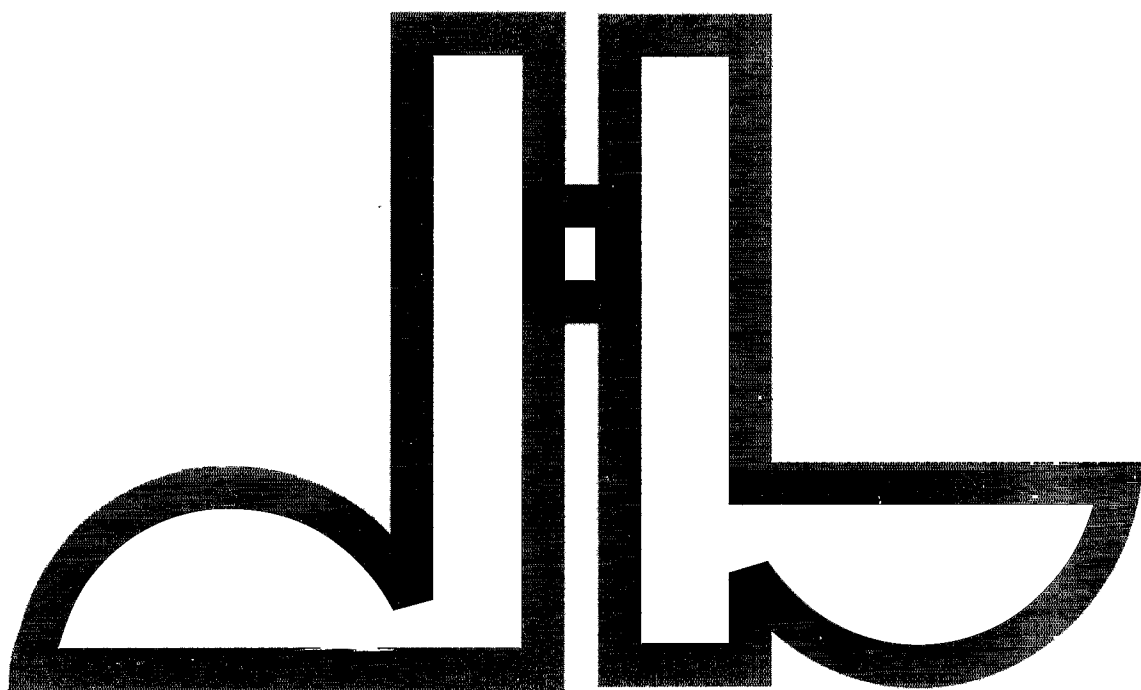




República Federativa do Brasil



DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL
SESSÃO CONJUNTA

PARECER Nº 1, DE 1997-CN

PARECER sobre o Projeto de Lei nº 8, de 1996-CN, que "Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1997".

Relator-Geral: Senador CARLOS BEZERRA

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

<i>PRESIDENTE</i>	<i>Senador</i> JOSÉ SARNEY
<i>1.º VICE-PRESIDENTE</i>	<i>Deputado</i> RONALDO PERIM
<i>2.º VICE-PRESIDENTE</i>	<i>Senador</i> JÚLIO CAMPOS
<i>1.º SECRETÁRIO</i>	<i>Deputado</i> WILSON CAMPOS
<i>2.º SECRETÁRIO</i>	<i>Senador</i> RENAN CALHEIROS
<i>3.º SECRETÁRIO</i>	<i>Deputado</i> BENEDITO DOMINGOS
<i>4.º SECRETÁRIO</i>	<i>Senador</i> ERNADES AMORIM

PARECER Nº 1, DE 1997-CN

PARECER sobre o Projeto de Lei nº 8, de 1996-CN, que "Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1997".

Relator-Geral: Senador CARLOS BEZERRA

I. RELATÓRIO

1. Em atenção a dispositivo constitucional, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, juntamente com a Mensagem nº 403, o Projeto de Lei nº 8, de 1996-CN, contendo a proposta de orçamento para o exercício financeiro de 1997, estimando as receitas e fixando as despesas para os orçamentos fiscal e da seguridade social num total de R\$ 429.927.000.000,00 (quatrocentos e vinte e nove bilhões, novecentos e vinte sete milhões de reais). Deduzido desse valor o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, no montante de R\$ 208.441.886.156,00 (duzentos e oito bilhões, quatrocentos e quarenta e um milhões, oitocentos e oitenta e seis mil, cento e cinquenta e seis reais), aquele total se reduz a R\$ 221.485.113.844,00 (duzentos vinte e um bilhões, quatrocentos e oitenta cinco milhões, cento e treze mil, oitocentos e quarenta e quatro reais).¹ O orçamento de investimento das empresas estatais, por sua vez, foi fixado em R\$ 15.749.967.984,00 (quinze bilhões, setecentos e quarenta e nove milhões, novecentos e sessenta e sete mil, novecentos e oitenta e quatro reais).

2. Por designação do Senhor Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), Deputado SARNEY FILHO, coube-nos a honrosa tarefa de relatar a matéria em epígrafe.

I.A CONSIDERAÇÕES INICIAIS

¹ Pelo art. 34, § 1º a 3º da lei de diretrizes orçamentárias para 1997 (LDO), as despesas com o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal serão incluídas em separado na lei e constarão de unidade orçamentária específica. Este procedimento, inédito, foi autorizado para atenuar a incompreensão acerca dos números do orçamento e facilitar comparações (gastos com determinadas funções de Governo ou órgãos, por exemplo) com o total. Os valores referentes ao refinanciamento representam 47% do total dos gastos previstos na proposta para 1997. Como observou apropriadamente o relatório da Subcomissão II, há méritos indiscutíveis na criação desta nova unidade orçamentária. Pareceu-nos, entretanto, que não alcançou os objetivos de retratar separadamente no orçamento: a) a emissão de nova dívida com o propósito de refinar compromissos anteriores, pois continua a ser consignada nos Encargos Financeiros da União (EFU) a emissão de títulos destinada à amortização de dívida contratual; e b) a emissão de títulos que corresponda ao aumento líquido da dívida pública, até mesmo porque a atualização monetária se soma à amortização. Talvez, segundo uma das hipóteses levantadas, o refinanciamento objeto da unidade orçamentária específica não devesse se restringir aos gastos com a dívida mobiliária, como previu a LDO (art. 34), e ser estendido a toda a dívida.

1. O equilíbrio dos orçamentos públicos é considerado condição necessária para a consolidação do processo de estabilização por todos aqueles que seriamente se propõem a analisar a economia brasileira. Sabemos ainda que este equilíbrio, para não causar traumas, nem agravar a situação de segmentos dependentes da ação do Estado, precisa ser perseguido de forma gradativa, ainda que sem desvios ou hesitação, como forma de sinalizar aos agentes econômicos que o País, seus governantes e representantes têm a firme determinação de alcançar esse objetivo.
2. Dado o presente cenário de ajustamento das contas públicas, ainda persistirá por algum tempo a extrema carência de recursos com que conta o governo federal para satisfazer adequadamente a demanda reprimida por investimentos em infra-estrutura econômica, por apoio ao desenvolvimento tecnológico e, particularmente, pela melhoria do bem-estar social da população menos favorecida de nosso País. Esta é a razão pela qual as escolhas corretas devem ser feitas.
3. Em consequência desse quadro de escassez, a participação do Congresso Nacional na definição da política de gastos federais permanecerá limitada. Do valor inicial da proposta dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de R\$ 430 bilhões, estimamos que sobravam cerca de R\$ 44,5 bilhões de recursos orçamentários passíveis de remanejamento, depois de deduzidas as dotações que não podem ser canceladas por constituírem despesa obrigatória ou por outras razões constitucionais e legais, dos quais pouco mais de R\$ 13 bilhões eram de utilização totalmente livre.
4. Os parlamentares sustentaram até o final da tramitação da proposta orçamentária sua insatisfação com o fato de os recursos da recentemente criada contribuição provisória sobre a movimentação financeira (CPMF) terem sido desviados em parte para o pagamento da dívida do Ministério da Saúde junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Defenderam, ao invés disso, que deveriam ter sido inteiramente destinados às ações e serviços de saúde, como pretendeu o Congresso Nacional e como determinou a Emenda Constitucional nº 12/96 (EC12).
5. Dentro dessa margem limitada, com o propósito de aperfeiçoar o projeto, o Parecer Preliminar definiu limites para cancelamentos e realocação dos recursos, jamais a ponto de desfigurar a programação original. Destaque-se que não pode ser considerado remanejamento no sentido estrito os valores originalmente afetados a ações de âmbito nacional ou estadual na proposta, que, no substitutivo, passam a identificar, respectivamente, estados e municípios, e apenas municípios, ou alguma alteração que meramente detalhe a programação inicial, não caracterizando nestes casos uma reorientação de prioridades.
6. Como já anteriormente autorizado pela Subcomissão II - Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio, pudemos reutilizar recursos no montante de R\$ 452 milhões, decorrentes da reavaliação dos valores do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Além disso, propomos a redução da reserva de contingência fiscal, que na proposta apresentava um excesso de cerca de R\$ 164,7 milhões.
7. Por outro lado, devidamente autorizados pelo item 25 do Parecer Preliminar, pudemos acrescentar aos orçamentos recursos no valor de R\$ 1,7 bilhão que efetivamente ingressarão em 1997 por conta da Lei nº 9.316, de 22 de novembro de 1996, na

qual foi convertida a Medida Provisória nº 1.516, de 29 de agosto.² Apuramos que os efeitos desta medida não estavam consignados na proposta, levando a que no substitutivo o total do orçamento passe a R\$ 431,6 bilhões. Os Quadros I e II comparam o substitutivo do Relator-Geral com o orçamento de 1996 e com a proposta do Executivo para 1997, por órgão e por grupo de natureza de despesas (GND).

8. Com estas alterações no agregado dos recursos disponíveis para o acolhimento de emendas, foi possível, como desejávamos, preservar ao máximo a programação relativa ao "Programa Brasil em Ação".

9. No plano institucional, tomamos importantes decisões. A primeira consistiu em levar às regiões o debate sobre as prioridades em matéria de gasto público, numa iniciativa inédita no processo de elaboração orçamentária. A segunda decisão, adotada em perfeita sintonia e com o irrestrito apoio do Senhor Presidente da CMO, Deputado SARNEY FILHO, foi a estabelecer um cronograma rígido para a apreciação da peça orçamentária e criar condições efetivas para que o substitutivo fosse aprovado ainda no exercício de 1996. Isto porque, contrariando os sentimentos destas Casas, nos últimos anos vinha-se tornando rotina a aprovação da lei orçamentária quando já estava adiantada a execução da proposta. Além de ser um contra-senso, isto denegria sobretudo a imagem do Congresso Nacional. Entendemos que a lei de orçamento é matéria legal que, como norma, deve ser aprovada até o fim da sessão legislativa, até mesmo porque a Constituição brasileira não contempla outra possibilidade. Ao cumprirmos os prazos, estamos não apenas resgatando a cronologia deste instrumento de política econômica e social, como também transparecendo à sociedade um comportamento digno e eficiente por parte do Parlamento.

10. Infelizmente, a despeito de nossos esforços, ainda não conseguimos que esse objetivo fosse concretizado já na apreciação do orçamento de 1997. Contudo, conseguimos reduzir ao mínimo o atraso, votando os relatórios setoriais na Comissão Mista antes do final do ano passado, e este substitutivo logo no mês de janeiro. De resto, os avanços que o processo orçamentário de 1997 apresentou, em termos de experiência e procedimentos, aproximar-nos-á rapidamente desse objetivo.

