



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2005

(Projeto de Lei nº 03/2004-CN)

RELATÓRIO APRESENTADO

Presidente: Deputado PAULO BERNARDO (PT/PR)

Relator: Senador GARIBALDIALVES FILHO (PMDB/RN)

21 JUN 2004



PARECER Nº _____, DE 2004 - CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre o Projeto de Lei nº 03, de 2004 – CN, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2005 e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Garibaldi Alves Filho

Introdução

O Projeto de LDO para 2005 – PLDO/2005 (PL nº 03, de 2004 - CN) foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 050- CN (nº 180, na origem), em cumprimento ao disposto no art. 35, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no art. 165, § 2º, da Constituição Federal.

O PLDO/2005, elaborado em consonância com o art. 166, § 1º, da Constituição, e art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), foi remetido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização para análise, conforme estabelece o art. 2º, inciso I, da Resolução nº 1, de 2001 – CN.

Ainda nos termos da Resolução nº 01, de 2001 - CN, foi-nos atribuída pelo Presidente da Comissão, Deputado Paulo Bernardo, a honrosa tarefa de emitir parecer sobre a matéria, na forma de relatório e voto.

Ao projeto foram apresentadas 2.525 emendas ao PLDO/2005, das quais 1.434 referem-se ao Anexo de Metas e Prioridades e 1.091 referem-se ao texto e demais anexos. Dessas, foram aprovadas, total ou parcialmente, 344 emendas ao Anexo de Metas e Prioridades e 430 emendas ao texto e demais anexos.

O acolhimento de emendas ao texto, teve como critérios básicos a importância do tema no contexto da LDO, a oportunidade e se essa lei constitui o instrumento adequado para acolhimento da proposta. Quanto ao anexo de metas e prioridades, em seção específica deste relatório serão apresentados os critérios utilizados no acolhimento de emendas. Ajustes foram feitos no Substitutivo com vistas a adequar a redação às regras da boa técnica legislativa.

Aspectos Gerais da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO representa o elo entre o planejamento de médio prazo (Plano Plurianual) e o planejamento de curto prazo (orçamentos anuais), devendo, com base no disposto no art. 165, §2º, da CF, dispor sobre:

- I) metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- II) elaboração da lei orçamentária anual;
- III) alterações na legislação tributária; e
- IV) política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



Ainda, por previsão constitucional, cabe à LDO definir:

- I) parâmetros para a elaboração da proposta orçamentária das Casas do Congresso Nacional (arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da CF), dos Tribunais Superiores (art. 99, § 1º, da CF), e do Ministério Público da União (art. 127, § 3º, da CF); e
- II) autorizar, especificamente, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta (art. 169, § 1º, inciso II, da CF);

O art. 4º da LRF, a seu turno, estabelece que a LDO disporá sobre:

- a) metas fiscais, para receitas, despesas, resultados primário e nominal, e montante da dívida pública;
- b) equilíbrio entre receitas e despesas;
- c) critérios e forma de limitação de empenho;
- d) controle de custos e avaliação dos resultados de programas governamentais;
- e) condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas;

Ressalte-se que, além dos assuntos previstos na Constituição e na LRF, as LDOs vêm tratando de outras questões, especialmente execução e fiscalização orçamentária e financeira, com a finalidade de suprir lacunas da vetusta Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em face da superveniência das regras instituídas pela Constituição de 1988. Isso decorre, principalmente, da não aprovação, pelo Congresso Nacional, da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Carta Magna, cujo projeto encontra-se em tramitação, há alguns anos, na Câmara dos Deputados.

A aprovação dessa matéria, pelo Congresso, seria de grande importância para o disciplinamento do processo orçamentário, na medida em que, a partir daí, as LDOs passariam a cumprir, única e exclusivamente, a finalidade para a qual foi prevista na Constituição Federal. Caso contrário, corre-se o risco de aumentar cada vez mais a quantidade de dispositivos que tratam de matérias estranhas ao seu objetivo. Isso contribui para a perda de qualidade do planejamento governamental – da qual a LDO é um dos instrumentos mais importantes – e do processo legislativo. De fato, o esforço do Poder Executivo e do Poder Legislativo, inclusive das áreas técnicas que lidam com planejamento e orçamento, deve estar voltado para aspectos essenciais que mereçam ser tratados nas leis de diretrizes orçamentárias. Outras matérias devem ter seu fórum próprio de discussão.

Nesse sentido, a preocupação quanto a se determinada matéria deve ou não ser tratada na LDO esteve presente no exame das emendas apresentadas.

Reorganização da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A atual LDO tem aproximadamente 300 dispositivos: 113 artigos e 187 parágrafos. É quase três vezes maior do que as primeiras LDOs, que tiveram aproximadamente 100 dispositivos.

O conteúdo da LDO veio sendo paulatinamente aumentado, principalmente por meio da inclusão de parágrafos, sem que fosse promovida a necessária adequação em sua sistematização.



O extenso conteúdo e a sistematização inadequada não contribuem para dar o devido realce e a devida transparência às suas funções principais: definir metas e prioridades; definir parâmetros para a elaboração dos orçamentos, principalmente para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público; dispor sobre alterações na legislação tributária; definir meta fiscal, disciplinar a limitação de empenho; e ressaltar despesas dessa limitação.

Procedemos, então, a uma profunda análise da LDO, visando obter uma proposta de reorganização, que apresentamos em anexo a este relatório. Foram definidos novos capítulos e seções, de acordo com suas funções constitucionais e com as novas atribuições que lhe foram dadas pela LRF. O resultado, entendemos, é um texto que permite a melhor identificação das matérias ali disciplinadas.

Adotando a melhor técnica legislativa, muitos parágrafos, por tratarem de matéria específica, foram convertidos em artigos, daí resultando um texto com 159 artigos, o que mostra a verdadeira dimensão da extensão da atual LDO.

