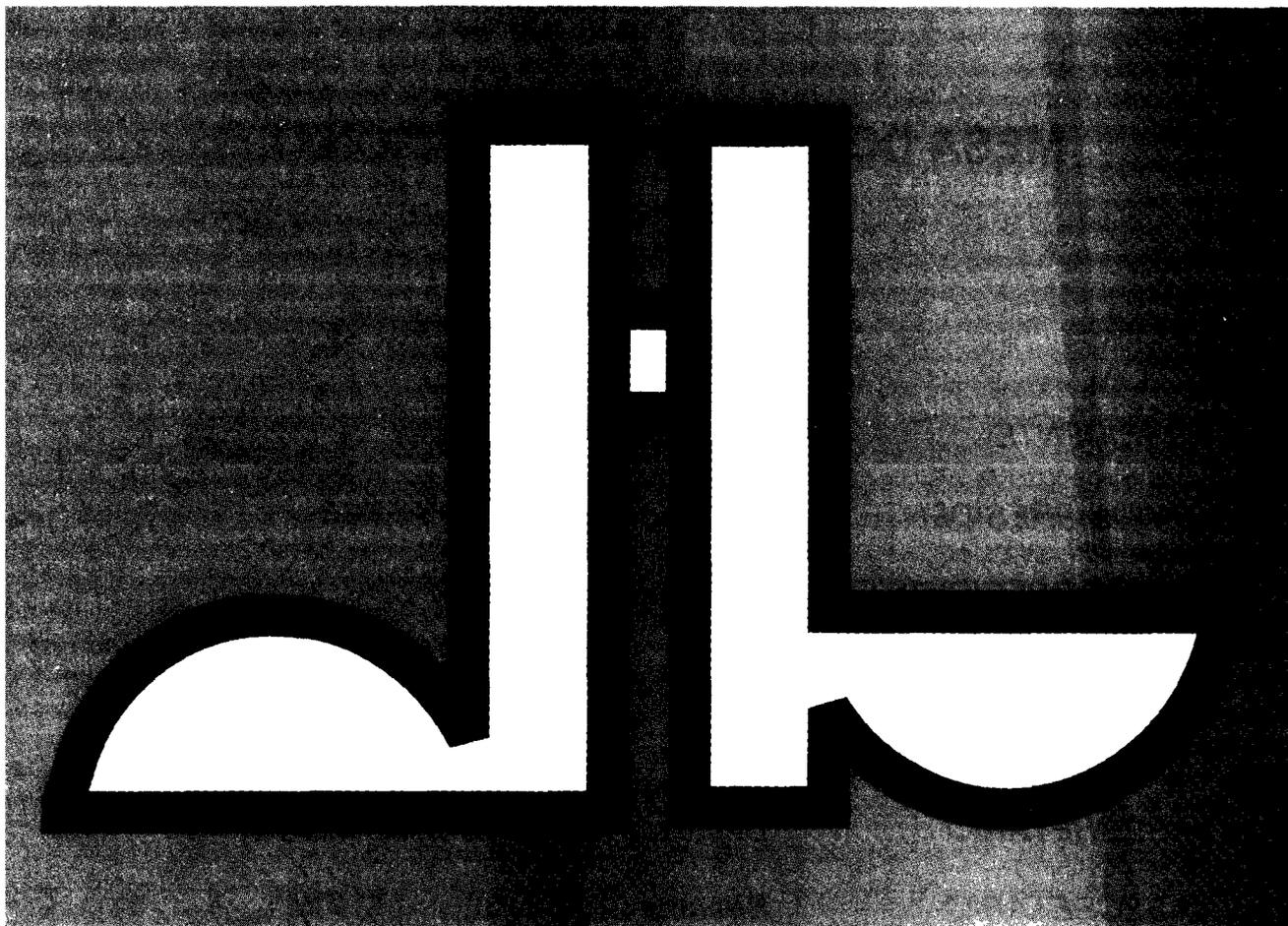




República Federativa do Brasil



DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL
SESSÃO CONJUNTA

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

PRESIDENTE

Senador JOSÉ SARNEY

1º VICE-PRESIDENTE

Deputado RONALDO PERIM

2º VICE-PRESIDENTE

Senador JÚLIO CAMPOS

1º SECRETÁRIO

Deputado WILSON CAMPOS

2º SECRETÁRIO

Senador RENAN CALHEIROS

3º SECRETÁRIO

Deputado BENEDITO DOMINGOS

4º SECRETÁRIO

Senador ERNANDES AMORIM

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

PRESIDENTE

Senador **JOSÉ SARNEY**

1.º VICE-PRESIDENTE

Deputado **RONALDO PERIM**

2.º VICE-PRESIDENTE

Senador **JÚLIO CAMPOS**

1.º SECRETÁRIO

Deputado **WILSON CAMPOS**

2.º SECRETÁRIO

Senador **RENAN CALHEIROS**

3.º SECRETÁRIO

Deputado **BENEDITO DOMINGOS**

4.º SECRETÁRIO

Senador **ERNADES AMORIM**

CONGRESSO NACIONAL

SUMÁRIO

1 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS	
Nº 14, de 1996, que modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	11357
Nº 15, de 1996, que dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.	11358
2 – ATA DA 18ª SESSÃO CONJUNTA, (SOLENE), EM 12 DE SETEMBRO DE 1996	
2.1 – ABERTURA	
2.1.1 – Finalidade da sessão	
Destinada à promulgação de emendas constitucionais.	
2.1.2 – Promulgação das Emendas Constitucionais	
Nºs 14 e 15, de 1996	11361
2.1.3 – Pronunciamentos	
SENADOR LÚCIO ALCÂNTARA	

MINISTRO PAULO RENATO SOUZA	
2.1.4 – Fala da Presidência	
2.1 – ENCERRAMENTO	
3 – ATAS DE COMISSÃO	
1ª e 2ª Reuniões de Audiência Pública da Subcomissão Especial da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização destinada ao estudo de proposição de projeto de lei complementar, conforme estabelece o art. 16, § 9º, da Constituição Federal, realizadas em 12 e 20-6-96...	11363
9ª Reunião Ordinária da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, realizada em 14-8-96.....	11404
4 – MESA DIRETORA	
5 – COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO	
6 – COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL (SEÇÃO BRASILEIRA)	

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea e, com a seguinte redação:

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal nos seguintes termos:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;"

"Art. 211.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal nos seguintes termos:

"§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

"Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alínea a e b; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno."

Art. 6º Esta emenda entra em vigor a 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

Mesa da Câmara dos Deputados – Deputado **Luís Eduardo**, Presidente – Deputado **Ronaldo Perim**, 1º Vice-Presidente – Deputado **Beto Mansur**, 2º Vice-Presidente – Deputado **Wilson Campos**, 1º Secretário – Deputado **João Henrique**, 4º Secretário.

Mesa do Senado Federal – Senador **José Sarney**, Presidente – Senador **Teotônio Vilela Filho**, 1º Vice-Presidente – Senador **Júlio Campos**, 2º Vice-Presidente – Senador **Odacir Soares**, 1º Secretário – Senador **Renan Calheiros**, 2º Secretário – Senador **Ernandes Amorim**, 4º Secretário – Senador **Eduardo Suplicy**, Suplente de Secretário.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15

Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.18.....

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar fede-

ral, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

Brasília, 12 de setembro de 1996.

Mesa da Câmara dos Deputados: – Deputado **Luís Eduardo**, Presidente . – Deputado **Ronaldo Perim**, 1º Vice-Presidente – Deputado **Beto Mansur**, 2º Vice-Presidente – Deputado **Wilson Campos**,

1º Secretário – Deputado **Leopoldo Bessone**, 2º Secretário – Deputado **Benedito Domingos**, 3º Secretário – Deputado **João Henrique**, 4º Secretário.

Mesa do Senado Federal: Senador **José Sarney**, Presidente – Senador **Teotônio Vilela Filho**, 1º Vice-Presidente – Senador **Júlio Campos**, 2º Vice-Presidente – Senador **Odacir Soares**, 1º Secretário – Senador **Renan Calheiros**, 2º Secretário – Senador **Ernandes Amorim**, 4º Secretário – Senador **Eduardo Suplicy**, Suplente de Secretário.

Ata da 18ª Sessão Conjunta, (Solene), em 12 de setembro de 1996

*2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 50ª Legislatura
Presidência do Sr. Renan Calheiros*

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros) – Declaro aberta a sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação das Emendas Constitucionais nºs 14 e 15, de 1996.

Convido para compor a Mesa o excelentíssimo Sr. Ministro da Educação, Dr. Paulo Renato de Souza.

(O Sr. Ministro dirige-se à mesa, indo ocupar o lugar que lhe está reservado.)

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros) – Acham-se sobre a mesa os autógrafos das Emendas Constitucionais.

Deles foram preparados cinco exemplares destinados à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal, à Presidência da República e ao Arquivo Nacional.

Sobre a mesa, as Emendas Constitucionais que serão lida pela Srª 1ª Secretária em exercício, Senadora Emília Fernandes.

São lidas as seguinte

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal a alínea e, com a seguinte redação:

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal nos seguintes termos:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;"

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

"Art. 211.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal nos seguintes termos:

"§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

Art. 5º É alterado o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art. 60. Nos dez primeiro anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alínea a e b; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno."

Art. 6º Esta emenda entra em vigor a 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15

Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

Brasília, 12 de setembro de 1996

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros) – Convocado o nobre Deputado Luís Eduardo Magalhães, Presidente da Câmara dos Deputados, a por sua assinatura às Emendas Constitucionais nºs 14 e 15.

(Procede-se à assinatura das emendas constitucionais pelo Presidente da Câmara dos Deputados e pelo Presidente do Senado Federal)

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros) – Convido os demais membros das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a aporem suas assinaturas às emendas.

(Procede-se à assinatura das Emendas Constitucionais Nºs 14 e 15 pelos demais membros das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal)

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros) – Solicito a todos que fiquem de pé.

Nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, declaro promulgadas as Emendas Constitucionais nºs 14 e 15, de 1996.

Concedo a palavra ao nobre Senador Lúcio Alcântara.

O SR. LÚCIO ALCÂNTARA – (PSDB – CE. Pronuncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Senador Renan Calheiros, Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Luís Eduardo Magalhães, Senadora Emília Fernandes, Senador Teotônio Vilela Filho, Exmº Sr. Ministro da Educação, Professor Paulo Renato, Srªs e Srs. Senadores, Srªs e Srs. Deputados, autoridades presentes, minhas Senhoras, meus Senhores, é com enorme alegria que participamos desta solenidade de promulgação desta importante Emenda Constitucional.

Esse ato pode perfeitamente traduzir no fato de que ela foi aprovada no Senado em primeiro turno contra um único voto. No segundo turno foi aprovada pela unanimidade dos Senadores. Significa justamente, não só por parte da Câmara dos Deputados, mas também do Senado Federal, o interesse que esta Emenda despertou em todos nós. Com a sua promulgação, iniciará nova era na educação brasileira.

Quero, neste momento, destacar, uma figura tão querida de todos nós e tão identificada com a educação brasileira: Senador João Calmon, que, certamente, está com o seu coração em festa, no momento em que vê a prioridade da educação, muito mais retórica, tão anunciada ao longo dos anos, transformar-se agora em realidade perfeitamente palpável, vindo a estabelecer novos caminhos para a educação brasileira.

Quero destacar aqui também um fato que julgo importante. No conjunto das reformas constitucionais que estamos votando desde o início do Gover-

no do Presidente Fernando Henrique Cardoso, essa é a primeira Emenda Constitucional que diz respeito a um assunto de interesse social. Todas as outras ocorreram na ordem econômica. É verdade que também tratam de matérias importantes, como a quebra de monopólios, a abertura do processo de modernização de nossa economia. Agora é promulgada a Emenda Constitucional nº 14, a primeira oriunda do Poder Executivo, de iniciativa do Presidente Fernando Henrique, que diz respeito à área social.

É importante que se assinale esse fato, para que não se perca de vista a importância que tanto o Executivo quanto o Legislativo estão dando a essa área de fundamental interesse para o povo brasileiro, a da educação.

Devo ainda assinalar que ela tem como um dos elementos principais, juntamente a idéia de equidade, ou seja, de se criar um custo mínimo por aluno, um piso que vai igualar, de certa maneira, a situação dos alunos do ensino fundamental do Acre, do Rio Grande do Sul, do Amazonas, do Paraná, de Santa Catarina, do Ceará, de Alagoas e de Rondônia em um mínimo de qualidade.

Eu disse no meu parecer que quem tem muita prioridade não tem prioridade nenhuma. Nossa prioridade está se concentrando no ensino fundamental, num sistema de parceria entre os Estados, os Municípios e a União. Vale destacar que agora estamos na expectativa da remessa do projeto de lei que vai regular essa emenda constitucional, estabelecendo como se organizará esse fundo, como se dará o repasse e assim por diante.

Se admitirmos que haverá um custo mínimo por aluno, nacionalmente estabelecido, de 300 reais, a União, o Governo Federal terá de dobrar os seus gastos com o ensino fundamental, colocando, portanto, no próximo Orçamento mais cerca de 500 milhões de reais para cumprir aquilo que está estabelecido na criação do fundo e na participação da União, a fim de que se chegue a esse piso mínimo estabelecido por aluno

Isso significa, em tempos de escassez de recursos, um esforço brutal de parte do Governo Federal, em parceria com os Estados e os Municípios obedecendo agora a um mandamento constitucional, no sentido de conferir uma verdadeira prioridade ao ensino fundamental.

Não vou me alongar, mesmo porque o simples fato de como essa emenda tramitou e recebeu o apoio dos mais diferentes partidos representantes no Congresso Nacional, ainda que um ou outro desejasse fazer um acréscimo ou uma modificação na

emenda, fez todos entenderem que, diante da realidade que estamos vivendo, já seria um grande passo a promulgação dessa emenda constitucional.

Estamos, realmente, desejosos de que, tão logo chegue à Câmara dos Deputados, o projeto que regulamentará a emenda, possamos apreciá-lo e transformá-lo em lei o mais breve possível, para que os seus efeitos já possam ocorrer a partir do ano de 1997. Não é demais manifestar aqui, até porque é de inteira justiça, e creio que expressa o sentimento de todos, o nosso entusiasmo pela maneira com que o Ministro Paulo Renato, em nome do Governo Federal acompanhou a tramitação dessa emenda, dialogando, apresentando os seus argumentos, sobretudo compreendendo, com muita clareza, o papel que o Poder Legislativo teve na tramitação dessa proposta que culmina, agora, com a promulgação da emenda.

Portanto, é justo que se faça esse destaque quando, tantas vezes todos nós, de uma maneira ou de outra, chegamos a condenar essa falta de diálogo, essa falta de comunicação que, às vezes, ocorre entre os Poderes no nosso País, que termina retardando a apreciação de certas matérias ou tornando menor a sua compreensão, em detrimento do País e da sua população.

Essa é a principal mensagem que devemos tirar, quando se promulga uma emenda de alto conteúdo social para o futuro do nosso País, transformando em realidade o que tantas vezes se diz: que é preciso dar prioridade à educação, que é preciso cuidar da educação. Sem educação não sairemos desta situação – que a cada dia, mais se desenvolve, cresce e incorpora novas tecnologias, novos conhecimentos –, no qual queremos nos inserir.

Esse é um passo que ficará na história do País como um momento de grande decisão em favor da educação, do ensino fundamental especificamente, no nosso querido País, no nosso Brasil.

Parabéns ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, que souberam dar-se as mãos em favor das crianças brasileiras! (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros) – Concedo a palavra ao Exm^o Sr. Ministro da Educação, Paulo Renato Souza.