11. Outro aspecto importante que nos tem preocupado como instituição diz respeito à coexistência entre os Poderes da República. Sabemos do papel dominante do Poder Executivo nessa matéria, pois é desse Poder a iniciativa das leis que compõem o ciclo orçamentário, e de seu poder de veto à programação de despesas aprovada no Congresso. Não contestamos essas prerrogativas, mesmo porque são de origem constitucional. Todavia, não podemos aceitar resignadamente, após todo o esforço que despendemos analisando o orçamento, que nossa contribuição, criteriosa, também amparada nesta mesma Constituição, possa ser menosprezada. É inadmissível conviver com o preconceito. A ameaça de veto, antes de conhecidas as emendas que aprovamos e as suas justificações, além de constrangedora ao Parlamento e anti-democrática, é incompatível com a repartição de responsabilidades entre os Poderes e leviana, por assim dizer, se levada a efeito sem uma séria avaliação do conteúdo do autógrafo.

² Já deduzido o valor de R\$ 95 milhões decorrente da perda de 1/6 da receita esperada na CSLL, por força da regra constitucional que prevê uma carência de noventa dias para a entrada em vigor de contribuições sociais.

QUADRO I
ORÇAMENTO DA UNIÃO, 1996 - 1997 (*)
Órgão

Orçamento Fiscal e da Seguridade

Órgão	R\$ 1,00					
	Dotação Inicial 1996 (A)	Autorizado 1996 (B)	Proposta 1997 (C)	Substitutivo 1997 (D)	Variação % E=(D/B-1)*100 (E)	Variação % F=(D/C-1)*100 (F)
01 CAMARA DOS DEPUTADOS	675 134 264	690 944 264	736 871 277	729 504 227	5,6	-1,0
02 SENADO FEDERAL	522 938 330	553 108 356	655 851 669	637 964 786	15,3	-2,7
03 TRIB CONTAS DA UNIÃO	263 771 114	263 771 114	268 729 219	265 446 363	0,6	-1,2
Subtotal Poder Legislativo	1.461.843.708	1.507.823.734	1.661.452.165	1.632.915.376	8,3	-1,7
10 SUPREMO TRIB FEDERAL	92 923 561	95 823 561	0	66 043 643	-31,1	0,0
11 SUPERIOR TRIB JUSTIÇA	131 313 850	131 313 850	160 147 276	153 274 446	16,7	-4,3
12 JUSTIÇA FEDERAL	1 109 189 040	1 116 713 505	1 556 261 683	1 533 552 127	37,3	-1,5
13 JUSTIÇA MILITAR	62 388 136	62 388 136	76 241 305	75 337 484	20,8	-1,2
14 JUSTIÇA ELEITORAL	604 122 354	837 923 677	0	793 617 400	-5,3	0,0
15 JUSTIÇA DO TRABALHO	2 014 037 805	2 014 037 805	0	2 359 417 041	17,1	0,0
16 JUST OF E TERRITORIOS	157 091 885	160 092 488	185 650 091	182 468 534	14,0	-1,7
90 RESERVA PODER JUDICIÁRIO	0	0	3 144 700 265	0	0,0	0,0
Subtotal Poder Judiciário	4.171.066.631	4.418.293.022	5.123.000.620	5.163.710.675	16,9	0,8
20 PRESIDENCIA REPUBLICA	748 365 122	764 095 705	1 006 314 113	994 944 570	30,2	-1,1
21 MAER	3 952 973 191	4 024 386 841	4 001 986 768	3 985 586 412	-1,0	-0,4
22 MAARA	4 153 335 821	4 887 181 844	3 756 901 463	3 719 783 608	-23,9	-1,0
23 MBES	0	0	0	0	0,0	0,0
24 MCT	1 158 501 181	860 405 931	1 286 902 046	1 258 161 784	46,2	-2,2
25 MINIFAZ	8 796 765 023	9 513 048 164	9 885 922 103	10 048 764 536	5,6	1,6
26 MED	9 872 605 524	10 168 000 524	10 361 034 952	10 372 547 913	2,0	0,1
27 M EXERCITO	6 817 273 327	6 954 565 031	7 476 364 742	7 444 935 725	7,1	-0,4
28 M INDUSTRIA COMERCIO	953 507 664	953 507 664	999 691 031	1 023 864 602	7,4	2,4
30 M JUSTIÇA	1 283 278 815	1 514 981 270	1 815 971 458	1 826 972 243	20,6	0,6
31 M MARINHA	4 011 822 331	4 211 326 010	4 353 277 106	4 344 073 701	3,2	-0,2
32 M MINAS E ENERGIA	339 396 772	339 396 772	336 687 814	330 613 548	-2,6	-1,8
33 M PREVIDENCIA SOCIAL	50 018 169 787	49 997 849 288	52 411 634 249	52 322 251 322	4,6	-0,2
34 M PUB UNIÃO	376 649 399	376 649 399	423 292 869	419 269 568	11,3	-1,0
35 M REL EXTERIORES	449 811 560	495 170 560	474 829 115	469 190 549	-5,2	-1,2
36 M SAUDE - FNS	14 175 642 226	15 991 436 206	20 327 233 668	20 190 844 418	26,3	-0,7
38 M TRABALHO	9 731 969 324	8 174 914 784	10 612 320 712	10 607 393 077	29,8	0,0
39 M TRANSPORTES	5 318 414 410	6 060 601 445	4 856 600 550	5 427 646 429	-10,4	11,8
40 FUNDAÇÃO OSÓRIO	0	0	0	0	0,0	0,0
41 M COMUNICAÇÕES	382 861 293	554 843 581	573 193 922	570 534 264	2,8	-0,5
42 M CULTURA	193 855 521	257 613 278	265 139 103	262 102 907	1,7	-1,1
43 M INTEG REGIONAL	0	0	0	0	0,0	0,0
44 M MEIO AMBIENTE	1 650 391 944	1 663 780 381	1 509 968 779	1 812 394 324	8,9	20,0
46 MINIST ADM FED REF EST	144 667 099	144 717 099	126 946 482	123 566 162	-14,6	-2,7
47 MINIST PLANEJ ORÇAMENTO	4 961 217 405	5 149 053 258	2 305 051 666	2 946 304 338	-42,8	27,8
48 GABINETE MEE	92 493 749	106 326 800	120 597 648	119 622 648	12,5	-0,8
49 GABINETE MEPP	0	0	2 606 917 820	2 605 954 286	0,0	0,0
71 ENC FINANC DA UNIÃO	132 577 769 794	139 105 099 794	33 543 115 867	33 540 115 867	-75,9	0,0
73 TRF EST OF E MUN	29 884 140 919	33 242 868 879	29 965 520 654	30 077 253 527	-9,5	0,4
74 OOC	3 144 501 798	3 161 501 798	6 430 368 547	6 430 368 547	103,4	0,0
75 REF DV PUBL MOB FED	0	0	208 441 886 156	208 441 886 156	0,0	0,0
90 RESERVA DE CONTINGENCIA	3 035 213 696	2 556 235 391	2 866 875 812	3 078 022 197	20,4	7,4
Subtotal Poder Executivo	298.225.694.695	311.228.557.697	423.142.547.215	424.794.969.228	36,5	0,4
TOTAL	303.858.505.034	317.155.674.453	429.927.000.000	431.591.595.279	36,1	0,4

Fonte: SIAFI-PRODASENSF. Elaboração das Assessorias

(*) Valores preliminares. Os dados de 86 são referentes até outubro.

QUADRO II
ORÇAMENTO DA UNIÃO, 1996 - 1997 (*)
Grupo de Natureza de Despesa (GND)

Orçamentos Fiscal e da Seguridade

GND	Dotação Inicial		Autorizado		Proposta		Substitutivo		Variação	Variação
	1996	(A)	1996	(B)	1997	(C)	1997	(D)	(E)	(F)
1 Pessoal e Encargos Sociais (**)	39 685 269 549		41 061 043 854		45 041 400 693		45 077 008 286		9,8	0,1
2 Juros e Encargos da Dívida	22 262 203,403		22 285 005,767		25,252 775 284		25,252 975 284		13,3	0,0
3 Outras Despesas Correntes (**)	104,633,171 097		109 934 252,489		114,334 452,050		114 206,023 483		3,9	-0,1
4 Investimentos	8,832,155,068		10 203,958 555		7,747,353,765		9 481 127,862		-7,1	22,4
5 Inversões Financeiras	10,927 273 212		16 894,239,884		10,779 247,225		10 776 326 369		-36,2	0,0
6 Amortização da Dívida	114 133 959 837		114 138,613 473		223 806 079 462		223 806 079 462		96,1	0,0
7 Outras Despesas de Capital	349 259,172		380,420 290		98 815,709		101 316,209		-73,4	2,5
8 Reserva de Contingência	3 035 213 696		2 556 235 391		2 866 875 812		2 890 738 324		13,1	0,8
	303,858,505,034		317,453,769,703		429,927,000,000		431,591,595,279		19,5	0,4

Fonte: SIAFI-PRODASEN/SF. Elaboração das Assessorias.

(*) Dados Preliminares. Os dados de 96 são referentes até outubro.

(**) Inclui Reserva do Poder Judiciário em 1997

12. Cabe destacar que este Relatório, de minha inteira responsabilidade, foi elaborado contando com a colaboração e o esforço dos senhores deputados Pedro Novas (PMDB), Márcio Reinaldo (PPB), Nan Sousa e Yeda Crusius (PSDB) e do senador Coutinho Jorge (PSDB), aos quais de público quero registrar o meus agradecimentos.

I.A.1 AS PERSPECTIVAS ATUALIZADAS DAS FINANÇAS PÚBLICAS PARA 1997

1. Anotamos em nosso Parecer Preliminar que a situação financeira do governo central deteriorou-se expressivamente em 1995, após um período de sucessivas melhoras, que culminaram em 1994 com um *superavit* operacional de 1,6% do Produto Interno Bruto (PIB).³ A Mensagem indica, confirmando nossa opinião, que, estabilizados os preços, o ajustamento do setor público não será alcançado imediatamente. O Poder Executivo espera que o *deficit* operacional, apurado com base em receitas e despesas não financeiras dos orçamentos fiscal e da seguridade social e nos juros e encargos da dívida (em regime de competência) diminua *gradualmente* ao longo do tempo. A previsão do Executivo, por ocasião do encaminhamento da proposta, era de que o *deficit*, que correspondeu a 1,76% do PIB em 1995, caísse para 1,38% do PIB em 1996 e 1,07% em 1997, graças a um aumento do *superavit* primário mais rápido do que o dos juros e outros encargos da dívida.⁴

2. Naquela oportunidade alertávamos para o fato de que a execução provável para 1996 estava longe do equilíbrio que se pretendia, mesmo com a aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Informações mais recentes sobre a execução indicam que mesmo a meta para 1996 já foi descumprida, antes do fim deste exercício. A propósito, os créditos cuja abertura está sendo solicitada neste fim de ano só com pessoal e encargos sociais elevaram o valor da dotação autorizada dos R\$ 39,7 bilhões iniciais para R\$ 41,5 bilhões. Por outro lado, de acordo com entrevista de 21 de novembro do Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda ("Gazeta Mercantil"), no período de janeiro a outubro o *deficit* operacional do Governo central havia atingido 1,88% do PIB.

3. Também está contribuindo destacadamente para o desempenho sofrível das contas públicas o gasto com juros reais (2,16% do PIB nos dez meses assinalados, contra 2,22% do PIB em todo o ano de 1995), devido ao patamar ainda elevado da taxa de juros, com o agravante, segundo aquela autoridade, de ter sido incorporado ao total, ao longo do ano, o valor de R\$ 12,5 bilhões de dívidas públicas até então não registradas na contabilidade da União, como por exemplo a que resultou na emissão de títulos para aumento de capital do Banco do Brasil. Há também parcela do aumento da dívida líquida em 1995 e 1996, em virtude do pagamento da conta de juros com a emissão de títulos, que está tendo um custo expressivo em 1997, principalmente em decorrência das políticas cambial e monetária e do grande diferencial de taxas interna e externa.

