



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2001-CN – PLDO 2002

PARECER Nº , DE 2001 - CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre o Projeto de Lei nº 4, de 2001–CN, que “Dispõe sobre as **diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2002** e dá outras providências.”

Autor: Poder Executivo

Relatora: Deputada **LÚCIA VÂNIA**

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
ANÁLISE	2
A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00 e o PLDO/2002	3
Metas e Prioridades da Administração Pública Federal	4
Despesas obrigatórias de duração continuada e o contingenciamento	5
Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado	6
Obras a serem incluídas na proposta orçamentária e cujo valor ultrapasse R\$ 2 milhões	9
O superávit primário e seu identificador	9
Precatórios	10
Reserva de Contingência	10
Demonstrativos e Informações Complementares	11
Metas de resultados fiscais	12
Medidas voltadas a assegurar as prerrogativas constitucionais e a autonomia financeira e orçamentária dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.	13
Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado: Subvenções Sociais, Auxílios e Contribuições	14
Transferências voluntárias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios	14
Obrigações antecipadas de gasto com ações específicas – FUNDEF e IRRIGAÇÃO	15
Agências financeiras oficiais de fomento	15
Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	15
Dívida Pública Federal	16
Alterações na Legislação Tributária	16
Programação orçamentária e limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento)	16
Anexo de Metas Fiscais	18
Obras com indícios de irregularidades	20
VOTO DO RELATOR	21

INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 – PLDO/2002, PLN nº 4/2001 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 199/2001 - CN (nº 329, de 11.04.2001, na origem), em cumprimento ao disposto no art. 35, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, e no art. 165, § 2º, da Constituição.

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



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

de apreciação, nos termos do que estabelece a Resolução nº 2/95 - CN, foi-nos atribuída, pelo Excelentíssimo Presidente da CMPOF, Senador Carlos Bezerra, a honrosa tarefa de relatá-lo.

ANÁLISE

A análise do PLDO/2002 teve como pano de fundo a delicada situação econômica pela qual passa a economia brasileira – a par do que ocorre com seus principais parceiros econômicos – e a crise energética, que demonstrou ser urgente a apropriação de investimentos nesse setor.

Procuramos avaliar a proposta apresentada pelo Poder Executivo partindo das disposições constitucionais e legais que regem a matéria, tendo sempre em vista o aprimoramento do texto legal, especialmente no que diz respeito às importantes funções que foram atribuídas à LDO por meio da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Sob tal ótica, 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.

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 9º, prevê que a legislação complementar estabeleça normas de gestão financeira. A LRF, tratou de alguns aspectos relativos às finanças públicas, mas ainda não suplantou a antiga Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, que aguarda sua substituição por uma nova lei complementar.

Enquanto tal lei complementar não é aprovada, a lei de diretrizes orçamentárias, que é sucessivamente aprimorada, tem sido instrumento para a busca de soluções criativas para os problemas ainda não resolvidos pela legislação básica sobre finanças públicas.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu à lei de diretrizes orçamentárias funções importantíssimas no que se refere ao equilíbrio das contas públicas, conforme será visto detalhadamente mais adiante.

A partir dessa realidade e visando ao aprimoramento deste importante instrumento legal, a análise das emendas procurou pautar-se pelo máximo aproveitamento das contribuições oferecidas pelos meus nobres Pares.

As emendas apresentadas ao Projeto, num total de 1.828 emendas, representaram um enorme potencial de aperfeiçoamento.

Ao Anexo de Metas e Prioridades foram apresentadas 959 emendas. Muitas receberam parecer pela aprovação. Outras, porém, não puderam ser acolhidas. Não porque lhes faltassem justa motivação e pertinência, mas porque as limitações orçamentárias que se impõem e as prioridades que se apresentam de forma tão premente, como é o caso das ações de combate à pobreza e dos urgentes investimentos em geração de energia elétrica, impedem que todas aspirações sejam tidas como prioritárias ao mesmo tempo.

O texto legal e seus anexos foram aprimorados por boa parte das 888 emendas a ele apresentadas e que incorporamos em nosso substitutivo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2001-CN – PLDO 2002

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00 e o PLDO/2002

A LRF ampliou em muito as funções da LDO, atribuindo-lhe, adicionalmente às de foro constitucional, competência para tratar das seguintes matérias:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, a);
- b) 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. 4º, I, b);
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, e);
- d) condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f ; art. 26, *caput*);
- e) o estabelecimento do montante e da forma de utilização da reserva de contingência (art. 5º, III);
- f) índice de atualização monetária do principal da dívida mobiliária a ser refinanciada (art. 5º, § 3º);
- g) demonstração do impacto e do custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil – BACEN (art. 7º, § 2º);
- h) estabelecimento da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso (art. 8º, *caput*);
- i) despesas a serem excluídas da aplicação do mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º, § 2º);
- j) critérios para limitação, pelo Poder Executivo, do repasse dos valores financeiros aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, no caso de não ser efetivada a limitação de empenho na hipótese prevista no art. 9º, § 2º (art. 9º, § 3º)¹;
- l) condições para concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária (art. 14, *caput*);
- m) definição de despesa irrelevante para fins de aplicação do art. 16 da LRF (art. 16, § 3º);
- n) definição, facultativa, de limite para a despesa total com pessoal a ser utilizado como parâmetro para repasse de recursos financeiros para esse fim aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público (art. 20, § 5º);
- o) situações excepcionalizadas da vedação de contratação de horas-extras imposta ao Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal houver alcançado o limite prudencial de 95% (art. 22, parágrafo único, inciso V);
- p) exigências para a realização de transferências voluntárias pela União (art. 25, § 1º);
- q) critérios para, primeiramente, alocar recursos para os projetos em andamento e as despesas de manutenção do patrimônio público e, após, incluir novos projetos na lei orçamentária anual e nas de créditos adicionais (art. 45, *caput*).

É preciso consignar que para cumprimento do disposto no art. 45, a LRF determinou, no parágrafo único desse artigo, que o Poder Executivo encaminhe, até a data de envio do PLDO, relatório contendo as informações necessárias ao estabelecimento dos critérios para alocação de recursos entre projetos em andamento, conservação do patrimônio público e novos projetos.

¹ Dispositivo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em recente decisão liminar em apreciação de Ação Direta de Inconstitucionalidade.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

Infelizmente, conforme nos comunicou o Poder Executivo, essas informações, dada a exigüidade de tempo, ainda não puderam ser produzidas, inviabilizando, consequentemente, o estabelecimento de critérios mais específicos.

Ainda em decorrência da LRF, a LDO passou a conter dois novos anexos: o de Metas Fiscais, documento primordial de planejamento fiscal, condicionante da elaboração dos orçamentos; e o de Riscos Fiscais, instrumento de evidenciação de situações que, se concretizadas, implicarão novos gastos ou redução de receitas, com implicações no planejamento e na execução orçamentária. Farão parte do Anexo de Metas Fiscais:

- demonstrativo da evolução do patrimônio líquido;
- demonstrativo da origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- avaliação da situação financeira e atuarial do regime geral de previdência social;
- avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos;
- avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos;
- avaliação da situação financeira e atuarial do fundo de Amparo ao Trabalhador;
- avaliação da situação financeira e atuarial dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita;
- demonstrativo da margem de expansão da despesa obrigatória de caráter continuado , objeto de comentários específicos neste parecer.