Outro aspecto a ser discutido sobre a LDO é que algumas de suas matérias não têm natureza orçamentária e muitas outras poderiam (ou deveriam) ser disciplinadas em outros atos normativos. Quanto maior o rol de assuntos "não-típicos" disciplinados na LDO, maior é o tempo despendido com discussão de emendas a esses assuntos e menor o tempo dedicado à discussão de suas funções principais.

Efeito colateral significativo da inclusão de dispositivos – quase sempre meritórios e justificáveis de constituir preocupação técnica e política, mas que não são da essência da LDO – é o "crescimento por atração". Assim, a inclusão de novos assuntos "estranhos" à LDO estimula a inclusão de outros, sob o argumento de que há precedente. Conseqüentemente, ocorre também o efeito de "aumento da carga de trabalho técnico e legislativo por atração". Novos assuntos demandam discussões, emendas, pareceres sobre emendas, notas técnicas, vetos, notas sobre os vetos. Assim, todos os anos vêm sendo incorporados novos dispositivos. E esse crescimento acaba contribuindo para que os temas principais continuem não merecendo maior atenção política.

Procedemos à identificação de dispositivos que poderiam deixar de constar da LDO e ser incluídos em outros atos normativos. Como resultado, vislumbramos a possibilidade de redução de uma quantidade altamente expressiva de dispositivos.

Propomos, pois, à Comissão Mista de Orçamento que considere essas questões na apreciação das futuras leis de diretrizes orçamentárias.

As Metas e Prioridades da Administração Pública Federal e os Critérios de Acolhimento de Emendas

No modelo orçamentário introduzido pela Constituição de 1988, o PPA, as LDOs e as leis orçamentárias anuais (LOAs), como instrumentos de planejamento, devem integrar-se harmoniosamente. Assim, a LOA não pode contrariar a LDO, e ambas devem ser compatíveis com o PPA.

No PPA são definidas diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, para um período de quatro anos. A LDO, por seu turno, deve definir, a partir do PPA, as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, com o objetivo de orientar a elaboração e a execução da LOA. Como até a presente data não foi



aprovada a lei relativa ao PPA, o Poder Executivo apresentou o PLDO/2005 com base no Substitutivo do projeto de lei que trata do referido plano.

O Anexo I do PLDO/2005 estabelece como prioridades 265 ações (alocadas a 103 diferentes programas), identificando, taticamente, aquelas que dão maior suporte à implantação do plano de desenvolvimento proposto pelo Governo. Dentre essas ações, a exposição de motivos destaca as seguintes:

- a) reforma agrária – assentamento de 115 mil famílias;
- b) transferência de renda – 8,7 milhões de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa-Família, o que, considerando-se os beneficiários de programas anteriores, permitirá atingir 11,5 milhões de famílias;
- c) habitação – a execução das ações “Subsídio à Habitação de Interesse Social” e de “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, conjugadas com medidas custeadas com recursos de diferentes fontes, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), procuram garantir a ampliação do acesso da população carente à habitação;
- d) saneamento urbano e rural – prioridade que congrega o esforço de vários órgãos de Governo (Ministérios da Saúde, Cidades, Meio Ambiente, Integração Nacional), no sentido de ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços;
- e) saúde – destacam-se as ações de melhoria da qualidade do atendimento e ampliação do acesso da população aos medicamentos;
- f) educação – ações se concentram no combate ao analfabetismo, na valorização dos professores, na melhoria da qualidade e garantia da permanência das crianças, adolescentes e jovens na educação básica, que, juntamente com as ações institucionais da reforma da universidade pública e ampliação das vagas do ensino superior, constituem um conjunto de medidas estruturais voltadas à inclusão social;
- g) agricultura – destacam-se as ações de manutenção e ampliação das áreas livres de doenças e pragas da exploração agropecuária brasileira, por meio da política de defesa agropecuária, que, combinada com as ações de sustentação do Plano Safra, deverão garantir a expansão da produção e das exportações dos produtos brasileiros;
- h) política industrial, tecnológica e de comércio exterior – busca-se, no curto prazo, diminuir as restrições externas do País e, no médio e longo prazos, equacionar o desenvolvimento de atividades-chave, de modo a gerar condições que permitam ao Brasil aumentar sua competitividade no cenário internacional;
- i) outros – são contemplados projetos de energia, transportes e infra-estrutura hídrica essenciais para o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Espera-se contar, nessas áreas, com uma participação de recursos provenientes de outras fontes, inclusive por intermédio das parcerias público-privadas;

Buscamos definir critérios de acolhimento de emendas que pudessem conferir tratamento realista ao Anexo de Metas e Prioridades. Necessário se fez adotar critérios restritivos, ante as 1.434 emendas apresentadas apenas ao Anexo. Esse elevado número é consequência das disposições permissivas da Resolução 01/2001-CN, que admite até 20 emendas individuais por mandato parlamentar e mantém para as emendas coletivas os mesmos quantitativos permitidos para o projeto de lei orçamentária.



O atendimento integral dos pleitos inviabilizaria a desejada finalidade de priorizar tão-somente ações mais relevantes, além de representar acréscimo muito superior ao viável de ser implementado na lei orçamentária.

Assim, utilizamos, como parâmetro para o atendimento de emendas, os custos financeiros médios das ações constantes do projeto de PPA 2004-2007, aprovado pela Comissão Mista de Orçamento (em fase de apreciação pelo Plenário do Congresso Nacional), condicionando o acolhimento a corte equivalente em metas físicas associadas às ações constantes do Anexo encaminhado pelo Poder Executivo. Dessa forma, buscou-se manter o custo financeiro total associado ao Anexo I constante do projeto de LDO. Atribuiu-se, para cada Autor, um limite financeiro no acolhimento de emendas, priorizando-se, nesta ordem, as relativas a ações prioritárias e em programas de âmbito nacional e as de maior valor, tendo em vista inclusive evitar o acréscimo exagerado do número de ações priorizadas. Os critérios utilizados foram:

- 1) Manter o nível de agregação constante do projeto de PPA 2004-2007 aprovado pela Comissão Mista de Orçamento – CMO e do PLDO-2005 encaminhado pelo Poder Executivo, em nível de ação, rejeitando-se as emendas que pretendam maior detalhamento (localidade, finalidade, etc.);
- 2) Acolher somente ações constantes do projeto de PPA 2004-2007 aprovado pela CMO, rejeitando-se as emendas que pretendam a criação de ação;
- 3) Rejeitar as emendas que pretendam a priorização de ações referentes a despesas de caráter obrigatório, bem como excluir do Anexo I original o Programa 1335 – Transferência de Renda com Condicionais, cuja ação, 0060 - *Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza*, refere-se a despesa dessa natureza, por força do que dispõe a Lei nº 10.836, de 9/1/2004, e está relacionada no Anexo V do Substitutivo;
- 4) Rejeitar as emendas cujo limite financeiro correspondente, por autor, não atenda a pelo menos uma unidade de meta;
- 5) Limitar o acolhimento das emendas às metas existentes no projeto de PPA 2004-2007 aprovado pela CMO;
- 6) Preservar, em valores financeiros correspondentes, o total do Anexo I encaminhado pelo Poder Executivo, calculado pelo custo médio das metas previstas no projeto de PPA 2004-2007 aprovado pela CMO;
- 7) Quantificar, em termos financeiros, as emendas apresentadas, considerando os custos médios das metas previstas no projeto de PPA 2004-2007 aprovado pela CMO;
- 8) Cancelar de forma linear, procedendo-se aos devidos ajustes, 27,5 % das metas previstas no Anexo I, constante do PLDO/2005, correspondente ao valor financeiro necessário para o acolhimento das emendas previstas no item 7, preservando-se, no entanto, os seguintes programas, no que tange às ações de âmbito nacional:
 - 0122 - Saneamento Ambiental Urbano;
 - 1047 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER (apenas ações de âmbito nacional);
 - 1128 - Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários;
 - 1138 - Drenagem Urbana Sustentável;



- 1224 - Aqüicultura e Pesca do Brasil;
- 1287 - Saneamento Rural;
- 8007 - Resíduos Sólidos Urbanos;
- 9991 - Habitação de Interesse Social;
- 0515 - Proágua Infra-Estrutura (apenas ações de âmbito nacional);
- 0379 - Desenvolvimento da Agricultura Irrigada (apenas ações de âmbito nacional).
- 9) Preservar do corte mencionado no item 8 os seguintes programas e ações, sem, no entanto, conceder tratamento especial no acolhimento de emendas:
- Programa 0068 - Erradicação do Trabalho Infantil;
- Programa 0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais;
- Programa 0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária;
- Programa 1060 - Brasil Alfabetizado;
- Programa 1214 - Atenção Básica em Saúde;
- Programa 1293 - Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos;
- Ação 3255 - Recuperação e Melhoramentos da Infra-estrutura do Terminal Salineiro de Areia Branca (RN) (Programa: 0235 - Corredor Nordeste);
- Ação 7626 - Adequação de Trechos Rodoviários na BR-101 no Estado do Rio Grande do Norte (Programa: 0235 - Corredor Nordeste);
- Ação 5878 - Sistema Adutor Serra de Santana - 2ª Etapa - com 205 km no Estado do Rio Grande do Norte (Proágua Semi-Árido) (programa: 1047 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER);
- 10) Aprovar emendas, sem valores associados, referentes a ação especificadas com “meta dispensável” no projeto de PPA 2004-2007 aprovado pela CMO;
- 11) Observar os seguintes limites máximos de atendimento:
- a) Ações prioritárias definidas por esta Relatoria: atender integralmente, limitado ao total previsto no PPA, as emendas referentes às seguintes ações:
- 1852 - Dessalinização de Água - Projeto Água Boa (programa: 1047 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER);
- 3774 - Construção de Cisternas (programa: 1047 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER)
- 109H - Construção de Barragens (programa: 0515 – Proágua Infra-Estrutura);
- 0648 - Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda (programa: 9991 - Habitação de Interesse Social).
- b) Emendas individuais: atender R\$ 10 milhões (4 vezes o valor aprovado para o projeto de lei orçamentária de 2004), por mandato parlamentar. Distribuir o acolhimento, por autor, na seguinte ordem de preferência:
- b.1) Emenda relativa a ação de âmbito nacional pertencente aos programas definidos como prioritários por esta Relatoria no item 8, acima;



- b.2) Emenda equivalente ao maior valor financeiro, observado o disposto no item b.5;
 - b.3) Emenda equivalente ao valor financeiro imediatamente inferior, e assim sucessivamente;
 - b.4) Redistribuir apenas os saldos superiores a R\$ 500 mil, quando possível;
 - b.5) Se não existir emenda relativa a programa definido no item 8), mas havendo emendas de valor superior ao limite máximo de atendimento, optar por aquela de âmbito nacional, mesmo que de valor inferior às demais. Se existir mais de uma emenda de âmbito nacional, priorizar aquela que já se encontra no Anexo original do PLDO. Havendo ainda mais de uma emenda nas mesmas condições, começar o atendimento pela de maior valor financeiro, seguindo pelas de valores financeiros imediatamente inferiores, até atingir o limite.
- c) Emendas coletivas: atender R\$ 163 milhões (2 vezes o valor médio aprovado para o projeto de lei orçamentária de 2004), por Comissão ou Bancada, de acordo com os seguintes critérios:
- c.1) Atender 5 emendas, priorizando as relativas a ações que integram programa definido no item 8) e as de maior valor financeiro associado;
 - c.2) Atender pelo menos R\$ 20 milhões por emenda, ou seu valor integral caso este seja inferior;
 - c.3) Distribuir o saldo do limite proporcionalmente entre as emendas de valor superior a R\$ 20 milhões.

Na discussão dessas regras, foi possível constatar que esta Comissão precisa ajustar suas normas de modo a tornar claros os critérios para acolhimento de emendas apresentadas pelos Senadores e Deputados, evitando que tais critérios sejam fixados no meio do processo de apreciação do projeto, por proposta do Relator, o que pode eventualmente criar constrangimentos.