³ Dado do Banco Central do Brasil. 1994 foi um ano atípico; nele foi criado o Fundo Social de Emergência, e o orçamento daquele exercício só foi sancionado no segundo semestre. Já em 1995 a União não contou com os recursos do imposto provisório sobre a movimentação financeira.

⁴ O Ministério da Fazenda estimou o PIB de 1996 em R\$ 726 bilhões, e o de 1997 em R\$ 833 bilhões.

I.A.2 AS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

1. Pode-se admitir que as estimativas de receitas da proposta estão em geral adequadas, com duas importantes exceções sobre as quais falaremos em outro item deste relatório. Por esta razão o Congresso Nacional está confiante em que sua contribuição ao orçamento, por meio de emendas individuais e coletivas, também se materializará em obras e ações diversas do Estado, sem que o Tesouro Nacional precise lançar mão de contingenciamento.

2. Em nosso Parecer Preliminar fizemos referência ao comportamento da inflação. Ao mesmo tempo em que devemos saudar este ganho para o País, já que agora se espera a menor taxa anual em quarenta anos, preocupou-nos o efeito, no orçamento, de uma inflação menor que a prevista. As taxas que serviram de referência para a proposta, nas receitas do orçamento, foram estimadas de julho de 1996 em diante; se considerarmos os índices observados até novembro e reestimado para dezembro, inferiores ao da proposta, e para 1997 as taxas de inflação nela empregadas, a "perda" equivaleria a uns 2%, impactando nesta mesma proporção aquelas receitas que guardam relação com a evolução dos preços.

3. Outras frustrações de receitas que merecem menção referem-se à receita da CPMF, decorrente da regra constitucional que prevê uma carência de noventa dias para a entrada em vigor de contribuições sociais, e a de receitas da contribuição ao plano de seguridade do servidor, relativamente à parte dos inativos, devido a limitações concedidas.

4. Temos argumentado que esses desvios poderão ser contrabalançados por um crescimento do PIB mais rápido e por uma resposta mais elástica da arrecadação federal, consideradas principalmente as razões a seguir.

5. Só puderam ser incluídas no projeto as receitas decorrentes de leis tributárias e de contribuições em vigor, ou de projetos de lei e medidas provisórias que estivessem sendo apreciadas pelo Congresso até 31 de agosto. No entanto, houve posteriormente uma série de propostas de mudanças, para citar as mais importantes, nas áreas do imposto territorial rural e do imposto de renda da pessoa jurídica, que fecham brechas da legislação e aperfeiçoam controles, bem como restrições aos abatimentos de renda da pessoa física referentes a gastos com educação e a não correção da tabela do imposto de renda (com impacto adicional nas receitas da fonte sobre salários) e a admissão de milhares de novos auditores fiscais, cujos efeitos não foram levados em conta, e que certamente serão expressivos.⁵ Somado a isso, em relação à privatização, não estamos considerando prováveis ganhos extras que poderão ser obtidos com apenas a venda de uma empresa. A probabilidade de que a previsão orçamentária, de R\$ 5,5 bilhões, seja ultrapassada é alta, por conta da posição no mercado da Companhia Vale do Rio Doce, devendo ser alienada, segundo o Governo, por valor superior a esse total previsto no orçamento. Além disso, o ganho extra será magnificado porque também estarão sendo postas à venda, conforme

⁵ A rigor, como as alterações nos abatimentos já eram esperadas desde a edição da Lei nº 9.250, de 16 de dezembro de 1995, que alterou o imposto de renda das pessoas físicas, e como também a decisão de não se corrigir a tabela do IRRF era previsível, os ganhos de receita daí advindos deveriam ter constado da proposta. Isto porém não está indicado na Mensagem e nem em qualquer outro documento enviado pelo Poder Executivo.

informa-nos o Poder Executivo, a malha nordeste do sistema da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), 10 usinas hidrelétricas e termoeletricas e o setor portuário (início).⁶

I.A.3 AS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. ITENS SELECIONADOS

1. Os gastos com pessoal estão fixados no projeto em R\$ 45,0 bilhões. Afora o crescimento vegetativo, parte do aumento dessas despesas em relação a 1996 deve se dar por conta da perspectiva de reajuste salarial. Com o desembolso provável em 1996 de cerca de R\$ 41 bilhões, e admitindo um crescimento vegetativo da ordem agora de 2%, o percentual médio de reajuste pode ser de 7,5%. A relação entre gastos com pessoal e o PIB estará caindo levemente, e sua relação com a receita corrente líquida ficará em torno de 48%, abaixo, portanto, do limite de 60% estabelecido pela Lei Complementar nº 82, de 1995.⁷

2. Os dispêndios com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social estavam estimados na proposta em R\$ 7,7 bilhões. A partir da atuação parlamentar, pudemos aumentar o valor dos investimentos para R\$ 9,5 bilhões, o que corresponde a 1,1% do PIB previsto para 1997. O **Quadro III** compara os investimentos por Estado e região no substitutivo com o orçamento de 1996 e a proposta para 1997. O orçamento de investimento das empresas estatais permanecerá com aproximadamente o mesmo valor da proposta, com aumento de apenas R\$ 34 milhões, representando no total 1,9% do PIB.

3. As dotações para "outras despesas correntes" sofreram, no global, uma pequena redução, uma vez que os cancelamentos se compensaram com acréscimos dentro do mesmo grupo de natureza de despesa. O tema é objeto de maiores considerações adiante neste Relatório.

I.B A APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1997

1. O Congresso, na formulação das diretrizes para o orçamento anual tem dois objetivos, quais sejam, de contribuir para o aperfeiçoamento das normas e do processo orçamentário, e o de exercer na plenitude suas prerrogativas constitucionais nessa matéria. Houve algumas novidades na lei de diretrizes orçamentárias para 1997 (LDO) que contribuíram para o atingimento desses objetivos. Uma delas foi a determinação de que as fontes dos recursos devam integrar a lei orçamentária. A referência da fonte do recurso na lei, que sempre constou do autógrafo do Congresso, dará maior nitidez ao processo orçamentário; as mudanças na utilização de receitas durante a fase de execução permanecem sujeitas à publicação de ato do Poder Executivo, com a devida justificativa. Espera-se que tais mudanças venham a ser poucas, pois hoje há quase estabilidade de preços, não se justificando erros de monta nas estimativas das receitas.

⁶ A malha sul da RFFSA teria sido privatizada recentemente por valor 37% superior ao mínimo estabelecido, segundo as informações disponíveis.

⁷ Esta percentagem é, entretanto, bem maior do que a que constou das informações complementares encaminhadas ao Congresso, parecendo que o Poder Executivo a calculou sobre as receitas brutas. A propósito, também a Secretaria do Tesouro Nacional, no demonstrativo bimestral da execução orçamentária, registra percentagem próxima à nossa.

QUADRO III
ORÇAMENTO DA UNIÃO
Regionalização dos Investimentos

Região	UF	1996	Autógrafo (B)	1997	Substitutivo (D)	Variação %	
		Proposta (A)		Proposta (C)		E = (B/A-1)*100	F = (D/C-1)*100
EX	EX	5.465.320	5.465.320	536.400	536.400	0	0
EX Total		5.465.320	5.465.320	536.400	536.400	0	0
NA	NA	3.976.129.832	3.537.188.927	3.580.003.222	2.968.546.971	-11	-17
NA Total		3.976.129.832	3.537.188.927	3.580.003.222	2.968.546.971	-11	-17
CO	CO	700.000	590.000	1.849.698	1.799.698	-16	-3
CO	DF	112.819.263	108.504.232	262.095.956	385.193.747	-4	47
CO	GO	70.271.086	166.392.001	75.830.258	210.014.488	137	177
CO	MS	69.660.300	133.787.120	54.603.304	153.618.581	92	181
CO	MT	87.123.660	145.220.156	131.718.200	242.346.666	67	84
CO Total		340.574.309	554.493.509	526.097.416	992.973.180	63	89
NE	AL	84.028.843	159.447.367	52.888.390	115.353.573	90	118
NE	BA	257.634.785	364.017.886	240.786.421	338.819.306	41	41
NE	CE	274.089.426	326.498.185	287.536.000	388.649.475	19	35
NE	MA	144.992.096	182.965.666	112.547.573	191.044.365	26	70
NE	NE	171.515.953	188.526.401	103.685.011	103.583.472	10	0
NE	PB	91.939.708	144.463.365	74.523.873	144.752.240	57	94
NE	PE	194.036.610	293.229.419	251.940.290	347.765.202	51	38
NE	PI	81.396.288	145.445.739	74.044.129	138.438.018	79	87
NE	RN	83.856.496	157.469.837	89.332.890	136.203.750	88	52
NE	SE	38.537.957	100.037.090	32.458.089	95.926.138	160	196
NE Total		1.422.028.162	2.062.100.955	1.319.742.666	2.000.535.539	45	52
NO	AC	29.508.575	71.481.465	31.458.378	89.265.961	142	184
NO	AM	45.963.101	116.153.988	69.981.647	122.231.731	153	75
NO	AP	20.720.697	34.495.608	14.168.285	56.744.875	66	301
NO	NO	62.715.542	123.304.692	134.145.662	166.135.662	97	24
NO	PA	86.643.957	154.620.962	119.749.566	201.144.055	78	68
NO	RO	56.772.801	102.111.634	61.898.771	121.532.962	80	96
NO	RR	23.109.229	60.579.417	60.821.722	106.006.256	162	74
NO	TO	38.368.810	92.042.888	45.298.242	120.814.021	140	167
NO Total		363.802.712	754.790.654	537.522.273	983.875.523	107	83
SD	ES	77.256.055	104.685.762	43.994.199	95.763.583	36	118
SD	MG	475.919.178	577.563.652	385.553.538	555.767.689	21	44
SD	RJ	300.868.325	368.879.075	339.095.957	414.300.040	23	22
SD	SD	15.020.000	16.443.500	5.940.000	17.190.000	9	189
SD	SP	565.237.328	692.076.743	468.581.493	596.611.598	22	27
SD Total		1.434.300.886	1.759.648.732	1.243.165.187	1.679.632.910	23	35
SL	PR	203.751.721	269.722.264	173.712.135	271.543.863	32	56
SL	RS	224.490.520	286.721.769	202.408.530	349.623.395	28	73
SL	SC	149.176.354	210.427.476	164.055.430	229.159.675	41	40
SL	SL	2.904.000	2.512.100	110.406	4.700.406	-13	4.157
SL Total		580.322.595	769.383.609	540.286.501	855.027.339	33	58
Total		8.122.623.816	9.443.071.706	7.747.353.665	9.481.127.862	16	22

Fonte: SIAFI - PRODASEN/SF

Elaboração das Assessorias

2. É de reconhecimento geral que a edição da Resolução nº 2, de 1995, propiciou uma melhor organização do debate político acerca de gastos do Governo e conferiu maior eficiência à participação do Congresso Nacional nos orçamentos. Como grande aperfeiçoamento institucional, destacou-se a valorização das chamadas emendas coletivas, de vez que se estabeleceu um consenso sobre o maior significado sócioeconômico destas intervenções, conferindo-se às proposições de comissões permanentes, de bancadas estaduais e de bancadas regionais, caráter prioritário. O espírito e a letra dessa Resolução guiou nossos trabalhos.