O SR. PAULO RENATO SOUZA – Exm^o Sr. Renan Calheiros, Presidente em exercício do Senado Federal; Deputado Luís Eduardo Magalhães, presidente da Câmara dos Deputados; Sr^a Senadora Emilia Fernandes, Srs. Senadores Teotônio Vilela Filho, João Calmon e demais Senadores aqui presentes, senhoras e senhores, este 12 de setembro

vai se transformar numa data importante na história da educação no Brasil. Estamos, hoje, dando um passo essencial para mudar o rumo da educação fundamental do nosso País.

O que estamos fazendo, hoje, não foi sequer iniciado onze meses atrás, quando o Presidente Fernando Henrique assinou, no dia 15 de outubro, Dia do Professor, a mensagem com esta proposta de emenda constitucional. O que hoje fazemos aqui é algo que culmina um processo que vem de muito antes, um processo de luta para garantir recursos para a educação fundamental em nosso País; processo que vem de dispositivos legais, nas décadas de 60 e 70 de dispositivos constitucionais, graças inclusive à emenda do nosso Senador João Calmon e à emenda que depois se transformou em corpo da Constituição de 1988. Hoje, o que o Congresso Nacional faz é alterar a Constituição para tornar realidade a intenção de todo esse esforço legislativo, esse esforço da sociedade brasileira para garantir recursos para a educação.

Sabemos os problemas que enfrentamos na educação em nosso País. Entretanto é necessário reconhecer que a sociedade brasileira valoriza a educação. Tanto que é um dos poucos países onde se insere, na Constituição, a obrigatoriedade, uma vinculação tão forte e tão importante como temos, de 18% da arrecadação dos impostos federais e 25% da arrecadação dos impostos dos Estados e Municípios. Havia, por outro lado, problemas nessa definição, derivados da indefinição da responsabilidade de Estados e Municípios em relação ao ensino fundamental. E essa emenda vem justamente corrigir essa falha.

O Presidente da Câmara do Ensino Básico do Conselho Nacional de Educação, professor Jamil Cury, um historiador da educação no Brasil, dizia-me, há alguns meses – quando a emenda foi aprovada na Câmara dos Deputados – que nós estávamos, com essa medida, corrigindo um erro histórico, iniciado na metade do século passado, quando se gerou essa indefinição de responsabilidade.

Essa correção está sendo feita sem uma imposição geral para o País, sem dizer que o ensino tem que, necessariamente, ser municipal ou estadual, mas sim, através da subvinculação de recursos, induzindo a uma mudança que vai vincular recursos a responsabilidades. Não obriga à municipalização, mas vincula o recurso a quem é responsável pelo ensino.

Não só os Municípios terão mais recursos para aplicar em educação como também os Estados, na

medida que Estados que têm uma responsabilidade maior do que os Municípios, por razões históricas, passarão a dispor de mais recursos, a não ser que se municipalize o ensino.

Estimo que isso significará para os Estados mais desenvolvidos do nosso País a possibilidade de aumentos salariais reais da ordem de 25 a 30%. Estimo que, nas regiões mais pobres, com menos recursos, onde o ensino é basicamente municipal, significará a multiplicação dos salários em duas, três, quatro vezes.

Portanto, estamos dando aqui condições de igualdade e de equidade neste Brasil, fazendo com que, especialmente, aquelas regiões que apresentam índices mais deficientes na área de educação tenham a possibilidade de chegar a um desempenho tão satisfatório, como o verificado nas regiões mais desenvolvidas.

O processo não termina aqui. O Congresso, hoje dá um passo fundamental na direção de corrigir as distorções. A União e o Congresso estão dando as condições, por intermédio desta emenda, para que se mude a situação da educação na base. Entretanto, mudar completamente vai depender, agora sim, dos Estados, dos municípios, dos professores, dos sindicatos dos professores, de todos os que têm a ver com educação, para tornar realidade o que a emenda propicia e dá condições de ocorrer.

Por isso, o trabalho agora, cumprida a parte da União, é dos Estados e dos Municípios. Estaremos, como o Governo Federal, vigilantes, estimulando para que essas condições se verifiquem. Estaremos até promovendo, por intermédio da divulgação e do esclarecimento, as condições para que essas medidas realmente se traduzam em realidade. Mas vai depender muito também da ação dos Estados, dos municípios, dos professores, dos responsáveis pela educação.

Quero, antes de encerrar, parabenizar a Presidência da Câmara, a Presidência do Senado, os Líderes na Câmara e no Senado, os Relatores na Emenda, num período de tempo relativamente curto, considerando a complexidade deste e dos demais temas que foram trazidos ao Congresso. Realmente, temos de reconhecer que tão pouco tempo – menos de 11 meses – de tramitação constitui-se, realmente, num feito destas Casas do Congresso Nacional.

Quero dizer do meu grande reconhecimento à ajuda que tive sempre dos Deputados e Senadores. O projeto hoje sancionado é diferente do que foi enviado pelo Presidente da República. Ele foi enriquecido pela contribuição do Congresso, que teve a sa-

bedoria de tomar os temas mais polêmicos e postergá-los para uma análise mais refletida, proximamente, deixando esse corpo, que é o ensino fundamental, a parte mais importante, tivesse uma rápida tramitação e pudéssemos estar, hoje, aqui, celebrando esta promulgação.

Muito obrigado, Sr. Presidente. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros) – Agradeço a presença de todos nesta sessão histórica do Congresso Nacional, em que se promulgam emendas de alto conteúdo, inclusive social, neste grande dia da educação brasileira.

Cumprida a sua finalidade, declaro encerrada a presente sessão.

(Levanta-se a sessão às 19h15min.)

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Ata da Primeira Reunião de Audiência Pública da Subcomissão Especial Destinada ao Estudo e Proposição de Projeto de Lei Complementar, Conforme Estabelece o Art. 165, § 9º, da Constituição Federal, Realizada em 12-6-96,

Aos doze dias do mês de junho de mil novecentos e noventa e seis, às quatorze horas e quarenta e cinco minutos, reuniu-se a Subcomissão Especial destinada ao estudo e proposição de projeto de lei complementar, conforme estabelece o artigo nº 165, parágrafo nono, da Constituição Federal, no Plenário de número dezesseis do Anexo II da Câmara dos Deputados, sob a Coordenação do Deputado Fernando Diniz. Foram convidados para proferir as palestras o Secretário de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento e Orçamento, Dr. Waldeimar Giomi, e o Presidente da Associação Brasileira de Orçamentos Públicos – ABOP, Dr. Antônio Augusto Oliveira Amado. Compareceram à Reunião os membros da Subcomissão, Deputados B. Sá, Fernando Diniz, Márcio Reinaldo Moreira, Sérgio Guerra e Sérgio Miranda e o Senador Waldeck Ornelas. O Coordenador declarou abertos os trabalhos, convidando os palestrantes e o Relator da Subcomissão, Senador Waldeck Ornelas, para tomarem assento à mesa. O coordenador informou ao Plenário que os expositores teriam o prazo de vinte minutos para discorrerem sobre o tema em debate, e, os parlamentares inscritos para discussão disporiam do prazo de três minutos para as interpelações, cabendo aos oradores o mesmo prazo para a resposta, conforme estabelece os parágrafos 2º e 3º, do artigo 94, do Regimento Interno do Senado Federal. Em seguida, o Coordenador passou a palavra ao Dr.

Waldemar Giomi, que teceu considerações acerca dos caminhos para a elaboração de lei complementar, visando à substituição da Lei de Finanças Públicas atualmente em vigor – Lei nº 4.320, de 17-3-64. Destacou, ainda, o Sr. Secretário, pontos fundamentais para complementação da referida lei, a saber: alteração dos prazos para o envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual e Anteprojeto que sirvam como subsídios. Encerrada a exposição pelo Sr. Secretário, o tema foi colocado em debate, fazendo uso da palavra o Deputado Sérgio Miranda. Em seguida, o Coordenador passou a palavra ao Dr. Antônio Augusto Oliveira Amado, para proferir sua exposição acerca do tema em questão. Encerrada a exposição e, tendo sido impelido por motivo de realização da ordem do dia no Plenário da Câmara dos Deputados, o Coordenador encerrou os trabalhos, às dezesseis horas e quarenta e cinco minutos, antes agradecendo o comparecimento dos ilustres convidados, e, para constar, eu **Myrna Lopes Pereira de Oliveira**, Secretária, lavrei esta Ata que, após lida e aprovada, será assinada pelo Senhor Coordenador e encaminhada para publicação no **Diário do Congresso Nacional**. Os trabalhos foram gravados e, após traduzidos, farão parte integrante da presente Ata. Deputado Fernando Diniz. Coordenador.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Declaro aberta a primeira reunião de audiência pública da Subcomissão Especial destinada ao estudo e proposição de lei complementar, conforme estabelece o art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Convido para tomar assento à mesa o nosso Relator desta Subcomissão, Senador Waldeck Ornelas, que já está aqui, o Dr. Waldemar Giomi, Secretário de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento e Orçamento, e o Dr. Antônio Augusto Oliveira Amado, Presidente da Associação Brasileira de Orçamentos.

Digo aos presentes que os expositores terão um tempo mínimo de 20 minutos para esclarecer. Faço essa observação, contrariando as normas, por se tratar de uma matéria extensa, complexa e que realmente carecerá de muito debate das pessoas especialistas no assunto, como é o caso dos Drs. Waldemar Giomi e Antônio Augusto, que aqui estão, e de todos nós, Parlamentares, que queremos adentrar com profundidade nessa matéria.

Passo, portanto, a palavra ao Dr. Waldemar Giomi, avisando que S. Sª precisa se retirar às 15h30min. Portanto, teremos ainda oportunidade de escutá-lo por vários minutos.

O SR. WALDEMAR GIOMI – Boa tarde a todos. É com grande satisfação que aceito o convite para vir participar desta audiência pública, que reputo da maior importância para o aprimoramento do processo de planejamento e orçamentação do setor público brasileiro.

É inquestionável que devemos reformular a atual Lei nº 4.320. Já se vão três décadas da sua promulgação, que, de certa forma, já regulamentou três Constituições, a de 1946; posteriormente foi promulgada a de 1969; e na de 1969 já se previa uma revisão da Lei nº 4.320.

Com a promulgação da Constituição de 1988, um avanço significativo ocorreu no campo das finanças públicas. Fundamentalmente, houve uma maior participação do Poder Legislativo, quer dizer, a recuperação da participação do Poder Legislativo no processo da elaboração do orçamento público.

Um segundo aspecto foi a integração dos instrumentos de planejamento e orçamentação, de forma a integrar as visões de longo, médio e curto prazos. Um terceiro ponto é maior transparência das ações governamentais, ou seja, toda a administração direta passa a integrar o orçamento público, contrariamente a 1967, quando somente as transferências à administração indireta, às autarquias, às empresas estatais não passavam pelo processo da elaboração do orçamento.

Em relação à participação do Legislativo, vale apenas fazermos um retrospecto do que foi essa participação antes e após 1969. Antes de 1969, a participação do Legislativo era integral. Quer dizer, ele podia fazer qualquer alteração na proposta orçamentária que era encaminhada pelo Poder Executivo. Na realidade, tudo era possível, só que tomava a proposta encaminhada pelo Poder Executivo inexecutável. Isso não favorecia o Poder Legislativo, porque criava um amplo leque de alocação de recursos, dando ao Poder Executivo a oportunidade de executar as obras que achava adequadas.

Com a Constituição de 1969, foi cortada, do Poder Legislativo, qualquer possibilidade de participação no processo de elaboração orçamentária. A Constituição de 1988 procurou estabelecer um equilíbrio na aprovação da proposta pelo Poder Legislativo, ou seja, procura-se encontrar a participação ordenada do Poder Legislativo. Acho que esse é um ponto fundamental: de que forma a lei complementar deverá regular essa participação do Poder Legislativo. Temos, através das sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, buscando esse ponto de equilíbrio.

Acho que a lei complementar deverá ater-se fundamentalmente a essa questão.

Qual a situação que vivemos hoje? Na realidade, estamos convivendo sob a égide de três legislações: a Lei nº 4.320, que foi promulgada em 17 de março de 1964; posteriormente, a Constituição de 1967 e o Ato Institucional de 1969 promoveram algumas alterações; então, estamos vivendo também por causa das alterações instituídas pelas Constituições de 1967, 1969 e o Decreto-Lei nº 267; atualmente, pela Constituição de 1988 e as respectivas leis de diretrizes orçamentárias que têm sido promulgadas.

O que decorre dessa situação? Fundamentalmente, dificuldades operacionais e legais basicamente para Estados e Municípios. O Governo Federal, através da LDO, tem alterado a Lei nº 4.320, até de uma forma inadequada, porque, na realidade, essa lei obteve status de lei complementar. A rigor, ela não poderia estar sendo alterada por uma lei ordinária, que é o caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De qualquer forma, o Governo Federal ainda se tem utilizado do instrumento da LDO para, de alguma forma, regulamentar a Constituição de 1988. Entretanto, em relação aos Estados e Municípios, o que ocorre é que a lei estadual evidentemente não pode alterar a Lei nº 4.320. Então, estamos numa situação em que os Estados e Municípios estão elaborando o orçamento de uma forma diversa do que faz o Governo Federal, ou, quando o faz, também o faz de maneira, digamos, ilegal.

O que ocorre em relação aos Governos dos Estados e Municípios é uma falta de uniformidade no processo de elaboração do orçamento dos Estados e Municípios. Isso tem causado problema nas classificações orçamentárias. Estados e Municípios seguem uma classificação ainda baseada na Lei nº 4.320, enquanto o Governo Federal, baseando-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias, usa dos grupos de despesas na forma mais agregada, detalhando mais os programas de trabalho, numa concepção mais avançada de orçamento público, de orçamento programa, que foi uma técnica que evoluiu bastante a partir do final da década de 1960, coisa que também a Lei nº 4.320 ainda não absorveu. Ela ainda está numa visão da lei de meios, ou seja, a lei que define quais os insumos que deverão ser observados para que os produtos da administração pública sejam atingidos.

Então, os Estados e Municípios ainda observam basicamente a classificação independente, na maioria delas, a classificação por programa e a clas-

sificação segundo os meios, na forma como ainda hoje é exigido na Lei nº 4.320, coisa que a nossa LDO tem dado flexibilidade para que o Governo Federal possa, através dos grupos de despesa, de certa forma, ter uma maior flexibilidade.

Feita essa introdução, vale a pena comentar um pouco quais os caminhos que deveremos perseguir para a elaboração de uma lei complementar que regulamente os orçamentos e planos na administração pública. Uma alternativa seria emergencialmente fazer algumas alterações na Lei nº 4.320.

Essencialmente, no que se refere às classificações orçamentárias, como me referi, elas ainda têm como norma, nos vários artigos que compõem a Lei nº 4.320, estabelecer uma classificação por elemento de despesa, ou seja, se é material de consumo, serviço de terceiro, e pouca ênfase dá à questão da classificação por programas, por projetos ou subprojetos, como chegamos nós aqui no Governo Federal, em que se identifica exatamente qual é a obra que deve ser feita. Acho que isso é o fundamental, quer dizer, qual é o produto que queremos atingir? Deve-se dar menos ênfase aos insumos que são necessários para que esses produtos sejam atingidos.

Deveria ser levado em consideração se uma avaliação vale a pena ou uma ação, quase que de recauchutagem da Lei nº 4.320, em que nós poderíamos fazer algumas alterações, revogar alguns artigos e termos, a curto prazo, um projeto de lei complementar.

É bom salientar que a Lei nº 4.320, apesar dos 30 anos e das três Constituições que ele já vem regulamentando, é uma lei que tem, digamos assim, o maior respeito dos especialistas no campo das finanças públicas. Pouca alteração sofreu em todo esse período. É uma lei que persistiu, é duradoura, apesar dos seus 30 anos de vida e das três Constituições que regulamentou.

