



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER Nº , DE 2003-CN

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, sobre o Projeto de Lei nº 30, de 2003-CN, que "Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007"

Autor: **PODER EXECUTIVO**

Relator: Senador **Roberto Saturnino**

PALAVRAS INICIAIS

O Plano Plurianual para o período 2004/2007 é um documento que resume uma visão estratégica sobre os grandes problemas do país constituída numa interação entre o governo e a sociedade organizada, cabendo ao Congresso Nacional, com a legitimidade e a experiência política que possui, aperfeiçoá-lo, evitando, todavia, efetuar distorções ou mutilações capazes de alterar a substância daquela visão geral extraída do diálogo com a sociedade.

Os Congressistas tiveram esta compreensão do significado do PPA, e as emendas que propuseram, não obstante seu grande número e o grande vulto do valor global, em nada afetaram a natureza essencial da proposta a eles encaminhada. Exigiram, sim, intenso trabalho de diálogo com as bancadas estaduais e de estabelecimento de critérios para o julgamento das emendas oferecidas ao Plano.

O PPA não prevê reserva de contingência e o acolhimento de emendas ficaria extremamente dificultado pela necessidade de cancelamentos, não fosse a disponibilização de recursos adicionais resultantes do criterioso trabalho feito pelo Comitê de Receitas.

1 RELATÓRIO

1.1 Considerações Iniciais

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 31 de agosto de 2003, o Projeto de Lei nº 30, de 2003-CN (Mensagem nº 99, de 2003-CN), que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007 (PPA 2004-2007). Nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução nº 1, de 2001-CN, o Senhor Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), Excelentíssimo Senador Gilberto Mestrinho, conferiu-nos a honrosa missão de relatá-lo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

1.2 A proposta de Plano Plurianual

1.2.1 A estratégia de longo prazo, o cenário para 2004-2007 e o modelo de planejamento

O projeto do PPA 2004-2007 foi orientado segundo uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, a qual se desdobra em cinco dimensões, articulada em três megaobjetivos. O relacionamento entre essa estratégia, suas dimensões e megaobjetivos podem ser vistos no quadro a seguir.

Estratégia de longo prazo	Dimensão	Megaobjetivo
Inclusão social e desconcentração de renda	social	I) Inclusão social e redução das desigualdades sociais.
com vigoroso crescimento do produto e do emprego;	econômica	II) Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais.
crescimento ambientalmente sustentável,	ambiental	
reductor das disparidades regionais,	regional	I) Inclusão social e redução das desigualdades sociais.
dinamizado pelo mercado de consumo de massa,	social	
por investimentos e por elevação da produtividade;	econômica	II) Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais.
redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado;	econômica	
e fortalecimento da cidadania e da democracia.	democrática	III) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Cada megaobjetivo é dividido em desafios a serem enfrentados pelas ações orçamentárias agrupadas nos programas de governo (cerca de 4.300 ações agrupadas em 374 programas). Ao Megaobjetivo I, *“inclusão social e redução das desigualdades sociais”*, estão associados dez desafios, que podem ser resumidos da seguinte forma: combate à fome, transferência direta de renda, acesso à seguridade social, à educação e a bens de consumo de massa, implementação da reforma urbana, proteção às crianças e aos adolescentes, redução das desigualdades de raça e de gênero e inclusão digital. Os desafios do Megaobjetivo II, *“crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais”*, são, em suma, os seguintes: equilíbrio macroeconômico, ampliação e democratização do crédito, aumento da oferta de emprego, reforma agrária, coordenação e ampliação do investimento produtivo e da produtividade, pesquisa e desenvolvimento, infra-estrutura, redução das desigualdades regionais e intra-regionais, proteção ao meio-ambiente, ampliação da participação do país no mercado internacional e incentivo às micro, pequenas e médias empresas. Quanto ao Megaobjetivo III, *“promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia”*, os desafios são, resumidamente: garantia dos direitos humanos, integridade dos povos indígenas, valorização da diversidade das expressões culturais do país, segurança pública com políticas integradas, integridade e soberania nacionais, promoção dos interesses nacionais e intensificação do compromisso com a paz, a solidariedade e os direitos humanos no cenário internacional, gestão pública ética e participativa, combate à corrupção e democratização dos meios de comunicação social.

Os programas funcionam como unidades de integração entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Esta última, além dos programas e ações constantes do PPA, detalha o subtítulo, os órgãos e unidades responsáveis, as fontes de financiamento, os grupos de despesa, a modalidade de aplicação e o resultado primário. Nesse aspecto, a



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

estrutura do PPA 2004-2007 assemelha-se à estrutura do plano ainda em vigor, o que torna possível estabelecer a correlação entre o planejamento e o orçamento.

O projeto de lei do PPA 2004-2007 apresenta parâmetros macroeconômicos otimistas para o seu período de vigência. A estratégia de crescimento está baseada na expansão dos investimentos e das exportações, de forma a reduzir a vulnerabilidade externa e fortalecer o consumo das famílias. De acordo com o plano proposto pelo Poder Executivo, os parâmetros têm caráter indicativo, destacando-se os apresentados a seguir:

PARÂMETROS	2004	2005	2006	2007
PIB Real	3,5%	4,0%	4,5%	5,0%
Agropecuária	3,7%	4,0%	4,4%	4,9%
Indústria	4,1%	4,6%	5,0%	5,6%
Serviços	3,2%	3,6%	4,2%	4,6%
Consumo das famílias	3,2%	3,5%	4,5%	5,0%
Consumo do Governo	3,0%	3,5%	4,0%	4,5%
Investimento	4,5%	6,0%	7,0%	8,0%
Exportações de bens e serviços	8,5%	7,0%	6,0%	7,0%
Importações de bens e serviços	9,2%	8,0%	9,0%	10,2%
Inflação acumulada em 12 meses (% ao ano)				
IGP-DI	7,5%	5,0%	4,5%	4,0%
IPCA	5,5%	4,5%	4,0%	4,0%
Câmbio (R\$/US\$) final do ano	3,51	3,64	3,75	3,86
Taxa de Juros implícita sobre a dívida líquida do setor público				
Taxa Nominal	14,5%	12,4%	10,1%	8,3%
Taxa Real	8,1%	7,5%	5,8%	4,1%
Dívida líquida do setor público (em % PIB)	58,1	55,0	51,9	48,2
Saldo em Conta Corrente	-0,12	-0,53	-1,25	-1,87
Exportações de Bens e Serviços	17,28	17,62	17,86	18,19
Importações de Bens e Serviços	14,40	14,95	15,61	16,36
Investimento (em % PIB)	19,38	19,94	20,59	21,17
Poupança Interna (em % PIB)	19,26	19,41	19,35	19,29
Poupança Externa (em % PIB)	0,12	0,53	1,25	1,87

1.2.2 Os grandes números do Plano

O valor total da proposta é de R\$ 1.835.652.568.021, já incorporada a errata enviada por meio da Mensagem nº 115, de 2003-CN, apresentando a seguinte distribuição segundo as fontes que a financiam, em milhões de reais.