3. As emendas individuais, por sua vez, foram fixadas na Resolução em no máximo 20 por parlamentar. No Parecer Preliminar a este orçamento, ficou decidido que as relatorias setoriais solicitariam a priorização de 10 dessas emendas por parte de seus formuladores, de sorte a compatibilizar os pleitos com a disponibilidade de recursos, e dariam tratamento equânime às emendas individuais, como foi feito no ano passado, objetivando ações municipais ou locais, de competência constitucional concorrente ou comum com a União.

4. Um fato a destacar é que, diante dessas regras, escassearam as possibilidades de aprovação de emendas meritórias de iniciativa individual, mormente quando em montantes significativos, mesmo quando não comprometessem necessariamente recursos escassos. Outro fato, este promissor, é que as emendas de bancadas estaduais, pelo fato de irradiarem maior benefício, continuaram superando as diferenças partidárias, registrando-se, pelo segundo ano consecutivo, a iniciativa de parlamentares no sentido de abrir mão de parte ou da totalidade de suas emendas individuais, em favor das coletivas. Isto reflete o novo papel que a si atribui o Congresso Nacional, de intervir racionalmente, com vistas a extrair os máximos benefícios da aplicação de recursos sabidamente escassos.

5. Orgulhamo-nos também de, conforme já apontado, pela primeira vez, ter levado o debate a todas as regiões do País, tornando mais disseminado, transparente e participativo o processo de decisão sobre a destinação dos recursos públicos federais. A Comissão Mista realizou uma série de reuniões de âmbito regional, localizadas nas cidades de Manaus, Cuiabá, São Luís, Belo Horizonte e Porto Alegre, ouvindo lideranças políticas e da sociedade, inclusive organizações não-governamentais, a respeito das necessidades de intervenção federal visando alavancar o desenvolvimento e promover o bem-estar social. O produto dessas reuniões foi muito valioso; diante da experiência, acreditamos que o Poder Executivo também melhor qualificaria sua proposta se se engajasse em procedimento idêntico, modificando a prática tradicional e menos virtuosa de elaborar orçamentos sem consultas nacionais.

I.B.1 COMENTÁRIOS GERAIS SOBRE O PARECER PRELIMINAR

1. O Parecer Preliminar estabeleceu os parâmetros e os critérios para a apresentação das emendas ao projeto de lei orçamentária anual para 1997, bem como para a elaboração de pareceres pelas relatorias setoriais e Geral.

2. Em prol da racionalidade do orçamento, o Congresso, no Parecer Preliminar, aumentou voluntariamente, as limitações às suas próprias possibilidades de intervenção.⁸ Isto se deu em dois planos.

3. Houve, em primeiro lugar, dispositivos do Parecer cujo propósito foi o de identificar dotações da proposta que não deveriam ser canceladas ou sujeitas a restrições de ordem legal ou técnica, por se tratarem de despesas dos seguintes tipos: (a) à conta de recursos aos quais não pode ser dada destinação diversa por força de dispositivos constitucionais ou legais (vinculados); (b) obrigatórias, com características assemelhadas àquelas explicitamente vinculadas, e as reservas de contingência; e (c) combinando as duas circunstâncias anteriores, as dotações à conta de recursos oriundos de operações de crédito e as respectivas contrapartidas e as dotações de subprojetos em andamento (neste último caso, indicando, para a consulta dos parlamentares, as informações a respeito do grau de execução das obras encaminhadas pelo Poder Executivo).⁹

4. Após as exclusões acima, o Parecer Preliminar delimitou a ação dos relatores setoriais e Geral, reduzindo-a, em relação aos totais da proposta, de duas formas. De um lado, determinou que os recursos passíveis de utilização pelos relatores setoriais seriam exclusivamente aqueles provenientes de cancelamentos de dotações destinadas, na proposta, a investimentos e inversões financeiras dentro da área temática de cada relatoria, enquanto que o Relator-Geral por sua vez pôde dispor, para o mesmo fim, apenas das dotações no grupo "outras despesas correntes". De outro lado, impôs aos relatores setoriais o percentual de 10% do total como limite para o cancelamento de dotações destinadas a inversões financeiras (podendo a anulação incidir com qualquer percentual em cada subprojeto ou subatividade), e de 4% do total das dotações de "outras despesas correntes" ao Relator-Geral.¹⁰

5. Os relatores setoriais poderiam teoricamente, na ausência de qualquer limitação específica no Parecer Preliminar, anular a totalidade dos investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Todavia, atendendo a apelos da Relatoria Geral, no sentido de evitar ao máximo interferir na programação, em especial naquela relativa ao Programa "Brasil em Ação", não utilizaram com intensidade esta prerrogativa. Relativamente ao orçamento de investimentos das empresas estatais, as relatorias setoriais foram autorizadas a remanejar recursos até o limite de 20% da programação de desembolsos de cada empresa.

⁸ Há ainda dispositivos nesse Parecer cuja finalidade é a de reproduzir ou detalhar a legislação em vigor, inclusive a própria Constituição e a LDO, orientando, além disso, relatores e propositores de emendas e formulando regras derivadas da boa técnica orçamentária, como por exemplo quanto à destinação de cancelamentos de recursos vinculados.

⁹ Ver principalmente seu item 9. Algumas restrições dessa natureza constam também da LDO.

¹⁰ A consequência de escolher-se "investimentos" e "inversões financeiras" como fonte de cancelamentos dos relatores setoriais é que o remanejamento de recursos nos respectivos relatórios se faz praticamente nos mesmos grupos de despesas e dentro de um mesmo setor, preservando-se uma distribuição minimamente compatível com a da proposta. Este resultado é tão mais provável quanto mais adequadamente a repartição das subrelatorias corresponda à organização da administração federal. Ao se dar ao Relator-Geral a exclusividade de anulação de "outras despesas correntes", pretendeu-se unificar nessa Relatoria as decisões sobre um tipo de gasto que permeia todos os setores do orçamento e que deve ter tratamento equivalente em todos eles.

I.B.2 OS NOVOS VALORES DE RECEITA

1. A primeira correção relevante na previsão orçamentária deveu-se à inclusão no projeto dos efeitos, sobre as receitas, da Medida Provisória nº 1.516, de 29 de agosto de 1996, hoje Lei nº 9.316, de 22 de novembro de 1996, que alterou a legislação do IRPJ e da CSLL, com ganho de receita líquida da ordem de R\$ 1,7 bilhão.¹¹ O Quadro IV desdobra este valor. Avaliamos que os efeitos dessa medida, editada anteriormente ao envio da projeto, não constavam da proposta por três razões:

- nenhum dos requisitos formais exigidos pela LDO foi cumprido (art. 44). Os ganhos não se encontravam citados na Mensagem, nem havia memória de cálculo correspondente. Além disso, não havia despesas “condicionadas” na programação de gastos;
- nas informações complementares entregues à Comissão não havia a menor indicação de que tais valores estivessem computados, ao contrário do que ocorre quando nas propostas de orçamento estão considerados os efeitos de legislação nova. Em outras palavras, no total da receita não se identificava em qualquer demonstrativo o componente relativo ao ganho resultante da edição da MP;
- os cálculos, realizados pelas Assessorias da CMO, confirmaram nossa avaliação. Os valores informados pelo Poder Executivo, feitos todos os ajustes, projetam um crescimento da arrecadação em 1997, tanto do IRPJ quanto da CSLL, que não denota a inclusão de acréscimos de receita dessa ordem.

2. Visando a corrigir a omissão da proposta, os acréscimos líquidos foram calculados no relatório da Subcomissão II, e destinados ao acolhimento de emendas nos relatórios setoriais e neste Relatório segundo as necessidades, tudo conforme autorização prévia contida no Parecer Preliminar (item 26). Para se implementar tal mecanismo, foram criadas rubricas próprias na Reserva de Contingência com a exclusiva finalidade de permitir o controle desses novos recursos e seu posterior remanejamento, em articulação do Relator-Geral com os relatores setoriais. Note-se que esta inclusão de receitas na proposta acrescerá em R\$ 537,4 milhões os aportes federais aos fundos de participação de Estados, do DF e dos Municípios e aos fundos constitucionais.

3. A segunda correção refere-se à extinção do adicional de tarifa portuária (ATP) ocorrida posteriormente ao encaminhamento da proposta em virtude da edição da Lei nº 9.309, de 2 de outubro de 1996, no bojo das medidas destinadas a reduzir o “custo Brasil”; com isso, houve queda de ingressos de R\$ 77,3 milhões, sendo de R\$ 7,4 milhões o aporte originalmente destinado ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Assim, ocorreu um decréscimo na receita total no mesmo valor, tanto na esfera fiscal quanto na de investimento onde houvesse programação utilizando tal fonte de recursos, ficando prejudicada a programação de trabalho do Ministério dos Transportes custeada com o citado adicio-

¹¹ A Medida Provisória nº 1.516, de 29 de agosto de 1996, publicada no dia do encaminhamento da proposta ao Congresso, alterou a legislação do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) e da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). A medida resultaria em receitas adicionais da ordem de R\$ 1.966 milhões nos 12 meses de 1997, se não houvesse o atraso em sua conversão em lei. Este valor se desdobra em R\$ 1.393 milhões de IRPJ (valor bruto) e R\$ 572 milhões de CSLL, à vista da proporção entre as receitas (brutas) dos dois tributos para 1997. Há que descontar desses valores os aportes de receitas do IRPJ aos fundos de incentivos fiscais, que não constam do orçamento, e a parte da receita da CSLL que não será arrecadada nos dois primeiros meses de 1997.

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1997
RECEITAS DECORRENTES DA EDIÇÃO DA MP N 1.518/96

QUADRO IV

A - ESTIMATIVA DAS RECEITAS CONDICIONADAS POR CLASSIFICAÇÃO E FONTES

RECEITA	TOTAL	FONTES								TOTAL
		100	112	115	151	199	101	RESERVAS		
								Fiscal (100)	Segurade(151)	
CSLL	477.000.000 ⁽¹⁾	-	-	-	396.531.098	68.205.053	-	-	12.263.848	477.000.000
PIM/PROTERRA	81.502.200	-	-	71.685.640		9.816.560		-	-	81.502.200
IRPJ ⁽²⁾	1.183.384.080	375.223.468	84.668.273	-	-	174.460.513	537.433.162	11.598.664	-	1.183.384.080
TOTAL	1.741.886.280 ⁽¹⁾	375.223.468	84.668.273	71.685.640	396.531.098	252.482.126	537.433.162	11.598.664	12.263.848	1.741.886.280

B - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DA FONTE 101 POR SEQUENCIAL E VALOR

(a)=(b)+(c)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)=(e)+(f)	(h)	(i)	(j)=(e)+(g)+(h)+(i)	FONTE 101
FPE/PPM	FPE	FPM	IP-EXP	SEMI-ARIDO NE	FNE	FNE	FCO	FNO	SOMA	
503 128 917	004735-6	004736-0	004737-3	000806-6	000807-0	20 582 547	000805-2	000804-9	537 433.162	637 433.162
	246.847.086	267.281.833	0	10.291.273	10.291.273		6.860.849	6.860.849		

Fonte: PL n.º 8, de 1996-CN e SOFIMPO. Elaboração das Assessorias.

⁽¹⁾ Apreciação correspondente a 10 meses.

⁽²⁾ Não inclui os valores destinados aos fundos de incentivos fiscais (LDO, art. 27).

⁽³⁾ A soma, sem as reservas de contingência e sem os recursos da fonte 101, corresponde a R\$ 1 180.590 606.

nal. O Parecer Preliminar autorizou o Relator-Geral, em articulação com o Relator Setorial, a identificar fontes alternativas para preservar a programação considerada prioritária, o que ocorreu em parte da programação.

