



Nota Técnica Conjunta
n.º 02/2008

**Avaliação do processo orçamentário de
2008 no Poder Legislativo à luz da
Resolução nº 1/2006**

CONORF/SF

André Miranda Burello
Fernando Moutinho
José de Ribamar Pereira da Silva

COFF/CD

Eugênio Greggianin
Salvador Roque Júnior
Romiro Ribeiro

Abr/2008

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e

<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>

e-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br

1. INTRODUÇÃO¹

1. Esta Nota Técnica tem como objetivo analisar o processo orçamentário de 2008 no âmbito do Poder Legislativo, tendo em vista a entrada em vigor da Resolução nº 1/2006-CN. Para tanto, serão apresentadas as principais alterações trazidas pela citada Resolução, as expectativas criadas com as novas regras e sua aplicação no primeiro ano de vigência.

2. Por oportuno, a presente Nota traz paralelamente alguns comentários sobre o papel da Comissão Mista, e sobre o aumento do número de medidas provisórias de crédito extraordinário, em razão do presente debate público sobre a necessidade de contenção desse instrumento.

2. ALTERAÇÕES, EXPECTATIVAS E RESULTADOS TRAZIDOS PELA RESOLUÇÃO Nº1/2006-CN

2.1. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, SEMINÁRIOS REGIONAIS E TRANSPARÊNCIA

3. A aproximação da Comissão Mista, por meio das audiências públicas, com autoridades, com representantes de entidades de classe e com a própria comunidade dos lugares onde os eventos ocorreram contribuiu para a democratização e para a transparência na elaboração e execução dos orçamentos públicos, valorizando o papel do Legislativo na elaboração das políticas públicas.

4. A par do aprendizado, as audiências, no entanto, trouxeram desafios que devem ser enfrentados nos próximos anos, tanto pelo Poder Legislativo como pelo Executivo. Entre esses desafios, destacam-se: (i) definir critérios para a inclusão, nas leis sobre orçamento, das sugestões recolhidas nas audiências; (ii) criar condições para que os autores das sugestões tomem conhecimento das decisões do Congresso; (iii) executar as ações incluídas na lei orçamentária em decorrência das audiências.

2.2. COMPOSIÇÃO DA CMO E DESIGNAÇÃO ANTECIPADA DE RELATORIAS E INTEGRANTES DE COMITÊS

5. A Resolução nº. 1/2006-CN inovou, ao reduzir o número de integrantes da CMO, que passou de 84 para 40, sendo 30 Deputados e 10 Senadores.

6. A alteração favoreceu a tramitação das matérias de competência da Comissão, em especial do projeto de lei orçamentária. A razão principal para tanto credita-se à atual facilidade de obtenção e manutenção de quorum mínimo para que se possam abrir e realizar as sessões, tendo se reduzido a possibilidade de êxito das recorrentes chicanas de pedidos de verificação de presença.

¹ Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Esta Nota foi elaborada com a participação dos seguintes Consultores: CONORF/SF – André Miranda Burello, Fernando Moutinho e José de Ribamar Pereira da Silva; COFF/CD – Eugênio Greggianin, Romiro Ribeiro e Salvador Roque Júnior;

7. A designação antecipada de relatores constitui-se em outra relevante modificação prevista na Resolução. Consoante seu art. 17, o Relator-Geral, o Relator da Receita, os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual, os Relatores dos projetos de lei do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias e o Relator das contas de que trata o art. 56, caput, da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão indicados no prazo de até 5 (cinco) dias após a instalação da CMO.

8. A designação antecipada possibilita o engajamento imediato dos relatores e membros, permitindo maior contato do parlamentar com a matéria que irá relatar, v.g. por meio do acompanhamento da execução, de reuniões com bancadas e comissões, de contatos com os órgãos responsáveis do Poder Executivo.

9. No entanto, nesse primeiro ano da Resolução, a medida não se mostrou efetiva, já que não houve acordo que possibilitasse a aplicação do dispositivo, em especial no que se refere às relatorias setoriais.

