobre as aplicações das agências financeiras oficiais de fomento.

Há outras exigências que passam a compor a LDO com o respaldo da LRF. Gostaríamos de destacar as mais significativas. É o caso dos pedidos de informação sobre:

- metodologia e memória de cálculo da receita corrente líquida prevista na proposta orçamentária;

- a especificação dos principais elementos que contribuíram para o resultado do Banco Central do Brasil em 1999 e o estimado para o primeiro semestre de 2000;
- a situação atual do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER, recursos utilizados, respectivos custos, prazo e instituição beneficiada. Essa demanda já houve anteriormente, e agora ganha força com a orientação da LRF de aclarar o custo fiscal das operações do Banco Central;
- as ações, na proposta, que constituem despesas obrigatórias de caráter continuado; e
- a representatividade, com memória de cálculo, da despesa com pessoal e encargos, total e por Poder, em percentual da receita corrente e da receita corrente líquida, tal como definida na LRF.

Metas de resultados fiscais

Desde 1999 a meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social consta de lei, seja a orçamentária, seja a de suas diretrizes. Na LDO/2000, essa meta de resultado constou como percentagem do PIB. O principal problema nesse caso é que o dado oficial sobre o Produto de um determinado ano só é oficialmente divulgado no segundo semestre do ano seguinte, e certamente não deveria servir de indicador para fins de cobrança de princípios de boa gestão fiscal.

O Projeto de LDO encaminhado ao Congresso foi menos claro do que o desejável quanto à meta para 2001, remetendo a questão para o Anexo de Metas Fiscais. Desse Anexo constam diversos agregados fiscais, expressos em valores correntes, constantes e em proporção do PIB. Pareceu-nos que a questão demandava mais precisão. Impunha-se escolher o resultado com que se comprometeria o governo federal, e para tanto trouxemos para o corpo da lei a meta de superávit primário (art. 18).

No decorrer de nossa apreciação do Projeto foi esclarecido que, para a União, incluindo também suas empresas estatais, caberia em 2001 apurar superávit primário de 2,7% do PIB, do total de 3,25% do PIB para todo o setor público. Essa informação não estava explícita no Anexo. Nele sabia-se apenas que, para os orçamentos fiscal e da seguridade, estava prevista meta de resultado primário (receita menos despesa, exclusive juros) de R\$ 33.810,9 milhões a preços correntes de 2001, equivalentes a 2,6% do PIB.

Outro fato novo foi a edição da Medida Provisória nº 2.030-30, que alterou a LDO de 2000 (Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999). O artigo 18 desta, que originalmente fixava o superávit primário em 2,7% do PIB, passou a vigorar da seguinte forma: “A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2000 deverão levar em conta a obtenção de um superávit primário de, no mínimo, R\$ 30.500.000.000,00 (trinta bilhões e quinhentos milhões de reais) nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e das empresas estatais federais.” Assim, um excedente maior na execução do programa de dispêndio das estatais federais em 2000 está podendo compensar o resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade social e reduzir a necessidade de contingenciamento. Por esta mesma razão, dando maior flexibilidade na execução de 2001, é que estamos propondo redação do art. 18, § 1º, em que se permite a compensação entre os superávits nas duas esferas.

Auditoria e custos de obras públicas

Restabelecemos vários dispositivos voltados para o controle do custo das obras federais ou realizadas com recursos transferidos pela União, que faziam parte da LDO/2000 e não foram contemplados no PLDO/2001, a exemplo do art. 8º, § 6º, que determina o envio à CMPOF de

relação de obras, com valor superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), contendo as seguintes informações:

- (a) o objeto ou etapa da obra;
- (b) estágio em que se encontra;
- (c) cronograma físico-financeiro para a conclusão; e
- (d) etapas a serem executadas com as dotações consignadas.

Dessa maneira, no decorrer do processo orçamentário, será possível tomar decisões com base em informações atualizadas sobre as obras, o que servirá para resguardar o princípio da economicidade dos recursos orçamentários, prevenindo gestões irregulares e a proliferação de obras inacabadas.

Outro dispositivo restabelecido, o art. 67, determina que os custos unitários de obras executadas com recursos dos orçamentos da União, relativas à construção de prédios públicos, saneamento básico e pavimentação, não poderão ser superiores ao valor do Custo Unitário Básico – CUB - por m², divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção, de cada Unidade da Federação, acrescido de até 30% (trinta por cento) para cobrir itens não previstos no CUB (elaboração de projeto, elevadores, entre outros). Fora disso, somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os respectivos custos superar aqueles limites.