I.B.3 A REAVALIAÇÃO DO FEF

1. Ao conferirmos os grandes números do orçamento para 1997, para confirmar não só os valores atribuídos às receitas, como também às suas vinculações, divergimos novamente da proposta do Executivo, desta feita no tocante à estimativa do montante consignado ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), proveniente da arrecadação do imposto de renda (IR). Os novos valores estão igualmente formalizados no relatório da Subcomissão II.
2. Sabemos que pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, art. 72, com a nova redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 10, de 1996 (EC10), parcelas do imposto de renda (IR) são destinadas com exclusividade ao Fundo, não se prestando a transferência a Estados, Municípios e fundos. Em particular, o inciso II atribui ao FEF os ganhos de receitas decorrentes de diversas legislações (Lei nº 8.894/94, Lei nº 8.849/94 e Lei nº 8.848/94 e suas modificações posteriores), limitando a apropriação pelo FEF a um máximo de 5,6% do total da receita do IR (no caso a do primeiro semestre), por força do estabelecido no § 5º do art. 72 do ADCT.
3. Entendemos, até mesmo por razões de ordem prática, que a aplicação do percentual-teto de 5,6%, sobre toda a receita líquida do imposto de renda, é o único critério possível para o cálculo dos valores destinados ao FEF a que se refere o citado inciso II. Isto porque, dada a falta de informações gerenciais de arrecadação da Secretaria da Receita Federal (SRF) sobre as mencionadas legislações, que permitam isolar os respectivos ganhos do total da arrecadação, o montante decorrente do referido inciso II vem sendo estimado, desde 1994 até o presente, nesse teto. O entendimento de que esse é o cálculo factível coincide também com o procedimento que vem sendo adotado pela STN na execução orçamentária neste primeiro ano de vigência do FEF, bem como desde a vigência (1994-95) do Fundo Social de Emergência (FSE). De resto, tal procedimento foi usado pela própria Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ao elaborar a proposta de orçamento do corrente exercício.
4. Segundo este entendimento, o referido componente do FEF está bastante subavaliado na proposta, pois nesta o valor consignado àquele título foi de apenas R\$ 91,7 milhões, enquanto deveria ser de R\$ 1.055,4 milhões. Esse erro implica no acréscimo de R\$ 963,7 milhões ao FEF (fonte 199), significando um aumento líquido de recursos livres da ordem de R\$ 452, 9 milhões, sendo o restante atribuído a outras fontes. O Quadro V demonstra os cálculos, incluindo os recursos da fonte 101.
5. O aumento de gastos mediante a reavaliação dos recursos do Fundo de Estabilização Fiscal em nada afeta a previsão inicial do *deficit* operacional do Governo, pois é compensado por uma redução de mesmo valor nas dotações que integram os fundos de participação de Estados, do DF e dos Municípios e os fundos constitucionais.
6. Isto, porém, não significa que o Congresso Nacional esteja promovendo um corte em transferências, pois os valores a serem efetivamente repassados pelo Tesouro Nacional, durante a execução orçamentária, não dependem do que for estimado na lei

CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

QUADRO V

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1997 ¹⁾
PARCELAS DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL DERIVADA DO IN E DO PI, TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E RECURSOS ORDINÁRIOS DESSES IMPOSTOS

I - APÓS A REAVALIAÇÃO DO FEF

IMPOSTO	PRINCIPAL	PRINCIPAL	%	PRINCIPAL	JUNTOS ²⁾	SOMA	FONTE UNILDO	FEF - EC Nº 10/96	TOTAL	FPE	IP	TRANSFER	FUNDOS	FONTE 101	FONTE 100 ³⁾
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m)	(n)	(o)	(p)
R	26 296 568 131	18 845 270 414	51,92	17 454 289 717	762 730 449	37 002 298 560	1 213 689 064	1 065 335 479	2 289 024 543	15 322 235 296	0	15 322 235 296	1 020 915 946	19 343 151 244	18 901 079 408
RPF	3 519 396 727	1 433 946 314	56,91	1 085 720 513	55 531 690	2 574 698 387	0	80 284 166	80 284 166	1 087 630 246	0	1 087 630 246	73 172 476	1 170 602 724	1 266 278 815
RPI	12 174 642 010	7 332 014 871	60,22	4 842 827 039	270 003 119	12 444 845 129	0	410 582 839	410 582 839	5 285 071 008	0	5 285 071 008	352 827 475	5 647 898 483	6 118 250 868
RPIF	21 605 557 304	10 078 615 229	46,65	11 525 742 165	467 166 670	22 072 553 084	1 213 689 064	564 458 453	1 778 151 517	8 928 534 041	0	8 928 534 041	594 815 996	8 524 350 037	11 518 548 904
PI	17 287 385 790	8 090 551 368	46,80	9 189 834 402	253 606 781	17 521 194 571	0	0	0	7 709 325 811	1 752 119 457	9 481 445 068	518 021 574	9 978 466 642	7 287 919 148
TOTAL	83 686 951 921	28 928 827 802	50,27	28 641 124 118	1 046 839 230	64 813 491 181	1 213 689 064	1 065 335 479	2 289 024 543	23 831 560 807	1 752 119 457	24 783 680 365	1 638 837 821	26 322 617 886	26 188 598 535

II - ANTES DA REAVALIAÇÃO DO FEF

IMPOSTO	PRINCIPAL	PRINCIPAL	%	PRINCIPAL	JUNTOS ²⁾	SOMA	FONTE UNILDO	FEF - EC Nº 10/96	TOTAL	FPE	IP	TRANSFER	FUNDOS	FONTE 101	FONTE 100 ³⁾
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m)	(n)	(o)	(p)
R	26 296 568 131	18 845 270 414	51,92	17 454 289 717	762 730 449	37 002 298 560	1 213 689 064	91 601 696	1 305 390 760	15 746 251 791	0	15 746 251 791	1 048 828 161	19 796 077 822	19 411 828 513
RPF	3 519 396 727	1 433 946 314	56,91	1 085 720 513	55 531 690	2 574 698 387	0	0	1 132 655 290	1 132 655 290	0	1 132 655 290	75 581 002	1 206 536 292	1 310 520 435
RPI	12 174 642 010	7 332 014 871	60,22	4 842 827 039	270 003 119	12 444 845 129	0	91 601 696	91 601 696	5 435 400 711	0	5 435 400 711	382 485 408	5 787 886 120	6 265 284 184
RPIF	21 605 557 304	10 078 615 229	46,65	11 525 742 165	467 166 670	22 072 553 084	1 213 689 064	0	1 213 689 064	8 177 085 760	0	8 177 085 760	611 748 750	8 788 645 510	11 815 711 884
PI	17 287 385 790	8 090 551 368	46,80	9 189 834 402	253 606 781	17 521 194 571	0	0	0	7 709 325 811	1 752 119 457	9 481 445 068	518 021 574	9 978 466 642	7 287 919 148
TOTAL	83 686 951 921	28 928 827 802	50,27	28 641 124 118	1 046 839 230	64 813 491 181	1 213 689 064	91 601 696	1 305 390 760	23 455 073 372	1 752 119 457	24 207 698 829	1 567 847 735	26 775 544 564	26 639 745 651

C - ALTERAÇÕES NOS RECURSOS POR FONTE ORÇAMENTÁRIA E CONTAS POR SEQUENCIAL

C.1 AUMENTO NA FONTE 100	963 673 781
C.2 REDUÇÃO NA FONTE 100	
C.2 REDUÇÃO NA FONTE 101	432 828 678

FONTE: PL no 8, de 1996-CN e SOF-MPO. Elaboração das Assessorias.

¹⁾ Não inclui receitas "condicionadas".

²⁾ Antes do cálculo dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino

CO.

orçamentária; dependerão, isto sim, da arrecadação efetiva do imposto de renda e do entendimento de que a Constituição autoriza a aplicação do percentual de 5,6% como teto de desvinculação para o FEF no referido título. Ou seja, mesmo que o Congresso não dê destinação aos recursos, o valor de R\$ 452,9 milhões excedente será apropriado pelo Poder Executivo porque a STN aplicará, durante a execução orçamentária, o referido percentual.

I.B.4 A REAVALIAÇÃO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA

1. Outros valores do orçamento foram cuidadosamente verificados, como desdobramento da tarefa de confirmar os recursos apropriados pelo FEF. Discordamos dos procedimentos adotados pelo Executivo para o cálculo dos recursos destinados à manutenção e o desenvolvimento do ensino e constatamos falta de uniformidade na determinação das reservas de contingência.

2. Levando-se em consideração os novos valores do FEF e efetuadas as correções relacionadas no parágrafo anterior, pode-se concluir que havia, na proposta, um excesso de R\$ 164,7 milhões na reserva de contingência fiscal, cujo reaproveitamento foi aprovado naquele mesmo relatório. O Quadro VI apresenta os novos cálculos para a reserva de contingência do orçamento fiscal, incluindo os recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

3. A inadequação metodológica consistiu, conforme apontado, na falta de uniformidade da proposta quanto aos cálculos das reservas de contingência, em desacordo com o disposto no art. 22 da LDO, que não previu procedimentos diferenciados. Desse modo, enquanto na apuração da reserva de contingência do orçamento da seguridade social foi subtraída da base de cálculo a totalidade dos valores que integram o FEF representada tanto pela parcela que lhe é especificamente destinada, como por aquela que resulta da desvinculação de 20% do produto das arrecadações, no caso do orçamento fiscal somente foram deduzidas as primeiras e esquecidas essas últimas. Conceitualmente, a incorreção do procedimento está amparada no fato de o Fundo anular parcialmente as vinculações legais, dentre as quais se incluiria a vinculação de recursos à reserva de contingência. De resto, os técnicos da SOF, diante das ponderações aqui apresentadas, concordaram com o nosso procedimento.

4. A propósito, a diminuição no montante de recursos desviado para a reserva é compatível com o posicionamento de um número significativo de parlamentares que pretenderam, quando o projeto de LDO estava sendo apreciado no Congresso, estabelecer um percentual das receitas menor que aquele que terminou prevalecendo. Usou-se como justificativa para uma reserva mais modesta o fato de que, com a inflação praticamente eliminada, as estimativas das despesas apresentariam menor margem de erro.

5. Como, na proposta, as necessidades da manutenção e do desenvolvimento do ensino na proposta superam os 18% que lhes destina a CF, nossa firme posição foi no sentido de que, corroborando a postura do relator da Subcomissão II, mesmo impondo-se mudanças nas fontes dos recursos, os valores globais com essa destinação não fossem alterados, a menos, é claro, dos cancelamentos que tivessem realizado as relatorias setoriais e Geral.