O PLDO 2002 tratou de todas essas matérias, umas de forma mais aprofundada, outras menos, conforme o grau de conhecimento e consenso já alcançado sobre elas. Deve-se reconhecer que várias reuniões técnicas (e políticas) serão necessárias para firmar entendimentos quanto ao alcance e operacionalização das novas competências da LDO. Contudo, o prazo requerido para essas discussões transcende em muito o tempo disponível para apreciação do projeto, razão pela qual algumas matérias ainda não tiveram melhor tratamento na LDO

Metas e Prioridades da Administração Pública Federal

A disposição desta Relatoria seria pelo acolhimento, como prioridade, de todas as ações que vão ao encontro das aspirações da população, não fossem as inevitáveis restrições orçamentárias, que qualquer governo enfrenta ao se deparar com tamanha gama de necessidades ainda não supridas, e o fato de que as prioridades elencadas na LDO não se opõem como limitação à programação. As metas ali definidas representam níveis mínimos para os resultados pretendidos e não impedem a realização de ações em outros programas que não estejam contidos no Anexo.

Dessa forma, considerando que foi apresentado um grande número de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, e que o atendimento integral dos pleitos inviabilizaria a finalidade constitucional da LDO de priorizar tão-somente as ações mais relevantes e, considerando também que o projeto de lei já envolve número significativo de prioridades - cerca de 270 ações - esta Relatoria estabeleceu os critérios para seleção das ações a serem incluídas na LDO/2002, explicitados a seguir.

Critérios Gerais :



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

- buscar a aprovação do maior número possível de iniciativas de parlamentares, sem a inclusão de um número excessivo de ações - o que descaracterizaria a finalidade constitucional da LDO de orientar a elaboração do orçamento e de relacionar as prioridades para o exercício seguinte;
- rejeitar as emendas que não indicaram o programa, ou pretenderam a criação de novos (conforme veda o art. 5º da Lei nº 9.989/2000 - PPA 2000/2003);
- rejeitar as emendas que pretenderam a inclusão de ações não previstas no PPA ou no Orçamento (conforme dispõe o art. 7º, parágrafo único da Lei nº 9.989/2000 - PPA 2000/2003);
- rejeitar as emendas que pretenderam a ampliação de metas de ações já previstas no PLDO, salvo exceções com grande demanda nos orçamentos, como saneamento e habitação;
- rejeitar as emendas que pretenderam priorizar ações com localização determinada – a nível de subtítulo – salvo as áreas que exigem tal nível de especificação, como irrigação, transportes, infra-estrutura e energia.

Critérios Específicos :

- priorizar o atendimento de emendas na área de infra-estrutura, transportes e irrigação, cujo objeto seja considerado essencial para desenvolvimento nacional.
- dar ênfase às ações específicas na área de assistência social, mormente ao que toca ao combate à exploração sexual e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Critérios de Uniformização :

- ajustar, dentre as emendas aprovadas, programas, projetos e ações indicadas, a fim de uniformizá-los aos descritores já utilizados nos orçamentos e no Plano Plurianual;
- ajustar, dentre as emendas aprovadas, produto, metas e unidade de medida indicados, a fim de compatibilizá-los aos indicadores utilizados nos orçamentos e no Plano Plurianual.

Despesas obrigatórias de duração continuada e o contingenciamento

A LRF introduziu na Administração Pública o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, assim definida no art. 17 da LRF: “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”. Tal categoria de despesa mostra similitude com as despesas “que constituem obrigações constitucionais e legais do ente”, excepcionalizadas de contingenciamento pela LRF em seu art. 9º, § 2º.

Trata-se de conceito novo e cuja interpretação padece de construção mais consistente. Assim, a LDO 2001 (Lei nº 9.995, de 25/07/2000) determinou, no art. 8º, § 3º, inciso XXXV, que o Poder Executivo disponibilizasse, até quinze dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária de 2001, “a relação das ações que constituem despesas obrigatórias de caráter continuado, de que trata o art. 17, da Lei Complementar no 101, de 2000”.

Tal relação foi efetivamente encaminhada na proposta orçamentária para 2001 e, com algumas exclusões, constou do texto da lei orçamentária para 2001, Lei nº 10.171, de 05.01.01, nos seguintes termos “Art. 12. As ações do Quadro III, anexo a esta lei, contendo a relação de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da LRF, constituem obrigações legais para fins de aplicação do disposto no § 2º, art. 9º da LRF.” O dispositivo foi vetado sob o argumento de ser matéria estranha à lei orçamentária, o que não ocorre na LDO.

Foram apresentadas emendas no sentido da inclusão na LDO/2002 da mesma relação constante da lei orçamentária para 2001. Entendemos que a discriminação detalhada das despesas



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

obrigatórias continuadas na LDO/2002, como previsto no art. 2º, § 2º, do substitutivo, contribuirá para delimitar tal categoria de programação. Por seu caráter cogente de gasto, foi por nós excepcionalizada de possíveis contingenciamentos ao longo da execução orçamentária e financeira de 2002, art. 64 do PLDO/2002.

A relação em apreço se mostra necessária não só para balizar o contingenciamento mas, principalmente, para definir aquelas ações absorverão a margem de expansão das despesas obrigatórias continuadas, seja em decorrência da criação ou do aumento de despesa. Para tanto fica facultado ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão a inclusão de ações dessa natureza na relação.

Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

Esse conceito ainda não está suficientemente compreendido, cabendo-nos, pois, primeiramente empreender uma análise da finalidade do estabelecimento de uma margem de expansão para despesas obrigatórias de caráter continuado.

A origem e o fundamento da margem de expansão era o inciso III do art. 4º da LRF, que estabelecia ser atribuição da LDO definir limites e condições para a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado referidas no art. 17, elaborando-se um demonstrativo para esse fim, a ser incluído no Anexo de Metas Fiscais :

Art. 4º. " A Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

III – definirá limites e condições para a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado referidas no art. 17;

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado"

O inciso III do art. 4º, incluído pelo Congresso Nacional durante a tramitação da LRF, foi vetado² provavelmente porque sua motivação não foi adequadamente compreendida.

No entanto, o dispositivo que previa a elaboração de demonstrativo da margem de expansão(art. 4º, § 2º, V) não foi vetado, e daí deriva a obrigatoriedade de sua apresentação. Portanto, a finalidade dessa margem há de ser melhor esclarecida, haja vista que, por força do veto oposto, não mais está consignada na lei complementar a atribuição de a LDO impor limites e condições para expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Essa margem de expansão está relacionada essencialmente às exigências formuladas no artigo 17 da LRF para criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC): o ato que criar ou aumentar despesas dessa natureza deverá estar acompanhado de comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas e os efeitos financeiros do ato deverá ser compensado por aumento permanente de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, criação ou majoração de tributos e contribuições) ou redução permanente de despesa.

Como a LRF, no art. 17, exige que essas despesas sejam compensadas, a margem de expansão deve, obrigatoriamente, se basear em previsões de aumentos permanentes de receitas e

² Razões do veto: " o art. 17 do projeto de lei complementar já estabelece as regras para a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Por outro lado, se as despesas já foram legalmente definidas como obrigatórias, não há de se estabelecer limites e condições para sua expansão. Portanto, em face da contradição que apresenta a redação do dispositivo em questão, sugere-se oposição de veto, por contrariar o interesse público".



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2001-CN – PLDO 2002

em medidas de redução permanente de despesa. Não poderá haver margem de expansão sem previsão de ocorrência de pelo menos uma dessas hipóteses.

No ano passado, no projeto de LDO/2001, o Poder Executivo apresentou demonstrativo indicando que a margem de expansão seria nula. Ou seja, não poderiam ser previstos no orçamento criação ou aumentos de despesas obrigatórias por novos atos normativos, nessas incluídas contratações, aumentos e readequação de carreiras de servidores e aumentos reais de benefícios previdenciários. O Congresso rejeitou tal proposta e determinou, na LDO (Lei nº 9.995, de 2000) que o projeto de lei orçamentária anual viesse acompanhado de novo demonstrativo.