2.3. IMPOSSIBILIDADE DE RECONDUÇÃO DOS MEMBROS DA CMO

10. A nova Resolução, em seu art. 7º, § 1º, estabelece que é vedada a designação, para membros titulares ou suplentes, de parlamentares que integraram a Comissão no ano anterior, seja como titular, seja como suplente. Trata-se de medida que ainda gera discussões. Se, por um lado, permite maior participação dos demais membros do Congresso Nacional, por outro, contraria o princípio da especialização parlamentar, privando a CMO de Deputados e Senadores com maior experiência no processo orçamentário.

11. O dispositivo deverá passar por provaçãogora no exercício de 2008, quando se renovará completamente a Comissão, oportunidade que se terá para verificar sua eficácia.

2.4. OITIVA DA CMO SOBRE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE PROJETOS DE LEI E MEDIDAS PROVISÓRIAS

12. Com o objetivo de evitar que determinados projetos sejam aprovados nos plenários das duas Casas do Congresso sem o devido exame do impacto orçamentário, foi inserido, na Resolução, o art. 2º, § 2º. Por esse dispositivo, a CMO poderá, para fins de observância do disposto no art. 17 da LRF, e antes da votação nos plenários da Câmara e do Senado, ser ouvida acerca da estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei e medidas provisórias em tramitação. O mesmo dispositivo estabelece que a faculdade de se ouvir a CMO deverá ser exercida em conformidade com os regimentos internos das duas Casas do Congresso Nacional.

13. Como as alterações nos regimentos não foram efetivadas, é premente que as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sejam instadas a propor as modificações previstas no dispositivo citado.

2.5. CRIAÇÃO DOS COMITÊS PERMANENTES

2.5.1. Comitê de Admissibilidade de Emendas

14. O Comitê de Avaliação das Emendas que apoiava a Relatoria Geral nas audiências com as bancadas estaduais foi substituído por um Comitê Permanente de Admissibilidade de Emendas, com perfil técnico e jurídico.

15. O novo Comitê de Admissibilidade de Emendas desempenhou papel importante neste primeiro ano da Resolução, na medida em que aplicou a Resolução aos casos concretos das emendas apresentadas, firmando interpretação que melhor se lhe parecia e preenchendo lacunas.

16. Nesse primeiro ano de trabalho, norteou as decisões do Comitê o Relatório que ele próprio elaborou e submeteu à aprovação da CMO. Tal Relatório serviu de parâmetro também para elaboração das emendas, vez que, tendo a Resolução conceitos e regras que ainda careciam de interpretações, seria a base de apoio do Comitê na análise de admissibilidade.

17. A atuação do Comitê foi de inegável valor para a aprovação oportuna do projeto de lei orçamentária. No entanto alguns dos seus critérios podem ser questionados, como a interpretação que deu à correlação das comissões permanentes com as áreas temáticas, para fins de apresentação de emendas. O Comitê entendeu que as Comissões poderiam apresentar emendas dentro da sua área de atuação mesmo que não relacionadas no Anexo da Resolução que lista as áreas/subáreas em que cada Comissão poderia apresentar emendas.

18. Enfim, quanto ao número de membros do Comitê, sugere-se redução, que hoje é de 5 a 10 parlamentares, para 3 a 5, para permitir maior dinâmica de trabalho ao Comitê, levando-se em conta o perfil a ele atribuído.

2.5.2. Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves

19. Também foi instituído pela Resolução 1/2006, em caráter permanente, um Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves, cuja missão é subsidiar a Comissão com o trabalho especializado de análise e parecer sobre as irregularidades detectadas na execução orçamentária. Para isto, deve fornecer informações às relatorias e propor ao plenário da CMO a lista de obras e serviços que devem ter sua execução orçamentária, física e financeira bloqueada.

20. É imprescindível que os mecanismos de regulação do controle de obras irregulares ganhem um estatuto permanente, independente das sucessivas LDOs que os têm abrigado, e que forneça às instituições envolvidas um marco de previsibilidade e estabilidade para a tomada de decisões. Este marco regulatório permanente é objeto do Projeto de Decreto Legislativo 01/2007, ainda não submetido à votação pela Comissão. Urge, portanto ser retomada e concluída a tramitação da matéria.

21. É preciso, ainda, investir no desenvolvimento de melhores critérios de avaliação dos custos de obras e de serviços públicos em execução ou constantes de projetos de leis orçamentárias. Estes estudos já estão contemplados na competência regimental do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves, mas representam empreitada de grande complexidade a exigir investimento de tempo e recursos humanos.