Num primeiro enfoque, não admitindo essa hipótese de que vamos partir para uma lei complementar nova, o que se deve atentar é para o que define o art. 24 da Constituição, que estabelece que a União e os Estados deverão legislar sobre matéria de orçamento de forma concorrente. Isso significa, na própria definição da Constituição, que a União legislará sobre normas gerais e os Estados complementarmente em normas específicas.

O que vem a ser normas gerais e normas específicas? Acho que é uma questão de bom senso. Qual é a linha divisória entre a norma geral e a norma específica? Diria mais uma vez que a Lei nº 4.320 nos deu uma boa lição do que é norma geral.

Uma lei com cem artigos sobreviveu a esse longo período sem grandes alterações, com definições muito precisas. Entendo que, se adotarmos a linha da atual Lei nº 4.320, estaríamos no caminho adequado para estabelecer o que são normas gerais.

Não devemos esquecer que essa legislação vai atender não só à União como também aos Estados da Federação e mais de cinco mil Municípios dos mais variados portes. A cautela que se deve ter é não querer trazer para a lei complementar um grau de detalhe que Estados e Municípios venham a ter dificuldade em efetivamente poder viabilizá-lo, cumpri-lo. Então, acho que essa é uma cautela bastante interessante que se deve levar em conta.

Na minha visão, a Lei nº 4.320 deveria ser realmente o paradigma para que pudéssemos caminhar no sentido de atingir um bom resultado.

Quais os pontos fundamentais que entendo que faltam para complementar a Lei nº 4.320? Há uma questão de prazos, porque a Constituição de 1988 estabeleceu, nas Disposições Constitucionais Transitórias, que o prazo para os três instrumentos, ou seja, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias fossem feitas de forma precária, até que a lei complementar viesse a defini-los.

É uma oportunidade que temos hoje, ao se promulgar esta lei complementar, de se verificar realmente se os prazos provisoriamente estabelecidos pela Constituição de 1988 são os mais adequados, ou seja, se a aprovação ou o encaminhamento da LDO até 15 de abril seria um prazo bom, se a aprovação até 30 de junho está adequada, se até 30 de agosto para encaminhamento, enfim, se todos esses prazos agora, através desta lei complementar, podem ser alterados pela nova lei.

Também o escalonamento entre os prazos estabelecidos pelo Governo Federal e os prazos estabelecidos para Estados e Municípios talvez seja algo que deva ser imaginado. Por exemplo, se o Governo Federal encaminhar a proposta até 30 de agosto, talvez fosse dado um prazo adicional para os Estados até 15 de setembro e para os Municípios até 30 de setembro, a fim de que pudessem encaminhar a sua lei de orçamento, porque, evidentemente, cada nível de Governo depende de informações do orçamento, das esferas superiores, na medida em que isto implica alguns repasses de recursos. Então, eu acho que é uma questão, em termos de prazo, que vale a pena ser avaliado neste momento para ser incluída.

Outro balizador que podemos ter para a lei complementar são os vários projetos que já foram produzidos. Eu citaria o do Senador José Serra, que

foi um projeto de lei encaminhado em 1990; o do Senador Lúcio Alcântara; o do Deputado Benito Figueiredo; há também um projeto de lei da Secretaria do Tesouro Nacional; outro da ABOP Nacional; outro do IBAN; e outro do Conselho Federal de Contabilidade. Temos, então, cerca de oito anteprojetos que poderiam servir de excelentes subsídios para que a Comissão fizesse uma análise.

Além de termos este trabalho, a ABOP Nacional já fez um trabalho de fôlego, procurando, digamos, alinhar os vários dispositivos. De forma que esse trabalho poderia também servir de subsídio para os trabalhos desta Comissão. O Dr. Amado certamente deverá tocar nesse assunto com os senhores.

Estamos desenvolvendo esse trabalho com o objetivo de criar um fórum nacional com os técnicos de orçamento do País, para que eles emitam a sua opinião a respeito de cada um dos dispositivos constantes em todos esses projetos, ou seja, quais os que consideram mais adequados.

Este fórum deverá ser criado no Ministério do Planejamento, para o qual serão convidados todos os Secretários de Planejamento e Fazenda, com os respectivos técnicos responsáveis pela área de orçamento e contabilidade. Eles devem eleger o representante, e, em seus Estados, serão criados o seu fórum estadual. Tudo isto, porém, com a participação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de cada Estado. Poderemos receber subsídios de cada Estado. Sabendo o que eles acham, dentre todos os subprojetos que eu elenquei, qual o dispositivo que eles consideram adequado em cada um desses. E nós teríamos aqui uma Comissão que avaliaria, uma Comissão Relatora, que pretendemos que também fosse constituída por representantes dos três poderes, e que pudéssemos, então, sair com um anteprojeto, que eu acho que também poderia servir de excelente subsídio, já que refletiria o pensamento dos técnicos de orçamento, planejamento e contabilidade do setor público brasileiro.

Então, de imediato, poderíamos colocar à disposição da Comissão esse trabalho que a ABOP já desenvolveu. As ABOP regionais, nos diversos Estados, também serviria, junto a esses fóruns que foram criados, para secretariar o trabalho desses fóruns estaduais. De forma que estamos informatizando este processo para poder ter uma ação bem agilizada. Imaginamos que até o final do ano teríamos um anteprojeto concluído e à disposição.

Em linhas gerais, sobre os pontos básicos que deveriam ser conduzidos os trabalhos da Comissão,

eu colocaria estes pontos. Enfocando os principais aspectos, os principais tópicos, a gente deveria, em meu modo de ver, ter a Lei nº 4.320 e complementar ou alterar pontos em que a Constituição de 1988 criou novos instrumentos. Eu citaria algo em que a Lei nº 4.320 não tem regulamentado, que é o Plano Plurianual. Eu acho que infelizmente não temos nenhuma grande experiência, simplesmente porque temos um ciclo quadrienal. O primeiro ciclo, no âmbito federal, ocorreu em 1990, quando o Governo Collor tomou posse. Ali já houve uma primeira dificuldade, que foi o prazo, porque ainda naquele ano o Governo tomou posse em 15 de março, a poucos meses de encaminhar um Plano Plurianual. Evidentemente, não se pode esperar que, num curto espaço de tempo, possamos ter um resultado favorável, sem nenhuma experiência prévia e sem um prazo adequado, porque, ainda naquele ano, a posse ocorreu em 15 de março.

É bom lembrar que, na ocasião, a grande preocupação do Governo Federal era com a implantação do plano de estabilização da economia da época, e pouca atenção, efetivamente, foi dada ao Plano Plurianual. O Plano Plurianual se caracterizou quase como um "orçamentão", digamos assim, obedecendo à mesma classificação orçamentária, estabelecendo metas e valores.

Vale a pena avaliar aquela experiência, se seria o melhor caminho, ou se o caminho proposto pelo atual Governo, de estabelecer metas e prioridades, como a meu ver prevê a Constituição de 1988, que diz que o Plano Plurianual estabelecerá metas e prioridades da administração pública federal... Isto tem uma conotação com aquilo que chamamos de planejamento efetivo, quer dizer, um planejamento estratégico. O que vem a ser isto? É aquilo que se pretende fazer como ideal de administração.

Depois, na fase posterior de planejamento tático e operacional, é que se busca ver, efetivamente, dentro daquilo que se imaginou, o que é possível realizar. Então, para mim esta é a conotação do Plano Plurianual: a busca do ideal da administração, com pouca preocupação com a possibilidade de execução. Depois, sucessivamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos deverão ver o que é possível viabilizar.

Então, foi esta a visão deste último plano. Acho que, então, a Comissão terá, basicamente, duas grandes experiências, que não são significativas – valeriam a pena outras.

Em relação ao Plano Plurianual, duas questões deveriam ser avaliadas ou pelo menos regulamenta-

das no texto constitucional: o que significam, dentro do contexto constitucional, as despesas dele decorrentes dos investimentos, como diz a Constituição, e a programação de duração continuada. A lei complementar deveria dedicar especial atenção para que esses pontos fossem claramente regulamentados, para que pudesse ficar expresso o que são despesas decorrentes dos investimentos e o que é programação de duração continuada.

Acho que há uma dificuldade quanto à classificação funcional programática. Ela deve ser uniforme para todos os níveis de Governo ou cada nível de Governo deverá ter a sua classificação de programas independentes. Hoje temos uma classificação que se aplica a todos os níveis de Governo, tomando-se impraticável para alguns Estados e Municípios e praticável para outros.

A minha visão é que a classificação funcional programática deveria nascer junto com o Plano Plurianual. O que é um plano, um planejamento? É fazer um diagnóstico e, em função dele, estabelecer quais os objetivos. A partir dos objetivos, estabelecer os programas. Acho que aqui nasce efetivamente um programa, e não termos um classificador de despesas que me diz quais são os programas que a administração deverá perseguir. O que ocorre, na prática, que acabamos encontrando com frequência, é que existem programas efetivos da administração pública que não são contemplados adequadamente nos orçamentos anuais: são os Prosegos, os PAT. Para o orçamento, não são programas, porque o programa já está pré-classificado há uns dez anos.

Então, entendo que deveria haver uma flexibilidade, para que o programa nascesse no Plano Plurianual e, durante os quatro anos subsequentes, o orçamento obedecesse àquela classificação orçamentária que nasceu no Plano Plurianual. Só assim vamos ter condições de compatibilizar plano com orçamento. Senão vamos eternamente ter uma linguagem de plano e uma linguagem de orçamento. E estamos sentindo, neste plano que foi encaminhado para o Congresso e neste orçamento que está sendo encaminhado, as dificuldades de terminologia entre um instrumento e outro, entre o Plano Plurianual e o orçamento. Acho que é sobre isso que devemos refletir.

O inconveniente deste processo, e o que muito se alega, é a dificuldade de uniformização das despesas da administração pública em todos os níveis de Governo. Na medida em que cada Estado e cada Município venha a estabelecer sua classificação orçamentária, uma uniformização, uma consolidação da despesa ficaria, de certa forma, prejudicada.

Então, teremos de pesar entre o interesse de compatibilizar o Plano Plurianual, ou seja, as ações de longo prazo com o orçamento, a LDO, em primeira instância, como instrumento de ligação entre plano e orçamento e integrá-lo com o orçamento, com o interesse de termos uma consolidação no âmbito nacional. Então, acho que esse é um ponto que deva ser levado em consideração.

Lei de Diretrizes Orçamentárias: também é outro aspecto que não está ainda regulamentado pela atual Lei nº 4.320 – um instrumento criado após a sua existência. Evidentemente, não poderia estar. Ainda não se tem bem consciência de qual é seu papel. Tem sido muito usado como instrumento para substituir a atual lei complementar. Pouca ênfase tem sido dada no seu papel como um pré-orçamento, como um instrumento de integração entre plano ou ações de longo prazo com as ações de curto prazo do orçamento. Quer dizer, esse é o ponto para o qual devemos atentar. Se for o pré-orçamento, como a idéia criada na Constituição se fosse um instrumento efetivo da prévia participação do Poder Legislativo, antes que a proposta do Poder Executivo fosse encaminhada, acho que temos de dedicar atenção muito grande. Como se fará essa compatibilização?

Mais uma vez, voltamos ao ponto. Se estabelecermos uma classificação que nasça no Plano Plurianual, em função disso estabelecermos na LDO quais são as metas que deverão ser atingidas. Se o Poder Legislativo participar ativamente, realmente, acho que é o caminho adequado para que o Poder Legislativo venha a ter uma efetiva participação no processo de elaboração do orçamento.

Se não conseguirmos isso, acho que o melhor caminho seria eliminar a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se acharmos que isso é inviável, não dá fluidez ao processo, acho que o melhor seria uma PEC, retirando isso da Constituição. Ou ela é útil ou não é útil, porque o papel que ela vem exercendo, de regulamentação, pode ser feito por uma lei permanente, uma boa lei complementar, acho que uma lei ordinária, para tratar dos aspectos específicos do orçamento, que se aplique somente à União, já que cada esfera de Governo deveria tratar das normas específicas através de leis ordinárias.

A lei complementar deveria tratar somente dos aspectos das normas gerais, aplicáveis a todos os níveis de Governo, onde iríamos buscar uniformização dos procedimentos orçamentários de todos os níveis de Governo.

As leis específicas, que deveriam ser ordinárias, aplicadas não só à União, poderiam ser de na-

tureza permanente. Não precisaríamos, a cada lei de diretrizes orçamentárias, estar rediscutindo como o orçamento deve ser elaborado, quais são as novas normas, enfim, dar uma certa estabilidade no processo de elaboração do orçamento no setor público.

Também não podemos levar para a lei complementar todos os detalhamentos que são exigidos a um orçamento de maior porte, como é o Orçamento da União, tentando levá-los para o orçamento das outras esferas do Governo.

Então, na Lei de Diretrizes Orçamentárias cabe muita reflexão. Vamos, efetivamente, usá-la como pré-orçamento ou acho que vale a pena desistirmos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em relação, digamos, à falência que ocorreu com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem um pouco a ver com a falta de um Plano Plurianual consistente. É o que ocorreu até hoje. Inicialmente, pelo primeiro ciclo, como já falei, até com dificuldade de prazo, com pouca atenção que efetivamente foi dada pelo Governo anterior, acho que a gente teria de testar isso.

Em relação à LDO, também vale um comentário: como fica o primeiro ano de mandato? Quer dizer, ela deve priorizar as ações do Plano Plurianual. Mas, na forma como estão estabelecidas as datas do Plano Plurianual da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o plano ainda não existe. Vai existir em 31 de agosto, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano é encaminhada em 15 de agosto. Então, na atual forma de estabelecimento de prazo, há uma certa dificuldade.

Acho que o estabelecimento dos prazos deve levar em conta essa questão: como fica o primeiro ano da LDO? A experiência ou a proposta que foi feita na LDO do ano passado, remetendo para o primeiro plano as metas e prioridades, deveria ser o caminho. Uma outra alternativa seria que a LDO e o plano fossem conjugados no primeiro ano de Governo. Poderia ser uma outra alternativa, ou os dois seriam encaminhados concomitantemente em 30 de agosto, ou no primeiro ano não haver LDO. Acho que são alternativas que devem ser debatidas.

O que efetivamente não faz sentido é fazer uma LDO que deve priorizar as metas de um plano que não existe. Então, essa é uma questão que deve ser também levada em consideração.

Em relação à Lei Orçamentária anual, já há nesse sentido uma certa... Pode ser usado o escopo que existe na Lei nº 4.320, se bem que há peculiaridades estabelecidas pela Constituição de 1988 que

devem ser analisadas. A primeira delas é a questão do orçamento da seguridade e do orçamento fiscal.

Temos adotado uma maneira simplificada de tratar a questão, que acho adequada, que é simplesmente indicar se a dotação é do orçamento fiscal ou do orçamento da seguridade e, ao final, ter um orçamento consolidado do orçamento fiscal e da seguridade, se for esse realmente o caminho que devemos adotar.

Há outros especialistas da área que entendem que deve haver dois orçamentos independentes. Numa universidade, separar-se-ia as ações do hospital, que são da seguridade, das ações da educação, que são do orçamento fiscal. Então, para cada uma das universidades federais que temos, que são 137, deveríamos separar dois orçamentos. Os ativos e inativos que existem em cada universidade também deveriam ser separados. Isso quebra um pouco a unidade do orçamento de cada entidade e divide em dois orçamentos, dos quais precisaríamos ver bem a utilidade.

Do jeito como vem sendo tratado no Governo Federal, seria a maneira mais adequada, ou seja, identificamos em cada classificação orçamentária se ela é da seguridade, se ela é da fiscal e, depois, tiramos um demonstrativo para identificar qual é o consolidado do orçamento fiscal e da seguridade.

Uma outra questão que deve ser tratada em relação ao orçamento é como deve ser o orçamento das empresas estatais. Até hoje vem sendo regulamentado através das LDO. É algo que precisa ser também pensado com a necessária flexibilidade, o que requer a contabilização. Realmente, essas entidades não estão obrigadas ao empenhamento da despesa. De que forma far-se-ia o orçamento, de que forma as empresas estariam obrigadas a identificar a execução do orçamento. Essa é uma questão que também deve ser tratada.

