



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 2/2003-CN – PLDO 2004

### PARECER Nº 41 , DE 2003 - CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO - sobre o Projeto de Lei nº 2, de 2003 – CN, que “dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2004 e dá outras providências.”

**Autor: Poder Executivo**

**Relator: Deputado Paulo Bernardo**

#### ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
ANÁLISE	2
Metas e Prioridades da Administração Pública Federal	2
Metas Fiscais	4
Alterações da lei orçamentária – créditos adicionais	4
Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado	4
Transferências voluntárias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios	6
Fiscalização de obras e serviços	7
Controle dos custos das ações e avaliação dos resultados dos programas	8
Fundos de Incentivos Fiscais	8
Demonstrativo dos benefícios tributários, financeiros e creditícios	9
Agências Financeiras Oficiais de Fomento – AFOF	9
Operações Oficiais de Crédito - OOC	10
Dívida Pública Federal	10
Alterações na Legislação Tributária	11
Débitos Judiciais	12
Informações Complementares	12
Disposições gerais sobre a elaboração, execução e controle dos orçamentos da União e sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal	12
VOTO DO RELATOR	14

#### INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 – PLDO 2004, PLN nº 2, de 2003 - CN, foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 34 - CN (nº 139, 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 Federal.

O PLDO foi remetido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, em consonância com o art. 166, § 1º, da Constituição. Nos termos do que estabelece a Resolução nº 01, de 2001 - CN, foi-lhe atribuída, pelo Excelentíssimo Presidente da CMO, Senador Gilberto Mestrinho, a honrosa tarefa de relatá-lo.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 2/2003-CN – PLDO 2004

Cabe salientar que as remissões a dispositivos mencionadas ao longo deste Relatório referem-se ao Substitutivo por nós apresentado. Quando relativas a outro diploma normativo, há menção expressa.

### ANÁLISE

Trata-se da 15ª lei de diretrizes orçamentárias. Já se vão 15 exercícios financeiros regulados por este diploma legislativo singular, originado da Constituição cidadã de 1988. Criadas para ser o elo entre os vários instrumentos de planejamento, as LDOs, há muito, ampliaram os restritos limites traçados pelo constituinte de 1988, sendo importante sua participação como instrumento de regulação e avaliação das finanças públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF veio acrescentar temas de grande relevância no universo normativo das LDOs, confirmando seu papel de guia do planejamento da alocação dos recursos públicos nas três esferas da Federação.

No âmbito federal, as LDOs vêm alargando gradualmente o leque de assuntos por elas regulados, incluindo dispositivos sobre execução orçamentária e financeira, metas fiscais, riscos fiscais, despesas obrigatórias, prestação de contas, obras com gestão irregular, sentenças judiciais e dispositivos que disciplinam normas da LRF, convivendo harmonicamente com atribuições constitucionais referentes à elaboração da proposta orçamentária, alterações na legislação tributária, política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e à fixação das metas e prioridades para o exercício.

Buscamos efetuar uma minuciosa avaliação sobre a Proposta apresentada pelo Poder Executivo, tendo sempre em vista as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. Nessa linha, procuramos 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. Para alcançar as finalidades propostas, adotamos como ponto de partida a apreciação das emendas apresentadas por meus ilustres pares. Foi apresentado ao Projeto um total de 2022 emendas.

A partir dessa realidade, e visando ao aprimoramento deste importante instrumento legal, a análise das emendas pautou-se pelo máximo aproveitamento das proposições formuladas pelos parlamentares.

### Metas e Prioridades da Administração Pública Federal

No Sistema de Planejamento e Orçamentos implementado pela Constituição as leis do plano plurianual - PPA, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual devem integrar-se harmoniosamente, cabendo à lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, e a ambas, o plano plurianual.

Ao PPA compete definir as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Por sua temporalidade quadrienal (deslocado de um ano do início do mandato do Chefe do Poder Executivo) o PPA tem características de plano de governo. A lei de diretrizes orçamentárias, por seu turno, define, a partir do PPA, as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, com o objetivo de orientar a elaboração e execução da lei orçamentária anual.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

Contudo, como sempre ocorre no primeiro ano de cada mandato presidencial, devido aos prazos de encaminhamento dessas leis, fixados na Constituição, estamos diante de uma inconsistência temporal no sistema orçamentário. O Poder Executivo enviou o PLDO/2004 para análise em 15 de abril, estando ainda o projeto de PPA para 2004-2007 em elaboração, devendo ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional somente em 31 de agosto.

No intuito de buscarmos a melhor alternativa para a definição das metas e prioridades, procuramos adotar a mesma solução encontrada pelo Congresso em 1999, no primeiro ano do Governo anterior, quando, acertadamente, transferiu ao PPA a competência para determiná-las (art. 2º).

Assim, nossa diretriz foi a de não acatar emendas que visavam incluir “metas e prioridades” no PLDO/2004, por absoluta impossibilidade de verificar a compatibilidade com o PPA, nos termos da Constituição, e por não haver nenhuma garantia da eficácia dessas emendas, ante o fato de o conteúdo do PPA não estar condicionado a qualquer norma fixada na LDO, muito pelo contrário.