A rigidez quanto às exigências de fontes de compensação aceitáveis (aumento de receita permanente e redução permanente de despesa) para aumentos das DOCC levou o Poder Executivo, na apresentação do PLOA 2000, a flexibilizar a interpretação da expressão “ampliação da base de cálculo” no sentido de passar a considerar compreendido nesse conceito o acréscimo real de receita derivado do crescimento real do PIB ³.

Deixadas de lado as críticas que se pode fazer a essa interpretação sob o ponto de vista dos conceitos e do entendimento doutrinário sobre a matéria explícitos e implícitos na legislação tributária, detemo-nos na avaliação de sua repercussão.

Uma vez entendido “o crescimento real da atividade econômica como um dos fatores determinantes do aumento da base de cálculo, e a receita dele derivada como aumento permanente de receita para fins de demonstração da origem dos recursos para custeio da criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 17, a previsão de crescimento real de receita (deduzidas as transferências constitucionais e legais por repartição de receita) passa a constituir fonte de compensação. Esse montante está designado no demonstrativo como ‘margem de expansão bruta’. Portanto, os atos que criarem ou aumentarem despesas obrigatórias de caráter continuado poderão indicar como compensação essa previsão de receita, mas deverão estar acompanhados das medidas legais que viabilizem a utilização dessa fonte.

Ao ser estabelecida uma margem de expansão com base no aumento de receita derivado do crescimento da economia estar-se-á reservando uma parcela dessa receita para custear a realização de novas despesas obrigatórias. Assim, uma vez incluídas no orçamento até o montante permitido pela margem, as despesas poderão ser executadas, independentemente de implementação de outras medidas de compensação, pois os recursos que as custearão são considerados oriundos de aumento permanente de receitas e o fato de terem sido incluídas nas despesas é suficiente para comprovar que não afetarão as metas fiscais.

Mas essa margem não constitua limite à expansão das DOCC, visto que, se forem apresentadas outras formas de compensação (atos reduzindo despesas permanentes ou majorando tributos e contribuições), despesas obrigatórias poderão ser criadas ou aumentadas em

³ “A estimativa de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de não haver uma definição específica deste conceito na referida Lei, seu art. 17, ao tratar da criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, traz elementos à compreensão da natureza do problema. Nesse artigo, exige-se como requisito, para a efetivação desse grupo de despesas, a compensação pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, onde aumento permanente de receita é aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. **Entende-se como conceito de base de cálculo a grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplica uma alíquota para obter o montante tributário a ser arrecadado. Assim, o crescimento real da atividade econômica é um dos fatores determinantes do aumento da base de cálculo da arrecadação tributária.**”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

valor superior ao definido no demonstrativo. Contudo, sem dúvida alguma, ela é um forte instrumento de controle prévio, viabilizando ou restringindo a expansão de despesas de pessoal, de benefícios previdenciários, entre outras despesas obrigatórias de caráter continuado, cujo rol deverá constar em anexo à LDO.

Nesse ponto se evidencia talvez a função mais importante da margem de expansão: controlar no processo orçamentário o crescimento das despesas obrigatórias dentro de um processo planejado, transparente, conjunto e coerente de fixação de metas fiscais, previsão de expansão de gastos com pessoal, previdenciários, entre outros, estimativa de renúncia de receitas e análise de equilíbrio entre gastos obrigatórios e gastos discricionários.

Sem pretendermos neste parecer estabelecer definitivamente novas terminologias (até mesmo porque o assunto ainda merece discussão aprofundada), efetuamos correções que nos pareceram pertinentes. O montante no demonstrativo denominado “margem de expansão bruta”, foi designado como “Previsão de aumento real de arrecadação”. Deduzidas desse montante as transferências aos Estados e Municípios por repartição constitucional ou legal de receitas, obtemos a “margem de expansão bruta”.

Tendo em vista a remissão da matéria em apreço, propomos a supressão das deduções constantes do demonstrativo (salário-mínimo, militares e outras).

As alterações efetuadas estão demonstradas no quadro abaixo:

MARGEM DE EXPANSÃO EM 2002 DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE DURAÇÃO CONTINUADA		
DEMONSTRATIVO do PROJETO DO SALDO DA MARGEM DE EXPANSÃO 2002	DEMONSTRATIVO PROPOSTO MARGEM DE EXPANSÃO BRUTA PARA 2002	R\$ milhões
1. Margem Bruta	Previsão de aumento real de arrecadação	8.317
2. Transferências constitucionais	(-) Transferências constitucionais	1.837
3. Margem Líquida (1-2)	(=) Margem de expansão bruta	6.480
4. Despesas	-	
Salário Mínimo	-	
Militares	-	
Outros	-	
5. Saldo Líquido (3-4)	-	

Essa “margem bruta” poderá ser alocada total ou parcialmente para criação e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Aqui reside exatamente o principal papel da LDO quanto à margem de expansão: defini-la. No processo de definição, deve-se levar em consideração que parte do acréscimo real de receita derivado do crescimento da economia será destinada a investimentos, ao crescimento real das despesas obrigatórias derivado de legislações anteriores, à geração do superávit primário necessário à manutenção do equilíbrio fiscal, entre outras possíveis alocações, bem como que proporção do orçamento está sendo comprometida com despesas obrigatórias, que restringem as demais ações estatais.

Nesse ano, a discussão sobre essa questão avançou, mas, em virtude de se tratar de mecanismo novo, e ainda pouco conhecido, para alocação de recursos, não se pôde aprofundar o debate de forma ampla sobre a finalidade e os critérios para a fixação da margem de expansão na LDO. O montante consignado no quadro estará disponível para alocação em ações envolvendo criação ou aumento de despesas obrigatórias e será objeto de repartição entre os Poderes e o Ministério Público no processo de consolidação das propostas orçamentárias conduzido pelo Poder Executivo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

Propomos que o PLOA seja acompanhado de demonstrativo atualizado da margem de expansão bruta e de outro discriminando as ações onde os recursos que compuseram a margem foram alocados, de forma compatível com o Anexo de despesas obrigatórias de caráter continuado previsto no art. 2º, § 2º do substitutivo e com o Anexo de alterações com pessoal previsto no art. 59 do substitutivo.

É fundamental registrar que a base de cálculo a partir da qual é definida a margem de expansão não é constituída unicamente pela previsão de acréscimo real de receita decorrente do crescimento real da atividade econômica. Nela podem, e devem, ser incluídas outras receitas cujo crescimento guarde relação com a elevação do PIB, e recursos oriundos de atos que reduzam despesas permanentes, que elevem alíquotas, criem ou majorem ou ampliem a base de cálculo de tributos e contribuições (administrados pela SRF e outros). Por essa razão, foi incorporada ao projeto emenda prevendo que a atualização do demonstrativo considere essas hipóteses.

Com essas modificações e observações avançamos no entendimento e na aplicação do conceito de margem de expansão, importante instrumento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal para planejamento e controle desse grupo de despesas que profundo impacto provoca a médio e longo prazos nos orçamentos da União.

Obras a serem incluídas na proposta orçamentária e cujo valor ultrapasse R\$ 2 milhões

Preocupados com a fiscalização e acompanhamento das obras mais relevantes e que venham a compor a proposta orçamentária para 2002 propomos aprimoramentos na relação das obras cujo valor ultrapasse R\$ 2.000.000,00.