FONTE	R\$	%
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais	1.507	82
Financiamento por Entidades Oficiais de Crédito	274	15
Investimentos em Parcerias	55	3
Total	1.836	100 %



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Um resumo da proposta, por área de governo, é apresentado a seguir. Vale ressaltar que esta análise tem como base o projeto inicialmente enviado pelo Poder Executivo, ou seja, não reflete as alterações oriundas da errata.

Energia

O setor de energia, depois da previdência social, é o que mais demanda recursos no PPA 2004-2007, estando previstos investimentos de R\$ 162,7 bilhões. No que diz respeito à energia elétrica, o objetivo é atender à expansão prevista no consumo, com risco nulo de abastecimento. Os investimentos pretendem promover um acréscimo de 12,7 mil MW de potência (15% a mais sobre a capacidade instalada em 2003). Desse acréscimo, 82,5% serão devidos a usinas hidrelétricas, 12,8% a termelétricas e 4,7% a usinas eólicas. Também está previsto o aumento de linhas de transmissão em 12,4 mil km, o que corresponde a uma adição de 15,7% sobre o total existente em 2003.

Transportes

Estão previstos dispêndios da ordem de R\$ 31,8 bilhões em transportes (R\$ 8,8 bilhões em transporte urbano e R\$ 23 bilhões em vias federais). No caso dos transportes urbanos, a prioridade são os transportes coletivos: pretende-se aumentar de 4,5 milhões para 6,5 milhões o número de passageiros transportados por trens urbanos. Em relação às vias federais, estão previstas ações para a manutenção da malha rodoviária e a construção ou adequação de 5,5 mil km de rodovias. Há também ações para expansão da malha ferroviária em 2,4 mil km, para ampliação da capacidade portuária em 200 milhões de toneladas e para a melhoria da navegabilidade em 10 mil km de rios. São previstos, ainda, investimentos de R\$ 4,6 bilhões em aeroportos.

Assistência Social

Várias ações são previstas no que diz respeito à assistência social. Em particular, o programa *“Transferência de Renda com Condicionalidades”* se destaca por unificar vários outros programas (*“Cartão Alimentação”*, *“Bolsa Alimentação”*, *“Bolsa Escola”*, *“Erradicação do Trabalho Infantil”* e *“Vale-Gás”*). Esse programa tem por meta atingir 12,7 milhões de famílias, com um orçamento previsto de R\$ 31,9 bilhões até 2007. É interessante notar que, em 2004, 13,6 milhões de famílias devem ser atendidas por programas de transferência de renda (3,8 milhões nos novos critérios e 9,8 milhões nos critérios remanescentes da *“Erradicação do Trabalho Infantil”* e do *“Vale-Gás”*); para 2005, esse número cairá para 7,6 milhões. Segundo a Mensagem Presidencial, isto é devido à eliminação de duplicidades de cadastros e ao não enquadramento de algumas famílias nos novos critérios.

Educação

O setor de educação receberá R\$ 56,5 bilhões. A meta, de forma sintética, é erradicar o analfabetismo do Brasil. Para isso, pretende-se desenvolver ações que possibilitem alfabetizar 16,3 milhões de pessoas até 2007, matricular 100% das crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental e aumentar o número de alunos matriculados no ensino médio de 8,7 milhões para 10 milhões.

Saúde

Os dispêndios previstos na área de saúde são de R\$ 133,5 bilhões. As ações previstas pretendem promover a redução da mortalidade infantil de 27 por mil nascidos para 24 por mil nascidos e ampliar o acesso da população ao SUS (Sistema Único de Saúde) – passando a cobertura de 90% da população para 100%. Além disso, está previsto, em 2007, o atendimento de 85 milhões de pessoas pelas Equipes do Saúde da Família, por Agentes Comunitários da Saúde e por Equipes de Saúde Bucal. Particularmente, em rela-



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

ção à AIDS, são previstas ações que montam a R\$ 3,4 bilhões, com o objetivo de distribuir 400 milhões de preservativos por ano e de prestar atendimento a 210 mil pessoas com medicação anti-HIV em 2007.

Habitação, urbanismo e saneamento

As despesas previstas com programas finalísticos de habitação somam R\$ 21,1 bilhões. As ações visam a diminuir o *déficit* habitacional do Brasil, estimado, em 2000, em 6,6 milhões de moradias. Prevêem-se o financiamento ou a construção de 1,2 milhão de unidades habitacionais, a regularização fundiária para 780 mil famílias e ações que tornem possível o aproveitamento de aproximadamente 4,5 milhões de imóveis urbanos vazios. Quanto à questão do urbanismo, os programas finalísticos dão ênfase ao transporte coletivo e deverão contar com recursos de R\$ 12,7 bilhões. Já os programas finalísticos de saneamento, no valor de R\$ 12,6 bilhões, tentarão aumentar a cobertura de abastecimento de água (de 92,4% para 93,5%) e de coleta de esgoto (de 50,9% para 57,9%) e aumentar a taxa de municípios com disposição adequada de resíduos sólidos (de 29% para 49%), além de outras metas.

Meio ambiente

Os programas finalísticos relacionados ao meio-ambiente contam com R\$ 4,0 bilhões, de acordo com a Mensagem Presidencial. As principais metas nessa área são o aumento da área florestal manejada, de 350 mil ha/ano para 700 mil ha/ano e a redução em 15% dos focos de incêndio, de 230 mil ha/ano para 200 mil ha/ano.

Segue abaixo, tabela com algumas das principais metas do plano, por área.

ÁREAS	PPA	PARÂMETROS
Economia	Crescimento de 3,5% em 2004 chegando a 5% em 2007	Crescimento de 0,2% em 2003
	Comércio exterior de US\$ 210 bi em 2007	US\$ 140 bi em 2003
Energia	Incorporação de 14 mil MW (82,5% por meio de hidrelétricas)	84 mil MW de capacidade instalada em 2003
	Instalação de 12,4 mil km de linhas de transmissão	79,4 mil km existentes em 2003
	Atingir 2,2 milhões de barris de petróleo por dia, garantindo a auto-suficiência	1,6 milhão de barris/dia em 2003
Transportes	Restauração de 23 mil km de rodovias federais	70,5 mil km de rodovias federais (56 mil km pavimentados) - dados de 2000
	Construção/adequação de 5,5 mil km de rodovias federais	
	Construção de 2,4 mil km de ferrovias	33 mil km de ferrovias (exceto urbanas) - dados de 2000
	Melhoria de navegabilidade em 10 mil km de hidrovias	42 mil km de vias navegáveis, sendo utilizados 8,5 mil km
	Ampliação da capacidade portuária em 200 milhões de ton	436 milhões de toneladas - dados de 1999
Trabalho	Mais 7,8 milhões de empregos	Desemprego de 12,9% da PEA em outubro de 2003
	Taxa de desemprego de 9% da PEA	
Assistência Social	Transferência de renda a 12,7 milhões de famílias (unificação dos programas Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Erradicação do Trabalho Infantil e Vale-Gás)	Em 2004, 3,8 milhões de famílias atendidas nos novos critérios e 9,8 milhões nos critérios remanescentes
Educação	Alfabetização de 16,3 milhões de pessoas	18,7 milhões de analfabetos em 1998
	100% das crianças entre 7 e 14 anos na escola	97% (censo escolar de 2002)
	10 milhões de alunos no ensino médio	8,7 milhões em 2003