Conscientes estamos dos anseios dos senhores parlamentares em atuarem imediatamente no processo de alocação dos recursos públicos. Entendemos, todavia, que agir de forma diversa seria subverter a lógica e a eficácia do sistema orçamentário constitucional, e movimentar, inutilmente, a máquina legislativa e administrativa do Congresso, principalmente porque as prerrogativas parlamentares de influir na definição de metas e prioridades estarão preservadas. Assim, a partir de setembro, todos poderemos debater, com maior coerência, e em conjunto, o plano plurianual, as prioridades e metas para o exercício de 2004 e as modificações necessárias no projeto de lei orçamentária.

Ainda em relação às prioridades, procuramos acolher as emendas que objetivavam definir critérios para a alocação de recursos na lei orçamentária. Observamos ser inapropriada a restrição da obrigatoriedade de eleição de normas gerais para alocação de recursos somente aos programas e ações na área social. Todos os gastos – sociais ou não – não obrigatórios por força de dispositivo constitucional ou legal, devem estar sujeitos a critérios em sua apropriação. Como compete ao PPA a definição dos programas com as respectivas ações, consideramos importante que, na ausência de regras para alocação de recursos em leis específicas, as mesmas normas utilizadas pelo PPA sejam observadas na lei orçamentária (art. 2º, § 3º).

Verificamos, ademais, que o termo “programas e ações sociais” é bastante impreciso, inexistindo regras que expressem quais sejam esses gastos sociais. Vários estudos, sejam do IBGE, IPEA ou de entidades não-governamentais, procuraram firmar o universo de tais dispêndios, nos quais não se chega, obrigatoriamente, ao mesmo produto. Diante dessas considerações, transferimos, também, ao PPA a competência para definir quais os programas ou ações serão considerados “sociais” (art. 2º, § 4º). Caberá à lei orçamentária, por sua vez, conferir prioridade à destinação de recursos para esses programas desenvolvidos em áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, atendendo emendas de vários parlamentares (art. 2º, § 4º).

Por fim, dentro do escopo de ampliar o controle social sobre a execução orçamentária e a atuação do Governo, consideramos oportuno incluir a obrigação de os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento encaminharem ao Congresso Nacional relatórios (art.3º-A), que serão divulgados na Internet (art. 13, “I”) demonstrando como a execução orçamentária tem contribuído para a condução das políticas públicas setoriais. O objetivo é dotarmos as Comissões Permanentes das duas Casas de informações sobre como o Poder Executivo tem atuado de forma a atingir os objetivos e resultados pretendidos com os diversos programas de ação.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

### Metas Fiscais

O Substitutivo por nós apresentado não altera a meta de superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) para o setor público consolidado, a ser atingida em 2004. Desse resultado positivo, a contribuição de Estados e Municípios foi estimada em 1,10% do PIB. Essas mesmas metas, em percentagem do PIB, estão contempladas para 2005 e 2006, embora possam ser modificadas nas diretrizes orçamentárias subseqüentes. Lembramos que a LDO fixará as metas fiscais apenas em termos de percentagem do PIB (art. 14), apresentando os valores absolutos como indicativos da expectativa atual.

Incluímos a exigência de que o resultado primário das empresas estatais seja apresentado em metas quadrimestrais, com as estimativas de receitas e despesas que o compõem, destacando as principais empresas das demais e separando-se, nas despesas, os investimentos (art. 66, § 1º, V). As LDOs anteriores falharam por não pedirem maiores informações sobre tal resultado, que pode compensar ou ser compensado pelo resultado dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. As estimativas das receita e despesas acumuladas a cada quadrimestre são importantes para o acompanhamento do desempenho durante o ano. O destaque das principais empresas é elemento-chave na verificação da realização das hipóteses que elevaram, de 2003 para 2004, a meta para o conjunto das estatais. A separação dos investimentos, por sua vez, propiciará o exame da composição das despesas e a verificação daquelas que venham a ser excluídas do cômputo do resultado primário.

Outras emendas, limitando a formação e a composição do superávit primário não foram acolhidas por reduzirem, no nosso entender, os instrumentos disponíveis para o alcance da meta fiscal.

### Alterações da lei orçamentária – créditos adicionais

Excluímos o art. 62, que trata das autorizações para abertura de créditos suplementares na lei orçamentária anual. O Poder Executivo pretendia um grau de liberdade elevado ao estabelecer como base de cálculo para o percentual das autorizações os valores totais de cada programa consignado na lei orçamentária. Reavaliaremos essa possibilidade quando da apreciação da proposta orçamentária.

Após o grande avanço alcançado com a LDO/2003, de agregar todos os inúmeros projetos de lei relativos a créditos adicionais em dois momentos, na primeira quinzena dos meses de maio e outubro, demos mais um passo no sentido de tornar racional e expedito o processo de alteração da peça orçamentária.

Já no projeto foi conferido aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, a competência para abrirem, por atos próprios, seus créditos adicionais, que se incluam nas autorizações constantes da lei orçamentária, desde que financiados com remanejamento de dotações próprias, vedado o cancelamento de dotações referentes a despesas obrigatórias.

### Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado

Em nosso Substitutivo promovemos significativas alterações, visando corrigir impropriedades técnicas e propiciar melhor controle das diversas formas de transferência de recursos à entidades privadas, principalmente a título de contribuições correntes.

Atendendo a diversas emendas apresentadas, propusemos que o art. 28 da LDO restringisse as transferências a entidades privadas realizadas a título de subvenções sociais tão-somente às áreas de *"assistência social, saúde ou educação"*, consoante determina a Lei nº



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 2/2003-CN – PLDO 2004

4.320/64, em seus arts. 12, §§2º e 16. Em consequência, foi também ajustada a redação do inciso I e excluído o inciso IV do dispositivo, a fim de manter a compatibilidade com a nova redação do *caput*.

Foram ainda acatadas emendas apresentadas com o fim de eliminar a natureza “institucional” prevista no inciso II do dispositivo, que prevê como condição para a concessão do benefício tratar-se de entidade *“vinculada a organismos internacionais de natureza filantrópica, institucional ou assistencial”*, tendo em vista não se coadunar com a finalidade legal das subvenções sociais expressamente definida no art. 16 da Lei nº 4.320/64.

Como inovação, o PLDO 2004 trouxe a possibilidade de recebimento de recursos públicos, a título de subvenções, por parte das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Em relação a esse assunto, entendemos oportuna e conveniente a imposição de condições mínimas que limitem e justifiquem a concessão de subvenções a tais entidades. Dessa forma, aprovamos as emendas apresentadas com vistas a limitar tal benefício apenas às OSCIPs que já estejam atuando em parceria com o Poder Público e atuem nas áreas da educação, saúde e assistência social.

Consideramos também de suma importância limitar a liberação de recursos a título de contribuições correntes e, tendo em vista ausência de disciplinamento dessas contribuições no PLDO 2004, resolvemos acatar parcialmente as emendas oferecidas com esse intuito. Dessa forma foi inserido novo artigo (art. 28-A) vedando sua concessão, *“ressalvada a autorizada em lei específica ou a destinada a entidade sem fins lucrativos, selecionada para execução, em parceria com a administração pública federal, de programas e ações prioritários que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual”*.

Em relação aos auxílios, acatamos as propostas apresentadas com o objetivo de melhor regular a concessão do benefício às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. A rigor, a regra deve ser a proibição na concessão de auxílios. A possibilidade constante do PLDO 2004 – que reproduz dispositivo da LDO 2003 – foi assim considerada merecedora de limitações que justificassem a realização de “investimentos” com recursos públicos em entidades privadas. Vale dizer, a simples qualificação como OSCIP não deve ser condição única para habilitar a entidade a receber recursos públicos a fundo perdido, mormente para investimentos. Dessa forma, propomos que se exija que essas Organizações possuam “Termo de Parceria” firmado com o Poder Público, que participem da execução de programas constantes do Plano Plurianual e que a destinação dos recursos guarde conformidade com os objetivos sociais da entidade.

Por motivos semelhantes aos que nos levaram a incluir regulamentação no trato das contribuições correntes, também acatamos emendas apresentadas no sentido de regular a destinação de recursos públicos a entidades privadas a título de “contribuições de capital”. Por conseguinte, propomos condicionar a concessão do benefício à autorização em lei especial anterior, conforme dispõe expressamente o art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964.

Aprovamos, também, emendas tendentes a ajustar as exigências contidas no art. 31. Foram assim submetidas às exigências do dispositivo as contribuições correntes e foi reduzido o prazo de funcionamento regular exigido no inciso IV. Também no tocante a esse dispositivo, ajustou-se a redação do *caput* e do inciso II, com o fim de tornar mais claras e objetivas as condições para concessão dos benefícios.

Pretendemos também ampliar o controle sobre as entidades que recebem recursos públicos. Desse modo, procuramos dar mais eficácia à diretriz geral que já vem sendo adotado nas outras LDOs, expressas no art. 95 (“As entidades privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título submeter-se-ão à fiscalização do Poder Público, com a finalidade de verificar o



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI Nº 2/2003-CN – PLDO 2004

cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos”), determinado que o TCU institua uma sistemática de acompanhamento do cumprimento das metas e objetivos da destinação de recursos a entidades privadas, que subsidiará tanto a elaboração da próxima LDO quanto a da “lei geral” que previmos no art. 33-A, comentada no parágrafo que se segue.

Por fim, incluímos, no art. 33-A, determinação ao Poder Executivo para que apresente projeto de lei *“disciplinando a destinação de recursos da União ao setor privado, inclusive a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a título de subvenções, auxílios, contribuições, correntes e de capital, e outras denominações, considerando o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no prazo de duzentos e setenta dias após a publicação desta Lei”*. Essa matéria já possui densidade suficiente para ser regulamentada em lei permanente, e não deve continuar a ser disciplinada nas LDOs, que deverão apenas complementar a “lei geral” de destinação de recursos públicos ao setor privado.

### **Transferências voluntárias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios**

O PLDO manteve os percentuais mínimos e máximos de contrapartida dos Municípios com até 25.000 habitantes e dos demais localizados na Região Centro-Oeste e nas áreas da ADENE e ADA já aprovados na LDO 2003. Propomos a manutenção desses percentuais, na forma como encaminhado no projeto de lei.