Diante de regras previamente estipuladas, resultantes do consenso desta Casa, cada Parlamentar estaria em condições de formular suas propostas dentro de parâmetros razoáveis, com o que se evitariam iniciativas como as que pretendem incluir como prioritárias ações cujo valor financeiro praticamente esgota o total de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em suma, as normas reclamadas devem garantir mais racionalidade ao processo de apresentação de emendas e mais transparência na apreciação destas, inclusive evitando o outro extremo do aspecto mencionado, que é a pulverização dos investimentos.

Após a efetivação da análise sobre as emendas apresentadas, no total de 1.434, esta Relatoria opinou pela aprovação de 344, total ou parcial. O elevado número de emendas com parecer pela rejeição, 1.090, deve-se aos critérios estabelecidos. Entretanto, nenhum autor coletivo deixou de ser atendido, embora restringido ao limite de cinco emendas. No que tange aos autores individuais, apenas 15 não foram contemplados, do total de 181 que apresentaram emendas. Em suma, buscou-se contemplar o maior número de autores com o menor número de emendas. Sobre a quantidade de programas e ações, o Anexo I, que veio no projeto original com 103 e 265, respectivamente, sairá com 148 programas e 442 ações, se aprovadas pela Comissão as emendas na forma sugerida.



Finalmente, para destacar as ações prioritárias que beneficiam diretamente a população de baixa renda, referenciadas no art. 2º do Substitutivo, o Anexo I foi dividido em duas Seções: I) Ações relativas ao “Choque Social para Proteção da População de Baixa Renda” e II) Demais ações prioritárias.

Uma Nova Visão sobre o Anexo de Metas e Prioridades

Em nosso Substitutivo, procuramos alçar as metas e prioridades definidas na LDO, no Anexo I, ao *status* de “verdadeiras” metas e prioridades.

Uma das razões que motivaram o constituinte a criar a LDO foi a de dotar o Poder Legislativo de instrumentos mais eficazes de participação no processo decisório técnico-político sobre a alocação dos recursos públicos. Assim, conforme determina a Constituição, deve a LDO estabelecer “as metas e prioridades da Administração Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, e orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

As LDOs não têm fixado parâmetros que permitam aferir a atribuição de prioridade a uma ação e não a outra, seja na elaboração da proposta orçamentária, seja na execução da lei. A inclusão, por exemplo, de uma ação no Anexo de Metas e Prioridades não garante nem mesmo que seja considerada na proposta orçamentária.

A definição de prioridades deve ser complementada por normas que não apenas afirmem a precedência dos programas e ações prioritárias em relação aos demais, mas que efetivamente a garantam. Sem a existência dessas disposições assecuratórias, o estabelecimento de prioridades e metas previsto na Constituição, materializado principalmente no Anexo de Metas e Prioridades, continuará carente da imprescindível atenção política inerente a um processo de priorização de ações e políticas públicas.

Por outro lado, a recente LRF ao instituir a obrigatoriedade de fixação de meta de resultado fiscal e o conseqüente mecanismo de limitação de empenho para garantir o seu alcance, atribuiu à LDO a função de ressaltar despesas desse procedimento. Essas despesas, sim, constantes da seção II do Anexo V da LDO, configuram-se efetivamente como prioritárias, eis que excluídas da possibilidade de limitação de empenho, ressalva que, contraditoriamente, não tem sido aplicada às despesas que se relacionam às ações e metas prioritárias, assim expressamente definidas no Anexo I da LDO.

Desse modo, para dar cumprimento efetivo ao mandamento constitucional, e em consonância com o que dispõe a LRF, o Substitutivo determina que as ações incluídas no Anexo de Metas e Prioridades serão obrigatoriamente incluídas na proposta e na lei orçamentária e, por serem prioritárias, ressaltadas do procedimento de limitação de empenho.

O Substitutivo, prudentemente, prevendo a possibilidade de o “contingenciamento” precisar ser estendido às despesas relativas ao cumprimento das metas e prioridades, permite que tais despesas possam sofrer limitação de empenho, desde que o Congresso, que definiu as prioridades em conjunto com o Poder Executivo, autorize previamente o procedimento. Sem essa condição, todo o esforço político de definição de prioridades e metas pelo Congresso Nacional poderá resultar em vão ante a possibilidade de o Poder Executivo, discricionariamente, redefinir concretamente, no âmbito da execução orçamentária, a priorização constante da lei.

Se a Constituição institui uma LDO para que o Congresso envolva-se no processo de decisão de metas e prioridades, que balizará a elaboração da proposta orçamentária, a



conseqüência natural e lógica é que deve o Congresso autorizar previamente qualquer procedimento que vise a alterar as metas e prioridades.

Reconhecendo que a aprovação das medidas assecuratórias de cumprimento de metas e prioridades renovará o interesse tanto do Congresso quanto do Poder Executivo, bem como suscitará profundas discussões quanto ao seu conteúdo e dimensão financeira, estamos propondo à Comissão Mista de Orçamento que, nesse momento em que se discute nova resolução do Congresso sobre a apreciação das leis orçamentárias, debata e estabeleça regras de intervenção parlamentar na definição de metas e prioridades da LDO. Ressalte-se que a necessidade de regras a esse respeito só não se mostrou mais premente porque inexistiam disposições na própria LDO que dessem eficácia à priorização, as quais, como propomos, deverão ser instituídas para que uma das funções constitucionais da LDO (estabelecer metas e prioridades), talvez a mais importante, seja efetivamente levada a efeito.

Metas Fiscais

O Substitutivo não altera a meta de superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) para o setor público consolidado, a ser atingida em 2005, tampouco impõe qualquer ajuste na metodologia de sua apuração. No entanto, foi acolhida emenda que autoriza o Executivo a proceder a ajustes em tal metodologia de forma a permitir a exclusão de despesas específicas, em decorrência de novos critérios que venham a ser acordados com os Organismos Financeiros Internacionais. Neste caso, deverá o Executivo encaminhar justificativas das alterações e os novos critérios de apuração à Comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição.