2.5.3. Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária

22. Cabe a esse Comitê acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, inclusive os decretos de limitação de empenho e pagamento e o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela lei de diretrizes orçamentárias (art. 22). Deve, além disso, analisar a consistência fiscal dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual, em conjunto com o Comitê da Receita (art. 22, II e § 1º).

23. A Resolução previu reuniões de avaliação bimestral desse Comitê para avaliar as metas fiscais, os grandes itens de despesa, em encontros técnicos com representantes do Poder Executivo.

24. O papel principal desse Comitê, do qual fazem parte os Relatores Setoriais e o Relator Geral, era o de promover, através da especialização de parlamentares, agenda e dinâmica de trabalho no âmbito da CMO voltada ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária. A designação antecipada do conjunto de relatores e de seus membros permite maior tempo de debate e estudo da matéria.

25. Sugere-se alteração da Resolução de forma a atribuir ao Comitê de Avaliação da Receita a análise da consistência fiscal dos projetos de lei do PPA e da LOA, tendo em vista que se trata de matérias afins e também para simplificação da tramitação do projeto.

26. Na nova configuração, acentuar-se-á a liderança do referido Comitê na matéria de sua competência. Para tanto, sugere-se seja sempre designado, como Relator das matérias afins à atuação do mesmo, um de seus membros. São exemplos de matérias afins: Decretos de contingenciamento; Relatório do Cumprimento de metas fiscais; Relatório de gestão fiscal e Relatórios do BACEN.

2.6. A RELATORIA DA RECEITA

27. A criação da etapa da receita foi medida acertada, porque permitiu a discussão antecipada, antes da apreciação da despesa, acerca das fontes disponíveis. Além disso, porque retirou do Relator Geral a pressão por mais receita com o mero objetivo de atender emendas à despesa.

28. Também apropriados são os dispositivos que determinam eventual atualização da receita por revisão de parâmetros e da legislação tributária, com base em avaliação do Comitê de Avaliação da Receita, e os que alocam os recursos oriundos da reestimativa nas emendas coletivas de apropriação, proporcionalmente aos atendimentos efetuados nos relatórios setoriais. Esta forma automática de repartir recursos para as emendas evita a reabertura das discussões.

29. No entanto, o mecanismo de distribuição dos recursos da segunda reestimativa precisa ser aperfeiçoado para permitir à CMO, havendo novas fontes, utilizá-las, antes da distribuição proporcional e automática, para albergar despesas obrigatórias, ou para corrigir erros ou distorções identificadas no projeto de lei.

30. Sugere-se, portanto, que a proporcionalidade da distribuição dos recursos não exclui o atendimento, pela CMO, na forma de reservas ou não, de despesas de caráter obrigatório, a exemplo dos gastos com salário-mínimo, educação, irrigação, saúde e pessoal, ou outras hipóteses a serem definidas no parecer preliminar.

31. Em que pese a atipicidade do processo da LOA 2008, em virtude da frustração de vultoso montante de recurso que adviria da CPMF, cerca de R\$ 39 bilhões, observa-se que a

reestimativa de receita promovida no Plenário do Congresso Nacional não tinha previsão na Resolução nº. 1/2006, uma vez que esta estabeleceu a realização de apenas uma reestimativa e uma revisão (art. 30).

2.7. O PAPEL DAS COMISSÕES TEMÁTICAS

32. A nova Resolução previu participação mais ativa das Comissões Permanentes, em especial na fase das audiências públicas (art. 29, § 1º) e no Parecer Preliminar, quando poderiam indicar programas ou ações prioritários para o recebimento de emendas (art. 36 e 53, III). Além disso, poderia haver um diálogo ao longo do exercício com os relatores setoriais. Por desconhecimento ou falta de tempo, esse potencial foi pouco aproveitado nesse primeiro exercício.

33. As Comissões temáticas podem ainda ter papel relevante na definição de critérios e fórmulas de aplicação das políticas públicas, além de tipologia, custos e elementos de elegibilidade das transferências voluntárias. Espera-se, das emendas de Comissão, a iniciativa de programações de interesse nacional, desvinculadas de projetos específicos locais.

