



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 5/2013

**EMENDAS AO ANEXO DE
METAS E PRIORIDADES DO
PROJETO DE LEI DE
DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS**

VANDER GONTIJO
Consultor de Orçamento/COFF/CD
LILIANE NOGUEIRA
Analista Legislativo/DEMAP/CD

Abril/2013

e-mail: vander.gontijo@camara.gov.br
liliane.nogueira@camara.leg.br



EMENDAS AO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES¹

1. Esta Nota Técnica tem por objetivo propor alteração na Resolução nº 1, de 2006-CN, na parte relativa às emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, como etapa inicial de uma série de medidas que visam tornar obrigatória a execução orçamentária das ações que forem consideradas prioridades da lei de diretrizes orçamentárias.

I - SOBRE AS PRIORIDADES E METAS

2. As prioridades e metas do Sistema de Planejamento e Orçamento devem ser definidas na LDO por exigência constitucional (§ 2º do art. 165 da CF 88). Devem ser compatíveis com o PPA e ser executadas na Lei Orçamentária a que a LDO se referir.
3. O Anexo de Metas e Prioridades (AMP) é, assim, elemento fundamental para o sistema de planejamento e orçamento preconizado na Carta Magna, pois é o único elo entre a programação da LOA e a do PPA.
4. E, para que tenha funcionalidade e efetividade, as prioridades definidas na LDO devem ter execução obrigatória na LOA. Caso contrário, a LDO não tem como cumprir o seu papel no sistema de planejamento e orçamento.
5. Nogueira (2012) observou que o Executivo tende a ignorar completamente o AMP. Recentemente, nem mesmo tem sido enviado pelo Executivo junto com os projetos de lei de diretrizes orçamentárias. Esse é o resultado de um procedimento de descaso no qual, por exemplo, as ações não prioritárias apresentavam um índice de execução maior do que as consideradas prioritárias.
6. O Tribunal de Contas da União também tem recomendado, em vão, que o Executivo aperfeiçoe a sistemática de priorização e de execução das ações do AMP.
7. Medeiros e Pederiva (2008, p.8-11) entendem que a definição de prioridades, por meio da LDO, é uma forma de o Poder Legislativo tentar

¹ Vander Gontijo, Consultor de Orçamentos/CD e Liliane Oliveira Rocha Nogueira, Analista legislativo/CD. Proposta apresentada com base na Monografia “A impositividade do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias” de Liliane Oliveira Rocha Nogueira. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.leg.br>



aplicar o orçamento impositivo, ao diminuir o grau de discricionariedade na programação e na execução orçamentária.

8. Para tornar o AMP impositivo na forma exposta, além da instituição legal da obrigatoriedade do Anexo² e do mecanismo semelhante ao *rescission*³, é necessária a adoção de um conjunto de medidas⁴:

- (i) a formalização do Anexo de Metas e Prioridades, acompanhada da determinação de que as suas ações tenham obrigatoriamente créditos consignados na LOA;
- (ii) a criação de parâmetros e critérios para a seleção das ações prioritárias em termos conceituais e financeiros;
- (iii) a instituição de exigência de justificativa para inclusão de ação no Anexo;
- (iv) a exigência de apresentação do cronograma de execução dessas ações;
- (v) a redução da quantidade de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, com estabelecimento de um limite financeiro para tais; e
- (vi) o estabelecimento de ressalva legal ao contingenciamento das dotações relativas às ações do Anexo.

9. O instrumento mais adequado para se instituir as alterações aqui propostas seria a Lei Complementar prevista no art. 165 da Constituição. Contudo, enquanto essa não é editada, considera-se possível a inclusão desses dispositivos nas leis de diretrizes orçamentárias, na Resolução nº 1, de 2006-CN, e na própria LRF.

10. Nesta proposta, nos atemos especificamente ao ponto (v) da lista acima exposta.

² Ver Nota de Rodapé nº 1.

³ Requerimento de autorização prévia para não execução de uma ação prioritária.

⁴ Todas essas medidas encontram-se detalhadas em Nogueira (2012).