Assim, incluímos a estimativa do período de 2002 a 2003, nos termos do art. 16 da LRF, tal determinação é importante para se analisar a consistência da proposta, inclusive a luz do que dispõe o art. 16 da LRF, que exige a compatibilidade das despesas com os exercícios seguintes.

Vinculamos as obras à observância dos custos, em termos do CUB, como definido no art. 63 do PLDO/2002. Finalmente, propomos que a falta de encaminhamento das informações em comento exclua a obra do rol de ações do Anexo de Metas e Prioridades, inclusive para fins de sua inclusão no rol de despesas condicionadas à posterior regularização, § 7º do art. 80 do PLDO/2002.

O superávit primário e seu identificador

Com a crescente relevância que vem sendo dada ao parâmetro do resultado primário, decorrente de sua eleição como indicativo da saúde financeira do Estado, já incorporado pela LRF, art. 9º, e por sucessivas LDOs. Faz-se necessária a precisa identificação da natureza do gasto e de seu financiamento, se financeiros ou primários (não financeiro). Tal indicador já foi adotado como faculdade pela LDO/2001 e se transformou em identificador de resultado primário para a despesa na programação de trabalho da lei orçamentária para 2001 (coluna RP). Agora propõe-se que no projeto de lei orçamentária para 2002 venha como identificador não só da despesa como também da receita.

No mesmo sentido, propomos que, no art 8º do PLDO/2002, o demonstrativo dos resultados primário e nominal do governo central, implícitos na lei orçamentária, deva fazer parte da mesma, como anexo. Tal demonstrativo conterá as receitas e despesas, primárias e financeiras, de acordo com a metodologia apresentada.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

Precatórios

A Emenda Constitucional n° 30, de 13.09.00, alterou profundamente o processo de execução contra a Fazenda Pública, como previsto no art. 100 da Constituição, exigindo desta Relatoria alterações nos arts. 7° e 22 do PLDO/2002, que disciplinam a matéria. Para tanto, levamos em consideração as emendas apresentadas e a colaboração de órgãos do Poder Judiciário, que colaboraram com o aprimoramento da projeto.

A exigência da data do ajuizamento da ação originária restringir-se somente quando o processo tiver ingressado após 31.12.99, deve-se ao fato dessa informação somente ser relevante para distinguir as ações que devem ser parceladas, art. 78, do ADCT, introduzido pela EC n° 30/00, quando anteriores a tal data e as não parceláveis, quando posteriores.

A fixação no § 4°, I, do valor mínimo de cada parcela, que não poderá ser inferior ao valor de R\$ 5.181, excetuando o resíduo, se houver, objetiva dar tratamento isonômico aos credores da Fazenda e reduzindo os custos de processamento dos precatórios, sem aumentar excessivamente os gastos.

Ainda nesse sentido, mantivemos o limite para precatórios de pequeno valor previsto no PLDO/2002, ainda que sabedores da existência do PL n° 3999-A/01, do Poder Executivo, art. 17, que fixa para os juizados de pequenas causas o valor de sessenta salários mínimos e que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados. Prevendo sua aprovação ainda sob a égide da LDO/2002 prevê-se que o valor previsto no art. 22 possa vir a ser substituído por outro que vier a ser definido em lei.

O art. 100, § 3°, da Constituição, retirou do instituto do precatório a execução de pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor e que deva a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal pagar em virtude de sentença judicial transitada em julgado. Para a normatização do pagamento de tais débitos incluímos parágrafo nos arts. 7° e 22 identificando especificamente tais despesas, que ficarão a cargo dos Tribunais a que estejam vinculados os juízos de primeiro grau, responsáveis pelo pagamento.

O índice a ser aplicado na atualização dos precatórios no momento do pagamento, outra inovação introduzida pela EC n° 30, foi alterado do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, para o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - série Especial (IPCA-E), divulgado pelo IBGE, e previsto na Lei n° 8.383/91 como índice para o cálculo da UFIR. O IPCA-E foi utilizado para correção dos precatórios, como índice oficial de atualização até 2000.

A introdução do § 7°, do art. 22 do PLDO, prevendo que para fins de identificação do beneficiário, poderá ser considerado o primeiro autor de cada processo, exceto nas ações de que trata o § 3° deste artigo, destina-se àquelas ações plúrimas onde por vezes estão presentes no polo ativo do processo milhares de beneficiários, em especial quando se trata de pleito de servidores públicos.

A flexibilização, no § 3°, da exigência de constar dos autos dos processos de desapropriação de imóvel residencial do credor, da comprovação de ser imóvel único à época da imissão na posse, deve-se ao fato de não ser disponível tal informação nos processos de precatórios anteriores a 2001.

Reserva de Contingência

No que diz respeito à reserva de contingência – prevista no art. 5°, inciso III, da LRF –, procuramos garantir que esta não utilizasse recursos do orçamento da seguridade social, mantendo a determinação de que a reserva seja constituída exclusivamente por recursos da esfera fiscal do orçamento.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2001-CN – PLDO 2002

Pelo texto do substitutivo, o projeto de lei do orçamento deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional com uma reserva no valor correspondente a dois por cento da receita corrente líquida. Dessa forma, o Congresso Nacional poderá fazer frente à necessidade de alocação de recursos para o atendimento das demandas que serão objeto de análise pelo Poder Legislativo, devendo remanescer na lei orçamentária uma dotação correspondente a um por cento da receita corrente líquida na reserva de contingência.

Nos termos do § 2º do art. 32 do substitutivo, os recursos que serão objeto de realocação por parte do Congresso deverão ser considerados como despesa primária para efeito do cálculo do resultado fiscal, ou seja, não devem ser computados como superávit, pois sua alocação em regra destina-se a despesas primárias.

Demonstrativos e Informações Complementares

O Capítulo II do PLDO/2002 – Da Estrutura e Organização dos Orçamentos – estabelece, em seu art. 8º, os elementos constitutivos do projeto de lei orçamentária: I - texto da lei, II - quadros orçamentários consolidados, III - anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, IV - anexo do orçamento de investimento, e V - discriminação da legislação da receita e da despesa. No substitutivo foi acrescentado o inciso VI – “relação das ações que constituem despesas obrigatórias de caráter continuado, de que trata o art. 17, da Lei Complementar nº 101, de 2000”.

Os quadros orçamentários, a que se refere o inciso II, são enumerados no § 1º do art. 8º. No substitutivo foi acrescentado o inciso XV: - “demonstrativo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à lei orçamentária, nos termos do § 1º do art. 8º”.

As informações complementares constarão de Anexo específico, conforme estabelece o § 3º do art. 8º, que serão encaminhadas até quinze dias após o envio do projeto de lei orçamentária. Esse anexo é uma inovação do PLDO/2002, que objetiva tornar o texto da lei menos extenso e maçante, e justifica-se pelo crescimento do volume de informações complementares ao longo dos últimos anos.

No que se refere ao prazo de encaminhamento, entendemos que parte das informações complementares poderiam ser encaminhadas juntamente com a proposta orçamentária. Algumas dessas informações certamente já estão disponíveis, quando da sua elaboração, e agilizariam os trabalhos da Comissão Mista de Orçamento. Cabe lembrar que, a exemplo do que ocorreu em 2000, o projeto de lei orçamentária deverá ser sancionado até 31 de dezembro de 2001.

O Anexo de Informações Complementares ao PLDO/2002 foi objeto de 42 emendas. Grande parte dessas emendas objetivava introduzir demonstrativos já existentes nas informações complementares, nos quadros orçamentários consolidados ou, ainda, passíveis de serem obtidos a partir da base de dados encaminhada; tais emendas foram consideradas aprovadas na forma do substitutivo. Já outras emendas solicitavam informações que não deveriam constar da LDO, e sim de pedido de informações ao Poder Executivo; tais emendas foram rejeitas.