A meta de resultado primário para 2005 de 4,25% do PIB para o setor público consolidado pode ser assim desdobrada, segundo o esforço estimado para os diferentes entes: 2,45% para os órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social; 0,70% para as empresas estatais federais; e 1,10% do PIB para os estados e municípios.

Aumento Real do Salário-Mínimo e Proposta de Choque Social

Quanto à alocação dos recursos necessários ao atendimento dos benefícios da previdência social (art. 53, inciso I), procuramos ajustar a proposta do Poder Executivo, no sentido de garantir, em 2005, um crescimento real do salário-mínimo não inferior ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), em 2004, considerada, nesse caso, a projeção de crescimento desse indicador, constante da proposta orçamentária para aquele exercício. Nossa expectativa é que, com a retomada do crescimento da economia – como todos os indicadores vêm demonstrando – seja possível iniciar-se um processo de recuperação do poder aquisitivo desse padrão mínimo remuneratório, de modo que ele venha a atender às necessidades do trabalhador e de sua família, conforme estipulado no art. 7º, inciso IV, da Constituição.

Aliadas à regra acima, ficou estabelecida, por acordo de lideranças da base do governo, por sugestão do Senador Cristóvão Buarque, disposição (v. art. 111, inciso II) que prevê o envio, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, juntamente com a proposta de lei orçamentária para 2005, de proposta legislativa com vistas ao estabelecimento de uma política de recuperação do valor real do salário mínimo ao longo de um período de dez anos. Essa providência encontra-se inserida no contexto de um



conjunto de medidas denominadas “Choque Social para Proteção da População de Baixa Renda”.

O Substitutivo foi ajustado, de forma a abranger as referidas medidas, o que exigirá do Poder Executivo a adoção das seguintes providências:

- I) encaminhar ao Congresso Nacional proposição legislativa que permita o início da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no exercício financeiro de 2005;
- II) encaminhar ao Congresso Nacional programa de recuperação do valor real do salário-mínimo ao longo de um período de dez anos;
- III) acelerar o Programa Brasil Alfabetizado, visando à eliminação do analfabetismo de jovens e adultos até o final de 2007;
- IV) incrementar a realização de obras de saneamento, de forma a propiciar a contratação de, no mínimo, 500 mil trabalhadores;
- V) acelerar a implantação do Programa Bolsa Família, de forma a beneficiar, em curto prazo, todas as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, bem como intensificar a fiscalização do cumprimento das condicionalidades do programa, especialmente da frequência das crianças às aulas;
- VI) acelerar a implantação de Farmácias Populares, de modo a abranger todo o País nos próximos três anos;
- VII) acelerar o desenvolvimento do Programa de Habitação Popular, visando beneficiar famílias e impulsionar a geração de emprego para a população de baixa renda;
- VIII) acelerar a implementação das ações orçamentárias relacionadas à reforma agrária;
- IX) ampliar o número de municípios beneficiados pelo Programa Saúde da Família, tendo como meta a expansão do programa a todo o território nacional até 2007;
- X) promover o aumento dos recursos destinados pelas agências financeiras oficiais de fomento ao Programa de Microcrédito;
- XI) encaminhar ao Congresso Nacional programa específico, com metas objetivas e instrumentos definidos, para abolição do trabalho e da prostituição infantil.

Além das providências acima elencadas, o Poder Executivo deverá executar as ações previstas em seção específica do Anexo de Metas e Prioridades, voltadas para a proteção da população de baixa renda. Tais ações foram preservadas de cortes quando do acolhimento de emendas ao referido anexo.

Limitação de Empenho no âmbito do Poder Executivo

O Substitutivo vem suprir uma lacuna na LDOs. A LRF transformou a lei de diretrizes orçamentárias em instrumento de planejamento fiscal, no qual será definida meta de resultado primário. Essa lei instituiu, também, mecanismo de viabilização do alcance da meta fiscal, autorizando o Poder Executivo a proceder à limitação de empenho das despesas no montante necessário, o que equivale a autorizá-lo a, temporariamente, reduzir, no seu âmbito, as autorizações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional.



A aplicação desse procedimento, sem a observância de regras definidas, poderia representar para o Poder Executivo a faculdade de redefinir completamente os limites orçamentários autorizados para as despesas discricionárias.

A própria LRF, disciplinou o processo de limitação, determinando, primeiramente, que a LDO disponha sobre critérios e forma de limitação de empenho; depois, criando mecanismo de proteção de despesas, autorizando a LDO a ressaltá-las da limitação; e, finalmente, determinando que, “no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas”.

Contudo, as leis de diretrizes orçamentárias não vêm estabelecendo critérios e forma de limitação de empenho a serem observados pelo Poder Executivo, como determina a LRF no art. 4º, I, b, como pode-se observar: “a LDO atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e disporá também sobre critérios e forma de limitação de empenho”.

Em nosso Substitutivo, propomos que o Poder Executivo defina percentuais-base de limitação, distintos, a incidir sobre as despesas classificadas no GND-3 e no GND-4 (excluídas as obrigatórias e as ressalvadas). Inicialmente, todos os órgãos e programas deverão sofrer a incidência da limitação de empenho, mediante a aplicação de percentuais que poderão variar entre 20% e 200% do percentual-base definido para as despesas do GND-4, e entre zero e 130% do percentual-base definido para as despesas do GND-3.

Excepcionalmente, fica o Poder Executivo autorizado a aplicar percentuais de limitação menores ou maiores do que aqueles resultantes da aplicação dos percentuais-limite mencionados anteriormente, devendo, neste caso, encaminhar a justificativa ao Congresso Nacional.

Relatórios de Avaliação de Condução das Políticas Públicas

Foram acolhidas emendas que requerem ao Executivo encaminhar à Comissão Mista de Orçamentos relatórios de avaliação, por órgão setorial de planejamento: i) da conformidade da execução orçamentária com os objetivos dos principais programas e prioridades e metas definidas no Anexo I do projeto, dentro de quarenta e cinco dias após o final de cada quadrimestre; e ii) da execução das políticas públicas, contendo análise dos resultados alcançados em confronto com os previstos para os diferentes programas, bem como as medidas a serem adotadas para corrigir eventuais desvios, dentro de sessenta dias, após o encerramento do exercício financeiro.