Acatamos, entretanto, emendas visando a exclusão da alínea “d” do inciso III do §2º do art. 39. O dispositivo, já existente na LDO 2003, trata da possibilidade de redução de contrapartida quando as transferências se destinarem à *“complementação, além das obrigações constitucionais, das ações relacionadas à organização e à manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”*. Entendemos que tais ações são da competência exclusiva da União (art. 21, XIV, da CF), não cabendo portanto a exigência de contrapartida. Vale ressaltar que a criação do Fundo próprio previsto na Constituição não limita a responsabilidade da União, não sendo assim possível imputar ao Distrito Federal encargos com a organização e manutenção das referidas instituições.

Acatou-se ainda emenda com o objetivo de alterar a redação do art. 41, §2º. No dispositivo, se determina que o órgão concedente mantenha na Internet relação atualizada dos entes que apresentem motivos de suspensão ou impedimento de transferências voluntárias. Propomos que tal relação seja mantida pela Secretaria do Tesouro Nacional, como forma de centralizar a determinação contida no dispositivo e facilitar a consulta, evitando inconsistências de informações prestadas por órgãos diversos.

Mantivemos a exigência de divulgação pela Internet das normas específicas relativas às transferências voluntárias de cada órgão concedente; entretanto, o PLDO ampliou o prazo para sessenta dias após a sanção da lei orçamentária (art. 43). Tal exigência visa evitar atrasos na emissão das normas, que podem inviabilizar a execução orçamentária no exercício.

Ainda em relação a esse tópico, e em conformidade com o propósito de ampliação do controle social, aprovamos, nos termos do substitutivo, proposta apresentada no sentido de ampliar a divulgação prevista no dispositivo e de permitir o acompanhamento da liberação de recursos. Propomos assim a inclusão das alíneas “a”, “b” ao inciso I e de um novo inciso ao art. 43, que determinam a divulgação dos *“meios para apresentação de denúncias sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos”* e a *“viabilização do acompanhamento, pela Internet, dos processos de liberação de recursos.”*



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

A fim de dissipar eventuais divergências na interpretação do dispositivo referente à aplicação do §3º do art. 25 da LRF, foi ajustada a redação do preceito constante do PLDO 2004. A modificação implicou o desmembramento do dispositivo em dois artigos distintos (art. 45, 45-A), de forma a tornar claro o alcance pretendido para o exercício de 2004.

Cabe ainda ressaltar que foi mantida a redação constante da LDO 2003, obrigando a publicação prévia dos critérios de execução das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada.

O PLDO 2004 inovou em relação ao tratamento dado às instituições e agências financeiras oficiais. Com a LDO 2003, foi autorizado que tais entidades atuassem como mandatárias da União para efeito de execução e fiscalização das transferências voluntárias a serem realizadas. Para 2004, o PLDO insere dispositivo (parágrafo único do art. 48 do PLDO) com o fito de permitir que as despesas administrativas dessas instituições corram à conta das mesmas dotações destinadas às transferências constantes da lei orçamentária de 2004, mediante dedução de valor fixo ou percentual da transferência de recursos efetivada. Nas diversas discussões que mantivemos, inclusive com o Poder Executivo, não chegamos a um entendimento sobre a melhor modo de tratar a questão.

Entendemos que as dotações previstas no orçamento devem retratar a real intenção de gasto. Nesse sentido, a possibilidade de se abater percentual ou valor fixo – sem limite estabelecido – para finalidade diversa da prevista na lei orçamentária macula a transparência das despesas. Por outro lado, tais dispêndios representam um ressarcimento das agências por atuarem como “mandatárias da União”, e não um custo natural do investimento. Por essa razão, propomos o acatamento da emenda apresentada com o fim de excluir o referido dispositivo.

De forma semelhante ao que propusemos para a destinação de recursos a entidades do setor privado, estamos propondo que o Poder Executivo apresente *“projeto de lei disciplinando as transferências voluntárias de recursos da União aos demais entes da Federação, considerando o disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no prazo duzentos e setenta dias após a publicação desta Lei”*. As matérias “transferências voluntárias” e “convênios” têm se tornado cada vez mais controvertidas, não cabendo à LDO continuar a regulá-las ano a ano, em volume crescente de disposições. A consolidação em lei específica de normas existentes nas LDOs, na LRF, em atos normativos do Poder Executivo permitirá uma melhor sistematização geral da matéria, cabendo às LDOs e atos infralegais complementá-la.

### **Fiscalização de obras e serviços**

Como em anos anteriores, 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.

Atentos à importância do ato de sustar a execução de obras e serviços que apresentem indícios de má aplicação de recursos públicos, em caráter preventivo, houve aprimoramentos nos dispositivos pertinentes à compatibilização entre a linguagem orçamentária – programas de trabalho – e a linguagem do gestor – contratos e convênios, genericamente denominados acordos.