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

ÁREAS	PPA	PARÂMETROS
Saúde	Redução da mortalidade infantil para 24 por mil nascidos	27 por mil nascidos em 2003
	Atendimento de 85 milhões de pessoas no Saúde da Família	Não aplicável
Saneamento	Água: 94% da população coberta	Cobertura de 92% em 2003
	Esgoto: 58% da população atendida	Cobertura de 51% em 2003
Habitação	Financiamento ou apoio à produção de 1,2 milhão de unidades habitacionais e outros programas para regularização fundiária e para o aproveitamento de imóveis desocupados	Déficit de 6,6 milhões de unidades habitacionais
Agropecuária	Aumento da safra de grãos para 150 milhões de toneladas	115 milhões de toneladas de grãos em 2003
	Exportação de 3 milhões de toneladas de carne por ano	1 milhão de toneladas de carne exportadas por ano em 2003
Meio-ambiente	700 mil ha/ano de área de floresta manejada	350 mil ha/ano de área de floresta manejada
	200 mil ha/ano de área de focos de incêndio	230 mil ha/ano de área de focos de incêndio

1.2.3 As ações com recursos não-orçamentários

O projeto trouxe, a título de informação, os valores não-orçamentários que deverão contribuir para o financiamento de algumas ações de governo no período de vigência do plano. As fontes para esse financiamento são as entidades oficiais de crédito e as parcerias (públicas ou privadas). As primeiras deverão ser responsáveis por R\$ 273,6 bilhões; as outras, por R\$ 55,2 bilhões. A tabela seguinte apresenta os programas que também são financiados por esses recursos.

PROGRAMAS	Entidades oficiais de crédito	Investimentos em parceria
0070 - PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E JUVENTUDE	151.000.000	-
0103 - DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERAÇÃO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	34.086.243.992	-
0122 - SANEAMENTO AMBIENTAL URBANO	12.179.000.000	-
0224 - EXPLORAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO E FERROVIÁRIO	2.900.000.000	-
0229 - CORREDOR SÃO FRANCISCO	-	920.000.000
0230 - CORREDOR LESTE	471.082.000	349.800.000
0231 - CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	-	1.129.000.000
0232 - CORREDOR SUDOESTE	-	600.000.000
0233 - CORREDOR MERCOSUL	101.000.000	1.081.908.000
0235 - CORREDOR NORDESTE	-	2.432.800.000
0236 - CORREDOR OESTE-NORTE	-	623.000.000
0237 - CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS	-	820.000.000
0273 - ENERGIA CIDADÃ	-	4.897.000.000
0276 - GESTÃO DA POLÍTICA DE ENERGIA	-	12.000.000
0283 - DISTRIBUIÇÃO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL, ÁLCOOL E OUTROS COMBUSTÍVEIS	-	746.780.740
0285 - INDÚSTRIA PETROQUÍMICA	-	32.790.000
0286 - OFERTA DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL	7.790.000.000	-
0294 - ENERGIA NA REGIÃO NORDESTE	-	1.427.171.100
0295 - ENERGIA NA REGIÃO SUL	-	7.085.389.774
0296 - ENERGIA NAS REGIÕES SUDESTE E CENTRO-OESTE	-	8.348.901.970



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PROGRAMAS	Entidades oficiais de crédito	Investimentos em parceria
0297 - ENERGIA NA REGIÃO NORTE	-	16.288.084.492
0350 - DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA CAFEIEIRA	8.000.000.000	-
0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	2.779.277.232	-
0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	17.240.298	-
0360 - GESTÃO DA POLÍTICA AGROPECUÁRIA	4.397.696.951	-
0412 - DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR	56.450.709.979	-
0419 - DESENVOLVIMENTO DE MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS	51.554.480.084	-
0500 - NACIONAL DE ECOTURISMO	78.400.000	-
0631 - DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	1.750.000.000	3.787.541.105
0777 - CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM FINANÇAS PÚBLICAS E ÁREAS AFINS	-	2.652.000
0812 - COMPETITIVIDADE DAS CADEIAS PRODUTIVAS	27.409.132.000	-
1022 - PROMOÇÃO E INSERÇÃO ECONÔMICA DE SUB-REGIÕES - PROMOVER	34.163.000	-
1025 - PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DE ESPAÇOS SUB-REGIONAIS - PROMESO	62.200.000	-
1044 - ENERGIA ALTERNATIVA RENOVÁVEL	4.600.000.000	3.817.500.000
1045 - BRASIL COM TODO GÁS	2.900.000.000	79.620.021
1046 - EFICIÊNCIA ENERGÉTICA	-	33.000.000
1047 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO - CONVIVER	4.350.000	-
1073 - UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI	345.000.000	-
1128 - URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	3.180.000.000	-
1136 - FORTALECIMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL URBANA	2.276.000.000	-
1137 - REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS	4.351.000.000	-
1138 - DRENAGEM URBANA SUSTENTÁVEL	720.000.000	-
1145 - COMUNIDADES TRADICIONAIS	63.000.000	-
1157 - OFERTA DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES	6.550.000.000	-
1209 - BANCO PARA TODOS	1.032.224.387	-
1220 - ATENÇÃO HOSPITALAR E AMBULATORIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	1.052.157.000	-
1224 - AQUICULTURA E PESCA DO BRASIL	235.529.520	-
1225 - DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA ORGÂNICA - PRÓ-ORGÂNICO	37.100.000	-
1295 - DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO URBANO DE PASSAGEIROS	-	748.792.400
1304 - CONSERVAÇÃO, USO RACIONAL E QUALIDADE DAS ÁGUAS	2.029.000.000	-
1321 - FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO HABITACIONAL	8.215.000.000	-
8007 - RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	572.000.000	-
9989 - MOBILIDADE URBANA	11.189.000.000	-
9991 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	13.988.055.000	-
Total	273.551.041.443	55.263.731.602

1.2.4 O Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2004

O Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2004 foi encaminhado junto ao projeto do PPA 2004-2007, em cumprimento ao art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (LDO 2004). Tal anexo conta com 331 metas associadas a 331 ações (156 atividades, 117 projetos e 58 operações especiais distribuídas por 89 programas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

1.3 Os Comitês

Esta Relatoria foi assessorada por três comitês como dispunha as Normas para Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007 (Normas) em seu art. 1º. Os comitês apresentaram relatórios com suas conclusões, integralmente atendidas por esta Relatoria.