34. Um maior dinamismo e envolvimento das Comissões temáticas exigirá mudanças mais profundas. Hoje, o poder de apreciar o projeto de lei orçamentária concentra-se na Comissão Mista, o que apresenta vantagens e desvantagens. Um novo modelo poderia atribuir às Comissões temáticas, reunidas na forma de comissão mista, a apreciação das relatorias setoriais.

35. Um dos problemas identificados na nova Resolução foi a inadequação de algumas competências regimentais das Comissões com as áreas e subáreas temáticas fixadas para emendamento.

36. Sugere-se, nesse sentido, que se atualize o anexo da Resolução com o objetivo de rever as áreas e subáreas temáticas de cada Comissão. Concomitantemente, a própria Resolução poderá atribuir essa tarefa ao Parecer Preliminar do projeto de lei orçamentária em razão da alteração da estrutura do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, o que conferirá maior agilidade e racionalidade ao processo.

37. Em razão do caráter institucional e do interesse nacional exigido para as emendas de comissão, entendemos deva ser alterado o art. 44 da Resolução nº 1/2006-CN, de forma que não sejam a elas aplicadas as mesmas regras estabelecidas para as Bancadas Estaduais, ou seja, admitir, por exemplo, que as Comissões possam alocar recursos em programações genéricas desde que constantes do projeto de lei.

2.8. EMENDAS EM AÇÕES GENÉRICAS

38. A limitação das programações genéricas, na nova Resolução, representou avanço na disciplina de elaboração do Orçamento da União. As emendas coletivas (bancada estadual e Comissões) não devem representar ampliação do limite das emendas individuais. A programação genérica impedia a visibilidade dos empreendimentos propostos. Os projetos agora devem possuir caráter estruturante ou referir-se a projetos de grande vulto, de interesse coletivo.

39. Reconhece-se, todavia, que se trata de tema polêmico. Por essa razão, sugerimos que deve ser aprofundada a discussão sobre a conveniência de emendas coletivas, inclusive as de bancada, sobre ações genéricas já constantes do projeto de lei, o que exigiria alteração da Resolução.

40. A regra estabelecida de que os projetos incluídos no orçamento pela aprovação de emendas de bancada estadual deverão ser objeto de novo emendamento pela mesma bancada, até sua conclusão (art. 47, §2º), também é salutar, devendo ser observada e mantida.

41. Sugere-se aperfeiçoamento da redação do art. 47 da Resolução, de forma a definir claramente o conceito de obra. Há que se levar em consideração, por exemplo, as questões relacionadas a obras distintas, mas que podem ser caracterizadas como empreendimento ou como complexo de obras, seja porque possuem interdependência funcional ou econômica ou em razão de sua localização, entre outros fatores.

2.9. A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE AS RELATORIAS

42. A Resolução redefiniu atribuições, ampliando poderes, recursos e responsabilidades das relatorias setoriais. Os relatores setoriais receberam a maior parte dos recursos disponíveis. A alocação das fontes se tornou mais transparente no Parecer Preliminar. O Parecer Preliminar, a cargo do Relator-Geral, estabeleceu a matriz das despesas orçamentárias.

43. A Reserva de Recursos, para distribuição entre as Relatorias, é composta pelas eventuais fontes provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer, conforme diagrama a seguir.

FONTES		USOS	
Reserva de Contingência (PL) Reestimativa de Receitas (Relatório de Receita) Outras fontes definidas no Parecer Preliminar		Emendas individuais	
		Despesas obrigatórias	
		Despesas estruturais (Parecer Preliminar)	
		Reserva de Recursos	25% Emendas de Bancada Estadual (50%FPE 40% média e 10% população)
55 % Relatorias Setoriais			
20% Relatoria Geral			

44. Da Reserva de Recursos são destinados 25% para as Bancadas Estaduais, o que lhes assegurou um piso de acolhimento de suas emendas, a partir de critério objetivo de distribuição entre Estados (art. 57, §1º).

45. Essa nova divisão de funções entre os relatores bem como a distribuição dos recursos entre eles é adequada e deve ser mantida na Resolução, pois valoriza a discussão temática das políticas públicas em cada relatoria setorial.