Por fim, abordaria mais uma questão, que é a do "buraco negro" que ficou na Constituição, ou seja, a aprovação do orçamento, na hipótese de ele não ocorrer até 31 de dezembro. Estamos tratando disso através de duodécimos. Se esse é o enfoque que deveria ser dado, é bom lembrar que a Constituição de 1946 previa que, em não sendo aprovado até 31 de agosto, dever-se-ia repetir o orçamento dos anos anteriores.

Isso, hoje, é inadequado. Isso ocorria num momento em que tratávamos da lei de meios, que só tratava dos meios: pessoal, material de consumo, serviços de terceiros. Então, era razoável que se pensasse em repetir o orçamento do ano anterior.

No orçamento-programa, quando falamos de obras, quer dizer, de um exercício, não dá para fazer a mesma obra que já foi executada no orçamento anterior. É absolutamente impossível que a gente possa adotar esse mecanismo.

A de 1969 dizia que deveria ser um processo bastante autoritário, ou seja, não sendo aprovada a proposta do Poder Executivo, prevaleceria o projeto de lei, o que está descartado de qualquer forma. Então, resta saber qual é o mecanismo que vamos adotar. Quer dizer, é um ato de coragem dizer que, se não aprovar até o dia 31 de dezembro, as despesas não serão realizadas. Seria uma forma de obrigar que os Poderes Executivo e Legislativo cumprissem todos os prazos estabelecidos na Constituição. Se se estabelecer uma execução provisória, até que o projeto de lei fosse aprovado, isso poderia dar ao Poder Executivo a margem de manobra, para postergar a aprovação do projeto de lei encaminhado, a fim de que a sua proposta prevalecesse. E, quando realmente a proposta fosse aprovada, já era fato irreversível. Também me parece algo inadequado.

Parece-me que estamos mais próximos, apesar de ser inadequado, da regra que estamos adotando. É um processo de estabelecimento da regra de um doze avos até que o orçamento seja aprovado.

Essa é uma visão preliminar. Essas são as questões que apontaria para um primeiro debate. Coloco-me à disposição para as perguntas que forem feitas.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Agradeço ao Secretário, sobretudo quando S. S^a observa que é o primeiro debate. O expositor tem problema de tempo, mas não podemos culpá-lo, pois chegou na hora marcada, combinada, aprazada. Pediria licença ao Dr. Antônio, para que o Relator aproveitasse esse tempo e, talvez, se desse para os Parlamentares também, fizesse algumas perguntas ao Dr. Waldemar. Logo após, passaremos para a exposição de V. S^a

O SR. SENADOR WALDECK ORNELAS – Sr. Presidente, Sr. expositor, Secretário Waldemar Giomí, Srs. Parlamentares, esta é realmente a primeira sessão não apenas de audiência pública, mas formal de debates sobre a questão da nova lei de finanças públicas, que deverá substituir a Lei nº 4.320. É evidente que a exposição panorâmica do Secretário Waldemar Giomí trouxe uma idéia bastante clara dos muitos itens, dos muitos aspectos que devem ser abordados e dos reflexos e implicações que eles têm.

Queria, contudo, provocar o Secretário Waldemar Giomi numa outra vertente, numa outra direção. Na verdade, a participação do Congresso Nacional na elaboração do Orçamento tem sido, mesmo no regimento da Constituição de 1988, uma participação rigorosamente marginal. O Congresso Nacional atua sobre 3% do orçamento e pensa que faz o Orçamento da União. É evidente que existem regras orçamentárias que servem de biombom para que não sejam analisados pelo Congresso Nacional ou não sejam discutidos alguns aspectos relevantes constantes do Orçamento.

Gostaria, sobretudo, de ouvir o Secretário Waldemar Giomi sobre a questão, que é a pedra de toque das discussões que, imagino, devemos ter nesta subcomissão, que é a questão da ficção orçamentária. Em que medida o Orçamento é uma ficção, como é voz corrente dizer, e que esforço podemos fazer, ou devemos fazer e com certeza vamos fazer, para que se possa transformá-lo num Orçamento verdade, na realidade orçamentária.

Hoje, a gente não sabe se o Secretário de Orçamento Federal é Waldemar Giomi ou Murilo Portugal. Ainda hoje, temos as regras de corte dos investimentos, de ajustamento dos investimentos, algo em torno de 50%. O que isso reflete? Diria que isso é consequência exatamente do fato de que, para que a Lei nº 4.320 mande que o Orçamento seja equilibrado, aprovamos um Orçamento formalmente equilibrado, mas que traz, no seu contexto, o grande desequilíbrio fiscal. Isso subordina, de certo modo, o Orçamento público às preocupações com a contabilidade e não valoriza o Orçamento enquanto instrumento capaz de dar credibilidade à política econômica e de ser, inclusive, um coadjuvante da política econômica.

É preciso que haja transparência no Orçamento e que saibamos se temos ou não um superávit primário no Orçamento, se somos capazes de gerá-lo e como estamos financiando o déficit. Fundamentalmente, esta é a questão que gostaria de colocar como primeiro ponto para o Secretário Dr. Waldemar Giomi.

Para não perder a oportunidade desse debate, gostaria de abordar um segundo ponto, que me pareceu extremamente relevante tendo em vista o que S. Sª, em relação à LDO. Ora, caminhamos aqui de zero a um: desde uma definição melhor do que seja a LDO, até a hipótese de sua eliminação se inútil.

Gostaria de perguntar para o Dr. Waldemar Giomi como S. Sª vê, dada a sua experiência, a hipótese de realmente darmos à LDO um caráter de

pré-orçamento. Não no sentido em que ele assumiu este ano, de querer antecipar a discussão dos sub-projetos e subatividades até, mas de ser o momento em que, por aproximações sucessivas, se iria fazendo o Orçamento anual, discutindo, no âmbito da LDO, os grandes agregados, os grandes números do Orçamento, os grandes gastos. *Aí, sim.* Isso demandaria até uma reformulação na própria forma de estruturação da Comissão de Orçamento, que hoje funciona apenas durante um certo número de meses no ano, e precisaria funcionar durante os doze meses, os 365 dias do ano, analisando a política de pessoal, da dívida, da Previdência, em suma, todas as grandes decisões que estão embutidas no Orçamento e que passam batido pelo Congresso Nacional.

De maneira que gostaria de abordar apenas esses dois pontos para que o Dr. Waldemar Giomi pudesse aprofundar na sua exposição.

O SR. WALDEMAR GIOMI – Com relação ao primeiro aspecto, o Senador aborda a questão da rigidez orçamentária. Ele existe para o Legislativo como existe para o Executivo. Da mesma forma que o Legislativo tem uma margem muito estreita de decisão, também o Poder Executivo. Se procurarmos analisar o conjunto do Orçamento Público Federal, podemos ter uma visão muito clara de qual é o nível de rigidez que tem o Orçamento Público Federal.

Acho que temos de separar o que é estrutural do que é sistêmico. No que se refere à questão sistêmica, eu defendo a proposição de um plano plurianual, uma LDO procurando compatibilizar as metas do plano plurianual com a Lei de Diretrizes com o Orçamento. Mas, do ponto de vista estrutural, qual é a dificuldade? É que temos um Orçamento absolutamente comprometido. Dos 300 bilhões que temos no Orçamento, a metade é rolagem da dívida. Se excluirmos essa rolagem da dívida, ou seja, aquela receita que, a cada vez que rolamos um título, entra como receita e sai como uma amortização de dívida na despesa – um título rola a cada dois meses, e seis vezes ele passa pelo Orçamento como receita e seis vezes ele passa pelo Orçamento como despesa. Se eliminarmos isso ou colocarmos num demonstrativo à parte – que é uma questão que também estamos fazendo para a LDO deste ano, ou seja, separar o que são receitas fiscais puras de despesas fiscais puras, identificando a preocupação do Senador de ficar evidente qual é o déficit público ou o superávit público – seria uma maneira de dar uma boa transparência.

Faria ainda a sugestão para que a lei complementar pudesse ter demonstrativos que evidencias-

se claramente o que é, como numa empresa privada seria a demonstração de lucros e perdas, do que é a movimentação patrimonial de movimentação de títulos, de pagamento de dívidas e amortização. Tudo sem que isso não deixasse de ser obrigado o empenhamento da despesa, o registro da despesa, mas que ele fosse demonstrado em demonstrativo à parte.

Voltando à questão estrutural do Orçamento, num Orçamento de cerca de 300 bilhões, temos de receita fiscal, efetivamente, já contando receitas próprias e tudo, cerca de 160 bilhões de reais. Esses 160 bilhões podem, basicamente, ser divididos em quatro pedaços de valores equivalentes. Pouco mais de 40 bilhões para pessoal, entre os quais 16 bilhões para inativos. Outro agrupamento de valor praticamente igual, e tão incomprimível quanto este, de 44 bilhões, para pagamento de inativos da Previdência Social. Num terceiro bloco, teríamos as transferências constitucionais, que seriam em torno de 30 bilhões de reais, mais a transferência para o FAT, de quase 8 bilhões. Temos, então, mais 40 bilhões de reais. Portanto, temos três grandes blocos de 40 bilhões de reais absolutamente incomprimíveis de despesas. Restam cerca de 37 bilhões, que se referem, basicamente, a todas as despesas de custeio e capital da Administração Pública Federal.

Se imaginarmos que só a saúde e a educação deverão consumir cerca de 300 milhões, e que ainda dentro desse valor temos uma reserva de contingência para atender eventuais despesas compromissadas, realmente a nossa margem vai diminuindo. Temos um raio de manobra de cerca de 10, 15 bilhões. Não se pode esquecer que, dentro desses 10, 15 bilhões sucessivas leis determinam a sua destinação específicas através de várias vinculações.

Então, estamos num grau de rigidez absoluta. Não é só o Legislativo que sente isso ao apreciar a proposta, tanto que ele pode mudar. Desde que não tire de pessoal, que não tire dessas despesas compromissadas, pode movimentar à vontade, só que o bom-senso de não tirar despesas de custeio que vão faltar mais adiante é que cria a rigidez do Legislativo não poder movimentar esses recursos. Retirar de obras que hajam vinculações expressivas, aqui, realmente cria essas dificuldades.

Portanto, esse é um problema estrutural. Enquanto não resolvermos essa questão, realmente a dificuldade é grande, e as demandas são enormes. Se fizéssemos uma outra conta de qual é a receita líquida da União, ou seja, se daqueles 160 bilhões retirarmos os 30 bilhões que são recursos dos Estados, dos quais a União é mero agente arrecadador,

a receita líquida da União seria de 130 bilhões. Pois, desses 130 bilhões, destinamos praticamente a metade para pagar inativos: 44 bilhões da Previdência Social e mais 16 bilhões dos inativos do setor público, ou seja, são 60 bilhões de uma receita líquida de 130 bilhões. Gastamos metade do Orçamento para pagamento de inativos.

Esta é a nossa realidade: estamos nos transformando num grande fundo de pensão. Daqui a pouco, só teremos inativos e teremos até que terceirizar a folha de pagamento para que alguém possa fazer essa folha.

É nesse sentido, realmente, a preocupação do Senador Waldeck Ornelas no que se refere ao grau de rigidez. Realmente ele é rígido, mas acho que temos de separar essa questão de rigidez da questão, porque se realmente tivémos reformas que possam minimizar esse contexto, ela deixará de existir. Estamos pensando numa visão sistêmica, efetivamente: qual deve ser o sistema adequado para orçamentos públicos no País.

A outra questão é o enfoque, se a LDO deveria estabelecer grandes agregados ou definir quais são as metas, quer dizer, de que forma o Poder Legislativo participa. Ele participa definindo grandes agregados ou participa detalhando o Orçamento?

Pela experiência que temos, o que normalmente o Poder Legislativo quer fazer é determinar qual é a obra específica que deva ser realizada. Acho que, nesse sentido, a LDO já deveria começar a debater desde o começo. Ela não é uma camisa-de-força, já que o Poder Legislativo tem todo o poder de mudar completamente esse relatório, esse conjunto de metas que foi proposto. Basta fazer uma emenda e alterar essa proposta. Esta é uma visão do Executivo, segundo a qual o Poder Legislativo tem todo o poder de alterá-la.

No meu ponto de vista, a Constituição diz que a LDO deverá compreender, ou seja, conter as metas e prioridades. Entendo que as metas e prioridades é um nível de detalhamento bastante específico. Outros poderão entender que deveríamos definir os grandes agregados por programas e depois chegar no Orçamento e aí, sim, detalhar. Defendo o inverso. Acho que é uma questão de vermos qual é o melhor caminho, qual é a melhor experiência.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Passo a palavra ao Deputado Sérgio Miranda.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – Sr. Presidente, Sr. Relator, nobres convidados, é inevitável que a presença do Dr. Giomi a esta Comissão

nos leve, além de debater os problemas concretos da elaboração de lei complementar, que compete a esta Comissão, abordar também problemas concretos da questão orçamentária que estamos vivendo nos dias de hoje, mas vou procurar me ater ao tema mais geral.

Achei muito interessante, na intervenção do Dr. Giomi, quando S. S^a relaciona a própria concepção do Orçamento ao momento de organização do Estado. Quando se refere à lei de meios, tinha uma certa concepção de Estado. O Orçamento, um programa, reflete uma outra concepção de Estado, a nível dos grandes objetivos. Acho que aí talvez podemos chegar à questão central do debate orçamentário.

Há uma mudança também no caráter do Estado brasileiro hoje. Eu cheguei a cometer, uma temeridade teórica ao dizer que saímos do Estado desenvolvimentista, do Estado Brasil grande potência, um Estado mais intervencionista, e estamos chegando no momento do chamado Estado monetário. O Estado brasileiro hoje praticamente não faz mais investimentos. Qual o investimento que, depois dos cortes, está previsto para o ano de 1996? É muito pouco.

O Estado brasileiro hoje é um Estado cuja preocupação básica é cumprir as questões constitucionais, as chamadas despesas incompressíveis. Agora, com as recentes reformas da Constituição, vai se comprimir as despesas incompressíveis – a questão da reforma administrativa, a reforma da Previdência – e vai se dedicar fundamentalmente ao que chamo de gerenciar a dívida, gerenciar a moeda. Esta tem sido a função básica do Estado hoje. Tanto é que o problema que tem de ser esclarecido hoje, dentro do debate orçamentário, são as chamadas relações obscuras entre o Tesouro e o Banco Central.

Um dos elementos dessas relações obscuras é a questão do pagamento de juros. Por que não se considerar, num tempo de inflação baixa, o juro nominal? Como aparecem certas fontes? Como elas crescem tanto? Até hoje não entendi o crescimento da fonte que determina a remuneração da disponibilidade do Tesouro no Banco Central.

Então, a primeira questão que queria ver abordada por V. S^a seguindo essa linha de raciocínio, é que a forma de elaboração do Orçamento diz respeito às tarefas do Estado, em determinado momento, e nesse acompanhamento de lei de meios e no programa do Orçamento há diferenciações entre os dois. Como é que isso se dá, hoje em dia, com um novo Estado que está se gestando em nosso País? Efetivamente, temos um novo Estado, com novas

obrigações, com novas prioridades. Isso é evidente que para quem conhece o mínimo do problema orçamentário.

Quais são as mudanças, já que a sensação que existe hoje aqui na Casa, Sr. Secretário, é que estamos fazendo um papel de , no mínimo – e não quero ser grosseiro – de bobos. Os bobos fazem as emendas, discutem, os membros da Comissão de Orçamento se reúnem, discutem, debatem, fazem o relatório setorial, o relatório geral, e depois, como no caso desse último decreto, quem participou do Orçamento no ano passado está-se sentindo lesado.