II – REDUÇÃO NO NÚMERO DE EMENDAS AO AMP

11. Embora o Congresso se empenhe bastante na apreciação das prioridades e metas do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, o esforço tem sido em vão, pois o Executivo as tem vetado de forma sistemática ou simplesmente as ignorado durante o processo de execução orçamentária. Essa situação acaba por revelar um retrato fidedigno do enfraquecimento político dessa Casa Legislativa.
12. Torna-se, assim, fundamental que encontremos alternativas para fortalecer a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário.
13. De acordo com Magalhães (2010, p.12-13) e Gontijo (2012, p.7), a quantidade de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades⁵ deve ser restrita, uma vez que a quantidade atualmente permitida tem causado prejuízos à funcionalidade do instrumento e à participação legislativa no processo orçamentário.
14. Pela Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, é possível a apresentação de até 3.405 emendas ao Anexo, dadas as quantidades de parlamentares, bancadas estaduais e comissões permanentes existentes em ambas as Casas. Conforme os arts. 87 e 88 dessa Resolução, cada parlamentar, bancada e comissão permanente pode realizar até cinco emendas ao AMP.
15. Embora durante a vigência do PPA 2008/2011 nenhum AMP tenha recebido essa quantidade de emendas ou quantidade aproximada, a Resolução nº 01/2006 – CN possibilita que a prática de inflar o AMP se perpetue.
16. O AMP da LDO para o exercício de 2010 foi o que mais recebeu emendas. Foram apresentadas 1.479 emendas ao AMP, das quais 1.195 (80,7%) foram aprovadas, resultando na inclusão de 698 ações no Anexo, de acordo com os dados do Parecer da CMO relativo ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010 (BRASIL, 2009, p. 9). Cerca de 58,41% das emendas resultaram em inclusão de ações no AMP nesse exercício.

⁵ Embora mencionado na Resolução nº 1, de 2006-CN, o Anexo de Metas e Prioridades não tem inclusão obrigatória no Projeto de Lei Orçamentária Anual.



III – A PROPOSTA

17. Entretanto, dado o grande volume de ações incluídas por meio de emendas, o Executivo tem vetado muitas dessas ou as ignorado durante a execução orçamentária (GONTIJO, 2012, p.6).
18. Gontijo (2012, p.7) sugere, dessa forma, que somente possam emendar o AMP as comissões temáticas e as bancadas estaduais, com no máximo duas emendas cada, por essas representarem o interesse temático e o interesse regional para políticas públicas e obras de grande vulto.
19. Caso a sugestão fosse adotada, a quantidade máxima de emendas ao AMP seria de 174.
20. Retirar a possibilidade de apresentação de emendas individuais ao AMP, além de reduzir significativamente a quantidade possível de emendas ao Anexo, valorizaria o ato de emendamento ao requerer decisões colegiadas e reduziria as chances de inclusão de ações que representem apenas interesses individuais e de alcance localizado.
21. Dessa forma, recomenda-se que sejam tomadas providências para a alteração do art. 87 da Resolução nº 01/2006 – CN a fim de limitar até duas a quantidade de emendas de comissões e bancadas estaduais ao AMP e revogação do art. 88, que permite o emendamento do Anexo por parlamentares de forma individual.
22. Se as ações consideradas como prioridade pela LDO forem incluídas na LOA com curso de execução obrigatório, a funcionalidade e efetividade do sistema de planejamento e orçamento serão recuperadas e, como consequência, atenderá parte da demanda do Congresso Nacional de tornar impositiva a execução das emendas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.017. **Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010**. Brasília, 2009. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm>
Acesso em: 28 set. 2012.



GONTIJO, Vander. **O sistema de planejamento e o Anexo de metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias.** Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos 76 Deputados. Estudo Técnico nº 02/2012. Brasília, 2012. Disponível em:
<<http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2012/ET022012SISTDEPLANEOA/NEXOD/EMETASDALDOx.pdf>> Acesso em: 18 maio 2012.

MAGALHÃES, Melissa Magalhães. **Análise da Efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO.** Trabalho de Conclusão de Curso. Especialista em Orçamento Público - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara dos Deputados e Instituto Serzedelo Correa (ISC) do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2010. Disponível em:
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054732.PDF>> Acesso em: 16 maio 2012

MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. PEDERIVA, José Henrique. Análise estatística da relevância das prioridades da lei de diretrizes orçamentárias. **Revista Unieuro de Contabilidade**, Brasília, v.1, n.1, set. 2008.

NOGUEIRA, Liliane Oliveira Rocha. “A impositividade do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias”. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília, 2012. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11955/impositividade_anexo_nogueira.pdf?sequence=1.