Nesse sentido, inserimos dispositivo que obriga o Poder Executivo a divulgar, pela Internet, dados sobre os acordos, discriminando as classificações funcional, programática e institucional, as partes interessadas, o objeto e os prazos de execução, atualizados mensalmente (art. 13, “i”), o que atende, também, à diretriz de ampliação do controle social.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

Retornamos, no tocante ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg, dispositivo constante na LDO 2003 que trata da obrigatoriedade de o concedente manter atualizados os dados relativos às execuções física e financeira dos contratos pertinentes aos convênios celebrados. Mantivemos, de igual maneira, a atual submissão da integralidade dos orçamentos federais ao Siasg, inclusive o de investimento das empresas estatais (art. 17). Pelo Projeto original, somente estariam compromissadas as execuções dos orçamentos fiscal e da seguridade. Entendemos que se a Constituição Federal determinou a submissão ao Congresso Nacional das ações relativas ao investimento das empresas estatais, não cabe às diretrizes orçamentárias afastá-la, no tocante ao acompanhamento e à fiscalização dessas ações.

Em relação ao controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo, consideramos que esses não devem limitar-se somente ao planejamento, mas estender-se à execução. Como medida assecuratória da existência de informações adequadas sobre os vínculos entre execução física e financeira, consideramos oportuno inserir exigência de prévio registro dos contratos no Siasg, para fins do pagamento (art. 17, §§ 3º e 4º). Caberá ao TCU verificar o cumprimento dessas exigências (art. 17, § 5º).

No capítulo reservado à fiscalização das obras e serviços com indícios de irregularidades graves, pelo Poder Legislativo, explicitamos que a falta de registro, no Siasg, constitui indício de irregularidade grave, para fins do trancamento de qualquer das modalidades de execução: orçamentária, financeira ou física. O TCU deverá, ainda, pronunciar-se expressamente acerca da conveniência e da oportunidade de paralisação cautelar das obras e dos serviços inquinados, de modo a subsidiar a decisão do Congresso Nacional.

### **Controle dos custos das ações e avaliação dos resultados dos programas**

No nosso Substitutivo inovamos com relação ao controle de custos das ações e avaliação dos resultados dos programas, inserindo dispositivos que visam ampliar a discussão sobre esses temas tão relevantes, principalmente em tempos de restrições orçamentárias. O TCU, ao avaliar a prestação de contas do governo para 2003, deverá classificar os resultados alcançados pelos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, considerando os objetivos e as metas e prioridades estabelecidas para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, tendo em vista utilizar essa informação como insumo do planejamento orçamentário para 2005 (art. 19, § 1º). Inserimos, ainda, a necessidade do Poder Executivo informar o Congresso Nacional, até 30 de outubro de 2004, acerca do estágio do desenvolvimento do sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial preconizado pela LRF (art. 19, § 2º), ainda não implantado, embora decorridos mais de três anos de vigência daquela lei complementar.

### **Fundos de Incentivos Fiscais**

Com a exclusão do inciso I do § 1º do art. 4º, os fundos de incentivos fiscais ou de desenvolvimento regional passaram a integrar, a partir do Substitutivo, os orçamentos fiscal e da seguridade social. Entendemos essa uma medida acertada não apenas porque assim a Constituição exige, notadamente quando esclarece que também os fundos compõem esses orçamentos, mas, igualmente, em face de os fundos serem constituídos por receitas públicas, devendo a sua política de aplicação submeter-se ao interesse público.

Contemplar os fundos de incentivos fiscais ou de desenvolvimento regional nos orçamentos não é medida que se faça em prejuízo do disposto no § 6º do art. 165 da Constituição, tampouco implica superpor novas e ociosas determinações às que a Constituição já faz nesse dispositivo. O demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções,



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia nenhuma relação mantém com a questão dos fundos, com as receitas que os constituem e sua aplicação ou com a idéia de orçamentação de seu programa de trabalho. Esse demonstrativo apenas evidencia fatos, isto é, os efeitos de um subconjunto das relações fiscais entabuladas pela União, não estabelecendo, por isso, qualquer vínculo, limite ou predeterminação entre esses efeitos e suas causas, a exemplo do que ocorre quando se estimam receitas e fixam despesas para um órgão, uma entidade ou um fundo.

Além disso, não há correspondência entre o conteúdo desse demonstrativo e a programação de trabalho dos fundos de incentivos fiscais ou de desenvolvimento regional, haja vista que suas receitas e suas despesas, não necessariamente decorrem de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, creditícia ou tributária.

### **Demonstrativo dos benefícios tributários, financeiros e creditícios**

Seguindo a diretriz de aumentar a transparência sobre as contas públicas e ampliar o controle social, determinamos no Substitutivo que o demonstrativo dos efeitos dos benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia sobre as receitas e despesas públicas, previsto no art. 165, §6º, da Constituição, passe a integrar o texto da lei (art. 7º, VI) e seja com ela publicado e, conseqüentemente, divulgado na Internet (art. 13, § 1º, I, "c"). O entendimento anterior de que a Constituição obrigava apenas a inclusão deste demonstrativo no projeto de lei significa minimizar a intenção do constituinte, tendo em vista que o projeto de lei não tem a mesma divulgação e repercussão que tem a lei orçamentária.

Acatamos emendas parlamentares que propõem um detalhamento melhor desse demonstrativo, para viabilizar uma melhor análise dos efeitos dos diversos benefícios concedidos pelo Poder Público.