2.10. NÚMERO DE EMENDAS

46. Parece-nos adequado o número de emendas coletivas e individuais definido na Resolução nº 1/2006-CN para o projeto de lei orçamentária anual.

47. Sugere-se a revisão do número de emendas ao anexo de metas e prioridades da LDO e ao plano plurianual, aumentando o número das emendas coletivas, já que se trata de ações públicas de caráter estruturante ou projetos de grande vulto, compatibilizando com o número de emendas à Lei Orçamentária.

2.11. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE APOIO AOS TRABALHOS DA CMO

48. Deve-se reconhecer que a elaboração e a apreciação das leis orçamentárias exige o processamento de um número crescente de dados e informações necessárias e fundamentais ao processo decisório. Nesse sentido, a agilidade e a efetividade dos trabalhos concernentes ao processo orçamentário dependem fundamentalmente de investimentos em sistemas informatizados desenvolvidos especialmente para esse fim pelos órgãos de informática de ambas as Casas do Congresso Nacional.

49. Nessa linha, reputa-se fundamental a necessidade de ampliação dos quadros de pessoal ligados à manutenção e desenvolvimentos de sistemas informatizados no âmbito do Prodasen/SF e do Cenin/CD, inclusive para que possam ser analisadas e apresentadas novas soluções em sistemas de informações capazes de responder, com rapidez, às exigências do processo de elaboração e acompanhamento da execução orçamentária.

2.12. TRAMITAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

50. Chama atenção, com a nova Resolução, a quantidade de procedimentos a serem adotados durante a tramitação dos projetos de orçamento na CMO. O tempo é exíguo para elaboração, discussão e votação dos relatórios dos diversos comitês no plenário da CMO, concomitantemente com a apreciação dos relatórios setoriais.

51. Tome-se, como exemplo, a análise prévia da admissibilidade de todas as emendas no Comitê de Emendas e da análise pelo mesmo Comitê das emendas de cada Relator Setorial e do Relator-Geral. Acrescente-se a análise das centenas de pedidos de correção de erros e omissões nas emendas, a serem decididos previamente pelo Presidente da CMO, cabendo recurso ao Plenário da CMO. Adicione-se, também, a tramitação das contestações como mais um elemento a interferir na agilidade do processo.

52. Em 2008, lembre-se, não houve a participação direta das comissões permanentes na discussão da lei orçamentária, como previsto na Resolução nº 1/2006-CN. Se tal tivesse ocorrido, o tempo dedicado a cada matéria seria ainda mais exíguo.

53. Desta forma, há que se rever os procedimentos e instâncias instituídos pela Resolução, por meio de sua simplificação, redistribuição ou mesmo eliminação, de forma a tornar o processo mais expedito.

2.13. CONTINGENCIAMENTO E RESTOS A PAGAR

54. Um pouco após a sanção da Lei Orçamentária para 2008 (Lei nº. 11.647/2008), sem a oposição de vetos, o Poder Executivo anunciou o contingenciamento de aproximadamente R\$ 19,4 bilhões. Boa parte desta “redução de limite de empenho” deve-se à reestimativa positiva que o próprio Executivo fez em relação a gastos obrigatórios. Segundo os cálculos informados, esses valores seriam 16,9 bilhões superiores aos fixados na Lei Orçamentária.

55. Esse fato, juntamente com a inscrição de R\$ 62 bilhões em restos a pagar e a edição de medidas provisórias de 48,2 bilhões em 2007 (vide item 3 a seguir), expõem a situação secundária que a Lei Orçamentária ocupa na gestão dos recursos da União.

56. De fato, ao Poder Executivo pouco importa o que o Congresso Nacional, por meio de uma discussão de aproximadamente quatro meses, decide em termos de fixação da despesa e estimativa da receita. Os instrumentos que se encontram à disposição do Executivo são suficientes para que possa transformar a Lei Orçamentária em detrimento da atuação do Congresso Nacional.

57. Nesse sentido, considera-se necessário que o Congresso Nacional rediscuta sua posição na fixação das despesas da União. É fundamental que se tomem medidas efetivas acerca da limitação às medidas provisórias de crédito extraordinário e que se disciplinem os critérios para inscrição em restos a pagar. É também urgente que se retome a discussão acerca do caráter impositivo da lei orçamentária.