Portanto, a primeira questão é essa, a questão mais geral do Orçamento, da concepção, da elaboração do Orçamento frente a essas características hoje do Estado brasileiro. A segunda questão, que é a que nos levou a criar esta Subcomissão, refere-se à relação entre o Congresso Nacional e o Governo, Poder Legislativo *versus* Poder Executivo.

Como vem sendo feita essa experiência no tocante ao Orçamento, é profundamente frustrante para o Congresso Nacional. É completamente frustrante. Não existe mais condições de se trabalhar no Orçamento como se vem trabalhando. Repito, não existem mais condições. Só, talvez, os grandes abnegados ainda permanecem, porque têm alguma atração para atuar na Comissão de Orçamento. Há exemplos de outros países, como os Estados Unidos, onde quando o orçamento sai do Congresso, ele tem um caráter obrigatório, não meramente um caráter autorizativo, como o Poder Executivo interpreta. Há essa questão dos cortes, do contingenciamento. Como é que V. S^a vê esse problema da relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo na elaboração orçamentária. Então, são duas questões gerais que abordei: o novo Estado e o Orçamento dentro desse novo Estado brasileiro e relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

O SR. WALDEMAR GIOMI – Nobre Deputado, sobre a questão do investimento, efetivamente esse nível é muito baixo, e não seria desejo nem do Poder Legislativo nem do Poder Executivo que o nível de investimento fosse algo em torno de 3 bilhões, com recursos próprios, como tem ocorrido nos últimos anos. Não há aqui nenhuma razão para que isso fosse intenção do Poder Executivo. Estamos diante, efetivamente, de um grau de rigidez muito grande. Quer dizer, ou caminhamos para um déficit público que vai, como consequência, trazer de volta o processo inflacionário, ou procuramos conter essas despesas.

O ideal é que o Orçamento fosse não-autorizativo, mas mandatário, quer dizer, não precisaria nem que isso constasse de lei orçamentária. Precisaria que realmente o Poder Legislativo e o Poder Executivo tivessem as condições de executar o Orçamento plenamente, mas sempre ocorrem imprevistos que precisam ser ajustados.

No ano passado foi feita uma projeção de receita, uma determinada hipótese de inflação, e não se esperava que a redução do nível inflacionário fosse tão rápida. Até que a projeção de 1996 foi corretamente calculada nos níveis que efetivamente estão ocorrendo. O que não se esperava é que ela se reduzisse tão rapidamente, e isso afetou as projeções de receita. Por outro lado, algumas propostas de receitas novas foram rejeitadas pelo Congresso Nacional, e isso fez com que houvesse o grau de rigidez pelo qual estamos passando hoje.

Se é frustrante para o Poder Legislativo, também é frustrante para o Poder Executivo. Não é nada agradável que as propostas aprovadas pelo Congresso Nacional não sejam executadas; não é nada agradável que os vários beneficiários das propostas aprovadas pelo Poder Legislativo não estejam constantemente junto ao Poder Executivo, reclamando da execução dessas obras. Seria muito melhor, tanto para o benefício da população quanto para o interesse político do Governo, que essas obras fossem realizadas.

Não há nenhuma ação orquestrada; não acho que é o sistema que está errado, e continuo insistindo que o problema é estrutural do momento. Ou caminhamos para um déficit público que nos volte ao processo orçamentário ou realmente teremos de tomar medidas através de um equilíbrio do déficit fiscal para a contenção da despesa, seja ela de que natureza for, ou através das reformas estruturais, como a da Previdência e as reformas do Estado. Do contrário, efetivamente este é um quadro que pode acabar perdurando.

Tivemos, no ano passado, infelizmente, um crescimento muito grande das despesas de pessoal. Isso foi um pouco o reflexo da mudança do Governo, o que acontece em qualquer país do mundo. Tivemos um crescimento significativo da receita em 1995, mas a despesa de pessoal basicamente engoliu todo esse crescimento. Realmente a margem é estreita, e é isso que cria a frustração tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo e, porque não dizer, no Poder Judiciário.

Sobre a questão dos juros, efetivamente, enquanto não tivermos o equilíbrio fiscal, a âncora aca-

ba sendo uma contenção monetária. Esse é todo um trabalho de impedir que volte o processo inflacionário. Quando assumimos o Governo, em 1995, a estimativa era que se gastassem 6 bilhões de juros. No ano passado, chegamos a cerca de 13 a 14 bilhões – não me recordo do número exato. A perspectiva deste ano é de gastar um pouco menos.

Este é um panorama de alto grau de rigidez, mas acho que isso não deveria perturbar o processo de se buscar qual é o sistema adequado. Uma coisa é o sistema e outra é a questão estrutural do momento, para a qual devemos, em conjunto, buscar soluções para resolver. Acho que são coisas, do meu ponto de vista, absolutamente distintas.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Agradeço a participação do Dr. Waldemar Giomi e quero convidá-lo para um próximo encontro, quando debateremos assuntos pontuais. Ficamos agradecidos por essa explanação, pelos posicionamentos e pensamentos de V. S^a a respeito deste assunto, mas não abrimos mão, naturalmente, de debatermos pontualmente assuntos que interessam a todos nós. Fica, então, o nosso agradecimento a V. S^a

Vamos conceder a palavra, agora, ao Dr. Antônio Augusto Oliveira Amado, para a sua explanação.

O SR. ANTÔNIO AUGUSTO OLIVEIRA AMADO – Muito obrigado, Sr. Presidente. Para nós é uma honra comparecer a esta Subcomissão para abordarmos um tema de tanta relevância, neste momento, para o País.

A exposição do Secretário Waldemar Giomi facilita bastante a minha, porque muito dos pontos que tencionava abordar já o foram por S. S^a

Antes de iniciar a minha exposição, gostaria de transmitir aos presentes por que estou aqui, com que delegação e as preocupações que vou manifestar a respeito desse instrumento que se pretende elaborar, num prazo que acho excessivamente curto.

Sou Presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público, uma entidade civil de Direito Privado, que se preocupa com os aspectos orçamentários, porque acha que a sociedade tem todo o direito de estar a par do que acontece nesta matéria, pois é ela que aporta recursos e a ela devem ser destinados os benefícios desses recursos.

O que fez a ABOP? Ela participou intensivamente do processo constituinte. Estivemos permanentemente na Subcomissão que tratou o assunto, menos na Comissão porque não houve como participar tão intensivamente. Apresentamos um antepro-

jeto à Assembléia Nacional Constituinte, e acho que muitas coisas foram aproveitadas.

Tão logo se promulgou a Constituição, em 1988, começamos a pensar na lei complementar, pois tínhamos bem presente que não bastava aquilo que estava naquele documento. Era de fundamental importância que o País, imediatamente, contasse com um dispositivo complementar que, de certa maneira, interpretasse os dispositivos constitucionais.

Elaboramos um anteprojeto, o debatemos em vários eventos a nível nacional e regional, e, em determinado momento, o encaminhamos para os Poderes Executivo e Legislativo. Ele consta, nos Anais do Congresso Nacional, como Projeto ABOP.

A partir de 1992, quando se começou a falar da revisão constitucional, achamos que não havia mais apetite, não havia mais viabilidade para insistir na análise e promulgação da lei complementar. Aguardamos, então, o processo de revisão da Constituição, pois havia alguns pontos que nos preocupavam e, no devido tempo, apresentamos sugestões ao Relator. Contudo, como todos sabemos, a revisão não prosperou e, em consequência, tivemos de partir para a lei complementar com a atual Constituição, a não ser que haja outras possibilidades de rever alguns dos aspectos que constam da Constituição Federal em matéria orçamentária.

Não me vou deter a aspectos que já foram abordados pelo Secretário Waldemar Giomi, mas tão-somente tocar certos pontos para abalizar minha exposição.

Fatores e instrumentos importantes na evolução do Orçamento. Aqui já foi perguntado por um dos participantes da Subcomissão o seguinte: que concepção de Orçamento se quer para um Estado que está mudando? Acho que isso é de suma importância, sobretudo quando os países e suas sociedades estão sujeitos a modificações numa velocidade que nunca tinham experimentado. Isso me levou a inserir na minha exposição alguns pontos que não têm sido objetivo de preocupação. É bom se pensar nisso, para que os impactos dessas mudanças, que têm sido fortes, não sejam como no passado.

Por outro lado, o orçamento reflete a maior ou menor intervenção do Estado nos campos econômico e social. Essa é uma evidência óbvia, na medida em que o Estado, ao longo da História do País, se manifesta. Outros fatores também tiveram grande intervenção, como as crises econômicas e os fatos bélicos. A Segunda Guerra Mundial teve um impacto muito importante na necessidade de se criar um sistema de planejamento de guerra. O mesmo aconte-

ceu nos Estados Unidos. De certa maneira, o orçamento nasce nas Forças Armadas Americanas e só depois se propaga à administração civil. O mesmo aconteceu com todos aqueles países que entraram na Segunda Guerra Mundial. Ou seja, os fatos bélicos exigem planejamento, mobilização de recursos e novas formas de enfrentar o problema que não é constante nas sociedades.

Nossa história relata bem o que aconteceu no final de 1939, no período da guerra propriamente dito. O que aconteceu depois teve reflexos muito importantes no processo orçamentário do País. Distinguiria, na nossa evolução quatro ou cinco fases. A primeira fase, do orçamento tradicional, corresponde ao Estado tradicional, que se preocupava com suas funções típicas. A segunda fase, que poderíamos chamar de intervenção do Estado, com concepções e instrumentos empíricos, vai de 1930 até 1950, em que o Estado se viu compelido a interferir. Esse período é bastante rico, apesar do empirismo. Nele há alguns marcos muito importantes para a vida orçamentária do País, como o Decreto Lei nº 2.416, de 1940, que tratou, de certa maneira, de padronizar orçamentos e balanços de Estados e Municípios. É uma primeira tentativa de estabelecer um sistema nacional de orçamento, fruto de um trabalho de mais de 30 anos dos computadores — naquela época, a área orçamentária era predominantemente dominada por computadores —, instrumento este que deu, de certa maneira, base para a próxima Lei, de nº 4.320, que surgira como projeto em 1954. Nesta lei há a classificação da despesa, da receita, dos serviços, que depois elevaria para a classificação funcional da Lei nº 4.320. Numa outra fase que poderíamos chamar de intervenção científica ou de processo científico, usando a experiência, a informação, a vivência desse período anterior, quando se começou a pensar de forma mais racional, usando metodologias, informações, análise e, sobretudo, o apoio de muitos grupos assessores internacionais que compeliram o País a uma maior racionalização, destaca-se o Projeto de Lei nº 4.320, que nasceu em 1954, mas só foi promulgado em 1964. Ou seja, por dez anos esteve no Congresso Nacional.

Talvez tenha tido a felicidade de assistir à última reunião, em 1964, no Rio de Janeiro, que foi convocada pelos Srs. Ministros Santiago Dantas e César Furtado, com os Srs. Secretários de Fazenda dos Estados para a última análise dessa lei. Na oportunidade, perguntaram-me se eu tinha alguma observação a fazer. Era recém-chegado de uma escola onde se ensinava a introduzir o orçamento do

programa. A lei não contempla isso. V. Ex^{as}, ao lerem, podem constatar que não há expressão de orçamento do programa. Mas na interpretação da lei deduz-se isso. A Lei nº 4.320, tem todos os elementos de planejamento e programação, mas não propriamente para dar apoio ao que chamamos de "orçamento de programa". Naquela oportunidade, fomos dito que se por qualquer alteração esse projeto voltasse para o Congresso Nacional e passasse mais dez anos tramitando, então passaria. Deixamos como estava, porque, na nossa interpretação, faríamos que se introduzissem essas novas leis e metodologias de orçamento que, naquele momento, estavam se expandindo por todo o mundo.

Outro elemento importante naquele período é o Decreto nº 200, da reforma administrativa, que estabelece os princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle que devem estar presentes em todo o processo orçamentário, pois criam os instrumentos do plano do governo, dos programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual. Aí, sim aparecem pela primeira vez nas normas "orçamento de programa" e "programação financeira". Esse instrumento, no meu entender, é um dos mais importantes na reformulação conceitual da organização da administração pública do País. Outra fase é a estratégica, isto é, quando o modelo da substituição de importações não dá mais dinamismo ao País durante o período militar. Eles procuram novas estratégias para manter no País o desenvolvimento, o emprego etc. Nesse período, por incrível que pareça, há o que chamamos de "esvaziamento do orçamento", talvez em decorrência de serem governos de fato, com maior flexibilidade para alterar as normas, com menos críticas sociais, na medida em que o instrumento não lhe respondia buscar outras formas. A forma encontrada foi, justamente, canalizar o gasto público via sistema financeiro, empresas públicas etc., o que, de certa maneira, fugia ao controle do Poder Legislativo. Outra fase seria a da denúncia e da crítica, que ocorreu justamente no processo de democratização, quando a sociedade e os técnicos começaram a fazer críticas substantivas ao processo orçamentário, na medida em que as propostas, os recursos e os resultados não eram submetidos aos representantes da sociedade: o Congresso Nacional. Tanto que no processo de redemocratização isso era um ponto da plataforma dos candidatos.

Chegamos à Constituição de 1988. Podemos dizer que ela é enfática na recuperação das funções do Poder Legislativo. Quem esteve presente sabe.

Isso era normal, legítimo, e foi o que realmente aconteceu. Relativamente às restrições ao gasto público, havia toda uma preocupação para se evitar que ele se expandisse. Na vinculação do plano do orçamento isso ficou claro também pelos instrumentos que constam no capítulo, nas normas relativas ao Orçamento, na recuperação dos princípios orçamentários da unidade, universalidade e transparência. Enfático, porém, na regionalização. Aqui permitame fazer um comentário, porque sempre batalhei por esse aspecto do Orçamento. Num País de extensão territorial como o nosso, com potencial de recursos, divergências de níveis de vida, de renda, de patrimônio, não se pode ter a unidade orçamentária em programas específicos em âmbito nacional. Esses programas têm que ser levados ao âmbito regional, com as problemáticas e potencialidades regionais. Foi uma grande satisfação para mim que isso constasse na Constituição Federal do País, embora houvesse, e ainda existem, críticas muito fortes a esse dispositivo. É claro que a concepção regional hoje em dia passa por revisões profundas dada a evolução em que os países se encontram nas suas relações, ou seja, entre blocos.

De maneira que aquilo que concebíamos como regiões há alguns anos, esses esquemas conceituais necessitam ser revistos em face da nova estrutura política, econômica, social e, sobretudo, financeira do mundo: enfática no controle, fiscalização e também na especificação. Aqui, considero que ele exagerou em muitas coisas. Na área orçamentária, houve exageros em alguns aspectos. Por estarem inseridos na Constituição, criam problemas para a necessária flexibilização frente a uma dinâmica que parte dos problemas internos, mas também decorre dos problemas que advêm da dinâmica mundial.

Ficou na Constituição Federal, primeiro, as competências proeminentes em matérias orçamentárias e de planejamento, de iniciativa do Poder Executivo. A análise, a aprovação e a fiscalização ficaram a cargo do Poder Legislativo. A isonomia normativa, em matéria orçamentária, ficou sob a responsabilidade dos três Poderes. Ou seja, as normas são iguais para todos os Poderes. Os instrumentos, aqui não vou mais deter-me nisso, foram aqueles aqui analisados anteriormente. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamentos Anual são compostas pelo Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e investimentos. Neste caso caberiam vários comentários. Permito-me fazê-los porque considero importante voltar um pouco à história desses instrumentos, que é o PPA. Ao

se ler a Constituição, no seu art. 65, § 1º, nós, que pretendemos conceituar o PPA, não chegamos à conclusão definitiva. Sempre digo que, se assim é, significa que esse dispositivo foi objeto de uma grande polêmica de posições contraditórias, opostas. Pôde-se chegar àquilo. Realmente não se sabe se é um Plano Plurianual de Investimentos ou simplesmente um Plano Plurianual. De fato, a última expressão que diz "e as despesas decorrentes de atividades permanentes", eles como que esclarecem um pouco dizendo que o PPA não se deve ater ao investimento. Acho isso fundamental. Estive presente a esse debate e defendi essa posição, porque tinha muita experiência em alguns países da América Latina e no nosso País, de ver elefantes brancos construídos com recursos que depois não prestam os serviços que deviam prestar.