As emendas aprovadas foram aquelas que recuperavam a redação da LDO/2001, de forma a evitar perda de informações, ou solicitavam novas informações consideradas necessárias para a análise da proposta orçamentária. A orientação da Relatoria foi a de acrescentar o mínimo possível de novos demonstrativos, de forma a evitar aumento ainda maior do volume de informações constantes do Anexo. As novas informações agregadas ao Anexo foram as seguintes:

- discriminação dos recursos destinados aos Programas "Comunidade Solidária", "Avança Brasil", "Rede de Proteção Social" e "Projeto Alvorada";
- informações sobre pessoas contratadas para desenvolver projetos junto ao Governo por Organismos Internacionais, sendo que no recente Decreto, nº 3.751, de 15.02.01, o Poder



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

Executivo determinou a adoção de procedimentos a serem observados para fins de gestão de projetos no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais;

- informações sobre as contrapartidas constantes da proposta orçamentária;
- evolução do estoque e da arrecadação da Dívida Ativa da União;
- informações acerca das dotações destinadas a entidades privadas a título de subvenções, auxílios ou contribuições;
- evolução do resultado primário das principais empresas estatais federais nos últimos três anos e a estimativa para 2001 e 2002.

Esclarecemos que o § 10 do at. 8º, que trata da renúncia fiscal das contribuições do Regime Geral da Previdência foi realocado em seu inteiro teor para ser incluído no inciso VIII do Anexo de Informações Complementares.

Metas de resultados fiscais

Nosso substitutivo é coerente com a meta de superávit primário de 3% do Produto Interno Bruto – PIB – para o setor público consolidado, a ser atingido em 2002. Desse resultado positivo, a contribuição de estados e municípios é estimada em 0,6% do PIB.

Estamos mantendo em nosso substitutivo (art. 18) o resultado primário fixado no projeto, que cabe à União, de 2,4% do PIB, sendo R\$ 26.408,7 milhões (2% do PIB) do orçamento fiscal e da seguridade social, conforme consta do Anexo de Metas Fiscais, e R\$ 5.281,7 milhões (0,4% do PIB), do Programa de Dispendios Globais (PDG) das empresas estatais federais.

Ampliamos, também em nosso substitutivo, a comunicação entre esses resultados, prevendo que as duas metas se possam compensar reciprocamente. Com isso, abrimos a possibilidade de que, desde que mantido o compromisso global com o ajuste e com a meta consolidada para o governo federal, o esforço fiscal possa ser calibrado segundo a evolução das finanças públicas. Se o excedente em relação ao valor de referência ocorrer no PDG das empresas estatais, poderá compensar redução equivalente na meta de resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade; e vice versa.

Entendemos que esse dispositivo – exigência de superávit nos dois orçamentos e a regra de compensação – serão elementos fundamentais da equação fiscal em 2002, como está sendo em 2001. Entretanto, para que pudessem constar da LDO, consideramos necessário amplo conhecimento da série histórica (Anexo, “Relação de Informações Complementares”, XXX) e da metodologia de cálculo desse resultado (art. 8º, § 2º, X), que exigimos em nosso substitutivo. Estamos prevendo também o acompanhamento bimestral da execução do PDG e da reprogramação de seus resultados para o exercício (art. 18, § 2º e art. 67, § 3º, V). Nas informações solicitadas, demos destaque às principais empresas e aos gastos com investimentos (Anexo, “Relação de Informações Complementares”, XXX).

Muito se debateu sobre a oportunidade de proceder à revisão do Anexo de Metas Fiscais e, conseqüentemente, dessas metas para 2002. A razão seria poderem estar desatualizadas as projeções macroeconômicas, em decorrência das mudanças recentes no cenário econômico interno. Comentamos esse item com mais detalhe quando analisamos o anexo de metas fiscais. Para que se pudéssemos levar adiante o debate parlamentar, foi também indispensável esmiuçar a questão da estimativa do superávit do PDG das empresas estatais federais para 2002.

Observou-se no decorrer da apreciação do projeto de LDO que o valor mínimo fixado para o resultado primário das estatais em 2002 correspondia à metade do que efetivamente se apurou em 2000 (R\$ 10,2 bilhões) e pouco menos que a mais recente projeção atualizada para 2001 (R\$ 6,1 bilhões). Na LDO de 2001 constou meta mínima de R\$ 1,2 bilhão. Foi-nos esclarecido que o



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

aumento da projeção para 2001 deveu-se principalmente à revisão da estimativa de lucros da Petrobras, diante da tendência à alta da taxa de câmbio e do preço internacional do barril de petróleo. Parte desse ganho foi anulado por perda de arrecadação da parcela do preço específica destinada à amortização do saldo negativo da conta petróleo.

Com o reconhecimento da gravidade da crise energética, o redobrou-se a preocupação com investimentos necessários para enfrentar o problema. Alguns argumentaram que, mantida em 2002 a regra da compensação, haveria pressões no sentido da ampliação do superávit das estatais, de forma a descomprimir as despesas orçamentárias propriamente ditas. Outros entendiam que o excedente do setor produtivo estatal terá que ser menor que o previsto, para que as empresas do setor elétrico aumentem seus investimentos na geração e distribuição de eletricidade. Nosso substitutivo sinaliza a necessidade desses investimentos em diversos dispositivos, a que nos referimos em outro itens deste relatório.

Em relação à meta de superávit das empresas estatais, não foi possível determinar em quanto o superávit inicialmente previsto das estatais será diminuído em 2002, caso o setor elétrico tenha que suportar as perdas decorrentes de menores venda de energia e providenciar a continuidade dos investimentos necessários em infra-estrutura energética.

Entretanto, é preciso lembrar que a maior parte do resultado das estatais advém da PETROBRÁS, cujas receitas se beneficiaram da desvalorização cambial e também do aumento do preço internacional do barril de petróleo. Portanto, é incerta a forma pela qual os recentes acontecimentos na área de energia afetarão o resultado consolidado das estatais.

Por essa razão, flexibilizamos a composição de metas do superávit primário durante o processo de elaboração da proposta orçamentária.

Medidas voltadas a assegurar as prerrogativas constitucionais e a autonomia financeira e orçamentária dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

Asseguramos, no art. 19 do PLDO/2002, que as alterações decorrentes dos créditos adicionais aprovados até 30 de junho de 2001 e relativos ao Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União sejam incluídos nos limites de outras despesas correntes e de capital em 2002, para efeito de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, o conjunto das dotações fixadas na lei orçamentária de 2001.

Introduzimos o § 3º no mesmo artigo disciplinando o aproveitamento da margem de expansão do art. 4º, § 2º, V, da LRF, para fins de compensação de que trata o art. 17, § 2º, da LRF, quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, desde que observadas as restrições ali elencadas.