3. O USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NA MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

58. O ano de 2007 revelou a exacerbação do uso de medidas provisórias para abrir créditos extraordinários. O número de medidas provisórias e os montantes envolvidos evidenciam a banalização no uso deste instrumento, bem assim a indisposição do Poder Executivo em submeter os devidos projetos de lei, que seriam os instrumentos adequados, ao necessário exame do Poder Legislativo, conforme se constata do quadro abaixo. O § 3º do art. 167 da Constituição circunscreve a possibilidade de abertura de crédito do tipo extraordinário somente para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

MEDIDAS PROVISÓRIAS / CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS - 2003/2008

EXERCÍCIO	NUMERO	VALOR R\$ bi
2003	5	2,6
2004	10	8,1
2005	17	12,1
2006	26	27,4
2007	20	48,2
2008 (até 01.03.08)	1	12,5

59. Do montante de R\$ 48,2 bilhões abertos em 2007, R\$ 24,2 bilhões foram destinados ao custeio (outras despesas correntes), R\$ 16,5 bilhões para investimentos e R\$ 7,5 bi para empréstimos e inversões financeiras. Grande parte das dotações abertas correspondem a projetos que constam da programação do plano plurianual, previsíveis, portanto.

60. Os créditos extraordinários foram financiados, basicamente, por duas fontes: superávit financeiro da União (R\$ 24,3 bilhões) e anulação de outras dotações (R\$ 19,4 bilhões). A primeira fonte é de natureza puramente financeira e contábil e não corresponde a uma nova receita corrente. O resultado prático de seu uso nos créditos extraordinários é o aumento da necessidade de contingenciamento das demais dotações regulares, com prejuízo da participação do Congresso na elaboração orçamentária.

61. A segunda fonte que financia os créditos extraordinários corresponde à anulação direta de dotações regularmente aprovadas durante a apreciação da peça orçamentária. Assim, num e noutro caso, a abertura generalizada de créditos extraordinários altera as prioridades, neutralizando a discussão da lei orçamentária.

62. A ampla margem de situações objeto de crédito extraordinário reduz a necessidade do Governo de manter negociações políticas em torno do orçamento. Uma das sugestões apresentadas é a de circunscrever a abertura de crédito extraordinário às hipóteses taxativas – guerra, comoção interna, calamidade pública - e não meramente exemplificativas.

4. COMPATIBILIDADE ENTRE AS LEIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

63. É urgente a necessidade de reforma do sistema de planejamento e orçamento. Como já identificado em anos anteriores, não é razoável que o PPA, que deve orientar a elaboração da LDO, somente seja aprovado após a aprovação dessa Lei, como ocorre no primeiro ano de mandato presidencial, de que é exemplo o exercício de 2007, em relação aos projetos para 2008.

64. É visível, também, o conflito de competência material entre os diferentes instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA. Com efeito, o nível de detalhamento da programação do PPA e do Anexo de Metas e Prioridades da LDO praticamente se confunde com aquele dos subtítulos da LOA. A fixação da programação do PPA e da LDO nesse nível gera confusão entre os atores envolvidos, antecipando expectativas e apreensões típicas das disputas orçamentárias.

65. Para sanar o problema do nível de detalhamento de cada lei, discute-se, por exemplo, a possibilidade de a própria lei orçamentária contemplar, além das dotações do exercício seguinte, projeção plurianual da despesa, ao nível de ação orçamentária, para dois ou três anos subseqüentes. Com isso, argumenta-se, poder-se-ia abrir mão do atual detalhamento verificado no PPA e na LDO.

66. Liberadas desse encargo, essas leis poderiam exercer papel mais efetivo na definição das diretrizes e da estrutura do gasto público, fixando metas agregadas (por programa) e parâmetros e indicadores capazes de conduzir o Congresso e a Sociedade para uma discussão mais ampla e estratégica da ação do Governo.

67. Outro ponto que exigirá maior reflexão na concepção de novo modelo do sistema planejamento-orçamento será o de estimular articulação do PPA, da LDO e da LOA com os planos nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e até hoje não implementados de forma efetiva e discutida no País.