A cultura do ferro e do aço levou a grandes distorções nas economias em desenvolvimento. Quando se diz que não há investimento, por exemplo, no nosso caso, que o investimento é baixo, acho que nossa concepção de investimento está totalmente distorcida. Também venho lutando há muito tempo pela necessidade de rever os conceitos de investimento. Investimento não é somente hospital, estrada, escola, aquilo que requer cimento, ferro e outras coisas. É também investimento não material. E isto leva justamente a distorções: dizer que o Governo não investe, que o pessoal do Governo é ônus, gasta-se tanto com pessoal única e exclusivamente. E lhes pergunto se o professor, o médico, o veterinário não está fazendo investimento no País? Ou a mera construção física possibilita prestar os serviços que a sociedade requer?

Então, nesse sentido acho que o PPA tem que ter essa conotação. E em consequência, se o PPA tem essa conotação, a LDO também deve ter essa conotação, como a Lei de Orçamento Anual.

Estabeleceu-se um cronograma para cumprir o ritual orçamentário. E o que se implementou de tudo isso, de todos esses instrumentos que criados, ou seja, PPA, LDO, Lei de Orçamento Anual, constituído por três orçamentos, alguns relatórios sobre a execução orçamentária? Também me permitam fazer um comentário a respeito, que acho muito importante. Refiro-me ao § 3º do art. 165: O Poder Executivo publicará até trinta dias após o encerramento de cada bimestre relatórios resumidos da execução orçamentária. Nossa proposta era que isso fosse um relatório do desempenho físico-financeiro das ações prioritárias do Governo, porque relatórios financeiros não informam o suficiente para que se tenha idéia

da eficiência, da eficácia de uma administração na execução de seu orçamento. Acho que essa talvez não devesse estar na Constituição, mas na lei complementar é fundamental que esteja.

Formalmente quase todos esses instrumentos se cumpriram. Ou seja, ao estarem na Constituição, logo no ano seguinte foi necessário dar cumprimento. Agora, os resultados não satisfazem a gregos nem a troianos, nem ao Congresso Nacional, nem ao Executivo e muito menos à sociedade. Espero que não esteja equivocado nisso. Todos estamos insatisfeitos com os resultados da ação pública. Há culpados? Os culpados somos todos nós. Nesse processo acho que não convém identificar culpados. As causas disso, mudanças de governo que ocorreram intempestivamente, alta rotatividade das autoridades orçamentárias, são problemas fundamentais. Em outros cargos de governo pode se dar alta rotatividade. A área de finanças requer conhecimento, domínio e, sobretudo, respostas muito rápida. Lamentavelmente, nesse período não contei, mas deve ter havido uns dez secretários de orçamento e finanças. Isso evitou, então, que se decantasse um conhecimento, uma experiência, que se interpretasse e transmitisse as normas constitucionais não somente à Administração Federal, mas à administração do País como um todo, porque elas têm compulsividade para Estados e Municípios.

Cronograma normativo excessivamente carregado. Essa é uma queixa geral, e não minha. Estão achando que Lei de Diretrizes Orçamentárias, PPA, Lei de Orçamento Anual tomam um cronograma excessivamente pesado, ao qual só se pode dar respostas, como se deu até agora, pelo Executivo, formalmente. O Executivo não está satisfeito. Quanto ao Legislativo, temos visto que o orçamento não tem sido aprovado no prazo previsto.

Outra causa foi o desmonte do aparelho de Estado sem reposição da capacidade de Governo, ou seja, não se defende a permanência da concepção administrativa que existia. Mas se essa concepção não correspondia, era preciso evoluir para que não se criasse um vazio dentro da administração, como se criou. No País perdeu-se capacidade de Governo em termos de Executivo.

Outra causa também desse marasmo foi a previsão da revisão da Constituição com cinco anos. Justamente a partir de 1992, com a previsão da revisão em 1993, já ninguém mais queria tratar de lei complementar.

E finalmente a ausência dessa lei complementar que está nos preocupando. Não vou ler as con-

seqüências porque os senhores deduzem. Vou me ater ao que acho que seriam pontos importantes para ter em conta na lei complementar.

Estamos perante três hipóteses de trabalho: rever a Constituição, proceder à elaboração com a atual Constituição e rever a Lei nº 4.320.

Já procurei, por várias formas, auscultar qual seria a mais viável. E neste momento acho que a mais viável é a segunda: proceder à elaboração com a atual Constituição, ou a terceira, rever a Lei nº 4.320. A segunda e a terceira são alternativas que podem se complementar. E isso é uma coisa que temos defendido, porque muitos me perguntam para que fazer uma nova lei se a Lei nº 4.320 é tão boa? Se é boa, vamos apenas introduzir aquilo que lhe falta para que cumpra o que uma lei complementar na atual conjuntura deve cumprir.

Pontos importantes: primeiro – e isso lhes digo não como uma opinião minha, mas opinião que tenho recebido de Estados e Municípios preocupados com a ausência desse instrumento normativo, que os tem levado a uma certa paralisação, como alguns deles me contaram – que tem de ficar muito claro, esta lei complementar deve constituir-se em normas gerais para as três esferas de Governo. Isso significa que entes bastante diferenciados vão ter de estar subordinados a essa norma, e, em consequência, essa norma não pode ser excessivamente específica nem excessivamente exigente, nem excessivamente rígida, porque hoje em dia a rigidez leva à impossibilidade de cumprir a norma. Deve ser uma norma flexível para se adequar à heterogeneidade de entes que vão ter que observá-la. Deve ser uma norma adaptável às diferentes realidades e situações.

Dissemos, e aqui se afirmou, que a Lei nº 4.320 foi muito boa, que resistiu de 1964 até hoje, possivelmente daqui para a frente não resistiria nessa temporalidade, dada a velocidade das mudanças a que estamos submetidos.

Um segundo aspecto é quanto aos conceitos de planejamento e orçamento. É preciso ver esses instrumentos não como discurso, mas como instrumentos de governo político.

Planejamento e orçamento não se faz uma vez. Aqui me permito um comentário que decorre de indagações que me fizeram na mudança de governador do ano passado. Muitas indagações nos chegavam à Associação no sentido de como proceder com o orçamento aprovado pelo meu antecessor, que era da Oposição? O que faço com o resto do plano do meu antecessor, que era da Oposição? E assim por diante. E eu lhes dizia para fazerem o que

quiserem, desde que tivessem poder. Evidentemente, alguém que se elege pela Oposição não vai esperar um ano cumprindo o plano do antecessor, o que seria um suicídio no primeiro dia de seu mandato. Então, acho que temos que quebrar um pouco essa mecanicidade de dizer não ao fato de que o plano entra no Governo seguinte por tanto tempo. Isso não é real. Os governantes têm que contar com os instrumentos necessários para adaptar a ação à realidade política, econômica e social sobre a qual têm de atuar.

Temos que conceber o plano não como um processo técnico, mas como um processo político. O plano é um plano de compromissos de um político, compromissos que não começam quando é eleito, mas que começaram quando se elegeram. Ou seja, o plano tem que contemplar a ligação entre campanha e governo e depois transmitir isso à LDO e ao Orçamento.

Aqui já se falou na possibilidade de eliminar a LDO. Há muitos adeptos dessa alternativa. Nós mesmos, no processo Constituinte, colocamo-nos contra a LDO. E não sei se os senhores sabem a história da LDO. Se me permitem em um minuto lhes conto. Numa proposta, até o dia 15 de abril, o Executivo apresentaria à Assessoria do Congresso Nacional uma grade de parâmetros para balizar a elaboração do Orçamento do próximo ano, no sentido de que, uma vez de acordo, isso facilitaria o processo de análise e aprovação por parte do Congresso, pelo menos nos grandes números. Assimilada a idéia, dois ou três dias depois a proposta foi que as relações entre Poder se estabelecem através de normas, leis. E daí então surgiu o que hoje é a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Naquele momento fiquei bastante preocupado, e a preocupação se justifica pela sobrecarga no cronograma normativo dos Poderes, que está patente, está-se vendo, tanto por parte do Executivo, quanto por parte do Legislativo. De qualquer forma, não descarto um papel a esse instrumento que, no meu entender, seria de ajuste entre propostas que se fazem com uma temporalidade, uma perspectiva de 4 ou 5 anos, e a realidade, por exemplo. Ninguém tem bola de cristal para saber, no início do seu Governo, o que vai acontecer ano a ano. Em consequência, é preciso ter instrumentos para as novas conjunturas, as novas situações, para se poder atuar.

Esse seria justamente o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do outro instrumento, a Lei de Orçamento Anual, onde em vez de planejamento se fala de programação orçamentária, significando que aí tudo se deve programar.

O plano contempla as prioridades e o normal de ação de um governo, ou seja, aquilo que não é prioritário, mas é preciso manter. Mas sobre essa normalidade vem o plano com as suas prioridades. Então, aí falamos de planejamento.

No Orçamento falamos de programação, ou seja, toda a atividade orçamentária deve ser programada, seja ela relativa às prioridades, seja ela relativa às ações de tratamento normal. Tem de se programar que pessoal, que material, que serviço etc.

Outro ponto importante, que tem relação com esse, são as famosas classificações, que lamentavelmente é a grande preocupação de muitos técnicos. Na verdade, têm um significado importante, porque de fato representam a terminologia, o linguajar da área orçamentária. E se elas não são suficientemente explícitas, claras, esclarecidas, podem criar problemas de interpretação e de comunicação na administração pública de uma esfera de governo, como, também, de uma esfera para outras esferas.

A primeira classificação já foi falada aqui – a funcional programática. Há defensores e críticos. Houve já normas eliminando a responsabilidade de cumprimento da aplicação da funcional programática a Municípios com um certo número de habitantes.

No meu entender, essa classificação não é a mais problemática do processo orçamentário porque, afinal de contas, quem desempenha um cargo público, um Prefeito, um Vereador, um Deputado Estadual, um Prefeito da capital, um Governador, tem de dominar esses conceitos de educação, saúde, transporte etc. – e isso é a funcional. E os programas são ações dentro desses grandes campos para lograr os grandes objetivos das funções.

Agora, a crítica que surge é a da má aplicação dessa classificação, é de uma situação em que essa classificação devia ser prévia ao surgimento da organização e, no entanto, é posterior à organização; ou seja, quando se implantou o orçamento-programa nos países, os Estados, os governos já estavam organizados e sobre essa organização se quis montar uma estrutura programática. É claro que começou a sobrar aqui, a faltar ali e começaram os retalhos. Isso é que dá uma má aplicação desta classificação funcional programática, que acho deva continuar, deve-se dar a suficiente flexibilização para atender aspectos peculiares que, às vezes, não são percebidos no âmbito federal, mas acontecem no âmbito de Município e de alguns Estados.

A classificação econômica, que também surgiu com a Lei nº 4.320, em decorrência dos avanços, das idéias de planejamento, de programação das

contas nacionais, tem problemas sérios quando atrela a classificação econômica com elemento da despesa.

Esse é um problema que deve ser sanado na proposta da lei complementar para que se possa justamente aplicar um conceito econômico diferente de hoje, quando o pessoal bate sempre em custeio.

Por que não se bate em investimento? Um engenheiro que trabalha numa obra, um médico ou um veterinário que presta assistência técnica etc.? Porque na atual classificação há um enquadramento prévio do elemento na classificação econômica. Então, aqui, acho que deve haver um divórcio, como meu amigo Fabiano gosta que eu diga sempre, dessas duas classificações.

Elemento da despesa é o que caracterizava os orçamentos tradicionais. Os orçamentos tradicionais preocupavam-se com as compras, ou seja, com o que eu vou comprar. O orçamento programa preocupa-se com o que eu vou produzir, gerar. Contudo, essa classificação é importante – a "elementação" – para saber-se da estrutura de custos. É importante para a programação. É importante para saber-se do impacto da demanda pública sobre o mercado de bens e serviços e assim por diante. Contudo, acho que seu uso, sobretudo sua apropriação legal, deve ser de um nível adequado que não crie rigidez para os gerentes. Se queremos amarrar tudo, desde o lápis, o giz, a agulha, o alfinete, diluímos, acabamos com a responsabilidade dos gerentes públicos.

Ultimamente, como já foi dito pelo Secretário, criaram-se outras despesas, ferindo um pouco a Lei nº 4.320, mas atendendo à exigência da própria Constituição, como são os grupos de despesas, que penso serem importantes, justamente porque são eles que determinam as possibilidades de uso de fontes para emenda no Congresso Nacional.

Modalidade de aplicação. Acho que também é válido. E o próprio estudo que se faça da Lei Complementar deve permanecer com esta classificação.

Um ponto que quero chamar a atenção e que já foi referido – os grandes pontos sempre são referidos logo – é a programação da execução e a programação financeira. Aqui foi levantado com outro aspecto: quem comanda é o Orçamento ou é o Tesouro? Nesse momento acho que é o Tesouro que está comandando.

Esqueci-me de fazer referência. Há mais uma etapa de intervenção, que é a etapa estabilizadora, onde o controle financeiro passou a ser o comando de quase todas as decisões de governo, mas, justamente, isso está relacionado com essa preocupa-

ção, que na nossa literatura, nas nossas normas orçamentárias se fala na programação financeira. Acho que se devia falar na programação da execução no Orçamento. Não se pode submeter todas as atividades orçamentárias ao mesmo cronograma, como se admitia no passado através do duodécimo. É o caso das ações de governo que têm de ter recursos adicionais em certos momentos, como é a escola, a agricultura, o financiamento e assim por diante, porque se não vier naquele momento, não adianta vir mais porque já passou o tempo.

Então, acho que aqui tem de se dar uma ênfase grande na norma, na importância da programação da execução. Não basta ter o Orçamento aprovado, é preciso fazer sua programação durante o ano, tanto da receita, como da despesa também, para evitar que operações de crédito em excesso por parte do Tesouro possam provocar problemas no sistema financeiro.

Outro ponto relevante, e esse acho da máxima importância, é o acompanhamento e a avaliação — a gerência por resultados. Não adianta fazer plano, fazer orçamento programa, fazer programação da execução se não houver a gerência por resultado, se não houver um sistema de acompanhamento que vá evidenciando se as ações estão correspondendo às intenções, porque há uma grande diferença entre quem tem intenções, quem propõe as ações e quem faz as ações. E às vezes as reações são tão grandes que pensamos que porque fizemos o plano estamos atuando bem; e as reações são totalmente opostas.

Outro ponto que está relacionado com esse é a tomada e prestação de contas por resultado. E aqui acho que o Congresso Nacional tem uma grande responsabilidade na sua função de fiscalização das ações do Executivo no âmbito político, no de alta direção, operacional e administrativo. Todos os que manejam recursos públicos têm de prestar contas do uso desses recursos públicos.

Outro aspecto, que já anda quase em todo País, é o que se chama orçamento participativo. Algumas experiências com êxito, outras com menos êxito, mas acho que é uma idéia que tem uma dinâmica própria e que dificilmente se pode parar.

Acho que é uma idéia importante, onde a sociedade, através de várias formas, pretende participar da definição das ações de Governo. E acho que isso é muito importante, tanto como controle social sobre a administração, como possibilidade de novos recursos para serem incorporados ao processo de prestação de serviços públicos. Evidentemente que

isso tem experiências mais concretas na esfera dos Municípios. No âmbito dos Estados a coisa é diferente e no da União é muito diferente. Tem de ser feito através de seus representantes.