QUADRO VI.
A - CÁLCULO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA

A - CÁLCULO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL NA PROPOSTA

IMPOSTOS (a)	RECEITA ANO (b)	CF ART. 158 (c)= 47%/57%(b)-(f)	OUTRAS TRANSF (d)=50%(b)	MANUTENÇÃO ENSINO (e)	FEF 1º SEMEST EC Nº 10/96 (f)	FEF 1º SEMEST DESVINC 20% (g)	TOTAL FEF (h)=(f)+(g)	BASE RESERVA (i)=(c)-(d)-(e)-(f)	RESERVA (j)=(i)
IMPORT	4 538 788 487	0	0	742 689 859	0	412 845 816	412 845 816	3 788 118 808	113 083 584
EXPORT	4 450 084	0	0	729 202	0	398 874	398 874	3 720 892	111 827
ITR	118 385 287	0	58 692 034	9 082 822	0	18 352 789	18 352 789	50 588 711	1 517 881
IR	36 288 588 131	16 447 278 524	0	3 003 785 002	1 305 360 760	3 507 883 131	4 813 343 891	15 543 143 245	468 284 287
IPI	17 287 385 780	8 842 408 900	0	1 211 408 725	0	1 818 110 278	1 818 110 278	8 213 587 185	188 407 015
IOF	2 598 283 808	0	4 888 147	369 933 510	333 782 588	201 313 023	535 085 611	1 890 738 563	58 722 187
TOTAL	66 828 838 557	26 288 886 425	64.588 781	5 337 818 826	1 838 143 348	5 757 684 128	7 388 147 488	27 487 889 384	824.838 882

B - CÁLCULO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL APÓS REVISÃO DOS RECURSOS PARA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E A REAVALIAÇÃO DO FEF

IMPOSTOS (a)	RECEITA ANO (b)	CF ART. 158 (c)= 47%/57%(b)-(f)	OUTRAS TRANSF (d)=50%(b)	MANUTENÇÃO ENSINO (e)	FEF 1º SEMEST EC Nº 10/96 (f)	FEF 1º SEMEST DESVINC 20% (g)	TOTAL FEF (h)=(f)+(g)	BASE RESERVA (i)=(b)-(c)-(d)-(e)-(h)	RESERVA (j)=(i)
IMPORT	4 538 788 487	0	0	742 689 859	0	412 845 816	412 845 816	3 383 272 892	101 486 187
EXPORT	3 988 740	0	0	848 338	0	398 874	398 874	2 944 428	88 330
ITR	118 385 287	0	58 692 034	7 441 170	0	18 352 789	18 352 789	93 581 287	2 807 738
IR	36 288 588 131	15 894 348 848	0	2 848 788 008	2 288 034 543	3 315 248 374	5 584 282 917	12 071 185 301	382 134 881
IPI	17 287 385 780	8 842 408 900	0	1 045 595 810	0	1 818 110 278	1 818 110 278	4 782 289 802	142 898 084
IOF	2 598 283 808	0	10 025 498	369 933 510	333 782 588	201 313 023	535 085 611	1 884 234 887	50 827 041
TOTAL	66 828 378 283	25 836 758 747	68 718 132	4 816 954 484	2 882 817 131	5 584 288 384	6 167 888 495	27 888 478 468	688 254 354

Fonte: PL nº 8, de 1996-CN e SOF/MPO. Elaboração das Assessorias

FOR MEMÓRIA

C - CÁLCULO DOS RECURSOS PARA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO NA PROPOSTA, ANTES DA REAVALIAÇÃO DO FEF

IMPOSTOS (a)	PRINCIPAL 1º SEMEST (b)	PRINCIPAL 2º SEMEST (c)	PRINCIPAL (d)=(b)+(c)	EF 1º SEMEST EC Nº 10/96 (e)	FEF 1º SEMEST DESVINC 20% (f)=20%(b)-(e)	BASE DE CALC TRANSFERS 1º SEMEST (g)=(b)-(e)-(f)	2º SEMEST (h)=(c)	TRANSF CONST 1º SEMEST (i)=47%/57%50%(g)	2º SEMEST (j)=47%/57%50%(h)	BASE DE CALC ENSINO (k)=(d)-(e)-(f)-(i)-(j)	MANUTENÇÃO ENSINO (l)=18% (k)
IMPORT	2 064 228 578	2 474 558 888	4 538 788 487	0	412 845 816	1 651 383 682	2 474 558 888	0	0	4 125 942 551	742 689 859
EXPORT	1 994 870	1 994 870	3 988 740	0	398 874	1 595 896	1 994 870	0	0	4 051 120	729 202
ITR	91 783 897	27 621 270	118 385 287	0	18 352 789	73 411 108	27 621 270	38 705 569	13 810 435	50 518 334	9 082 822
IR	18 845 278 414	17 454 288 717	36 288 588 131	1 305 360 760	3 507 883 131	14 031 812 523	17 454 288 717	8 589 008 288	8 203 516 187	18 687 887 787	3 003 785 002
IPI	8 080 551 388	8 186 834 402	17 287 385 780	0	1 818 110 278	8 464 441 110	8 186 834 402	3 884 731 433	5 234 495 608	8 730 048 470	1 211 408 725
IOF	1 340 347 702	1 258 818 108	2 598 283 808	333 782 588	201 313 023	805 252 091	1 258 818 108	4 173 881	4 808 147	2 055 188 188	369 933 510
OURO	5 217 351	4 808 147	10 025 498	0	1 043 470	4 173 881	4 808 147	4 808 147	4 808 147	0	0
DEMAIS	1 335 130 351	1 254 107 858	2 589 238 310	333 782 588	200 288 553	801 078 210	1 254 107 858	0	0	2 055 188 188	369 933 510
TOTAL	36 424 183 848	36 484 875 888	66 828 378 283	1 838 143 348	5 757 684 128	23 828 816 451	36 484 875 888	18 328 818 188	13 458 828 558	28 852 443 332	5 337 818 826

D - CÁLCULO DOS RECURSOS PARA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, REVISTO, APÓS A REAVALIAÇÃO DO FEF

IMPOSTOS (a)	PRINCIPAL 1º SEMEST (b)	PRINCIPAL 2º SEMEST (c)	PRINCIPAL (d)=(b)+(c)	EF 1º SEMEST EC Nº 10/96 (e)	FEF 1º SEMEST DESVINC 20% (f)=20%(b)-(e)	BASE DE CALC TRANSFERS 1º SEMEST (g)=(b)-(e)-(f)	2º SEMEST (h)=(c)	TRANSF CONST 1º SEMEST (i)=47%/57%50%(g)	2º SEMEST (j)=47%/57%50%(h)	BASE DE CALC ENSINO (k)=(d)-(e)-(f)-(i)-(j)	MANUTENÇÃO ENSINO (l)=18% (k)
IMPORT	2 064 228 578	2 474 558 888	4 538 788 487	0	412 845 816	2 064 228 578	2 474 558 888	0	0	4 125 942 551	742 689 859
EXPORT	1 994 870	1 994 870	3 988 740	0	398 874	1 994 870	1 994 870	0	0	4 590 768	848 338
ITR	91 783 897	27 621 270	118 385 287	0	18 352 789	91 783 897	27 621 270	45 881 888	13 810 435	41 338 834	7 441 170
IR	18 845 278 414	17 454 288 717	36 288 588 131	2 288 034 543	3 315 248 374	18 578 241 871	17 454 288 717	7 780 833 879	8 203 516 187	14 720 833 267	2 848 788 008
IPI	8 080 551 388	8 186 834 402	17 287 385 780	0	1 818 110 278	8 080 551 388	8 186 834 402	4 605 914 281	5 234 495 608	8 808 885 812	1 045 595 810
IOF	1 340 347 702	1 258 818 108	2 598 283 808	333 782 588	201 313 023	1 006 565 114	1 258 818 108	4 173 881	4 808 147	2 055 188 188	369 933 510
OURO	5 217 351	4 808 147	10 025 498	0	1 043 470	5 217 351	4 808 147	4 173 881	4 808 147	0	0
DEMAIS	1 335 130 351	1 254 107 858	2 589 238 310	333 782 588	200 288 553	1 001 347 783	1 254 107 858	0	0	2 055 188 188	369 933 510
TOTAL	36 424 183 848	36 484 215 254	66 828 378 283	2 882 817 131	5 584 288 384	27 821 348 818	36 484 215 254	12 468 889 858	13 458 838 558	28 755 858 388	4 818 954 484

Fonte: PL nº 8, de 1996-CN e SOF/MPO. Elaboração das Assessorias

I.C A ATUAÇÃO DA RELATORIA GERAL

1. Não poderíamos deixar passar sem um registro aquilo que apontamos como a segunda contribuição maior desta Relatoria na construção dos procedimentos para a apreciação da matéria orçamentária no Congresso. Temos a pretensão de ter consagrado a noção e o *modus faciendi* da “atuação conjunta”, Relator-Geral e relatores setoriais, neste campo, garantindo a transparência e eficiência, fortalecendo o papel das Subcomissões e economizando tempo.
2. Este aspecto foi originalmente descrito no Parecer Preliminar, em capítulo próprio, e se consubstanciou na maneira como nós interagimos durante o processo. Foi determinado que as relatorias Geral e setoriais deveriam atuar conjuntamente, de modo a que as alterações produzidas na proposta orçamentária fossem direcionadas no sentido de reduzir as disparidades inter-regionais de renda. O Parecer Preliminar orientou também no sentido de que, como forma de atuação conjunta, as relatorias Geral e setoriais estabelecessem critérios para a distribuição dos recursos.
3. Na prática, o êxito desta empreitada ficou patente no fato de, aprovados os pareceres setoriais, estarmos habilitados a de imediato produzir o documento final, que só tardou mais porque buscamos nos assegurar de que todas as etapas regimentais fossem cumpridas e de que nenhuma falha se abrigasse no substitutivo.

I.C.1 OS CRITÉRIOS DA RELATORIA GERAL. ASPECTOS GERAIS

1. O papel do Relator-Geral, é, em resumo, coordenar e harmonizar as decisões tomadas nos âmbitos das Subcomissões, dando cumprimento ao que dispõe o Parecer Preliminar, sobretudo com relação à distribuição, entre as regiões do País, dos recursos federais para investimento. Tudo foi feito de modo a preservar o significado que o Congresso quis dar às emendas coletivas, em especial as de bancadas estaduais.
2. Para fortalecer o equilíbrio federativo, com prioridade para as regiões de bases econômicas mais frágeis, usamos como critério a distribuição das despesas de capital segundo índices que combinassem a participação das populações de cada Estado no total e o inverso da renda *per capita*, além de levar em consideração comandos constitucionais específicos em matéria de orçamento e as prioridades consagradas no plano plurianual e na LDO. Como usualmente sucede, qualquer distribuição “ideal” serve mais como um referencial, mesmo porque a proposta do Executivo contemplava uma distribuição espacial dos gastos públicos que não coincidia com a que adotamos.

I.C.1.1 OBRAS COM IRREGULARIDADES

1. Considerando-se que a apreciação do projeto de lei orçamentária anual e suas alterações, juntamente com o acompanhamento de sua execução, constitui um dos principais elementos do controle externo de que trata o art. 70 da CF, a Comissão solicitou oportunamente junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) que fosse fornecida ao Congresso Nacional avaliação sobre eventuais irregularidades existentes em obras constantes da proposta orçamentária para o exercício de 1997, quer fossem executadas pela própria União, quer por intermédio de convênios com Estados e Municípios. Tais infor-

mações só vieram a ser fornecidas em 17 de dezembro de 1996, acompanhadas do Aviso nº 726-SGS-TCU, de 16 de dezembro de 1996. A demora em prestar as informações, urgente e reiteradamente pedidas pela Comissão, acabou provocando um descompasso entre as necessidades do Congresso e o apoio oferecido pelo Tribunal.

2. O Parecer Preliminar determinou em seu item 19.5 que as relatorias setoriais deveriam considerar em seus pareceres as informações encaminhadas pelo TCU a respeito de obras em andamento constantes da proposta de orçamento ou objeto de emendas. Em decorrência do atraso verificado no envio, pelo TCU, da relação de processos com irregularidades, não foi possível às relatorias setoriais o cumprimento do disposto no item acima citado. Assim, coube-nos a tarefa de examinar e avaliar as informações prestadas por aquela Corte de Contas.