1.3.1 Comitê de Avaliação da Consistência Fiscal e da Receita¹

Esse comitê trabalhou no sentido de promover a adequação da consistência fiscal e da estimativa de receita contidas no PPA 2004-2007 aos novos parâmetros econômico-fiscais, às alterações da legislação pertinente e ao cenário macroeconômico implícito na proposta.

Muitos parâmetros econômico-fiscais, de fato mudaram, em relação à previsão inicial constante do PPA 2004-2007, conforme atesta a Mensagem 576, do Poder Executivo, que os atualizou, em 30/10/2003, em observância ao inciso XXV da LDO 2004. Essas alterações não podem ser ignoradas. Além disso, a receita também poderá variar em razão de nova legislação, enquanto a proposta tramita pelo Congresso. Isso ocorreu este ano com a MP 135/03, que torna não-cumulativa, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Da mesma forma, o Congresso não poderá deixar de alterar o cenário macroeconômico implícito na proposta, diante dos novos ajustes de política econômica que o Poder Executivo vem fazendo. Por exemplo, a redução mais rápida da taxa de juros Selic e a frustração do crescimento econômico em 2003, que não estavam contempladas na proposta de PPA, são fatos que devem ser considerados.

Assim sendo, o comitê adotou as seguintes principais premissas em seu trabalho:

- 1) Projetar o crescimento real do PIB em meio ponto percentual acima do constante da proposta, a cada ano do período 2004-2007 (4,00% para 2004, 4,50% para 2005, 5,00% para 2006 e 5,50% para 2007);
- 2) Assegurar a trajetória declinante da relação dívida/PIB, como previsto na proposta (56,20% para 2004, 54,72% para 2005, 52,28% para 2006 e 48,94% para 2007);
- 3) Adotar novas metas de superavit primário, no período 2005-2007 (4,25% para 2004, 3,75% para 2005, 3,50% para 2006 e 3,25% para 2007), e calcular a economia de recursos obtida;
- 4) Adotar a reestimativa de acréscimo de receita aprovada pelo Comitê de Avaliação da Receita do Orçamento para o ano de 2004, de R\$ 11,9 bilhões;
- 5) Reestimar o acréscimo de receita nominal do período de 2005 a 2007, com base na reestimativa elaborada pelo Comitê de Avaliação de Receita do Orçamento para 2004, projetando-a para os anos seguintes;
- 6) Excluir da receita tributária bruta estimada pelo Comitê de Receita do Orçamento os seguintes gastos obrigatórios: Transferências de IR e IPI a Estados e Municípios, Recursos para o Fundo de Compensação das Exportações (Reforma

¹ Para maiores detalhes, ver Relatório do Comitê de Avaliação da Consistência Fiscal e da Receita do Plano Plurianual 2004-2007.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Tributária) e Repartição da CIDE-Combustíveis, a fim de calcular os recursos disponíveis para o Relator;

- 7) Calcular o acréscimo total de recursos, com base, na projeção da receita de 2004, nas novas taxas de crescimento do PIB adotadas como hipótese e nos novos valores do superávit primário em percentual do PIB.

Os recursos adicionais decorrentes da aplicação dessas hipóteses, para os anos de 2005 a 2007, estão estimados em R\$ 45,4 bilhões.

Para o ano de 2004, o comitê baseou-se nas hipóteses adotadas pelo Comitê de Avaliação de Receitas do Orçamento para a reestimativa de receita para o PLOA 2004. Esse relatório previu um acréscimo bruto de transferências de R\$ 11,9 bilhões, que resultou, deduzidas as despesas descritas no item 6 acima, em R\$ 3,265 bilhões de recursos disponíveis.

Finalmente, os recursos adicionais disponíveis para utilização no atendimento das emendas apresentou a seguinte distribuição.

ORIGEM	R\$ milhões
Reestimativa da Receita (anos de 2005 a 2007)	17.498
Reestimativa da Receita (2004)	3.265
Reestimativa do Superávit Primário (Governo Central)	27.879
Ganho Total	48.642

1.3.2 Comitê de Avaliação das Orientações Estratégicas, Megaobjetivos e Desafios, dos Programas e do texto do Projeto de Lei

Esse comitê avaliou as emendas apresentadas às orientações estratégicas, aos megaobjetivos, aos desafios, aos programas e ao texto do projeto de lei. Das recomendações emanadas do comitê, destacam-se a aprovação da criação de seis novos programas e a aprovação do texto do projeto de lei, na forma do substitutivo proposto por esta Relatoria.

1.3.3 Comitê de Avaliação das Emendas às Ações Orçamentárias

Esse comitê avaliou a admissibilidade das emendas às ações orçamentárias e propôs critérios para o atendimento. Acatamos integralmente as recomendações do comitê. Dentre elas destacamos a definição de critérios para o atendimento (ver item 1.5.2) e para a compatibilização entre a PLOA 2004 e a PPPA 2004-2007 (ver item 1.6.2). Além disso, o comitê recomendou a utilização dos recursos adicionais, conforme relatório do comitê de Avaliação da Consistência Fiscal e da Receita, para o atendimento das emendas, a preservação da programação enviada pelo Poder Executivo e a adoção de uma reserva de R\$ 10 milhões, para a realização de ajustes pelo Relator.

1.4 Avaliação da proposta

1.4.1 O atendimento às disposições constitucionais e legais

O § 1º do art. 165 da Constituição dispõe sobre o conteúdo do PPA. Estabelece tal dispositivo que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O projeto encaminhado pelo Executivo atende a este regramento constitucional no que diz respeito à indicação das diretrizes, objetivos e metas. O plano é orientado a partir de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, a qual se desdobra em três megaobjetivos (os quais envolvem cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática). Cada megaobjetivo contém diretrizes gerais e desafios, aos quais são associadas diretrizes específicas. Tais informações podem ser encontradas na Mensagem e no volume I do projeto. Os desafios de cada megaobjetivo são enfrentados por programas, cada qual com o seu objetivo. Os programas definem ações que permitam alcançar os objetivos por eles propostos e, para cada ação, são estipuladas as metas a serem atingidas. Os programas e seus objetivos e as ações e suas metas são apresentados no volume II da proposta.

Um ponto que deve ser criticado no projeto do PPA 2004-2007 é o da regionalização dos recursos. De fato, só há indicação da região onde os recursos serão aplicados para apenas 18% do total de recursos orçamentários do plano. Problema dessa natureza, entretanto, não é uma exclusividade deste PPA: a lei orçamentária vem, sistematicamente, atendendo de forma precária ao § 7º do art. 165 da Constituição, o qual informa que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais *“terão, entre as suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional”*.