Cumprir destacar que disposição semelhante foi vetada quando da sanção da LDO vigente. No entanto, tal veto decorreu da exigência para os órgãos setoriais do sistema de planejamento enviarem diretamente as informações ao Congresso Nacional. Para justificar o veto, argumentou-se que essa forma de envio das informações eliminava a presença coordenadora e harmonizadora do órgão central do respectivo sistema.

A emenda acolhida considera a justificativa do veto e deixa a cargo do Poder Executivo decidir qual de seus órgãos providenciará a elaboração e o envio do relatório ao Congresso Nacional.

Deve-se ressaltar que os relatórios mencionados constituirão importante forma de instrumentalizar a Comissão Mista de Orçamento e as comissões permanentes do Congresso Nacional para o exame da execução orçamentária, tendo em conta o alcance



dos objetivos e das metas dos programas e ações, principalmente daqueles prioritários, bem como avaliar o desempenho do Governo quanto à condução das políticas públicas pelos seus diversos órgãos.

Segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade social

Com base em recomendação do Tribunal de Contas da União, que requer a segregação dos orçamentos, o projeto prevê anexos específicos para o orçamento fiscal e o da seguridade social, tanto no que diz respeito às receitas quanto às despesas. No entanto, não nos parece adequada uma segregação que leve, necessariamente, à formação de anexos distintos, até mesmo porque não se produziria a transparência que se busca, pelo contrário, perder-se-ia a visão global dos gastos dos órgãos.

Atualmente, os sistemas informatizados permitem a obtenção das informações de cada esfera orçamentária, sendo necessário, apenas em alguns casos, aperfeiçoá-los ou mesmo adequar os demonstrativos constantes das leis orçamentárias.

Por essa razão, acolhemos emenda que recupera a redação do inciso III do art. 7º da LDO vigente, de forma a evitar anexos específicos. Para atender a necessidade de informações restritas às receitas e às despesas da seguridade social, foram realizados os seguintes ajustes no substitutivo, de modo que:

- a) as receitas deverão ser escrituradas de forma a identificar, com precisão e tempestividade, a previsão e a arrecadação segundo as naturezas de receita, as fontes de recursos e as parcelas vinculadas à seguridade social;
- b) deverá ser divulgado, junto com o relatório resumido da execução orçamentária, balanço orçamentário da seguridade social, do qual constará nota explicativa com memória de cálculo da desvinculação constitucional de receitas vinculadas à seguridade social;
- c) inclusão no Anexo II dos seguintes quadros orçamentários:
 - c.1) fontes de recursos que financiam as despesas do orçamento da seguridade social, destacando-se as vinculadas, as próprias e as transferências do orçamento fiscal;
 - c.2) quadro com relação, em ordem alfabética, das ações classificadas na esfera seguridade social, respectivo programa, órgão orçamentário e dotação; e
 - c.3) quadro com relação, em ordem alfabética, das ações classificadas na esfera seguridade social incluídas no programa de trabalho de órgãos do orçamento fiscal, respectivo programa, órgão orçamentário e dotação.

Novos Conceitos para Operação Especial e Subfunção

Foi acolhida emenda que define que a subfunção deverá evidenciar cada área da atuação governamental, ainda que esta seja viabilizada com a transferência de recursos para entidades públicas e privadas. A lei orçamentária anual para 2004 (LOA/2004) passou a considerar como operações especiais muitas ações que, anteriormente, eram tidas como projetos ou atividades. Essa mudança decorre do entendimento da Secretaria de Orçamento Federal de que a despesa que a União realiza não gera um produto em seu ciclo orçamentário, mas apenas no ciclo orçamentário de outros entes. Esse entendimento terminou repercutindo na classificação de subfunções, fazendo com que muitas despesas passassem a figurar como pertencentes às subfunções "845 Transferências" e "846 Outros Encargos Especiais". O entendimento adotado pelo órgão



prejudica a transparência do gasto público, por não refletir as diferentes áreas de intervenção do governo na sociedade.

Busca-se, portanto, com o acolhimento de emenda relativa à subfunção, bem como com o ajuste no Substitutivo quanto à operação especial, aperfeiçoar tais conceitos e evitar interpretações inconvenientes. Os gastos no âmbito da União constituem projetos ou atividades, salvo quanto às exceções mencionadas, independentemente de as aplicações ocorrerem de forma direta ou indireta. As subfunções devem constituir detalhamento de cada função, evitando-se que os gastos com a função “12 Educação”, por exemplo, tenham como detalhamentos “Transferências” ou “Outros Encargos Especiais”, quando deveriam evidenciar “Educação Infantil”, “Ensino Fundamental”, “Ensino Médio”, “Educação Profissional”, “Educação de Jovens e Adultos”, “Ensino Superior”, etc.

Créditos Adicionais

Foram acolhidas emendas que impõem a necessidade de se enviar os projetos de lei relativos a créditos adicionais ao Congresso também em meio magnético, com vistas a facilitar os trabalhos legislativos.

Emenda que estabelece prazo para a reabertura de créditos especiais e extraordinários foi parcialmente atendida. Assim, caso haja necessidade, o Executivo deverá reabri-los até 30 dias contados da publicação da lei orçamentária anual.

Acatou-se ainda emenda supressiva que levou à exclusão do art. 63 do projeto de lei encaminhado. Esse dispositivo conferia grande liberdade ao Executivo para, mediante decreto, transpor, remanejar e transferir as dotações orçamentárias, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, permitindo-se ajustes na classificação funcional. Ou seja, a manutenção desse artigo permitiria ao Executivo a realização de mudanças significativas no orçamento de 2005, sem a devida participação do Congresso Nacional.

Vedações

A LDO vigente veda a aquisição de mobiliário e equipamento para unidades residenciais de representação funcional. Com vistas a conferir maior eficácia a essa proibição, foram acolhidas emendas que incluem dentre as vedações a locação ou o arrendamento dos referidos bens.