A regionalização. Acho que é um aspecto importante que não foi totalmente explorado ainda. E quando defendemos esse aspecto da norma, regionalizando os instrumentos, é por aquilo que eu já disse e também pelo aspecto político: é muito difícil a um Deputado, a um Senador defender a sua região se o Orçamento, se o Plano, não traz as coisas alocadas regionalmente. Acho que isso é um aspecto tanto técnico, econômico, social, como político.

Outro ponto, que não foi tratado e que não se fala muito, que acho que é importantíssimo, e talvez já estejamos um pouco atrasados, é o relativo a contratos e concessões.

Na medida em que se altera o papel do Estado, em que o Estado enfrenta uma penúria de recursos para fazer investimentos, vê-se compelido a transferir responsabilidade e compromissos ao setor privado através de concessões. É necessário criar-se os mecanismos adequados para que isso funcione eficientemente, tanto na concepção da concessão, como na fiscalização da concessão, onde há responsabilidades em fazer o certo volume de investimentos ao longo de um tempo, e é necessário fiscalizar se realmente esses investimentos estão ou não sendo feitos.

Acho que a própria lei complementar deve debruçar-se sobre esse aspecto novo do Estado que não tínhamos no passado. Tínhamos em algumas coisas, mas muito pequenas, hoje não. Hoje são os grandes troncos do país: é energia, é telefonia, são coisas muito importantes e que a lei complementar terá de tratar.

Outro ponto, desculpe se estou abusando um pouco da paciência, mas vou terminar mais dois pontos, é a integração de blocos. Acho que o país está inserido, sobretudo aqui no Mercosul, com uma velocidade maior; mas está também fazendo articulações e isso tem implicações orçamentárias, tanto de impacto na receita, como na despesa, como, também, de ações que se sobrepõem àquela concepção de orçamento nacional. Temos tratado disso em alguns eventos, temo-nos apoiado muito na comunidade europeia e, agora mesmo, num seminário no Rio Grande do Sul, tratou-se enfaticamente dos aspectos orçamentários e do Mercosul. Acho que é um aspecto que também deve ser contemplado nas normas de orçamento.

E a globalização como consequência também. Globalização no sentido de que temos que estar preparados para dar respostas mais rápidas frente a situações que não dependem do nosso domínio.

E finalmente, diria que um ponto que também deve-se tratar é a simplificação do orçamento para a sociedade. A sociedade não entende nada disso que estamos falando. Nem do documento que é apresentado ao Congresso, nem do documento que o Congresso manda para o Executivo. Temos de pensar na própria lei em que a administração, o Estado, ofereça à sociedade formas de comunicação nesse campo, para as quais ela tenha a capacidade de percepção, de saber realmente em que estão sendo e como estão sendo utilizados os recursos que ela paga.

Sr. Coordenador, desculpe-me.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Não há motivo de desculpas, muito pelo contrário.

Gostaria de passar a palavra ao Sr. Relator, haja vista que a Ordem do Dia já está começando.

O SR. SENADOR WALDECK ORNELAS – Estamos todos premidos pela urgência de votações, tanto na Câmara quanto no Senado.

Gostaria de fazer um rápido comentário. Acho que efetivamente o Dr. Antônio Augusto O. Amado apresentou-nos um painel bastante interessante e eu não me desloquei para o Senado exatamente porque queria ouvi-lo até o final. Mas vejo que é um ponto – quero abordar alguns aspectos mais para reflexão da Comissão – que seria o espectro do nosso trabalho.

A questão da revisão da Lei nº 4.320, no meu entender, não pode ou não deve restringir-se apenas a uma recauchutagem da lei existente. Mas nós que sabemos, que conhecemos e vivenciamos a dificuldade do processo de elaboração orçamentária, da elaboração legislativa, devemos aproveitar efetivamente essa oportunidade para fazer uma lei mais ampla e uma revisão mais completa.

Eu não teria, talvez a mesma posição em relação à reforma à emenda constitucional, mas colocaria esse tema para um debate posterior da Comissão.

Creio que não devemos condicionar a feitura da nova lei de finanças públicas – decorridos oito anos da vigência da nova Constituição – a uma nova emenda constitucional, sem prejuízo de que eventualmente ela possa vir a ser, também, um produto do trabalho dessa Comissão.

O outro aspecto relevante é a questão do conceito do PPA. Teremos, seguramente em uma outra sessão, um debate para discutir o processo de planejamento, sistema de planejamento. Mas, quer dizer, parece-me que há, tanto das duas disposições vistas hoje aqui, uma percepção de que o PPA é um instrumento que se direciona apenas para o setor público.

Mas creio que teremos a oportunidade de discutir isso com o Secretário do Planejamento de Avaliação do Ministério do Planejamento, uma vez que o PPA, neste ano, envolveu, em grande parte, investimentos privados, embora racionando num outro item que foi aqui levantado pelo Dr. Antonio Augusto O. Amado e que deve ficar lotado para reflexão de todos, que é a questão das receitas provenientes de concessões e a forma como o Estado vai operar essas questões.

Eram os comentários breves que eu queria fazer em decorrência do fato de termos de encerrar a reunião.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Quero pedir escusas ao Dr. Antonio Augusto O. Amado pela exigüidade de tempo, haja vista que já se está em pleno sistema de votação no Senado e na Câmara, agradecendo-lhe pela visita e pedindo-lhe que, quando precisarmos, esteja à disposição para discutirmos assuntos pontuais. Agradeço aos Parlamentares que aqui estiveram presentes e a toda a Assessoria que acompanhou os nossos trabalhos.

Declaro encerrada a reunião.

Ata da 2ª Reunião de Audiência Pública da Subcomissão Especial Destinada ao Estudo e Proposição de Projeto de Lei Complementar, Conforme Determina o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, realizada em 20-6-96

Aos vinte dias do mês de junho de mil novecentos e noventa e seis, às quatorze horas e cinquenta e um minutos, reuniu-se a Subcomissão Especial destinada ao estudo e proposição de projeto de lei complementar, conforme estabelece o artigo nº 165, parágrafo nono da Constituição Federal, no Plenário de número dois, do Anexo II, da Câmara dos Deputados, sob a Coordenação do Deputado Fernando Diniz. Foram convidados para proferir as palestras o Secretário de Planejamento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento, Dr. Mauro Marcondes, e o Presidente do Instituto Brasileiro Municipalista – IBAM, Dr. Eraldo da Costa Reis. Compareceram à reunião os membros da Subcomissão, Deputado B. Sá, Fernando Diniz, João Coser e Sérgio Miranda; e os Senadores Romeu Tuma e

Waldeck Ornelas. O Coordenador deu início aos trabalhos, convidando os palestrantes e o Relator da Subcomissão, Senador Waldeck Ornelas, para tomarem assento à mesa. O Coordenador informou ao Plenário que os expositores teriam o prazo de vinte minutos para discorrerem sobre o tema em debate, e, os parlamentares inscritos para discussão dispõem do prazo de três minutos para as interpelações, cabendo aos oradores o mesmo prazo para a resposta, conforme estabelece os parágrafos 2º e 3º, do artigo 94, do Regimento Interno do Senado Federal. Em seguida, o Coordenador passou a palavra ao Dr. Mauro Marcondes, que, na primeira etapa da sua participação, teceu comentários acerca do Plano Plurianual, caracterizando-o, basicamente, como plano de ação do Governo. Na segunda etapa, o palestrante autorizou a participação do Sr. Renato Naegele, Diretor de Acompanhamento e Avaliação daquela Secretaria, que tomou posse da palavra e, através de exposição visual, apresentou **software** desenvolvido por técnicos daquela Diretoria, o Banco de Projetos de Investimentos – BPI, o qual visa à orientação na elaboração do Orçamento. Continuando, o Sr. Renato Naegele apresentou os objetivos específicos do referido banco de dados, informando que 1.493 projetos foram cadastrados até abril/95, bem como os benefícios que serão desfrutados pela sua utilização, quais sejam, entre outros, o estreitamento do vínculo entre a elaboração (planejamento), apreciação e execução orçamentárias. Interpelaram o expositor os Deputados Fernando Diniz, Sérgio Miranda e o Senador Waldeck Ornelas. Às dezesseis horas e cinquenta minutos, o Senador Waldeck Ornelas se retirou do recinto, em virtude da realização de Ordem do Dia do Plenário do Senado Federal, passando a relatoria ao Deputado Sérgio Miranda. Encerrada a primeira exposição, o Coordenador passou a palavra ao segundo palestrante, Dr. Eraldo da Costa Reis, que teceu considerações acerca da Lei de Finanças Públicas atualmente em vigor – Lei nº 4.320, de 17/3/64. O Deputado Sérgio Miranda agradeceu a presença do Presidente do IBAM, e, às dezessete horas e quarenta minutos, o Coordenador encerrou a reunião, antes agradecendo o comparecimento dos ilustres convidados, e, para constar, eu, **Myrna Lopes Pereira de Oliveira**, Secretária, lavrei esta Ata que, após lida e aprovada, será assinada pelo Senhor Coordenador e encaminhada para publicação no **Diário do Congresso Nacional**. Os trabalhos foram gravados e, após traduzidos, farão parte integrante da presente Ata. Deputado **Fernando Diniz**, Coordenador.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Declaro aberta a 2ª Reunião de Audiência Pública da Subcomissão Especial destinada ao estudo e proposição de Projeto de Lei Complementar, conforme determina o art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Convido a tomar assento à mesa os Srs. Mauro Marcondes, Secretário de Planejamento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento, e Eraldo da Costa Reis, Presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipalista – IBAM.

Esclareço que os expositores terão aproximadamente vinte minutos para fazerem as suas exposições. O Sr. Relator e os Srs. Parlamentares, após a fala dos expositores, terão o tempo necessário para fazerem as interpelações.

Concedo a palavra ao Sr. Mauro Marcondes.

O SR. MAURO MARCONDES – Agradeço a V. Exª, Sr. Deputado Fernando Diniz. Meu boa-tarde a todos, ao Sr. Senador Waldeck Ornelas, ao Sr. Deputado Sérgio Miranda e aos demais presentes.

Em primeiro lugar, é muito importante essa iniciativa da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, de desenvolver essa atividade para a regulamentação dos artigos da Constituição Federal. Agradeço o convite, pela oportunidade de tentar contribuir, com a experiência que tenho, para a condução do processo de elaboração do PPA 96/99, para esclarecer alguns aspectos e mostrar o meu ponto de vista, o lado do Poder Executivo, no sentido de como foi esse trabalho e como imaginamos que deva estar espelhado na lei que ora está sendo debatida aqui, no Congresso Nacional.

Neste momento vou-me restringir a falar sobre o Plano Plurianual e a sua ligação com o Orçamento. Posteriormente, falarei da questão dos planos nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial, porque entendo que poderia ser muito mais proveitoso um trabalho conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Política Regional – SEPRE – e a nossa Secretaria.

Especificamente em relação ao Plano Plurianual, minha intervenção aqui será desenvolvida em dois tempos. Peço a compreensão da Mesa e do Plenário no sentido de me permitirem falar um pouco sobre o plano e sua ligação com o Orçamento. O Dr. Renato Naegele, Diretor de Planejamento e Avaliação da nossa Secretaria, faria uma rápida apresentação sobre o banco de projetos de investimentos, um instrumento no qual estamos trabalhando há um ano e meio buscando melhorar a qualidade da infor-

mação que passa pelo Orçamento, no que tange a projetos e investimentos.

Especificamente em relação ao Plano Plurianual, o primeiro fato é que a estabilidade monetária nos permite pensar a longo prazo; temos um horizonte mais claro para conseguirmos fazer com que esse instrumento seja tonificado, tenha importância maior, num ambiente de estabilidade macroeconômica. Esse é um passo fundamental que nos ajuda a pensar com mais clareza inclusive sobre como o Governo e a sociedade devem utilizar esse instrumento.

Primeiramente, precisamos ter clareza sobre que instrumento é o Plano Plurianual. Trata-se de um plano nacional de desenvolvimento, um orçamento plurianual de investimento ou um plano de ação de governo? A lei precisaria esclarecer que instrumento é esse, porque o art. 165 não o faz. Do meu ponto de vista, é um instrumento mais de planos de ação de governo, que daria uma dimensão do que seria importante ser realizado nos quatro anos do plano e orientaria a elaboração do Orçamento.

O segundo ponto que considero importante é a necessidade de termos consciência, por exemplo, de que o Estado brasileiro não é mais aquele do 2º PND, do PND do tempo do Presidente Geisel, em que o Estado enfeixava em suas mãos uma enorme quantidade de poderes e recursos, determinando onde seria feito o desenvolvimento, completando a industrialização nesses moldes e contribuindo vigorosamente para a elaboração de projetos de participação direta na atividade econômica. Considerando que o Estado de hoje já não é mais aquele, e que, de fato, necessita contar com novas formas de financiamento, eu indagaria que características deveria ter o Plano Plurianual.

Em primeiro lugar, creio que deve ser um plano para valer, deve ter cara de plano. Não pode ser uma peça burocrática que depois, no dia-a-dia, não tenha força para ser executada.

Outra característica do PPA é o papel de orientar a ação de longo prazo do Governo. Isso tem de ser traduzido num esforço para incorporar as várias dimensões da atuação do Governo sem permitir um amontoado de ações setoriais, e isso tem um impacto muito importante no processo de planejamento. O PPA não pode ser feito no Ministério do Planejamento; tem de haver uma estratégia de elaboração que envolva mecanismos, instrumentos de planejamento estratégico, que mais adiante mencionarei. Reforço a questão da importância do processo de elaboração e mesmo de discussão no Congresso Nacional.

Em função do que mencionei anteriormente, da visão de Estado, é muito importante a sinalização que o plano dá aos demais atores da sociedade, assim como aos bancos e agências bilaterais. O Plano Plurianual tem de ser concebido de forma a conseguir orientar a ação do Governo e cooptar recursos e parceiros no setor privado – Estados e Municípios, bancos multilaterais, Banco Mundial, BID, Eximbank.

Nesse particular, só para exemplificar, fui Secretário Executivo da Comissão de Financiamento Externo, a COFIEX, do Ministério do Planejamento, na mesma época em que era Secretário de Assuntos Internacionais, no Governo passado. Ali sentimos muito a falta de uma **guide line**, uma orientação maior a respeito dos projetos e das ações que deveríamos apoiar, porque quase tudo vinha no varejo. Cada projeto, em si, guardava importância, mas não havia nenhum marco mais global que desse a orientação geral para a Cofix. A idéia é que o plano possa permitir também a ação do Governo ao estabelecer a prioridade para o Banco Mundial, para o BID e para o Eximbank.

É interessante notar que o próprio Eximbank, tendo tomado conhecimento do Plano Plurianual, especificamente da parte da mensagem, resolveu incorporar, na sua revista de março deste ano, resumida e traduzida para o japonês, orientação aos investidores japoneses e às agências japonesas de participação, seja a Jica, seja o Eximbank etc. Essa contribuição também teve este Plano Plurianual 96/99.

Há outra questão, nessa parte de parceria, que é a sinalização que o plano dá para os bancos oficiais daquelas áreas, daqueles projetos e programas. Os bancos deveriam empenhar-se para financiar, inclusive, a parceria com o setor privado. Um exemplo é a hidrovía Tocantins-Araguaia. O BNDES, sabedor de que seria um projeto importante do Plano Plurianual, vem apoiando empresas privadas que querem operá-la. Já estão em fase final de análise projetos de duas empresas para essa área. Nesse sentido, é também uma ajuda aos bancos oficiais.