Além das questões definidas no § 1º do art. 165 da Constituição, o projeto de lei do PPA 2004-2007 também trata do anexo de metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (LDO 2004). Esse anexo acompanha o projeto em cumprimento ao art. 2º da LDO 2004. A transferência da definição desse anexo da LDO para o PPA se fez necessária em razão dos prazos para encaminhamento e apreciação dessas leis. Não faria sentido a LDO 2004 estabelecer metas e prioridades para o orçamento do próximo ano se os programas e as ações de governo seriam definidos pelo PPA 2004-2007, cujo envio pelo Executivo ao Congresso dar-se-ia após a aprovação daquela lei.

Em relação ao texto da lei, importante é mencionar que alguns de seus artigos não deveriam ser por ele tratados, como o art. 7º, que trata da inclusão de ações no PPA por meio da lei orçamentária. A existência de tais artigos, entretanto, se faz necessária para preencher uma lacuna da legislação financeira, qual seja, a falta da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição. O projeto do PPA 2004-2007 traz, ainda, ações que serão parcialmente atendidas por recursos não-orçamentários, ou seja, aquelas que deverão contar com financiamentos de entidades oficiais de crédito ou com recursos oriundos de parcerias.

1.4.2 As orientações estratégicas, megaobjetivos e desafios

A análise do relacionamento entre a estratégia de longo prazo, as dimensões abordadas e os megaobjetivos e dos desafios propostos pelo projeto do PPA 2004-2007 revelam que o plano tem por objetivo, em linhas gerais, promover o crescimento econômico, com respeito ao meio-ambiente e aliado à distribuição de renda e de cidadania. Isso se revela um grande desafio, sobretudo quando se analisa a trajetória econômica brasileira em tempos recentes. Na década de 70, foi bastante difundida a idéia de que primeiro se faria “crescer o bolo”, para, depois, dividi-lo. O “bolo” cresceu, mas não se verificou a sua repartição, nem na década de 70 e nem nas seguintes. O Brasil continua, até hoje, uma das sociedades mais desiguais do mundo. Assim, bem se orienta o plano de governo para



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

os próximos quatro anos, no sentido de se recuperar o crescimento econômico que, por diversas razões, ficou aquém da capacidade do país na década de 90, e de se acelerar um processo de diminuição de desigualdades sociais já iniciado nas esferas federal, estadual e municipal (processo que conta, por exemplo, com o programa Bolsa-Escola).

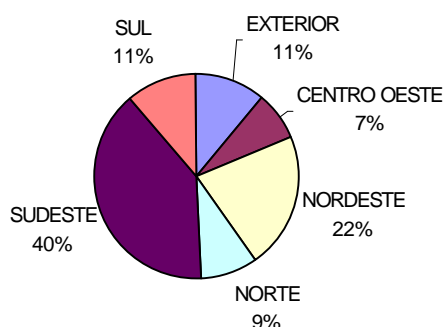
Outro aspecto importante do plano que vale comentar é a recuperação da participação do Estado na economia, prioritariamente como formulador de diretrizes para o desenvolvimento. As políticas oriundas do Consenso de Washington preconizaram um Estado minimalista, no qual toda atividade produtiva seria conduzida pelas leis de mercado. Ocorre, porém, que questões como a existência de assimetria de informação e de externalidades dificultam o bom funcionamento das leis de mercado. Dessa forma, necessária se faz a presença do governo na atividade econômica para planejar os investimentos em algumas áreas (como na energia, evitando-se que sua falta se transforme em gargalo para a produção) ou para atuar diretamente em outras pouco atrativas ao setor privado, mas bastante benéficas à população (como a construção de um metrô).

1.4.3 Os programas e ações com recursos orçamentários

Os programas e ações com recursos orçamentários totalizam, no projeto do PPA 2004-2007, R\$ 1.507 bilhões. Desse total, apenas R\$ 274 bilhões (18%) têm destinação prevista para alguma região do país ou para o exterior. Os demais R\$ 1.233 bilhões (82%) vieram com a indicação NA (nacional). Tal problema, como já mencionado no item 1.4.1, não se constitui uma exclusividade do PPA, mas tem sistematicamente caracterizado os orçamentos anuais. A distribuição de recursos orçamentários prevista no projeto do PPA 2004-2007, entre as regiões, é mostrada na tabela e no gráfico a seguir.

REGIÃO	Valor (R\$)	%
EXTERIOR	31.172.368.994	2,07%
NACIONAL	1.233.087.096.258	81,83%
CENTRO OESTE	20.217.578.387	1,34%
NORDESTE	58.659.993.263	3,89%
NORTE	24.836.026.565	1,65%
SUDESTE	107.556.129.756	7,14%
SUL	31.308.601.754	2,08%
Total	1.506.837.794.976	100,00%

Distribuição dos valores orçamentários com destinação para alguma região - PPA 2004-2007





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Um aspecto que dificulta o exame do plano refere-se à forma como esse foi enviado. O projeto do PPA 2004-2007 não apresenta a classificação funcional, a qual permite que se analise as pretensões do governo pelas diversas áreas de sua atuação, como educação, saúde, transportes etc. De acordo com o professor James Giacomoni, citando Jesse Burkhead, “a *classificação funcional* pode ser chamada classificação para os cidadãos” (grifo no original). Essas questões, aliadas à falta de regionalização do plano, prejudicam tanto a transparência como a apreciação legislativa do processo de planejamento e de orçamento.

As ações orçamentárias do PPA foram divididas conforme sejam financiadas com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ou com recursos do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. As ações do PPA contemplam produtos (metas físicas), data de início e término (no caso de projetos), custo total estimado, valor realizado até 2003, previsão de realização em 2003 e previsão agregada de valores para o período 2004-2007. Um ponto que tem sido fonte de debates diz respeito ao detalhamento dos títulos das ações. O projeto não apresenta uma padronização nesse sentido; em muitos casos, a ação vem descrita no nível de subtítulo, o que deveria ser feito somente na lei orçamentária. Segundo a LDO 2004, o subtítulo é o menor nível de programação, devendo ser utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação. Por certo não deve o PPA estar detalhado no menor nível de programação, visto tratar das grandes linhas de ação do governo para um período de quatro anos.

O Plano Plurianual, como uma peça de planejamento do governo, deve conter informações que indiquem de onde se irá partir e para onde se quer chegar. Deve trazer números que permitam o diagnóstico da situação atual (valor de referência) e a visualização da situação futura (valor em 2007). É nesse sentido que o projeto do PPA 2004-2007, da mesma forma como o plano ainda vigente, traz indicadores associados aos programas, no intuito de mostrar um quadro da situação a ser enfrentada e o resultado esperado após quatro anos. Verifica-se, entretanto, que, a exemplo do que já ocorre no plano vigente, a definição dos indicadores e seus índices ainda é o maior problema a ser enfrentado pelos formuladores das políticas públicas do governo. Dos 374 programas do projeto, apenas 192 (51%) apresentam indicadores com informações completas.