Relativamente às autoridades para as quais se autoriza a aquisição de veículos de representação, foi aprovada, na forma do substitutivo, emenda que inclui os ministros do Tribunais Superiores nesse rol.

Outrossim, aprovou-se emenda que flexibiliza a vedação de se transferirem recursos para clubes e associações de servidores, possibilitando atender programas de prevenção a doenças e de incremento da qualidade de vida dos servidores, desde que tais instituições implantem, como contrapartida, programas sócio-culturais-esportivos de responsabilidade do Poder Executivo, dirigidos a comunidades carentes.

Igualmente, emenda que busca vedar o pagamento de diárias e passagens a servidores e empregados públicos da ativa, por intermédio de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, firmados com entidades de direito privado ou com



órgãos ou entidades de direito público, ressalvado, neste último caso, o destinado aos quadros de pessoal exclusivo do convenente, foi atendida.

Transferências para o Setor Privado

As emendas que buscavam vedar a concessão de auxílios destinados à ampliação de bens imóveis foram atendidas. Observe-se que a LDO vigente já proíbe a utilização desses recursos na construção de bens imóveis. Permanece, porém, a possibilidade de se utilizarem os recursos na aquisição e instalação de equipamentos e aquisição de material permanente.

Transferências Voluntárias

No substitutivo, foi incluído dispositivo que demanda ao Poder Executivo apresentar projeto de lei que discipline as transferências voluntárias, considerando-se o disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, no prazo de 270 dias após a publicação da LDO/2005. Dispositivo de igual teor constou do projeto da LDO/2004, mas foi vetado sob o argumento de que a determinação do Poder Legislativo para o Poder Executivo apresentar projeto de lei em prazo determinado violava o princípio da independência dos Poderes. Questões relativas a transferências voluntárias e convênios são cada vez mais controvertidas, em que pese a LDO continuar a regulá-las ano a ano, em volume crescente de disposições. A consolidação das normas existentes nas LDOs, na LRF e em atos normativos do Poder Executivo permitirá uma melhor sistematização geral da matéria.

Foi aprovada emenda que busca incluir, dentre as hipóteses de redução de contrapartida exigida pela União, a situação em que os recursos devam ser destinados a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária.

De forma parcial, foi acatada emenda que impõe a necessidade de divulgar na *internet* as condições necessárias à realização das transferências voluntárias pelos órgãos concedentes, até 31 de agosto. Atualmente, a divulgação ocorre no prazo de 60 dias da sanção da lei orçamentária anual.

De modo semelhante, foi aprovada emenda que condiciona a transferência voluntária ao prévio registro no Cadastro de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Descentralização de Créditos Orçamentários

Relativamente à descentralização de créditos orçamentários, foram suprimidas as disposições sobre essa matéria, haja vista que há divergência técnica sobre a forma de utilização desse instrumento de transferência de recursos públicos a entes públicos e entidades privadas.

Fiscalização pelo Poder Legislativo e das Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves

Foi acolhida emenda que visa incluir a reincidência em irregularidades cometidas por empresas contratadas por órgãos e entidades nos critérios de seleção de obras e serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União,.

Outrossim, emenda que explicita a prerrogativa ao Poder Legislativo, para fins de apreciação do projeto de lei orçamentária e acompanhamento e fiscalização da execução



orçamentária, de receber periodicamente dados e respectivas regras de tratamento, bem como ter acesso aos sistemas de informação, de forma a abranger todo e qualquer meio de organização, armazenamento, registro, transmissão, disseminação ou divulgação de dados e informações orçamentárias, financeiras ou patrimoniais, que venham a substituir os sistemas relacionados nos incisos do art. 92, complementá-los ou apoiá-los em sua finalidade, foi parcialmente acolhida.

Inclusão de Informações no SIASG

Atendeu-se parcialmente emenda que exige do concedente o registro no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG de informações referentes à execução física e financeira dos contratos cujo valor seja três vezes superior ao limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, correspondentes aos convênios que celebrar. A LDO vigente tem dispositivo similar, não fazendo, no entanto, referência ao valor a partir do qual o sistema deva ser alimentado.

Para dar eficácia a essa exigência, foi também acolhida emenda que estabelece como grave infração à norma legal a inobservância desse procedimento, ficando o responsável sujeito às sanções previstas na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Agências Financeiras Oficiais de Fomento – AFOF

Na forma do Substitutivo, foram acolhidas emendas, tendo em vista os objetivos de:

i) explicitar que o aumento da oferta de alimentos para o mercado interno, prioridade do Banco do Brasil, na qualidade de agência de fomento, deve ser alcançado, inclusive, via incentivos a programas de agricultura familiar;

ii) incluir dentre as formas de estímulo à criação de empregos e ampliação da oferta de produtos de consumo popular, prioridade do Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, o apoio à expansão e ao desenvolvimento do extrativismo e do manejo de florestas de baixo impacto;

iii) incluir, dentre as prioridades do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o desenvolvimento de cooperativas de produção, a expansão das redes urbanas de distribuição de gás canalizado e o transporte de gás natural por meio de gasodutos;

iv) conferir maior clareza quanto ao conteúdo dos demonstrativos que devem constar do relatório previsto no art. 165, §3º, da Constituição Federal, a partir do detalhamento das informações por agência de fomento.

Ademais, diversas emendas foram acolhidas no sentido de incluir exigência, já contida na LDO vigente, para o Poder Executivo demonstrar, em audiência pública, perante a Comissão Mista de Orçamentos, a aderência das aplicações dos recursos das agências de fomento à política estipulada na LDO.

Dívida Pública Federal

Foi acolhida emenda cujo objetivo é excluir, do rol das despesas que podem ser atendidas com recursos oriundos da emissão de títulos, os gastos com assentamentos de trabalhadores rurais. Assim, a desapropriação para fins de reforma agrária continua sendo atendida com títulos da dívida agrária. Mas os gastos para viabilizar os assentamentos devem ocorrer à conta de receitas correntes.