3. Esta é a segunda vez que a Comissão, de forma sistematizada, leva em consideração, na apreciação da proposta orçamentária, as investigações conduzidas pelo TCU para apurar indícios ou denúncias de irregularidades em obras públicas. Este assunto foi tratado por ocasião da apreciação da LDO para 1997, quando o Congresso introduziu no projeto dispositivo prevendo que o Poder Executivo providenciaria demonstrativo contendo informações sobre as obras ou serviços que estivessem submetidos à investigação formal do TCU, incluídas na proposta orçamentária. Em 1996, o Congresso havia se deparado com a dificuldade de não encontrar, para as obras sob investigação, a correspondente classificação funcional-programática ou designação, que permitisse sua inequívoca identificação.

4. O dispositivo em tela foi vetado. Se sancionado e cumprido apropriadamente, teria tido primeiramente o mérito de alertar o Executivo para esses fatos, antes da inclusão de projetos sob investigação na proposta orçamentária. Em segundo lugar, teria adiantado a apreciação da matéria no Congresso, pois só pudemos dar início aos procedimentos para a obtenção das informações junto ao TCU após receber a proposta de orçamento.

5. Visando à obtenção das informações, realizamos visita à sede do TCU, sendo recebidos por seu Exmo. Presidente, Ministro Homero Santos, que reafirmou sua intenção de aproximar mais ainda os trabalhos daquela Corte com os aqui desenvolvidos. Nessa reunião ficou acordado que o TCU manterá, a partir deste ano, estreito contato com os técnicos da CMO, visando à atualização cadastral das obras que contenham irregularidades. Com isso, pretendemos estabelecer um canal também com o Poder Executivo, de sorte que as próximas propostas orçamentárias sejam enviadas ao Congresso já depuradas de imperfeições dessa natureza. A propósito, nossa sugestão é que também na LDO para 1998 seja incluído dispositivo estabelecendo a obrigatoriedade do levantamento e envio das informações aqui mencionadas, em prazo hábil.

6. O exame efetuado no material fornecido pelo TCU redundou nos demonstrativos apresentados em anexo a este relatório. O primeiro demonstrativo contém as obras com irregularidades detectadas em processos ainda em tramitação; o segundo, os processos já apreciados pelo Tribunal, e as respectivas decisões.

7. As informações, ainda que preliminares, trazidas em anexo sobre cada subprojeto assinalado pelo TCU, colocamos à disposição desta Comissão para apreciação individualizada, a quem caberá a palavra final sobre sua manutenção ou exclusão no substitutivo. Em última análise, esta Comissão estará decidindo se, apesar de pairarem

suspeitas sobre os dirigentes dos órgãos responsáveis pelas obras, este Congresso considera que elas devam ter continuidade ou devam ser paralisadas até que tudo esteja exaustivamente esclarecido.

8. Recomendamos, por fim, que a Presidência do Congresso Nacional envie, junto àquele Tribunal, esforços no sentido de ser estabelecida sistemática permanente para o fornecimento de informações sobre as obras que apresentem indícios de irregularidade, paralisadas ou não, dando prioridade àquelas objeto dos processos já em tramitação. Tais informações devem estar disponíveis para a Comissão até o final do mês de agosto de cada ano, para que sirvam de subsídio para a apreciação da proposta orçamentária do ano seguinte, preferencialmente em meio magnético, com estrutura de dados similar ao dos orçamentos da União, compatível, portanto, com as bases de dados existentes no Centro de Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN.

9. As obras cujas irregularidades, a critério do Tribunal, mereçam tal tratamento, devem ser informadas de imediato ao Congresso Nacional, para que sejam adotadas as medidas preconizadas no § 1º do art. 71, da Constituição Federal.

10. As providências aqui sugeridas evitarão que o Congresso, involuntariamente, contribua para a prosperidade de projetos eivados por procedimentos duvidosos ou irregulares.

I.C.1.2 CANCELAMENTOS NO GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA “OUTRAS DESPESAS CORRENTES” (GND 3)

1. Os cancelamentos que efetuamos nas dotações do grupo “outras despesas correntes” foram, como é imperativo, objeto de metucioso exame por parlamentares e demais interessados no decorrer dos debates nas Subcomissões, e em alguns casos revisitos com meu total apoio. Houve críticas aos procedimentos que adotamos, porém queremos crer que foram em sua maior parte motivadas pela incompreensão do papel e da forma de atuação do Congresso Nacional na elaboração orçamentária.

2. É de se destacar que o investimento, dentre as categorias de gasto público, é o que com maior eficiência induz ao crescimento e alavanca o desenvolvimento econômico. Este papel do investimento federal é tão mais relevante quanto mais frágil for a base econômica da região beneficiada. Temos também consciência de que o Governo e o Congresso Nacional, ao aprovarem o plano plurianual, já identificaram as prioridades do País, a partir de um levantamento exaustivo das necessidades nacionais. Seria um erro imperdoável eleger, estimular ou concentrar os cancelamentos nas dotações especificamente destinadas a um projeto nacional. Conforme já dissemos, não remanejamos pesadamente em investimentos, e onde o fizemos foi com critério, preservando o tanto quanto possível obras e instalações.

3. Por outro lado, sabe-se que é no consumo do governo, em particular no custeio, onde repousam os excessos, e por vezes a ineficiência, porque em geral os órgãos superestimam suas necessidades para precaver-se de incertezas, mesmo quando o espírito incrementalista dos planejadores tenha sido domado. Estamos conscientes do desperdício que persiste, se bem que localizado. A propósito, esta mesma concepção parece ter orientado o Poder Executivo, pois a queda nos custos correntes na proposta foi atribuída a um cuidadoso trabalho antecipado de coibir excessos, com critérios baseados

na mesma concepção nossa, com resultados próximos, a partir de comparações do solicitado com a execução em períodos anteriores. Como veremos adiante, consultamos o Executivo para a tarefa de identificar dotações passíveis de anulação.

4. O Parecer Preliminar autorizou-nos a promover cancelamentos até o limite de 4% das dotações desse GND, ressalvadas as despesas constantes da programação das unidades orçamentárias, programas e subprojetos e subatividades de que tratava o item 9 do documento. Fizemos tais cancelamentos de forma criteriosa, equivalendo a menos de 2,7% das dotações passíveis de anulação.

5. Visando a preservar ao máximo a programação dos órgãos que constou da proposta, foi adotado como critério geral o cancelamento uniforme, de 3% a 4%, em todos os subprojetos e subatividades, conforme a possibilidade de aproveitamento dos recursos. Estes cancelamentos não incidiram sobre dotações custeadas por fontes com alto grau de vinculação a uma unidade orçamentária ou a despesa específica, já que, na falta de emendas apropriadas, dificilmente se lhes poderia ser dada outra destinação. Houve outras exceções ao corte nas proporções acima, em três casos:

- naqueles indicados pelo Poder Executivo como passíveis de anulação superior ao critério estabelecido;
- em algumas ações selecionadas por razões de mérito; e
- para igualar situações de benefícios a servidores que, na proposta, eram tratados diferenciadamente em distintas unidades orçamentárias.

6. Quanto ao último item anterior, os critérios principais foram:

- corte de 25% nas subatividades e subprojetos relativos às ações de informática, de publicidade e propaganda, divulgação institucional, ou assemelhadas;
- corte de 15% nas dotações para “Assistência médica e odontológica” das unidades orçamentárias do Poder Executivo e do Ministério Público e de todo o excesso, nas unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, em relação ao equivalente a 2% das despesas de pessoal, tendo como teto 50% da dotação da subatividade;
- corte seletivo, variando de 20 a 50%, nas dotações de aplicação nacional ou estadual.

7. Foi preservada toda a programação de custeio do INCRA. Na programação dos órgãos vinculados à Subcomissão IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Desporto os cortes, de natureza seletiva, foram feitos de comum acordo com o relator setorial.

8. Ao longo dos trabalhos desenvolvidos por esta Relatoria tivemos oportunidade de manter contato com vários parlamentares e dirigentes de órgãos da Administração. Em decorrência das ponderações apresentadas, decidimos rever alguns cortes efetivados por esta Relatoria no GND 3 durante a fase setorial. Dos entendimentos mantidos, recompusemos as programações do Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF, do Fundo Nacional de Saúde, e de outras ações que nos pareceram relevantes.

I.C.2 O COMITÊ DE RELATORES-ADJUNTOS

1. A criação de um comitê de Relatores-Adjuntos, para auxiliar o Relator-Geral na elaboração de seu Parecer, está amparada no art. 2º da Resolução nº 2, de 1.994-CN. Conforme é de conhecimento, este comitê, multipartidário, tem a finalidade de avaliar os relatórios setoriais, buscando verificar o atendimento às regras vigentes para a apreciação da proposta orçamentária, e de assegurar a democratização do processo decisório, permitindo que os trabalhos da CMO sejam claros, isentos e compartilhados. O colegiado, criado na penúltima etapa de apreciação da proposta, teve inestimável papel ao colaborar com o Relator-Geral na definição de critérios para ulteriores ajustes no projeto de lei do Executivo.

2. O Comitê teve importante atuação no que diz respeito às emendas formuladas pelas relatorias setoriais, quando ao amparo de solicitação de ao menos $\frac{3}{4}$ dos membros de bancadas estaduais, observados certos limites, para contemplar subprojetos/subatividades. Registre-se, a propósito, que a possibilidade de apresentação dessas emendas foi outra inovação do último Parecer Preliminar (item 21.3). Outra finalidade das emendas de relator setorial seria a de suplementar o programa de "Restauração de Rodovias", na forma de créditos que nominalmente identificassem Estados ou o Distrito Federal, orientando-se os acréscimos de acordo com a extensão da malha rodoviária federal em cada um deles (item 21.6).

3. Essencialmente, houve concordância no sentido de que fossem rejeitadas as emendas de relatores setoriais caso:

- propusessem ação cujo impacto se restringisse ao âmbito municipal, descaracterizando-as como uma iniciativa de bancada, ressalvados os casos especiais de capitais e municípios-polos;
- tivessem sido atendidas pelo relator setorial em montante total superior ao percentual que o Parecer Preliminar determinou como admissível, de 10% dos valores aprovados para atendimento a emendas coletivas de bancada estadual, ou em montante total, atribuído a um Estado, superior a 20% do total aprovado para as emendas coletivas de bancada estadual;
- tivessem sido atendidas com montante insuficiente para concluir etapa ou a totalidade da obra; e
- preconizassem construção ou pavimentação de estradas federais, ocupando o espaço das legítimas emendas coletivas, rompendo o limite previsto na LDO (item 15).¹²

4. Ainda em relação às emendas coletivas, houve a preocupação de reverter situações em que emendas de comissão permanente não refletissem um objetivo de caráter nacional ou institucional, ou de bancada regional, postulassem ação de Governo cujos

¹² O Parecer Preliminar, repetindo a LDO, determinou que na programação de investimentos em rodovias federais, no máximo 20% seriam destinados à construção e pavimentação, ficando fora deste limite a superação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias.

efeitos se restringissem a um Estado ou localidade; ou, de bancada estadual, propusessem ação cujo impacto se restringisse ao âmbito municipal.

5. Com vistas a permitir a compatibilização da programação de trabalho dos órgãos com as alterações advindas do acolhimento de emendas nas Subcomissões temáticas efetivamos o corte linear de 10% das emendas coletivas de bancada estadual quando a fonte de recursos o permitisse.

6. O Comitê verificou ainda o atendimento ao dispositivo do Parecer Preliminar que determinou que as relatorias setoriais levassem em consideração em seus trabalhos os padrões de custos unitários utilizados na proposta, com exceção dos casos em que existissem custos diferenciados mais adequados.