1.5 As emendas apresentadas e seus pareceres

1.5.1 As emendas apresentadas

Foram apresentadas 2.423 emendas à proposta do Poder Executivo. No que se refere às emendas de valor, o total de acréscimos solicitados foi de R\$ 369.724.833.687.

A distribuição das emendas, por objeto e por autor, é apresentada nas tabelas seguintes.

OBJETO	QUANTIDADE
AÇÃO	2.054
CANCELAMENTO	4
TEXTO	365
Total:	2.423



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

AUTOR	OBJETO	QUANTIDADE
BANCADA ESTADUAL	AÇÃO	291
	TEXTO	29
	Subtotal	320
BANCADA REGIONAL	AÇÃO	6
	Subtotal	6
COMISSÃO	AÇÃO	97
	CANCELAMENTO	3
	TEXTO	24
	Subtotal	124
INDIVIDUAL	AÇÃO	1.660
	CANCELAMENTO	1
	TEXTO	312
	Subtotal	1.973
Total		2.423

O detalhamento das emendas de texto e das emendas aos valores das ações é apresentado nas tabelas seguintes.

TIPO DA EMENDA	QUANTIDADE
TEXTO DA AÇÃO	51
TEXTO DA LEI	42
TEXTO DO MEGAOBJETIVO	30
TEXTO DO PROGRAMA (ALTERAÇÃO)	48
TEXTO DO PROGRAMA (INCLUSÃO)	194
Total	365

TIPO DA AÇÃO	AUTOR	QUANTIDADE	VALOR SOLICITADO
AÇÃO NÃO ORÇAMENTÁRIA	BANCADA ESTADUAL	5	2.299.000.000
	INDIVIDUAL	21	35.635.000.000
	SUBTOTAL	26	37.934.000.000
AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	BANCADA ESTADUAL	286	43.858.416.846
	BANCADA REGIONAL	6	890.490.000
	COMISSÃO	97	66.523.998.623
	INDIVIDUAL	1.639	220.517.928.218
	SUBTOTAL	2.028	331.790.833.687
Total		2.054	369.724.833.687

Ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2004 foram apresentadas 47 emendas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

1.5.2 Os recursos, os critérios e os parâmetros utilizados para o acolhimento de emendas

Os recursos que utilizamos para o atendimento às emendas de valor apresentadas tiveram origem, exclusivamente, na reestimativa de receita recomendada pelo Comitê de Avaliação da Consistência Fiscal e da Receita, em seu relatório, no valor global de R\$ 48,6 bilhões. Esta Relatoria não utilizou, para o acolhimento das emendas, recursos oriundos de remanejamento da programação apresentada pelo Poder Executivo, conforme recomendação do comitê pertinente.

Desse total, reservamos R\$13,3 bilhões para a realização de ajustes decorrentes do atendimento às disposições constitucionais e legais (saúde, educação, salário mínimo, repartição da CIDE etc.), para a correção de desequilíbrios, erros e omissões e para a compatibilização do nosso substitutivo com a programação aprovada nos relatórios setoriais e geral da proposta orçamentária para 2004. Dos R\$ 35,3 bilhões remanescentes, R\$ 4,9 bilhões foram destinados às emendas individuais, R\$ 6 bilhões às emendas de Comissão, R\$ 0,9 bilhões às emendas de Bancadas Regionais e R\$ 23,5 bilhões às emendas de Bancadas Estaduais.

Os critérios para atendimento das emendas, descritos a seguir, também foram aprovados pelo comitê pertinente.

Critério para atendimento das emendas individuais

Cada parlamentar teve direito a uma quota de R\$ 20 milhões para atendimento de suas emendas. Dentro desse limite, destinamos a cada emenda individual um valor proporcional ao valor solicitado. Alguns parlamentares procuraram esta Relatoria e explicitaram o desejo de utilizar outro critério na distribuição de sua quota por suas emendas. Foram atendidos em sua pretensão.

As emendas individuais com valor solicitado acima de R\$ 100 milhões puderam ser atendidas como emendas da bancada a que pertencia o autor, a critério da respectiva bancada. Nesse caso, a quota do parlamentar foi rateada entre as suas emendas remanescentes.

Critério para atendimento das emendas de comissão, de bancadas regionais e estaduais

Os percentuais, em relação ao valor de R\$ 30,4 bilhões disponíveis, como detalhado em item anterior, destinados às emendas de Comissões, de Bancadas Regionais e de Bancadas Estaduais, foram de 19,7%, 2,9% e 77,4%, respectivamente. Esses percentuais correspondem à média dos recursos obtidos por esses autores nos anos de 2000, 2001, 2002 e 2003, no atendimento às suas emendas, nas propostas orçamentárias para aqueles exercícios.

Direcionamos dois terços da quota das comissões (R\$ 4,0 bilhões) para as emendas que criavam ações novas e um terço (R\$ 2,0 bilhões) para as que acresciam valores a ações existentes. A partir dessa divisão, destinamos a cada comissão um percentual correspondente à média dos recursos obtidos pela comissão nos anos de 2000, 2001, 2002 e 2003, no atendimento às suas emendas, nas propostas orçamentárias para aqueles exercícios. Foram consideradas prejudicadas as emendas de comissão com propostas idênticas a de emendas de bancada já aprovadas.

No caso das emendas apresentadas por bancadas regionais, o valor a elas destinado foi suficiente para aprovar todas as emendas com o valor solicitado.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Já para as emendas apresentadas por bancadas estaduais, o critério de divisão foi similar ao já citado, ou seja, o percentual destinado a cada bancada, em relação ao valor de R\$ 23,5 bilhões disponíveis, correspondeu à média dos recursos obtidos, por bancada, nos anos de 2000, 2001, 2002 e 2003, no atendimento às suas emendas, nas propostas orçamentárias para aqueles exercícios, limitado ao valor global solicitado.

Ouvimos todas as bancadas estaduais com o objetivo de estabelecer critérios para a divisão de suas quotas entre as emendas. Atendemos a todas, conforme solicitado, até o limite definido para cada uma.

Finalmente, cabe ressaltar que optamos por rejeitar todas as emendas que tinham como objetivo destinar recursos a Petrobrás para a construção de refinarias ou gasodutos. Entendemos que a escolha do local adequado para essas obras deve se pautar unicamente por critérios técnicos. Não sendo possível a implantação em todas as localidades pretendidas pelos autores das emendas, achamos mais conveniente não definir nenhum local.

1.5.3 Os pareceres às emendas apresentadas

A tabela seguinte apresenta, de forma resumida, as decisões tomadas em relação às emendas apresentadas.