### **Agências Financeiras Oficiais de Fomento – AFOF**

A discussão anual da política de aplicação dos recursos das AFOF, no âmbito das diretrizes orçamentárias, embora conste explicitamente no texto constitucional, não vinha despertando atenção especial dos parlamentares, não obstante a enorme quantidade de recursos movimentados pelas agências. Vale lembrar que as três maiores agências de fomento, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, estão entre as dez maiores instituições financeiras da América Latina (incluído o Banco Interamericano de Desenvolvimento). Além disso, se compararmos o conjunto dos ativos das Instituições Públicas de Fomento com os ativos totais das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional observamos que a participação do Estado manteve-se ao redor de 40% nos últimos anos.

O grande número de emendas apresentadas este ano dispendo sobre a matéria, no entanto, demonstra a inequívoca convicção parlamentar em fiscalizar as aplicações das AFOF.

A atuação do BNDES merece atenção destacada nas discussões acerca da política de aplicação das AFOF, uma vez que a principal fonte de recursos para suas aplicações origina-se de contribuições sociais (PIS/PASEP). Conforme dados do balanço de 31/12/2001, dos R\$ 112,78 bilhões que constituem o passivo total, 61% (R\$ 69,1 bilhões) são recursos orçamentários, provenientes do PIS-PASEP e do FAT. As transferências anuais ao BNDES oriundas do FAT, após transitarem uma única vez no orçamento da União, passam a constituir parte do passivo do Banco, sobre o qual inexistem mecanismos institucionalizados de avaliação e controle de resultados. Sob a ótica do FAT, é pertinente registrar que 75% de seu patrimônio, cerca de R\$ 64 bilhões, estão aplicados no BNDES.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

Em relação às aplicações do BNDES por Região, verificamos que, dos R\$ 157,5 bilhões aplicados entre 1995 e 2002, os estados das regiões Sul e Sudeste, que possuem os maiores indicadores de IDH e PIB *per capita*, receberam 78% dos recursos.

A par dessas informações, primamos por produzir um texto que melhorasse a transparência das aplicações e ampliasse o apoio das instituições oficiais de fomento às micro, pequenas e médias empresas. Essas exigências coadunam-se com a necessidade de aprimoramento do processo de controle no âmbito do Poder Legislativo, em face da escassez de informações e determinações alusivas às agências de fomento. O extraordinário poder financeiro deste setor é muitas vezes maior que todo o investimento constante da lei orçamentária anual.

Acolhemos, assim, emenda prescrevendo a publicação de relatórios atualizados na Internet das operações de crédito realizadas, seguindo os critérios propostos no Substitutivo. Acolhemos, também, todas as emendas propondo nova metodologia para a publicação dos demonstrativos das aplicações dos recursos das agências tanto para o relatório de execução bimestral a que se refere o § 3º do art. 165, da Constituição, quanto ao demonstrativo em anexo ao projeto de lei orçamentária, concernente às informações complementares, de modo que sua visualização possa ser compreendida por qualquer cidadão. Esses novos mandamentos propiciarão o detalhamento das aplicações por região, unidade da federação, porte do tomador dos empréstimos e setor de atividade.

Quanto às prioridades referentes ao BNDES, inserimos no Substitutivo dispositivos visando alcançar a meta de crescimento em 50% das aplicações destinadas ao segmento das micro, pequenas e médias empresas, desde que haja demanda habilitada e financiar a geração de renda e de emprego por meio do microcrédito.

### **Operações Oficiais de Crédito - OOC**

Procuramos atender a inúmeras emendas que solicitavam o retorno da redação constante da LDO 2003, onde o artigo que trata das Operações Oficiais de Crédito - OOC detalhava as despesas passíveis de financiamento por meio de emissão de títulos da dívida pública federal.

A apresentação na LDO do rol de ações que podem compor as OOC tem como principal finalidade evidenciar quais serão os setores e atividades privilegiados pelo apoio oficial na próxima lei orçamentária. Deve-se levar em conta, ainda, que, ao definir a relação de despesas que podem constar das OOC na LDO, a cada processo de elaboração do orçamento, o legislador terá a oportunidade de identificar e reavaliar prioridades, podendo excluir aquelas ações que não tenham caráter obrigatório.

Para evitar um processo legislativo desnecessário de modificação da LDO, incluímos o inciso XI no art. 53, permitindo a inclusão nas OOC de novas despesas dessa natureza autorizadas por lei após a publicação da LDO, atendendo, com as modificações propostas, os pleitos do Poder Executivo e dos senhores parlamentares.

### **Dívida Pública Federal**

No que se refere ao capítulo que trata da Dívida Pública Federal, foi grande o interesse, manifestado por meio de emendas, de alterar o art. 70 do PLDO/2004, especialmente seu inciso III.

O projeto inovou ao apresentar o elenco das despesas que podem ser financiadas com a receita decorrente da emissão de títulos agrupado no inciso III do art. 70. No lugar da relação exaustiva de ações que ocupavam inúmeros incisos na LDO/2003, o texto da proposta estabelece



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

que a estimativa de receitas provenientes de títulos poderá levar em conta todas as despesas cuja cobertura com essa fonte tenha sido autorizada por lei específica.