68. Urge que o Congresso discuta e aprove lei complementar sobre finanças públicas, prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal. A Resolução, por ora, deverá deixar mais clara a distinção funcional de emendas apresentadas ao PPA, à LDO (Anexo de Metas e

Prioridades) e ao Orçamento, corrigindo as incoerências atuais quanto ao quantitativo de emendas possíveis a cada um desses normativos.

5. CONCLUSÃO/SUGESTÕES

69. As considerações tecidas nos tópicos anteriores revelam a necessidade de aprimoramentos nos procedimentos relativos ao exame das matérias orçamentárias no âmbito do Poder Legislativo. Com base nas observações expostas, sugerem-se as seguintes providências:

- a) definir critérios para a inclusão das sugestões recolhidas nas audiências na lei orçamentária (itens 4 e 5);
- b) criar condições para que os autores das sugestões tomem conhecimento das decisões do Congresso (itens 4 e 5);
- c) executar as ações incluídas na lei orçamentária em decorrência das audiências (itens 4 e 5);
- d) instar as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a propor modificações nos respectivos regimentos, de forma a tornar efetivo o Art. 2º, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN, que prevê a necessidade de que a CMO seja ouvida acerca da estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei e medidas provisórias em tramitação (itens 12 e 13);
- e) reduzir o número de membros do Comitê de Admissibilidade de Emendas, que hoje é de 5 a 10 parlamentares, para 3 a 5, para melhor adequá-lo ao perfil técnico-jurídico previsto na Resolução nº 1/2006-CN (itens 14 a 16);
- f) acelerar a tramitação do Projeto de Decreto Legislativo 01/2007, que trata da regulamentação relativa às obras irregulares no âmbito do Congresso Nacional (itens 17 a 19);
- g) alterar a Resolução nº 1/2006 - CN de forma a atribuir ao Comitê de Avaliação da Receita a análise da consistência fiscal dos projetos de lei do PPA e da LOA, uma vez que se trata de matéria afim ao comitê (itens 20 a 24);
- h) aperfeiçoar o mecanismo de distribuição dos recursos da segunda reestimativa, para permitir à CMO, havendo novas fontes, utilizá-las, antes da distribuição proporcional e automática, para albergar despesas obrigatórias, ou para corrigir erros ou distorções identificadas no projeto de lei (itens 25 a 29);
- i) atualizar o anexo da Resolução nº 1/2006-CN com o objetivo de rever as áreas e subáreas temáticas de cada Comissão. Concomitantemente, a própria Resolução poderá atribuir essa tarefa ao Parecer Preliminar do projeto de lei orçamentária em razão da alteração da estrutura do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, o que conferirá maior agilidade e racionalidade ao processo (itens 30 a 35);
- j) alterar o art. 44 da Resolução nº 1/2006-CN de forma que não sejam aplicadas às comissões as mesmas regras estabelecidas para as Bancadas Estaduais, admitindo, por exemplo, que as Comissões possam alocar recursos em programações genéricas, desde que constantes do projeto de



lei, em razão do caráter institucional e do interesse nacional exigido para as emendas de comissão (itens 30 a 35);

- k) rever o número de emendas ao anexo de metas e prioridades da LDO e ao plano plurianual, prestigiando as emendas coletivas, já que se trata de ações públicas de caráter estruturante ou projetos de grande vulto. Em contrapartida, sugere-se a redução do número de emendas individuais para esses projetos (itens 44 e 45);
- l) aperfeiçoar os sistemas de informática utilizados na apreciação das leis do processo orçamentário (itens 46 e 47);
- m) simplificar os procedimentos e instâncias instituídos pela Resolução nº 1/2006-CN, simplificando, redistribuindo ou eliminando-os, de forma a tornar o processo orçamentário mais expedito (itens 48 a 51);
- n) reexaminar o papel e o conteúdo das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), de forma a aperfeiçoar o encadeamento lógico previsto na Constituição (itens 64 a 69).

Brasília (DF), 17 de abril de 2008.

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA²

Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização
e Controle - CONORF/SF

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR³

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - COFF/CD

² **Consultores Designados:** André Miranda Burello, Fernando Moutinho e José de Ribamar Pereira da Silva;

³ Eugênio Greggianin, Romiro Ribeiro e Salvador Roque Júnior