TIPO DA EMENDA	QTD.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
TEXTO DA AÇÃO	51	1	0	1	0	49	0
TEXTO DA LEI	42	8	19	15	0	0	0
TEXTO DO MEGAOBJETIVO	30	17	1	10	2	0	0
TEXTO DO PROGRAMA (ALTERAÇÃO)	48	14	5	21	1	7	0
TEXTO DO PROGRAMA (INCLUSÃO)	194	135	5	4	4	45	1
AÇÃO NÃO-ORÇAMENTÁRIA	26	24	0	0	2	0	0
AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	2028	433	1507	46	32	10	0
CANCELAMENTO	4	2	0	1	1	0	0
Total	2423	634	1537	98	42	111	1

Legenda: (1) Aprovadas; (2) Aprovadas Parcialmente; (3) Rejeitadas;
(4) Prejudicadas; (5) Inadmitidas; (6) Retirada pelo autor

Cabe comentar a aprovação da criação de seis novos programas, a saber: Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário, Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte, Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, Atenção Integral à Saúde da Mulher, Infra-estrutura de Transportes e Revitalização da Infra-estrutura em Áreas do Patrimônio Histórico Nacional.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Os quatro primeiros constam do plano vigente², mas não foram incluídos no PPPA 2004-2007. Esses programas contêm ações que, historicamente, têm sido muito demandado pelos parlamentares. Essas ações não encontraram abrigo em outros programas constantes do projeto, daí a aprovação de sua inclusão. O quinto (Infra-estrutura de Transportes) atende à uma demanda pela criação de um programa desvinculado dos programas de corredores. O sexto visa atender a várias emendas que não encontraram abrigo em nenhum outro programa da proposta.

As 47 emendas apresentadas ao Anexo de Metas e Prioridades foram consideradas prejudicadas, tendo em vista o proposto no art. 12 do substitutivo.

1.5.4 As adequações e solicitações dirigidas ao Relator e as suas emendas

Recebemos, ao longo do processo de tramitação deste projeto, diversas correspondências com solicitações de adequação e sugestões, quase todas oriundas de órgãos públicos dos Três Poderes. Segue-se um resumo desses pedidos e informações sobre o destino que demos para cada um deles.

Ofício nº 451/6Sch/SEFIN-1, de 7 de outubro de 2003

No ofício dirigido a esta Relatoria, o Comandante do Exército solicita alterações e remanejamentos, no que tange à programação do Comando do Exército. Essas solicitações não foram atendidas.

Aviso nº 1824/GM/MT, de 9 de outubro de 2003

Por meio desse Aviso, o Ministro de Estado dos Transportes encaminha nota técnica ao Presidente da CMO, na qual faz um extenso relato sobre a necessidade de inclusão de recursos, de fonte externa ou contrapartida, para o financiamento dos seguintes projetos: rodovia Fernão Dias, ligação rodoviária São Paulo/Curitiba/Florianópolis e BR-174-Amazonas(AM)/Caracará. Vale observar que não foi possível determinar, com base nas informações contidas no aviso, o montante de recursos adicionais que as solicitações demandariam. Essas solicitações não foram atendidas por esta Relatoria.

OFÍCIO/PRESI Nº 2003013512, de 21 de outubro de 2003

No ofício dirigido a esse Relator, o Ministro-Presidente do Conselho da Justiça Federal solicita remanejamento de parte dos recursos alocados à Justiça Federal, tendo em vista que essa distribuição não corresponde à solicitada pela Justiça Federal ao Ministério do Planejamento. Essas solicitações foram atendidas por esta Relatoria, por meio de emendas de relator (nºs 81000001 a 81000057). O atendimento ao pleito não acarretou aumento dos recursos previstos para a Justiça Federal, tendo em vista tratar-se de inclusão de ações novas atendidas com o remanejamento de recursos de outras ações constantes da proposta do Poder Executivo. O total remanejado foi de R\$ 33.083.641.

OFÍCIO/MPU/SG/Nº51, de 29 de outubro de 2003

No ofício dirigido a este Relator, o Secretário-Geral do Ministério Público da União informa que a proposta daquele órgão foi indevidamente alterada no âmbito do Poder Executivo. Para comprovar essa assertiva, anexou documentação. Essas solicitações foram atendidas por esta Relatoria, por meio de emendas de relator (81000061 a 81000067). O atendimento ao pleito acarretou aumento dos recursos previstos para o órgão, no montante de R\$ 2.074.664.

² O segundo e o terceiro constituem-se em um desdobramento do programa Infra-estrutura Urbana, que consta do Plano Plurianual vigente.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Aviso nº 1984/GM/MT, de 30 de outubro de 2003

Por meio desse Aviso, o Ministro de Estado dos Transportes encaminha nota técnica ao Presidente da CMO, na qual encontra-se detalhada proposta de revisão do projeto de lei do Plano Plurianual. A proposta de revisão contempla remanejamento de recursos no âmbito do DNIT e da VALEC, acréscimo de recursos na CDRJ, para adequação ao valor proposto no PLOA 2004 e a inclusão de recursos adicionais para o DNIT, no montante de R\$ 342.900.000. Essas solicitações não foram atendidas por esta Relatoria.

Aviso nº 1371/GM, de 9 de dezembro de 2003

Por meio desse Aviso, o Ministro de Estado da Saúde encaminha nota técnica a esse Relator, na qual apresenta argumentação a favor da inclusão de uma nova ação no Plano Plurianual, que tem como objetivo a aquisição de uma planta farmacêutica de produção pela Fundação Osvaldo Cruz. Essa solicitação foi atendida por esta Relatoria, por meio da emenda de relator 81000068.

Ofício nº 555/6Sch/SEFIN-E, de 16 de dezembro de 2003

No ofício dirigido a este Relator, o Comandante do Exército solicita alterações na finalidade e no descritor da ação Modernização Operacional das Organizações Militares do Exército, do programa Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro. Essa solicitação foi atendida por esta Relatoria, por intermédio das emendas de relator 81000058 e 81000059.

Além dessas solicitações oficiais de órgãos dos Poderes, recebemos outras duas. A primeira, do Diretor do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho, com sugestão de emendas ao projeto de lei do Plano Plurianual. Esta solicitação não foi atendida por esta Relatoria. A segunda, proveniente do Ministério da Cultura, que nos foi entregue informalmente, continha sugestões de alterações ao Anexo I. Essa solicitação foi atendida parcialmente por esta Relatoria, por meio de emenda de Relator (81000069) e encontra-se incorporada ao texto do substitutivo.

1.6 O Substitutivo

1.6.1 A compatibilização com a proposta orçamentária para 2004

As providências tomadas por esta Relatoria, com base nas recomendações do comitê pertinente, com o objetivo de compatibilizar o nosso substitutivo com os relatórios setoriais da proposta orçamentária para 2004, aprovados na Comissão, foram as seguintes:

Emendas individuais ou coletivas a ações existentes tanto no PLOA 2004 como no PPPA 2004-2007

Esta Relatoria adicionou o valor aprovado no PLOA 2004 à mesma ação no PPPA 2004-2007, apenas no caso de o valor final no PLOA 2004 ter resultado maior que o valor no PPPA 2004-2007. Nesse caso, o valor acrescido foi apenas o suficiente para igualar os dois valores, o do PLOA 2004 e o do PPPA 2004-2007.