Por sua vez, o PLDO/2001 não trouxe a determinação contida na LDO/2000 para que o TCU encaminhasse informações à CMPOF sobre o andamento de obras com indícios de irregularidades em sua gestão, bem como as informações gerenciais de execução física e financeira das obras de maior vulto do governo federal. Propomos a inclusão do art. 86, que determina o envio de tais informações à Comissão Mista, com alguns aprimoramentos em relação ao ano anterior, no sentido de identificar, dentro de cada rubrica, a etapa, subtrecho ou parcela da obra licitada, com seus respectivos contratos, além de ampliar o número de empreendimentos fiscalizados.

Publicidade da peça orçamentária

Cientes da importância que a matéria orçamentária tem para a sociedade, incorporamos ao Substitutivo (art. 17) determinações no sentido de que sejam divulgadas na Internet informações relativas à elaboração do projeto de lei orçamentária, o parecer preliminar, os relatórios setoriais e final, o parecer da CMPOF e a lei orçamentária anual sancionada. Buscamos, assim, ampliar a transparência de todo o processo.

Autonomia financeira e orçamentária dos Poderes

Com o objetivo de tornar claro que os limites para outras despesas correntes e de capital para 2001, de que tradicionalmente trata a LDO, referem-se à proposta, e não à execução, demos nova redação ao art. 18 do PLDO/2001 (novo art. 20), incorporando a expressão "...para efeito de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias...".

No art. 77, § 1º, é assegurada a tempestividade do envio ao Congresso dos créditos adicionais solicitados pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público inclusive determinando a motivação do indeferimento dos pleitos formulados.

Asseguramos, também, referencial para a elaboração das propostas relativas às despesas com pessoal e encargos dos Poderes, que terá como base a folha de pagamento de abril do corrente exercício, com os ajustes técnicos necessários.

Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

A Constituição prevê que iniciativas visando a alterar as despesas com pessoal devem estar contidas na LDO e contar com dotação no orçamento. A LRF exige, adicionalmente, lei específica. Essas despesas são parte integrante das despesas obrigatórias de caráter continuado. De acordo com a Lei Complementar nº 101, de 2000, seu aumento, com exceção de reajuste geral, depende da previsão de existência de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado na lei de diretrizes orçamentárias.

O PLDO/2001 afirma, no Anexo de Metas Fiscais, que a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para 2001, que inclui gastos com pessoal, é nula.

Suprimimos essa menção, por julgá-la precipitada, e incumbimos o Poder Executivo de prover nova estimativa dessa margem, que acompanhará o projeto de lei orçamentária. As informações econômicas mais recentes indicam a possibilidade de crescimento econômico e conseqüente aumento de receita para o ano vindouro. No art. 74, determinamos que o projeto de lei orçamentária deverá conter a estimativa da margem de expansão, indicando a parcela dessa margem que poderá atender a eventual aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, que estará incorporado na proposta orçamentária.

Ao mesmo tempo, para não inviabilizar desde logo, possíveis reajustes na área de pessoal, abrimos, em nosso Substitutivo, no art. 61, a hipótese de aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título que se fizerem necessárias, desde que demonstradas também em anexo específico do projeto de lei orçamentária.

Precatórios

O projeto de lei manteve a exigência de que cópia da relação completa dos precatórios incluídos na lei orçamentária seja encaminhada, para fins de verificação, à Comissão Mista. Para facilitar os trabalhos de análise, estabelecemos que as informações serão encaminhadas em meio eletrônico, na forma de banco de dados. Ademais, passamos a exigir que seja especificada a data do trânsito em julgado, de modo que não paire dúvida sobre os precatórios incluídos.

Subvenções Sociais e Auxílios

Em decorrência do disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que estabeleceu maior rigor nas transferências de recursos públicos ao setor privado, acrescentamos, ao Substitutivo, o artigo 32, esclarecendo que a autorização específica prevista na citada lei complementar será exigida apenas quando da execução das dotações relativas às subvenções sociais e aos auxílios. Procuramos, assim, assegurar a inclusão, na proposta orçamentária para 2001, de dotações destinadas a auxílios e subvenções sociais. Enquanto isso, deverão ser providenciadas, quando não existentes, as leis específicas, estabelecendo as finalidades possíveis de transferências, necessárias para resguardar a destinação desse tipo de recursos públicos ao setor privado.

Reserva de Contingência

No que se refere à reserva de contingência, o PLDO/2001 inovou ao prever uma reserva de contingência única (tradicionalmente havia uma para o orçamento fiscal e outra para o orçamento da seguridade social) sob o argumento de que assim o foi tratado no art. 5º, III da LRF. Mantivemos a simplificação proposta, assegurando, no novo art. 33, que a reserva será constituída com recursos exclusivamente do orçamento fiscal. Dessa forma, garantimos que não haverá

transferência de recursos da seguridade social para o fiscal. Além do mais, com o intuito de assegurar participação mais ativa do Legislativo na definição da programação orçamentária, estamos definindo que o valor da reserva no projeto seja superior ao fixado na lei.