Outrossim, foi estendida a possibilidade de se atender com receitas decorrentes da emissão de títulos da dívida pública federal a concessão de subsídios a ações de saneamento ambiental de interesse social, bem como a equalização de taxas de juros dos financiamentos relativos aos programas de aquicultura e pesca.

Alterações na Legislação Tributária

A previsão de receitas condicionadas no projeto de lei orçamentária elimina a necessidade de apresentação futura de projetos de créditos adicionais ao orçamento, caso a legislação correspondente venha a ser aprovada. Há, no entanto, a possibilidade de a legislação relativa a tais receitas não ser aprovada. Nesse caso, o projeto, assim como a LDO vigente, prevêem que, caso as alterações propostas não sejam aprovadas, ou o sejam parcialmente, até 28 de fevereiro, as dotações à conta das referidas receitas sejam canceladas, mediante decreto, até 31 de março, observados determinados critérios. Essa solução é adequada, salvo quando as receitas não aprovadas estiverem vinculadas à despesa obrigatória, que não pode ser eliminada da programação.

Para evitar esse problema, foram acolhidas emendas com a finalidade de vedar a utilização de receitas condicionadas no financiamento de despesas com pagamento de pessoal e benefícios previdenciários, exceto quando vinculadas ao atendimento dessas despesas.

Relativamente à renúncia fiscal, foram atendidas emendas que exigem compensações como condição para a aprovação de projetos de lei e medidas provisórias que implicam renúncia de receita patrimonial.

Informações sobre o Superávit Financeiro de Fontes de Recursos Vinculadas

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, no art. 8º, parágrafo único, determina que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”. Visando dotar o Congresso de instrumento para fiscalização do cumprimento dessa norma legal, foi incluído no Substitutivo dispositivo que requer a publicação, juntamente com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao primeiro bimestre do exercício financeiro de 2005, de demonstrativo do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2004, desdobrado por fonte de recursos, de modo a conferir transparência às disponibilidades por fonte de recursos. Assim, considerando-se determinada fonte de recursos, espera-se que a soma do saldo anterior com a arrecadação do período, após subtrair as despesas que tenham sido liquidadas, permita conhecer o saldo final de referida fonte de recursos.

Modificações Relativas ao Subtítulo

Diversas emendas aprovadas tratam de aspectos relativos ao subtítulo, menor nível de programação, as quais visam:

- a) resgatar disposição contida na LDO vigente, que estabelece que o subtítulo deve ser utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação. O Poder Executivo tem tentado reservar esse nível de programação exclusivamente para identificar a localização física das ações. Se assim for, fica inviabilizada a especificação que se faz necessária quando a ação orçamentária é mais abrangente. A intervenção do parlamentar na elaboração do orçamento, muitas vezes, visa



destinar recursos para atender necessidade muito mais específica do que as diferentes possibilidades contidas na descrição da ação;

- b) impedir que o desdobramento das ações em subtítulos venha a ser facultativo, como pretende o projeto apresentado;
- c) impedir que, no subtítulo, haja referências a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados;
- d) exigir que as metas físicas sejam indicadas necessariamente em nível de subtítulo, uma vez que o PLDO faculta que essa indicação ocorra em nível de ação.

Critério de Cálculo do Montante Mínimo de Aplicação em Ações de Saúde

Foram acolhidas emendas que explicitam que, na execução orçamentária de 2005, a aplicação mínima em ações e serviços de saúde será equivalente ao valor efetivamente empenhado em 2004 nessas ações e serviços, corrigido pela variação nominal do PIB de 2004. Essa disposição está em consonância com a interpretação do Tribunal de Contas da União quanto ao valor que deve ser aplicado em saúde, nos termos da Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000.

Demais Matérias

O Substitutivo não contempla dispositivo previsto no §6º do art. 56 do projeto, visto que desnecessário. Não restam dúvidas quanto ao fato de que não se aplicam as disposições da Lei nº 4.320, de 1964, às empresas abrangidas pelo orçamento de investimento, no que se refere ao regime contábil, à execução do orçamento e às demonstrações contábeis.

Promoveu-se ajuste no §2º do art. 93 do projeto, com vistas a esclarecer que a Guia de Recolhimento da União – GRU, utilizada para a arrecadação de receitas próprias de órgãos e entidades, não se aplica nem às receitas do Instituto Nacional do Seguro Social, para as quais se utiliza a Guia da Previdência Social – GPS, nem às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, para as quais se utiliza o Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF.

As informações complementares devem ser encaminhadas ao Congresso Nacional 15 (quinze) dias após o envio do projeto de lei orçamentária. Trata-se de elementos importantes que subsidiam o exame do orçamento proposto. No entanto, o PLDO deixou de prever o envio de muitas dessas informações. Em decorrência disso, foram acolhidas emendas cujo objetivo é justamente fazer com que diversas informações complementares continuem sendo encaminhadas pelo Poder Executivo, bem como a inclusão de outras, conforme se pode identificar no Substitutivo.

Foram acolhidas emendas que visam fazer com que o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, passe a abranger obras hidroviárias, portuárias e aeroportuárias.

Foi atendida emenda que altera o art. 100 do projeto, de modo que o impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central sejam demonstrados de forma mais transparente e evidenciem a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União, e os custos com: i) a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional; ii) a manutenção das reservas cambiais; iii) a política de metas inflacionárias e de juros; iv) a intervenção no mercado de câmbio; v) o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER; vi) as



operações com derivativos e de outros fatores no endividamento público. A emenda acolhia requer ainda que sejam explicitados os parâmetros esperados para o crescimento do produto, o índice de inflação, a taxa de juros nominal e real, o nível de endividamento e o volume de desembolso com o serviço da dívida no início do exercício e o efetivamente observado, apresentando-se as justificativas de eventuais desvios.

Voto do Relator

Por todas as razões e análises apresentadas neste Relatório, votamos pela aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2005 (Projeto de Lei nº 03, de 2004 - CN), na forma do Substitutivo que ora submetemos à elevada consideração dos ilustres Pares.

Sala da Comissão, em 21 de junho de 2004.

Senador GARIBALDI ALVES FILHO

RELATOR