Entendemos que a presença na LDO de um rol determinando quais as despesas que poderão ser financiadas com títulos minimiza pressões para a criação de gastos lastreados com essa fonte, evitando indesejáveis efeitos sobre o endividamento público federal.

Devemos levar em conta, ainda, que, ao definir na LDO a relação de despesas que podem ser financiadas com receita proveniente de títulos, a cada processo de elaboração do orçamento, o legislador terá a oportunidade de identificar e reavaliar prioridades, podendo excluir aquelas ações que não tenham caráter obrigatório.

### **Alterações na Legislação Tributária**

Não obstante mais de uma dezena de emendas propondo pura e simplesmente a supressão do art. 86, entendemos que a previsão de receitas condicionadas no projeto de lei orçamentária é útil. Há duas razões principais para que pensemos assim. Na primeira, verificamos que fica dispensada a apresentação futura de projetos de créditos adicionais ao orçamento, caso a legislação correspondente venha a ser aprovada. Na segunda, no contexto do orçamento, poderemos debater sobre projetos de leis de receitas em tramitação, evidenciando sua clara importância tanto para o atingimento das metas fiscais, quanto para a execução de despesas.

Há, no entanto, inconvenientes graves quando as medidas legislativas não prosperam. Para cuidar desta hipótese, diz ainda o art. 86, § 2º que “Caso as alterações propostas não sejam aprovadas, ou o sejam parcialmente, até 28 de fevereiro de 2004, de forma a não permitir a integralização dos recursos esperados, as dotações à conta das referidas receitas serão canceladas, mediante decreto, até 31 de março de 2004”, observados os critérios que a seguir relaciona, “até ser completado o valor necessário para cada fonte de receita”. Essa solução é, a nosso ver adequada, à exceção no caso das receitas condicionadas, rejeitadas pelo Congresso, estiverem vinculadas a uma despesa obrigatória, que não pode ser eliminada da programação.

Exatamente para evitar esse constrangimento, foram apresentadas diversas emendas ao texto do *caput* do art. 86, que aprovamos, com a finalidade de vedar a possibilidade do uso de receitas condicionadas para dotar despesas com pessoal e com benefícios previdenciários, ressalvadas aquelas vinculadas ao financiamento dessas despesas.

Acolhemos emendas no sentido de excluir dispositivo que facultava ao Poder Executivo, ressalvadas as vinculações de receitas vigentes e o disposto no art. 58, inciso I, a substituição das fontes condicionadas por fontes oriundas do excesso de arrecadação de outras fontes, inclusive de operações de crédito, ou do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, antes do cancelamento por não aprovação da legislação.

Se preservado, estaria aberta a possibilidade de manutenção da programação de trabalho até o final do exercício, ainda que não existam recursos legítimos suficientes para financiá-la, uma vez que nem superávit financeiro de exercício anterior nem operações de crédito são receita, para fins de apuração do resultado, que só considera a arrecadação primária do ano em curso. Isso seria contrário à boa técnica orçamentária e prejudicaria a execução das despesas aprovadas pelo Congresso.

Mantivemos, no art. 84, § 2º, a determinação para que o Poder Executivo proceda à estimativa desse impacto, ou ofereça subsídios técnicos para realizá-la, quando solicitado por órgão colegiado do Poder Legislativo, dado que a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do projeto de lei é condição para sua aprovação, nos termos da LRF. No entanto, alteramos o prazo de encaminhamento de noventa para trinta dias.



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

### Débitos Judiciais

Levamos em consideração as emendas apresentadas e as sugestões dos órgãos do Poder Judiciário, que contribuíram para o aperfeiçoamento da redação dos preceitos afetos à execução orçamentária dos débitos judiciais (art. 12).

Propusemos que o pagamento de débitos judiciais vencidos conste de categoria de programação específica. Dessa forma, corrigimos inconsistência atual, em que os pagamentos devidos mensalmente por entes do Orçamento da União são realizados à conta de categorias de programação equivocadas, normalmente atividades, quando deveriam ser efetivados a partir de operações especiais.

Rejeitamos a proposta de alocar os débitos judiciais nas unidades orçamentárias que deram causa às respectivas obrigações. Em que pese o mérito da proposição, operacionalmente ainda não é possível sua efetivação, consoante informado pelos órgãos do Poder Judiciário, de sorte que deverá ser mantida a sistemática atual, em que os débitos de pequeno valor são consignados nos orçamentos dos tribunais, os precatórios da Administração Indireta em suas respectivas programações (com execução descentralizada aos tribunais) e os precatórios da Administração Direta nos tribunais que processaram os feitos.

### Informações Complementares

No que se referem às Informações Complementares foram acatadas todas as emendas que tinham relação direta com a matéria orçamentária e que visavam dar maior transparência e enriquecimento à análise feita pelo Congresso Nacional. Assim, foi alterada a alínea h (do inciso VII), com o objetivo de melhorar a apresentação e a análise das estimativas de receita, pois, agora, os efeitos atípicos devem ser apresentados em valor, ao invés de em forma de percentagem.