No art. 39 do PLDO/2002, dois importantes alterações foram procedidas por esta Relatoria para reafirmar as prerrogativas do Congresso Nacional no trato das questões orçamentárias. Inicialmente suprimimos, em atendimento a inúmeras emendas apresentadas, o § 6º, que impedia o aumento do valor global dos projetos de lei de orçamento e de créditos adicionais. Falaciosa a menção ao inciso I do art. 63, e ao § 3º do art. 166, ambos da Constituição, pois o primeiro excepciona expressamente a possibilidade de aumento de despesa por emendas ao orçamento e o segundo prevê a possibilidade do uso de recursos decorrentes da correção de erros ou omissões, e é o que o Congresso Nacional vem procedendo nos últimos anos com razoável grau de parcimônia. Esclarecemos que em grande parte, as reestimativas feitas pelo Congresso Nacional tem sido confirmadas pela execução como demonstra o quadro a seguir:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2001-CN – PLDO 2002

EVOLUÇÃO DA PREVISÃO E DA ARRECADAÇÃO EFETIVA DAS RECEITAS DO TESOURO

em R\$ bilhões

EXERCÍCIO	PROPOSTA	LEI ORÇAMENTÁRIA	EXECUÇÃO	SALDO EM %
2000	A	B	C	C / B
Desdobramento	Proposta	Lei nº 9.969/00	Execução	
Receitas Correntes	237,4	244,7	252,5	3,2
Receitas Tributárias	73,7	77,3	78,7	1,8
Receitas Contribuições	134,6	138	139,7	1,2
1999				
Desdobramento	Proposta	Lei nº 9.789/99	Execução	
Receitas Correntes	204,2	210,7	216,5	2,8
Receitas Tributárias	70,2	63,9	73,4	14,9
Receitas Contribuições	105,8	114,9	112,6	-2,0
1998				
Desdobramento	Proposta	Lei nº 9.598/98	Execução	
Receitas Correntes	192,8	193,1	196,9	2,0
Receitas Tributárias	65,9	65,9	67,4	2,3
Receitas Contribuições	103,3	103,3	93,3	-9,7

Ainda no art. 39, § 7º, incluímos a obrigatoriedade do encaminhamento dos projetos de lei relativos a créditos adicionais solicitados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, com indicação dos recursos compensatórios, exceto os recursos destinados a pessoal e dívida, que deverão ser encaminhados ao Congresso Nacional no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, a contar da data do pedido.

Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado: Subvenções Sociais, Auxílios e Contribuições

Atendendo a diversas emendas, incluiu-se dispositivo por meio do qual passa-se a exigir autorização de lei específica para a alocação de recursos no setor privado a título de contribuições, em conformidade com o que dispõe o art. 26 da LRF.

Com essa medida dá-se às contribuições o mesmo tratamento conferido às subvenções sociais e auxílios – no que tange à exigência de lei específica –, corrigindo-se, assim, lacuna da lei que vinha induzindo o gestor público a se utilizar desmedidamente do instituto “contribuições”, como forma de “driblar” as exigências impostas, particularmente no que diz respeito à concessão de subvenções sociais.

Transferências voluntárias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios

Propomos aprimoramentos no que tange ao disciplinamento das transferências voluntárias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios previsto no art. 33 do PLDO/2002:

- redução das exigências de contrapartida para os municípios de pequeno porte, inciso II, a, I e II;
- aumento da publicidade, via INTERNET, de informações relativas aos convênios, a serem fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas transferências, contendo no mínimo, data da assinatura dos convênios, nome do conveniente, objeto, valor liberado e classificação funcional, programática e econômica do respectivo crédito, § 6º; e



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 4/2001-CN – PLDO 2002

- dispensa das exigências relativas a convênios, §§ 2º, 3º e 4º do art. 33 do PLDO/2002, para as transferências relativas aos programas “Dinheiro Direto na Escola”, “Alimentação Escolar” e “Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos”, todos sob a responsabilidade do Ministério da Educação, § 8º.

Incluimos o novo § 7º no art. 33 do PLDO/2002, com o objetivo de esclarecer os reais limites da proteção conferida no § 3º do art. 25 da LRF, de não serem suspensas as transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social quando Estados, Distrito Federal ou Municípios excederem os limites previstos na própria LRF. Assim, são expressamente listadas ali as hipóteses legais da LRF que não sujeitam a suspensão das transferências voluntárias para os setores já mencionados.

Obrigação antecipada de gasto com ações específicas – FUNDEF e IRRIGAÇÃO

Inúmeras emendas solicitaram a inclusão de dispositivos indicando ou mesmo obrigando o atendimento de despesas em áreas específicas da seguridade social. Reconhecemos o mérito das iniciativas, entretanto, ao par de aprimorarmos o Anexo de Metas e Prioridades, pois ali é que devem ser fixadas as ações julgadas relevantes pelos senhores parlamentares, deixamos ao processo orçamentário propriamente dito a tarefa de otimizar a alocação dos escassos recursos federais. Todavia, recomendamos a inclusão de dispositivo quanto ao FUNDEF e à irrigação (art. 42 do ADCT) por já constarem da LDO/2001 e serem de origem constitucional.

Destacamos, quanto à irrigação, a fixação de critérios técnicos precisos para a avaliação do mandamus constitucional, discriminando expressamente a subfunção 607 – Irrigação como parâmetro para avaliar a observância do art. 42 do ADCT, tanto na elaboração e apreciação da peça orçamentária quanto em sua execução.

Agências financeiras oficiais de fomento

O PLDO/2002 retirou a exigência de o Poder Executivo demonstrar, em audiência pública perante esta Comissão, em abril e setembro, a aderência das aplicações dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento à política estabelecida na LDO. Entendemos, porém que o preceito deve ser mantido no corpo da LDO.

Buscamos aperfeiçoar, ainda, o dispositivo que prescreve a apresentação bimestral de demonstrativo dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências oficiais de fomento, exigindo-se um maior grau de detalhamento das informações, que atualmente são discriminadas apenas por região e setor de atividade, em especial a origem dos recursos aplicados.

Essas exigências coadunam-se com a necessidade de aprimoramento do processo de controle no âmbito do Poder Legislativo, em face da pobreza de informações e determinações alusivas às agências de fomento. O extraordinário poder financeiro deste setor, muitas vezes maior que todo o investimento constante da lei orçamentária anual, não é condizente com as quase nulas intervenções parlamentares por intermédio da LDO.

Consideramos oportuno, ademais, incluir o financiamento de investimentos em geração e transmissão de energia elétrica como prioridade para o BNDES, assim como apoio a programas relativos à eficiência no uso das fontes de energia.

Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

A proposta do Poder Executivo difere muito pouco da LDO/2001 em vigor, tendo sido necessários pequenos ajustes em atenção a emendas apresentadas. Três inovações, contudo, merecem registro:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

- obrigatoriedade de constar do relatório bimestral de execução orçamentária a discriminação das despesas com pessoal e encargos sociais;
- exigência de constar da lei orçamentária anual recursos para a revisão geral de pessoal, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal e
- excepcionalidade para as despesas com pessoal e encargos sociais da Justiça Eleitoral, face à realização de eleições gerais no ano de 2002.

Dívida Pública Federal

Foi alterada a redação do art. 48 do PLDO/2002 para garantir a apresentação de todo o refinanciamento da dívida pública federal, separadamente das demais despesas com o serviço da dívida, e não apenas da parcela em títulos (mobiliária). Foi também incluído parágrafo único definindo o conceito de “refinanciamento da dívida”.

Em razão da tramitação de projeto de lei tratando da questão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, acrescentamos inciso ao art. 51 do PLDO/2002, referente ao rol de autorizações a serem incluídas na lei orçamentária para a emissão de títulos públicos federais. Incluiu-se aquela relativa à eventual participação do Tesouro Nacional no pagamento dos expurgos dos índices de correção do FGTS, ocorridos nos Planos Verão e Collor I, em montante suficiente para atender às determinações legais que regulamentarem o assunto.

Alterações na Legislação Tributária

Tendo em vista o contido na LRF, mantivemos a exigência prevista no PLDO de que o projeto de lei ou a medida provisória somente serão aprovados se atendidas as exigências do artigo 14 da LRF, aplicando tais exigências, também, à concessão de benefícios financeiros, com o intuito de favorecer a manutenção do equilíbrio orçamentário e das metas fiscais vigentes.