7. Na programação dos recursos de irrigação foi observado o atendimento ao disposto no art. 42 do ADCT.

I.D O SUBSTITUTIVO DO RELATOR

I.D.1 ALTERAÇÕES DO TEXTO DA LEI

1. Em relação ao texto da lei, o substitutivo promove algumas alterações com a finalidade de manter o novo texto bem próximo ao que constou da lei orçamentária de 1996. Além disso, na proposta havia pelo menos uma inovação em relação a exercícios anteriores, que, se aprovada, teria aumentado a margem de flexibilidade no manejo da execução orçamentária por parte do Poder Executivo: dava autorização ilimitada para abertura de créditos suplementares com recursos oriundos de excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas e de outras fontes próprias dos fundos e entidades da administração indireta. A autorização foi suprimida no substitutivo, pois ia no sentido oposto ao que vem pretendendo o Congresso Nacional. Outra inovação foi a regra específica destinada a regular a abertura de créditos suplementares com a finalidade de atender a insuficiência nas dotações relativas ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, referente à nova unidade orçamentária.

2. Aliás, justamente para resguardar suas prerrogativas quanto à destinação de recursos orçamentários, foram acolhidas emendas ao texto da lei, aprovadas no relatório setorial da Subcomissão de Planejamento, Urbanismo e Integração Regional, que reduzem:

- de 20% para 10% o percentual do valor de cada subprojeto ou subatividade que pode ser suplementado pelo Poder Executivo, mediante cancelamento de dotações, excesso de arrecadação de receitas vinculadas ou reserva de contingência;
- de 100% para 50% o percentual de suplementação de dotações dos grupos de despesas “outras despesas correntes”, “investimentos”, “inversões financeiras” e “outras despesas de capital” mediante a anulação parcial de dotações dos mencionados grupos de despesas, no âmbito dos mesmos subprojetos ou subatividades; e
- de 20% para 10% o limite das receitas correntes estimadas na lei, para a contratação de operações de crédito por antecipação de receitas.

3. Em relação ao relatório da Subcomissão sobre o texto da lei, cabem dois destaques:

- reduziu-se de 20% para 10% a margem de suplementação, nos termos do subitem a) acima. Por que então, usando a mesma justificativa, não limitar também em 10% os recursos cancelados de cada subprojeto ou subatividade, para fazer face às necessidades de suplementação? Estamos propondo em nosso substitutivo que se proceda à mesma redução, no segundo caso.
- a possibilidade de suplementar dotações para o refinanciamento da dívida mobiliária federal, mediante a emissão de títulos, foi anulada no substitutivo da Subcomissão VII.

4. Não havia, nesta fase, a possibilidade de promover adequadamente as alterações nos valores correspondentes aos orçamentos fiscal e da seguridade e o de investimento e seus desdobramentos, o que será feito com vistas ao encaminhamento do projeto de lei ao Plenário do Congresso. No texto da lei, em anexo, os grandes valores estão indicados.

I.D.1.1 DAS EMENDAS

1. Foi apresentado um total de 11.664 emendas, sendo 11.630 emendas à despesa, 1 emenda à receita e 33 emendas de texto/cancelamento.

2. Dentre as emendas acolhidas pelas relatorias setoriais com parecer de aprovado ou aprovado parcialmente, esta Relatoria Geral, composta pelo Relator-Geral e o Comitê de Relatores-Adjuntos, alterou o parecer em 114 emendas, rejeitando-as conforme previsto no item 22.3 do Parecer Preliminar. Dessas 114, 12 o foram em razão de remanejamentos em emendas individuais solicitadas por seus autores; 11 eram emendas de autoria de Comissões que não se enquadravam nos critérios previstos no item 2.2 do Parecer Preliminar; e, finalmente, 91, de relatores que, no entendimento do Comitê de Adjuntos, não eram condizentes com item 21.3 do Parecer Preliminar.

3. Apresentamos um total de 156 emendas de relator. Com a finalidade de dar transparência ao nosso trabalho, apresentamos nos quadros complementares, em anexo, demonstrativo contendo todas essas emendas e sua respectiva justificação. Como pode ser verificado, a imensa maioria delas teve por objeto a recomposição do custeio de órgãos, em decorrência de valores cancelados na fase setorial.

4. A seguir é apresentado quadro-síntese das emendas por autor, pareceres recebidos e valores a elas atribuídos.

PARECERES EMITIDOS PELAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL

AUTOR	PARECER	Nº DE EMENDAS	VALOR APROVADO
DEPUTADO FEDERAL	PELA APROVAÇÃO	1005	150.095.950
DEPUTADO FEDERAL	PELA APROVAÇÃO PARCIAL	4849	582.885.050
DEPUTADO FEDERAL	PELA REJEIÇÃO	3135	0
SENADOR FEDERAL	PELA APROVAÇÃO	116	16.318.000
SENADOR FEDERAL	PELA APROVAÇÃO PARCIAL	760	96.382.000
SENADOR FEDERAL	PELA REJEIÇÃO	510	
BANCADAS REGIONAIS	PELA APROVAÇÃO PARCIAL	19	82.346.000
BANCADAS REGIONAIS	PELA REJEIÇÃO	8	0
COMISSOES CAMARA DOS DEPUTADOS	PELA APROVAÇÃO	2	12.919.966
COMISSOES CAMARA DOS DEPUTADOS	PELA APROVAÇÃO PARCIAL	39	98.887.935
COMISSOES CAMARA DOS DEPUTADOS	PELA REJEIÇÃO	34	0
COMISSOES SENADO FEDERAL	PELA APROVAÇÃO PARCIAL	15	57.040.500
COMISSOES SENADO FEDERAL	PELA REJEIÇÃO	19	0
BANCADA ESTADUAL	PELA APROVAÇÃO	4	25.200.000
BANCADA ESTADUAL	PELA APROVAÇÃO PARCIAL	252	1.369.243.045
BANCADA ESTADUAL	PELA REJEIÇÃO	9	0
BANCADA ESTADUAL	INADMITIDA	6	
RELATOR SETORIAL	PELA APROVAÇÃO	631	3.821.949.891
RELATOR SETORIAL	PELA APROVAÇÃO PARCIAL	4	26.731.598
RELATOR SETORIAL	PELA REJEIÇÃO	88	0
RELATOR SETORIAL	RETIRADA PELO AUTOR	3	
RELATOR GERAL	PELA APROVAÇÃO	155	2.583.071.965
RELATOR GERAL	PELA REJEIÇÃO	1	0
TOTAL		11.664	8.922.071.900

I.D.1.2 INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

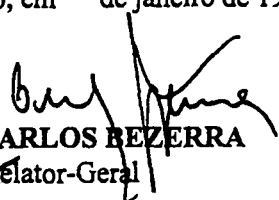
1. Integra este Relatório, em anexo, um rol de quadros contendo informações complementares que visam proporcionar uma visão mais abrangente do atuação das relatorias. Os elementos oferecidos ao exame de nosso pares envolvem informações sobre a programação em termos de funcional-programática, elementação da despesa, regionalização, fontes de recursos, emendas da Relatoria Geral e, por último, as emendas com parecer setorial alterado nesta Relatoria.

II. VOTO

Pelo exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 8, de 1996-CN, na forma do substitutivo em anexo, com as modificações resultantes das emendas apro-

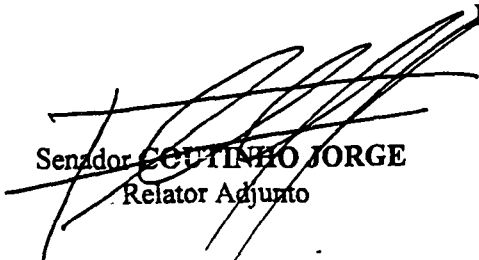
vadas e aprovadas parcialmente, e pela rejeição das demais emendas, conforme relações anexas.

Sala da Comissão, em de janeiro de 1997.



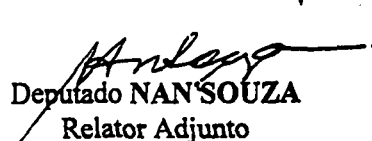
Senador **CARLOS BEZERRA**

Relator-Geral



Senador **EUTÍMIO JORGE**

Relator Adjunto



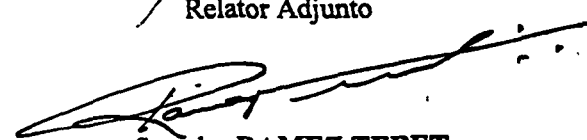
Deputado **NAN SOUZA**

Relator Adjunto



Deputado **PEDRO NOVAIS**

Relator Adjunto



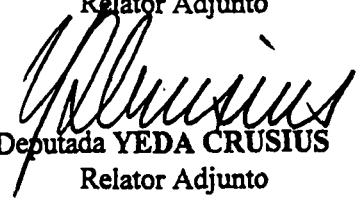
Senador **RAMEZ TEBET**

Relator Adjunto



Deputado **MARCIO REINALDO MOREIRA**

Relator Adjunto



Deputada **YEDA CRUSIUS**

Relator Adjunto

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, na Quarta Reunião Extraordinária, em 22 de janeiro de 1997, aprovou, contra os votos dos Deputados Chico Vigilante, João Fassarella, João Coser, Giovanni Queiroz, Fernando Ribas Carli, Sérgio Miranda e Serafim Venzon, o Parecer do Relator-Geral, Senador Carlos Bezerra, favorável ao **Projeto de Lei nº 08/96-CN**, nos termos do Substitutivo apresentado, com as alterações decorrentes da aprovação de emendas. Ao Projeto foram apresentadas 10.772 emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Sarney Filho, Presidente, Basílio Villani, Segundo Vice-Presidente, Aécio Neves, Albérico Cordeiro, Albérico Filho, Alceste Almeida, Álvaro Gaudêncio Neto, Aníbal Gomes, Antônio do Valle, Armando Abílio, Arnaldo Madeira, Arnon Bezerra, B. Sá, Benedito de Lira, Chico Vigilante, Emerson Olavo Pires, Etevalda Grassi de Menezes, Eujácio Simões, Expedito Júnior, Felipe Mendes, Fernando Lyra, Fernando Ribas Carli, Fernando Torres, Fétter Júnior, Genésio Bernardino, Giovanni Queiroz, Gonzaga Patriota, Haroldo Sabóia, Hélio Rosas, João Coser, João Fassarella, João Leão, Jofran Frejat, José Priante, Jovair Arantes, Júlio César, Leur Lomanto, Marcelo Teixeira, Maria Valadão, Márcio Reinaldo Moreira, Mário Negromonte, Maurício Najar, Nair Xavier Lobo, Nan Souza, Nestor Duarte, Osvaldo Coêlho, Osvaldo Reis, Paulo Bernardo, Paulo Cordeiro, Paulo Gouvea, Paulo Rocha, Pedro Henry, Pedro Novais, Philemon Rodrigues, Raimundo Matos, Raimundo Santos, Robério Araújo, Roberto Balestra, Roberto Pessoa, Roberto Rocha, Rodrigues Palma, Ronivon Santiago, Saraiva Felipe, Serafim Venzon, Sérgio Guerra, Sérgio Miranda, Valdomiro Meger, Welinton Fagundes e Yeda Crusius; e Senadores Coutinho Jorge, Segundo Vice-Presidente, Eduardo Suplicy, Terceiro Vice-Presidente, Antônio Carlos Valadares, Carlos Bezerra, Relator-Geral, Casildo Maldaner, Edison Lobão, Emília Fernandes, Jonas Pinheiro, José Alves, José Ignácio Ferreira, Leomar Quintanilha, Lúcio Alcântara, Lúdio Coêlho, Marluce Pinto, Nabor Júnior, Ney Suassuna, Odacir Soares, Ramez Tebet, Romero Jucá, Romeu Tuma, Sebastião Rocha e Waldeck Ornelas.

Sala de Reuniões, em 22 de janeiro de 1997.

Deputado SARNEY FILHO
Presidente

Senador Carlos Bezerra
Relator-Geral