Autorizamos, ainda, no §2º do novo art. 33, a formação de saldos de receitas sem a correspondente programação pelos fundos e pelas entidades da administração indireta federal com vistas ao atingimento do resultado primário fixado no art. 18, facultando a formação de reserva nos mesmos termos já adotados pelo Congresso Nacional no orçamento de 2000 (reserva nos termos do art. 166, § 8º da Constituição).

Orçamento da seguridade social

O PLDO/2001 não dispôs sobre o orçamento da seguridade social. Em atendimento às diversas emendas apresentadas, para suprir essa lacuna, reintroduzimos artigo que define claramente o que deverá constar desse orçamento, como também regra que submete às despesas com ações e serviços públicos de saúde e de assistência social ao princípio da descentralização.

É preciso salientar que o orçamento da seguridade social representa uma conquista da Constituição de 1988, ao colocar sob proteção especial as despesas com saúde, previdência e assistência. Nesse sentido, as receitas da seguridade social foram estruturadas de forma sólida, contando com o universo das contribuições sociais, sem prejuízo de transferências de recursos do orçamento fiscal. O Substitutivo enumera e deixa claro quais as fontes de custeio da seguridade social.

Paralelamente, determinamos que os recursos da reserva de contingência (que podem ser usados para cobrir despesas imprevisíveis do orçamento fiscal ou da seguridade) sejam constituídos apenas de receitas e fontes fiscais, o que favorece a transferência de recursos tributários da esfera fiscal para a seguridade.

Preservação dos gastos sociais

Incluímos dispositivo, existente na LDO anterior, que garante a aplicação de recursos para as ações e serviços de saúde em, no mínimo, o montante fixado na lei orçamentária de 2000. Adicionalmente, incorporamos ao Substitutivo que a lei para 2001 destinará os recursos necessários para a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e do programa de renda mínima de que trata a Lei nº 9.533/97.

Agências financeiras oficiais de fomento

O PLDO/2001 retirou a exigência da publicação da execução regionalizada dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências financeiras oficiais de fomento. Como tal demonstrativo é essencial para a verificação da distribuição regional desses vultosos recursos e de forma a permitir ao Congresso acompanhar os importantes aportes de recursos hoje efetuados pelas agências oficiais de fomento, optamos por reincluí-lo no art. 64.

Limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento)

A Lei Complementar nº 101, de 2000, atribuiu à LDO a prerrogativa de fixar critérios e condições para a necessidade de eventuais limitações no empenho e na movimentação financeira (contingenciamento), durante a execução orçamentária.

Conforme consta do art. 69 de nosso Substitutivo, exigimos que os contingenciamentos sejam acompanhados de memória de cálculo, contendo as premissas e a justificação do ato. O Poder Executivo demonstrará, perante o Congresso Nacional, em relatório próprio, a necessidade de se limitar despesas orçamentárias.

Determinamos, outrossim a necessidade de limitação em percentuais diferenciados em cada grupo de natureza de despesa, repartidos de forma proporcional para todos os Poderes.

As despesas que constituem obrigação legal e constitucional da União, por sua vez, não estão sujeitas ao contingenciamento, nos termos do § 2º do art. 9º Lei Complementar nº 101, de 2000. Cumpre salientar que, nos termos do §1º dessa Lei, caso houver restabelecimento da receita prevista, haverá recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados, de forma proporcional às reduções efetivadas.

Finalmente, registre-se que ao PLDO/2001 foram apresentadas 2.253 emendas. Entretanto, o número total de emendas que receberam parecer alcançou 2.266, porque algumas foram desdobradas, devido, por exemplo, à existência de mais de uma proposição no mesmo formulário. Deste total, 1.448 referem-se a emendas ao texto e ao Anexo de Metas Fiscais e 818, ao Anexo de Metas e Prioridades. Das emendas ao texto e Anexo de Metas Fiscais, 282 foram consideradas aprovadas, 358 foram aprovadas parcialmente, e 808 foram rejeitadas. Das emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, 148 foram consideradas aprovadas, 132 foram aprovadas parcialmente, e 538 foram rejeitadas.

Os pareceres as emendas estão apresentados de forma resumida em anexo. Os pareceres com justificativas e demais detalhes técnicos estão à disposição dos interessados na Secretaria da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização.

II. VOTO DO RELATOR

Alicerçados nas razões e argumentos expendidos em nosso Relatório, somos pela aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001 (Projeto de Lei nº 1, de 2000 - CN), na forma do Substitutivo que submetemos à elevada consideração dos Senhores Parlamentares.

Sala da Comissão, em 23 de junho de 2000.

Deputado Sérgio Guerra

RELATOR