Dado que a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do projeto de lei é condição para sua aprovação, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, inserimos na Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 o § 2º ao artigo 60, que contém a determinação para que o Poder Executivo proceda à estimativa desse impacto, ou ofereça subsídios técnicos para realizá-la, no prazo de noventa dias, quando solicitado por órgão colegiado do Poder Legislativo.

Quanto à inclusão na lei orçamentária de estimativa de receitas condicionadas, não obstante as inúmeras emendas apresentadas, mantivemos quase na íntegra a redação da proposta enviada pelo Poder Executivo, por entendermos crucial ao País, especialmente neste momento de incertezas no panorama econômico, a manutenção dos resultados orçamentários constantes no Anexo de Metas Fiscais. Contudo, incluímos no texto do substitutivo o § 5º ao artigo 61, que veda a inclusão no projeto de lei orçamentária para 2002 dos efeitos de propostas de alteração legislativa cujos recursos sejam destinados ao custeio de despesa com pessoal e seus encargos. Essa emenda visa evitar o engessamento do Congresso Nacional na realocação das dotações orçamentárias, tendo em vista as limitações impostas pela Constituição Federal. Além disso, sendo essa modalidade de gasto de natureza inflexível e previsível, faz-se necessário que seja financiada por fontes seguras e certas de receita.

Programação orçamentária e limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento)

Caso seja necessária a limitação do empenho e da movimentação financeira para atingir a meta de resultado primário, nas condições previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, mantivemos a determinação, que já consta da LDO de 2001, que sejam fixados percentuais distintos para “projetos”, e “atividades” e “operações especiais” (art. 67) Rejeitamos diversas



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

emendas que pretendiam um percentual único para o conjunto das dotações atribuídas aos três instrumentos de programação, pois tal tratamento seria prejudicial aos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, cujas dotações para projetos – preponderantemente investimento – são pequenas. A adoção de um percentual único aplicado aos três Poderes preservaria proporcionalmente mais as atividades a cargo do Executivo, que poderia efetuar comodamente seus cortes em despesas de projetos; os demais Poderes, ao contrário, limitariam drasticamente suas atividades, por contarem com pouco investimento por eliminar.

Revigoramos, neste mesmo artigo, dispositivo prevendo a existência de uma relação das despesas que não se incluem no elenco sujeito a limitação, por serem de execução obrigatória. Essa relação acompanhará a lei orçamentária, em prol da transparência.

A LRF autoriza que a LDO preveja outras despesas que ficarão imunes à limitação de empenho e de movimentação financeira, mesmo sendo necessário o contingenciamento. Outras despesas, de acordo com nosso substitutivo, também escapam a essa limitação, porém apenas no caso de a receita reestimada na lei orçamentária vier a ser superior ao previsto na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo. São elas, até o limite dos montantes constantes da proposta, as demais despesas com ações vinculadas às funções saúde, educação e assistência social.

Já a limitação de empenho, no que tange a atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, não poderá redundar em montantes disponíveis inferiores aos constantes da proposta orçamentária de 2002, desde que a nova estimativa de receita revista pelo Poder Executivo seja superior àquela estimada na proposta orçamentária.

Em caso de necessidade de impor limites ao orçamento aprovado, cabe ao Executivo informar aos demais o montante com que cada um deve contribuir para o contingenciamento dos gastos em até 23 dias do encerramento do bimestre no qual verificou a insuficiência da receita. Além disso, oferecerá os elementos que permitam demonstrar a procedência da medida.

No mesmo prazo, o Poder Executivo terá encaminhado ao Congresso Nacional, relatório justificando, com memória de cálculo das reestimativas, a necessidade de limitar empenho e movimentação financeira. Em nosso substitutivo, esse relatório foi valorizado e acrescido dos elementos mínimos que permitirão ao Legislativo uma apreciação correta. Deverá conter ainda a revisão das projeções das variáveis macroeconômicas constantes do Anexo de Metas Fiscais; a alteração de despesas de natureza obrigatória; os cálculos e as razões da frustração das receitas, atualizando-se os demonstrativos correspondentes que acompanharam a proposta orçamentária; e a estimativa atualizada do superávit primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos para as empresas que responderem pela variação.

O relatório será apreciado pela Comissão Mista e, caso decorram 15 dias sem pronunciamento conclusivo, será admitido.

Em até 7 dias após o recebimento da informação oriunda do Executivo, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, com base nela, estabelecerão em atos próprios os montantes disponíveis para empenho e movimentação financeira em cada um dos conjuntos de despesas a seu cargo.

Nosso substitutivo também traz inovações a respeito da programação financeira do Poder Executivo (art. 72). O cronograma anual de desembolso contemplará as metas quadrimestrais para o resultado primário e bimestrais de realização de receitas, distinguindo-se as de natureza não financeira das financeiras, com a separação das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal das demais. Exige-se o destaque das receitas resultantes do combate à sonegação e à elisão fiscal, admitindo-se que devam crescer em 2002, e da cobrança administrativa e da dívida ativa.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

Como na LDO de 2001, continua-se a obrigar a fixação de limites bimestrais para a execução de despesas, por órgão do Poder Executivo, e limites mensais de desembolsos, incluindo os restos a pagar, que devem vir segregados, separando-se os recursos do Tesouro dos demais. O referencial para a programação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União continua sendo os duodécimos, exceto no caso das despesas com pessoal, que têm trajetória específica.

Anexo de Metas Fiscais

A proposta de LDO reafirmou o compromisso do governo com o ajuste fiscal. Longamente adiado, o equilíbrio das contas públicas é fundamental para a consolidação da estabilidade macroeconômica. Fundamental porque é elemento-chave para a credibilidade da política econômica, cuja ausência determinou o fracasso de outros planos de estabilização no passado.

O substitutivo que apresento mantém integralmente as metas fiscais propostas pela governo. Superávit primário de R\$ 26,4 bilhões para o governo central e de R\$ 5,3 bilhões para as empresas estatais. Esses valores somados ao que se projeta de superávit para estados e municípios darão ao setor público consolidado superávit primário de 3% do PIB, valor expressivo em qualquer economia.

A princípio, esse valor seria o suficiente para estabilizar a razão entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB), de acordo com os parâmetros macroeconômicos projetados. Não há como deixar de mencionar que há incertezas quanto ao comportamento da taxa de câmbio, de juros, de inflação e de crescimento da economia. Câmbio e juros estão em patamares bem menos favoráveis que os projetados na proposta. Pairam dúvidas quanto à taxa de inflação e de crescimento da economia. O comportamento do cenário internacional e do quadro interno serão importantes, além da capacidade de reação dos gestores da política econômica.

No cenário externo a principal preocupação continua sendo a Argentina, em razão da indefinição do desfecho dos seus problemas. O sucesso da operação de *swap*, alongando o perfil de sua dívida de curto prazo, é um passo importante, embora outras medidas tenham quer tomadas para garantir a solvência daquele país. Nos Estados Unidos, mais uma redução da taxa básica de juros foi boa notícia para a economia mundial, particularmente para o Brasil, favorecendo o financiamento do déficit em conta-corrente.

Internamente, ainda não se tem uma avaliação clara dos impactos da crise energética sobre a economia brasileira. Espera-se queda da taxa de crescimento do PIB em relação ao inicialmente projetado, mas não se conseguiu dimensionar o tamanho dessa queda. Também não está visível a duração da crise. Argumenta-se, que caso as chuvas voltem no segundo semestre de 2001, os problemas estariam superados em 2002, eliminando-se essa restrição ao crescimento. Além disso, o governo programou muitos investimentos em fontes alternativas de energia. A inflação também pode ser afetada, em razão de a demanda agregada reagir mais lentamente que a oferta agregada, pressionando os preços. A elevação da taxa básica de juros na última reunião do Comitê de Política Monetária (1/6/2001) pode contribuir para a reversão das expectativas de aumento de preços e para contenção da demanda.