Emendas individuais ou coletivas criando novas ações no PLOA 2004, sem a apresentação da emenda correspondente no PPPA 2004-2007

Nesse caso, esta Relatoria criou, por meio de emenda de relator, a ação necessária no PPPA 2004-2007, com o valor idêntico ao aprovado no PLOA 2004.

Emendas individuais ou coletivas criando novas ações no PLOA 2004, com a apresentação da emenda correspondente criando essa ação no PPPA 2004-2007



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

A aprovação da emenda ao PPPA 2004-2007 deu-se conforme critério explicitado no item 1.5.2. O valor mínimo aprovado no PPPA 2004-2007 correspondeu ao valor aprovado no PLOA 2004.

1.6.2 Os programas sociais

O § 4º do art. 2º da LDO 2004 determina que o Plano Plurianual defina os programas sociais. Entretanto, a proposta do Poder Executivo não se fez acompanhar dessa relação. Com o objetivo de preencher essa lacuna legal, procedemos à identificação desses programas, os quais são apresentados no Anexo IV do substitutivo. Tal identificação, porém, carece de aperfeiçoamento, vez que se baseou nas escassas informações que acompanham os programas (título, objetivo e público-alvo). Recomendamos que, numa revisão do Plano, seja também revisada essa identificação, de forma a se aperfeiçoar o processo de acompanhamento das ações sociais do governo.

1.6.3 O texto da lei

O substitutivo que esta Relatoria ora apresenta resultou de consultas feitas à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do atendimento às emendas apresentadas e de alterações que tiveram como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento do texto.

O artigo 1º refere-se ao mandamento constitucional que trata do Plano Plurianual. O plano está detalhado no Anexo I, que trata da orientação estratégica que regeu a sua formulação e sua decomposição em megaobjetivos, desafios e diretrizes; e no Anexo II, que contém o detalhamento dos programas e ações que resultaram da aplicação daquela estratégia. O Anexo III define os órgãos dos Três Poderes responsáveis por cada um dos programas e o Anexo IV apresenta a relação dos programas sociais. Esse último, em atendimento à exigência contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (artigo 2º, § 4º). Já o Anexo V, que trata das ações financiadas com recursos não-orçamentários, surge apenas como um documento que acompanha o plano, dele não sendo parte integrante. Isso porque essas ações, embora tivessem apenas caráter informativo, receberam emendas de parlamentares.

Os artigos 3º e 4º estabelecem dois relevantes princípios: o primeiro relacionado às metas físicas dos projetos e o segundo, aos valores financeiros a elas destinados. O *caput* do artigo 3º estabelece que as metas físicas definidas para o período de vigência do plano constituem-se em teto para a execução física dos projetos e o artigo 4º, que os seus valores financeiros associados, definidos para o mesmo período, são apenas estimativos. A primeira regra fica restrita apenas aos projetos de valor total estimado superior a um teto determinado, definido no artigo 3º, § 1º. Além disso, o § 2º do artigo 3º exige que esses projetos sejam executados em crédito específico, ou em outras palavras, veda a sua execução em dotações genéricas, os chamados “guarda-chuvas”. Já o § 4º do artigo 3º determina que, caso haja extrapolação das metas físicas, o projeto tenha sua execução suspensa até que a meta física seja ajustada, por intermédio de alteração no plano.

O artigo 5º trata das modificações propostas pelo Poder Executivo. O *caput* estabelece que tais alterações devem ser propostas por meio de projeto específico. Já o § 1º artigo determina o cancelamento das dotações constantes da proposta de lei orçamentária anual, que estejam condicionadas a alterações do plano, no caso de as últimas não serem aprovadas até a data da aprovação do projeto de lei orçamentária anual. Os §§ 2º, 3º e 4º tratam do conteúdo das propostas de alteração.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

O artigo 6º dispensa a inclusão no plano das ações cujo custo total estimado seja inferior ao valor fixado no artigo 3º ou cujo crédito orçamentário restrinja-se a um único exercício financeiro. O objetivo é fazer com que o plano contenha apenas as ações de maior relevância, segundo um critério que leve em conta o seu custo total. Ainda segundo o artigo, as ações cuja execução não ultrapasse um exercício financeiro também estão dispensadas de serem detalhadas no plano, em consonância com o disposto no artigo 167, inciso I, § 1º, da Constituição Federal.

O artigo 7º estabelece que somente as ações constantes do plano podem ser objeto de operações de crédito externo. O § 1º fixa o limite contratual dessas operações e o § 2º, o dos desembolsos para o período de vigência do plano.

O artigo 9º especifica o conteúdo do relatório de avaliação. Cabe destacar os incisos V, VI e VII. Os incisos V e VI relacionam-se à execução orçamentária dos projetos de grande vulto constantes do plano. O primeiro exige que o relatório contenha uma justificativa para o fato de, ao longo do período de sua vigência, algum projeto ter tido execução orçamentária superior ao valor financeiro total previsto para o projeto. Já o segundo exige uma justificativa para a ocorrência de execução orçamentária, também ao longo do período de vigência do plano, inferior a percentuais definidos no texto. Já o inciso VII pede uma justificativa para a não-inclusão, nas leis orçamentárias anuais, de projetos já iniciados ou que, de acordo com as datas previstas para o início e o término, deveriam estar em andamento. O objetivo que perseguimos ao incluir esses incisos foi o de dar um mínimo de eficácia ao planejamento governamental, consubstanciado no plano. Com efeito, exigir que o Poder Executivo forneça explicações ao Legislativo nos casos previstos nos incisos V, VI e VII é, de uma forma indireta, contribuir para o aperfeiçoamento da atividade de planejamento governamental. Os parágrafos deste artigo tratam do acesso, tanto do Congresso Nacional quanto da sociedade civil, às informações sobre a execução do plano. A consolidação das informações recebidas dos órgãos responsáveis por programa e a elaboração e divulgação do relatório de avaliação fica a cargo do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

O artigo 10 trata do registro das informações sobre a execução do plano. Essas devem ser fornecidas ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. O artigo trata, ainda, da previsão da participação da sociedade na avaliação dos programas.

O artigo 11 foi mantido na forma proposta pelo artigo 13 no texto enviado pelo Poder Executivo.

Já o artigo 12 inova ao definir que, para o ano de 2004, as metas e prioridades da Administração Pública Federal são as contidas na lei orçamentária para 2004 e correspondem aos projetos com execução superior a 50% e às atividades e operações especiais dos programas sociais.

Por último, acrescentamos que esse texto substitutivo teve a aprovação do Comitê de Avaliação das Orientações Estratégicas, Megaobjetivos e Desafios, dos Programas e do texto do Projeto de Lei.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

2 VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 30, de 2003-CN, conforme anexos, nos termos do substitutivo que estamos apresentando.

Sala da Comissão em de de 2003.

Senador **Roberto Saturnino**
Relator

Senador Gilberto Mestrinho
Presidente