Além disso, foram acrescentados vários outros pedidos de informações tais como: a atualização de parâmetros, os subsídios implícitos, a memória de cálculo da DRU, a memória de cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias e a memória de cálculo do impacto do salário mínimo, para cada aumento de R\$ 10 reais sobre as contas da previdência.

Excluímos, por ausência de demonstração de uma inequívoca relação benefício/custo, a exigência do Poder Legislativo de refazer as informações complementares após a aprovação da lei orçamentária (art. 8º, parágrafo único).

### Disposições gerais sobre a elaboração, execução e controle dos orçamentos da União e sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

Em resposta às inúmeras emendas apresentadas no sentido de explicitar a fórmula de cálculo da **complementação do FUNDEF**, determinamos que o decreto do Presidente da República, ao fixar o valor mínimo anual por aluno, contenha justificativa do valor fixado e demonstrativo da despesa com a complementação do Fundo (art. 10, § 6º).

Incluímos, em relação ao PLDO 2004, dispositivo permitindo o acesso a todos os cidadãos, via Internet, a **dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual**, constituindo mais uma forma de controle social sobre as ações do Governo (art. 13, § 1º, “e”).



## CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004

Visando dar gradualmente à peça orçamentária visão retrospectiva plurianual, para melhor avaliação das dotações nela consignadas, propusemos, no art. 7º, § 7º, que os **quadros-síntese** dos órgãos e unidades orçamentárias constantes do anexo da programação da despesa prevista no inciso V do mesmo artigo deverão conter, no projeto de lei orçamentária, além do valor proposto para 2004, os propostos em 2003 e 2002, o constante da lei orçamentária 2002 e o empenhado em 2002.

Introduzimos, para a despesa com pessoal, valor específico a ser considerado **despesa irrelevante** para fins de aplicação do art. 16 da LRF, no valor de R\$ 50.000,00 (art. 101, parágrafo único).

No art. 67-B de Substitutivo, retomamos a redação da LDO/2003 referente à **impeçoalidade na execução orçamentária**, e incluímos parágrafo único que prevê que a execução das ações a serem realizadas por meio de transferências voluntárias observem os critérios que forem definidos na forma do art. 47 do PLDO.

Incluímos dispositivo (art. 7º, § 9º) dando diretrizes para o **conteúdo do texto da lei orçamentária**, com o intuito de balizar o entendimento do art. 165, § 8º, da Constituição, e evitar que proposições nitidamente contrárias àquela disposição constitucional sejam apreciadas, bem como que disposições de interesse público e, também, nitidamente relacionadas à matéria orçamentária sejam consideradas inconstitucionais.

No que concerne à limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF, foi aprimorada, no art. 67, a sistemática de **repartição do esforço fiscal entre os Poderes**. Passamos a dotar como critério a participação de cada Poder na base contingenciável total, por ser de mais fácil operacionalização e igualmente aceitável tecnicamente em relação ao critério anterior.

Mantivemos quase todas as regras de exclusão da base contingenciável previstas na LDO 2003 e, para evitar dúvidas, explicitamos que **estão ressalvadas do contingenciamento** as atividades relacionadas às ações de saúde, educação e assistência social (art. 67-A).

Modificamos o parâmetro de avaliação dos **custos unitários dos materiais e serviços** de obras executadas com recursos dos orçamentos da União, que passará a ser a mediana dos custos constantes do SINAPI. A idéia por trás da nova redação proposta para o *caput* do art. 94 é evitar a ambigüidade de que era impregnada a redação original. É que os custos de materiais e serviços de obras, variáveis conforme a base pesquisada, apresentam grau de dispersão, exigindo que os limites sobre eles calculados estejam centrados em alguma medida estatística de posição.

Procuramos instrumentalizar melhor a audiência pública prevista no art. 9º, § 5º, da LRF, para **avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial**, incluindo o seguinte artigo: *"Art. 96-A A avaliação de que trata o disposto no art. 9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, será efetuada com fundamento no anexo específico à Mensagem que encaminhou o projeto desta Lei, apresentando os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, bem como as metas de inflação estimadas para o exercício de 2004, conforme art. 4º, § 4º, daquela lei complementar"*.

Atendendo emendas parlamentares, incluímos artigo (art. 85-A) definindo **diretrizes para identificação dos benefícios de natureza tributária**, de modo a subsidiar a elaboração do demonstrativo previsto no art. 165, § 6º, da Constituição, bem como a apreciação de projetos relativos a benefícios dessa natureza.

No art. 102, introduzimos aperfeiçoamentos para que a Comissão Mista de Orçamento possa melhor apreciar os **Relatórios de Gestão Fiscal**.



## **CONGRESSO NACIONAL**

**COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**  
**RELATORIA DO PROJETO DE LEI N° 2/2003-CN – PLDO 2004**

### **VOTO DO RELATOR**

Por todas as razões e análises apresentadas neste Parecer, votamos pela aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (Projeto de Lei nº 2, de 2003 - CN), na forma do Substitutivo que ora submetemos à elevada consideração dos Senhores Parlamentares.

Sala da Comissão, em      de junho de 2003.

**Deputado PAULO BERNARDO**  
**RELATOR**