Ressalte-se que os investimentos adicionais em energia constituirão fonte de pressões sobre as contas públicas, dificultando o atingimento das metas programadas. Somam-se, assim, às pressões pelo reajuste geral de servidores públicos e de se prorrogar a CPMF ou substituí-la. Um caminho é a contenção de investimentos programados em outras áreas, redirecionando-os para a área energética, que se tornou prioritária.

Há óbvias dificuldades na contenção desses investimentos uma vez que o cenário não é o mesmo da proposta inicial. Embora a proposta de LDO não explicitasse, estava implícita expansão das despesas de investimento, em patamar bem superior à média da segunda metade da década



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

de 1990, a exemplo do ocorrido na proposta orçamentária para 2001. No entanto, o ajuste terá que ser feito a fim de se evitar um mal maior, que é a perda da credibilidade da política econômica.

Discutiu-se a conveniência de o Congresso alterar o Anexo de Metas Fiscais, em razão das mudanças nos parâmetros macroeconômicos que balizaram a proposta, em face dos últimos acontecimentos. Um caminho seria ouvir, em audiências públicas, técnicos das instituições encarregadas de fazer projeções macroeconômicas, como o IBGE, a Fundação Getúlio Vargas, o IPEA e o Banco Central. Isso infelizmente não se materializou. Buscamos contatos com o Ministro de Minas e Energia e com representantes do Conselho de Gestão da Crise de Energia Elétrica. Concluímos que o quadro ainda é bastante preliminar para uma avaliação definitiva.

Argumentam os especialistas que faltam estudos para uma projeção confiável sobre o crescimento. A conclusão sensata a que chegamos foi de que é ainda cedo para se poder avaliar plenamente os impactos da crise sobre a economia e as contas públicas. Qualquer iniciativa de alterar o Anexo de Metas Fiscais ou a estimativa de superávit das estatais federais seria precipitada. Correríamos o risco de interferir negativamente nas expectativas dos agentes econômicos. Além disso, quaisquer novas projeções do Congresso viriam a ser rediscutidas passados um ou dois meses da adoção das medidas de redução do consumo de eletricidade, à luz de novos dados.

Contudo, dada a meta de superávit primário equivalente a 2,4% do PIB, simulações elaboradas por nossas consultorias mostram que queda na taxa real de crescimento econômico, em pouco diminuiria o resultado a ser alcançado, e que um pequeno aumento da taxa de inflação compensaria essa queda do crescimento real. Em termos nominais, tanto PIB quanto superávit primário a ser atingido não se alterariam.

Os demais itens do Anexo de Metas Fiscais tratam dos seguintes demonstrativos exigidos pela Lei Complementar n° 101/2000: (i) da avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; (ii) da evolução do patrimônio líquido da União e da origem e aplicação dos recursos obtidos pelo governo federal com o programa de desestatização, no período entre 1998 a 2000; (iii) da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e dos benefícios tributários e beneficiários; (iv) da avaliação da situação financeira e atuarial dos Regimes Geral de Previdência Social (RGPS) e próprio dos Servidores Públicos Civis e Servidores Militares e do Fundo de Amparo do Trabalhador.

Esses demonstrativos representam significativos avanços para a compreensão da sociedade sobre a situação das contas públicas, aumentando, juntamente com o Anexo de Riscos Fiscais, a transparência e a previsibilidade.

Mantivemos as informações contidas nesses anexos praticamente na íntegra. As modificações foram as seguintes:

(i) no Demonstrativo dos Benefícios Tributários e Previdenciários, estava zerado o valor estimado na proposta para o setor de Informática em 2001, mas o Poder Executivo informou posteriormente, em reunião na Comissão Mista de Orçamento, que o valor era R\$ 1.230 milhões.

(ii) no Demonstrativo da estimativa da margem de expansão, havia entendimento no projeto de LDO de que as despesas de duração continuada criadas em 2001 completariam sua compensação em 2002. No caso específico, o aumento do salário mínimo, o reajuste de militares e item menos expressivo classificado na rubrica "outros". Entendemos que a Lei Complementar n° 101/2000 não permite a compensação escalonada. Há que se criar uma despesa obrigatória de caráter continuado com a totalidade da compensação feita no ano. Nesses dois casos, a lei orçamentária para 2001 previu a compensação com a previsão de aumento de receitas em decorrência das leis de combate à sonegação e à elisão tributária aprovadas no segundo semestre



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

de 2000. Não caberia, portanto, compensação residual em 2002. Foi o procedimento que adotamos no nosso Substitutivo.

A exigência de Anexo de Riscos Fiscais foi das principais inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal. O projeto de LDO enumerou as possibilidades de ocorrências que podem contribuir para aumentar o fluxo de despesas, diminuir o fluxo de receitas ou aumentar o endividamento público. Como bem ressalta o texto, a menção desses riscos não implica, de forma alguma, reconhecimento por parte do governo de que passivos reclamados são de fato devidos. É apenas indicação prudencial, visando a aumentar a transparência sobre a situação fiscal.

Obras com indícios de irregularidades

No tocante ao tratamento dado às obras com indícios de irregularidades graves, foram feitas pequenas alterações em relação ao projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, de forma a atualizá-lo conforme as discussões levadas a efeito na CMPOF no 2º semestre de 2000, durante a discussão da LOA/2001.

Foram mantidas a necessidade de remessa pelo TCU ao Congresso Nacional, em 30.09.2001, de informações sobre obras constantes do orçamento da União, incluindo os indícios de irregularidades identificados e os contratos, subtrechos, parcelas e convênios firmados para cada obra. As obras com indícios de irregularidades graves poderão receber recursos da União, porém a execução dos contratos ou subtrechos em que foram identificados os indícios ficará suspensa até a adoção de medidas saneadoras e posterior liberação pelo Congresso Nacional.

Uma dessas alterações foi a inclusão das obras constantes do orçamento de investimento das estatais a serem fiscalizadas pelo TCU, dado o volume de recursos que as mesmas recebem. Tornou-se obrigatória ainda, para o TCU, a disponibilização em sua página na Internet do relatório consolidado de atualização das informações referentes a obras irregulares. Ambas as modificações já haviam sido incorporadas à LOA/2001.

Além disso, incluiu-se dispositivo que dá à Comissão Mista e ao Congresso Nacional competência para suspender a execução de obras em que tenham sido constatados indícios de irregularidades graves ao longo do exercício financeiro.

Outra inovação diz respeito ao relacionamento entre os contratos relativos a obras fiscalizados pelo TCU e os subtítulos constantes da proposta orçamentária para 2002, o qual será encaminhado à Comissão Mista pelos órgãos setoriais de planejamento e orçamento.

De modo a permitir um melhor acompanhamento da execução dos contratos referentes a obras acima mencionados, verificou-se que o SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais seria importante ferramenta para cumprir tal objetivo. Nesse sentido, incluiu-se dispositivo que obriga a constituição de grupo de trabalho com representantes dos três poderes e do Ministério Público da União, a fim de estabelecer procedimentos para o ingresso de todos os órgãos e entidades dos mesmos no aludido sistema.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 4/2001-CN – PLDO 2002

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 4, de 2001 - CN), na forma do Substitutivo que submetemos à elevada consideração dos Senhores Parlamentares.

Sala da Comissão, em de junho de 2001.

Deputada Lúcia Vânia

RELATORA