O Plano Plurianual não pode ser, como mencionou, uma colcha de projetos setoriais. Na verdade, ele tem de ter a característica de plano e, por isso, precisa ser seletivo. Precisamos exercitar a seletividade. Como sabemos que não temos recursos para tudo isso, temos de, claramente, estabelecer prioridades. O foco do plano tem de ser os projetos e os programas fundamentais que, sendo feitos no período de quatro anos, têm uma importância enorme para o desenvolvimento do País. Nesse sentido, temos de ter a capacidade de exercitar essa seletivi-

dade, porque as demandas sempre são exacerbadas, muito grandes. De fato, para que o plano não descole da realidade, precisamos da capacidade fiscal de foco, de (ininteligível) financiamento dos projetos e das suas ações, de que ele tenha um tamanho adequado para essa compatibilidade.

A outra questão que aponta, neste meu curto espaço de tempo, diz respeito a como se dará a ligação do plano com o Orçamento. Nesse sentido, penso que nos limitamos. Imagino que, à época em que foi pensada a LDO, foi justamente para fazer essa passagem. Seria importante adequar ou aproximar a linguagem do plano à linguagem orçamentária. Nisso, a LDO poderia ser um instrumento muito importante. Mais que isso: eventualmente, nessa discussão do Orçamento, LDO e plano, deveríamos pensar numa forma de o modelo funcional programático ser mais flexível no sentido de permitir, na montagem do plano, uma visão dinâmica, porque hoje, de fato, ela é muito rígida e não permitiria apontarmos, de forma clara, certas áreas ou certas ações. Como mencionei anteriormente, o objetivo do plano é ser uma **guide line**, o orientador de diretrizes e metas muito claras para onde pretendemos direcionar recursos orçamentários, privados, e especialmente parcerias nas áreas em que o poder público é o concedente.

A outra questão na ligação plano/orçamento tem a ver com o banco de projetos de investimento, que já está ajudando a melhorar a qualidade das informações que estão indo para o Orçamento. De fato, se examinarmos o Orçamento hoje, verificaremos que há um subprograma, um nome e um valor. Não há a história daquele subprojeto, não há qualquer informação sobre isso, especificamente falando sobre projeto de investimento. Então, o BPI, que vamos mostrar em seguida, daria essa contribuição para melhorar a elaboração e para ajudar também na fase de acompanhamento do processo, da ação de governo, especialmente na área de investimentos.

Quarto ponto que quero ressaltar é o processo. De fato, não sei como, e V. Ex^{as} têm experiência nisso, a lei poderia pensar formas de indicar esse caminho, o processo de elaboração e de discussão do plano no Congresso Nacional. Ele não pode ser semelhante ao processo, ao ritual do Orçamento; tem de ser diferente. A discussão deve dar-se por grupos temáticos para que o Congresso possa ir ao cerne do projeto, da ação, ao que é relevante, ao que é importante estar no plano. Aí, sim, usando um processo de planejamento estratégico, seria feita a discussão; sairia o projeto que não presta, que à luz

do Legislativo não é interessante porque há outros mais interessantes, e entraria outro projeto no lugar, mas não poderia haver meio projeto; deve estar lá o todo. O todo deve ser mantido na concepção do plano. E seria assim também com os programas. Aqueles que podem ser reduzidos devem ser reduzidos para abrir espaço para novos programas ou para projetos, desde que não se prejudique aquela ação de governo prevista.

Acreditamos que esse processo – e teríamos de trabalhar essa dimensão de como ele seria efetivado no Legislativo – não pode ser igual ao que hoje é seguido na fase de exame do Orçamento.

No nosso caso, no Executivo, envolvemos mais de 300 técnicos de Ministérios, dos bancos oficiais e de organismos como o IPEA, o IBGE. Conversamos também com os Estados, na ocasião, com os Secretários de Fazenda, montamos grupos com os Secretários de Planejamento e depois fizemos um processo ainda mais seletivo. Primeiro saímos com diretrizes e estratégias mais gerais definidas pelas áreas do Governo que pensam a questão mais geral – e, aí, envolvemos Secretaria de Assuntos Estratégicos, Casa Civil, IPEA, BNDES, o próprio MPO. Nesse momento, definimos quais seriam as estratégias e quais seriam as diretrizes de Governo. A partir dessa definição começamos a discutir que ações e que projetos seriam compatíveis ou reforçariam aquelas estratégias e diretrizes.

Também não fizemos isso de forma bilateral, ou seja, cada Ministério olhava para a estratégia e definia suas ações nos projetos. Fizemos de forma multissetorial, ou seja, um Ministério "a" com um Ministério "b" e "c" ou com um órgão, BNDES, Casa Civil, SAE. Todos participaram. Fizemos quatorze grupos no Banco do Brasil e definimos as ações e os projetos relevantes. A partir daí, foi feito um trabalho bilateral da Secretaria de Planejamento com cada Ministério no sentido de afunilar e detalhar metas, custos, **funding**, que tipos de fontes de financiamento estavam previstas.

O último ponto, para passarmos para a apresentação do BPI, seria o seguinte: vejo com muita clareza – ou talvez nem tanto – que temos dois caminhos: ou a lei segue e estabelece de fato prioridades, diretrizes claras, orienta a ação do Governo, orienta a ação que o Congresso quer dar ao Governo, e mais, estabelece-se, pela LDO, um processo de discussão do Orçamento já nessa fase, um processo de discussão sobre que fatia do Plano Plurianual vamos executar com recursos orçamentários neste ano, no ano seguinte, e depois teríamos de fa-

zer o Orçamento já com esse balizamento mais apertado, ou então – e aí há uma discussão inclusive envolvendo modificações na própria Constituição – o PPA se transformaria num instrumento do Executivo, que enviaria ao Legislativo o plano de como vai executar a sua ação nos próximos quatro anos, e nesse momento o Legislativo tomaria conhecimento, já sabendo que o Orçamento que virá do Executivo seguirá aquele balizamento, mas também o Legislativo não teria compromisso com o plano e sim com a fase orçamentária, quando discutiria o Orçamento seguindo ou não o plano. Essa é uma outra alternativa. Cabe a nós, ao estruturarmos a lei, ver que alternativas queremos: um plano amarrando o Orçamento, sinalizando para a sociedade áreas de ação importantes do Governo, ou um plano que sinaliza isso mas sem a força de uma lei, e seria, então, basicamente orientador da forma como o Executivo operará?

Essas são as principais considerações que tinha a fazer neste curto espaço de tempo. Passo, se V. Ex^{as} me permitirem, para a apresentação do BPI, que é um instrumento que melhora a qualidade da orçamentação e faz com que o plano possa transitar. Há o BPI e um comitê interno de investimentos, que estamos estruturando lá, e apresentaremos os projetos do BPI, os projetos dos planos, examinaremos a LDO e várias outras questões, a parte internacional e, então, teremos uma visão melhor daquilo que vai para o Orçamento. Talvez seja interessante passarmos para lá.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Vamos passar, então, à segunda etapa da exposição do Sr. Mauro Marcondes. Gostaria aqui fossem tomadas as providências para que a projeção pudesse ser bem vista. Convido os membros da Mesa a tomarem lugar na platéia para que possamos ver melhor. (Pausa.)

Vamos dar início à segunda parte da exposição.

O SR. RENATO NAEGELE – O Banco de Projetos de Investimento é um instrumento que vem sendo desenvolvido pela Secretaria de Planejamento e Avaliação em parceria com todos os órgãos e unidades que participam do Orçamento Fiscal e da Seguridade. Como foi dito pelo Secretário de Planejamento e Avaliação, o objetivo é ampliar o conjunto de informações sobre os subprojetos passíveis de demanda por recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade visando, por um lado, orientar e subsidiar a elaboração da proposta orçamentária e da própria execução do Orçamento durante o exercício

e, por outro, servir como um instrumento de acompanhamento e avaliação da execução dos projetos.

Em função do tempo, vou mostrar apenas algumas características principais do Banco de Projetos de Investimento. Temos hoje cadastrados no BPI 1.493 projetos – aqui há um resumo da situação financeira dos projetos –, e uma das opções do banco é ordenar essa carteira de projetos agrupando-os, ou seja, verificando a sua distribuição.

Antes de mostrar os dois grandes instrumentos do banco, talvez fosse conveniente mencionar alguns aspectos do seu desenvolvimento, ou seja, o que é o Banco de Projetos de Investimento. O BPI é uma base de dados informatizada de caráter consultivo, onde estão cadastradas informações gerenciais de projetos públicos, ou seja, ele tem caráter consultivo na medida em que se reveste de informações, criando uma biblioteca de projetos. Ele não interfere diretamente no processo orçamentário, mas constrói uma biblioteca de projetos que serve para consulta, para as decisões relativas à alocação de recursos públicos.

O principal objetivo de se criar o Banco de Projetos é agregar às decisões do Orçamento um aspecto ou uma variável qualitativa e não mais seguir elaborando a proposta orçamentária e as próprias decisões da execução orçamentária apenas em função do quantitativo, estimativa de recursos para o exercício e realização efetiva de receitas, incluindo, então, essa variável qualitativa.

Ele iniciou o seu desenvolvimento no segundo semestre do ano passado em parceria com os órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário, ou seja, envolvendo todos os órgãos e unidades que participam do Orçamento Fiscal. Desenvolvemos, então, duas frentes de trabalho, sendo a primeira para coletar os dados junto aos setoriais. Definimos um conjunto de informações, a cada órgão do Executivo, Legislativo e Judiciário participou desse esforço de montagem da base inicial de projetos. Uma outra frente de trabalho foi instalada para o desenvolvimento desse **software** de gerenciamento. A própria SPA montou esse **software**, que vai estar disponível – alguns Ministérios já dispõem desse **software** – a todos os participantes, em contrapartida ao cadastramento dos projetos no BPI. Então, há uma parceria que envolve todos os órgãos que participam do Orçamento.

O SR. MAURO MARCONDES – A idéia do banco também tem o componente de não permitir que simplesmente fiquemos extraindo informações dos Ministérios, centralizando-as na Secretaria de Planejamento, sem dar, em contrapartida, algo que

os ajude a implantar também essa metodologia, a visão, a cultura do acompanhamento, a cultura da melhora da informação. O **software** fica disponível, é uma cenoura para os Ministérios no sentido de poderem também montar os seus relatórios já com o **software** desenvolvido pela SPA. Então, houve esse componente de parceria mesmo, de não ficar só a Secretaria de Planejamento pedindo informações sem disponibilizar o instrumento.

O SR. RENATO NAEGELE – Um outro aspecto: o Banco de Projetos é o primeiro passo nesse processo de melhorar as decisões quanto à elaboração da proposta e execução do Orçamento, como também um primeiro passo para estruturar e sistematizar o acompanhamento e avaliação. Na realidade, no Departamento de Acompanhamento e Avaliação, estamos desenvolvendo alguns instrumentos, e o Banco de Projetos de Investimento é um deles.

Com relação à base de dados, ou seja, ao que existe nesse Banco de Projetos de Investimento, informo que ele foi montado a partir do Orçamento de 1995 – da Lei Orçamentária de 1995 – e da Proposta Orçamentária de 1996. No final do primeiro semestre do ano passado, a partir de uma análise do Orçamento de 1995 e da proposta para 1996, do conjunto de subprojetos que constavam dessas duas peças, foi feita e definida, com cada órgão participante do Orçamento Fiscal e da Seguridade, a carteira de projetos de cada um deles, ajustando a linguagem orçamentária aos objetivos do planejamento. Em termos conceituais, projeto é o conjunto de obras ou operações que tem a lógica temporal – início, meio e fim – e um objetivo específico e quantificável.

O SR. MAURO MARCONDES – Desculpe-me; quero fazer um adendo. Por exemplo, em nosso caso, há um projeto como o de duplicação da rodovia São Paulo-Florianópolis, que tem recursos internacionais, do BID, do Eximbank. Esse projeto não aparece no Orçamento dessa forma. Essa é a lógica do BPI, é a lógica de olhar o projeto como um todo, mas, na realidade, sem perder o **link**, sem perder a ligação com o Orçamento.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Só um momento, por favor. Esse acompanhamento é feito, pelo que está exposto, compreendendo a parte orçamentária e financeira. Eu gostaria de saber se há algum acompanhamento físico, da execução das etapas e da execução das obras, compatível com a parte financeira e orçamentária.

O SR. RENATO NAEGELE – Bom, vamos chegar a esse ponto, mas, já antecipando, o banco es-

tabelece, como um dos requisitos, ou um dos propósitos, o acompanhamento da programação e execução financeira, do ponto de vista de todo o projeto, e orçamentária, ou seja, do ponto de vista dos gastos em um determinado exercício fiscal, e também física, ou seja, seria a última parte dos objetivos específicos. Portanto, temos, no conjunto de informações por projeto, uma tela determinando etapas do projeto onde o setorial tem que cadastrar quais são as ações físicas que serão realizadas para a execução daquele projeto, informando o previsto e o realizado com relação a essas etapas físicas.

Do ponto de vista dos objetivos gerais, a meta é capacitar a administração pública para orientar as ações na direção das prioridades e diretrizes estabelecidas a partir do planejamento – aí é a administração pública em função de envolver não apenas o órgão central do sistema de planejamento como todos os demais participantes do BPI –, elevar a racionalidade na administração dos recursos e maximizar benefícios da aplicação, ou seja, utilizar esse instrumento qualitativo para evitar, por exemplo, a horizontalidade de cortes ou vetos, criar uma diferenciação, ou permitir que as informações, a partir da análise dos projetos, possa orientar, de uma forma mais racional, a alocação de recursos.

Do ponto de vista dos objetivos específicos, teríamos: subsidiar a elaboração dos projetos de lei orçamentária e do próprio projeto de LDO; orientar as decisões quanto à alocação de recursos durante o exercício – como mencionei, contingenciamento e vetos, ou os próprios créditos especiais e adicionais – e sistematizar o acompanhamento e a avaliação gerencial da programação e execução física, orçamentária e financeira.

Aqui é importante destacar que o BPI não concorre com os sistemas já existentes, Sidor e Siafi. Ou seja, ele não tem uma função operacional como o Sidor e o Siafi, de servirem para programação e execução orçamentária e financeira do Orçamento.

Quanto aos benefícios do BPI, o primeiro é estreitar o vínculo entre planejamento, Orçamento e execução, ou seja, já ser utilizado para incluir subsídios de informação à elaboração do Orçamento. A SPA tem trabalhado estreitamente com a Secretaria de Orçamento na preparação dessas peças – LDO e, agora, iniciando a preparação da proposta orçamentária para 1997.

Outros benefícios incluem dotar os participantes de sistema de acompanhamento e avaliação, na medida em que esse sistema é colocado à disposição de todos os órgãos participantes do banco, e es-

tabelecer um fluxo permanente de informação entre a SPA, como órgão central de planejamento, e os demais órgãos participantes. Esse é um problema que todos os órgãos tem, o de lhe serem demandadas periodicamente informações, seja pela SPA, pela SOF, pela Ciset, pela Casa Civil. A idéia é haver um fluxo permanente de informações sobre os projetos. Por último, é possível realimentar o processo de planejamento, na medida em que o acompanhamento dos projetos em execução ou daqueles propostos ou intenções de projetos dos setoriais estejam sistematizados.

Quanto às informações disponíveis, a própria apresentação vai...

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – Posso interromper?

O SR. RENATO NAEGELE – Claro.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – Quanto a essa questão do fluxo permanente de informações, não seria interessante que a Comissão de Orçamento também tivesse acesso ao BPI?

O SR. MAURO MARCONDES – Não haveria nenhum problema. Não vejo problema, Sr. Deputado. Como veremos, estamos numa fase em que, como esse instrumento ainda não foi institucionalizado, e temos trabalhado nesse ano e meio na montagem desse instrumento, nossa concepção foi a de começarmos com simplicidade e sem forçar a barra, ou seja, sem criar um enorme sistema distribuindo-o em computador para todo mundo, enfim, fazer uma ação complexa antes de verificar e montar o instrumento, antes de verificar se ele funciona. É aquele caso de comprar um computador de grande porte sem saber sequer para que ele será utilizado.

Então, estamos numa fase em que, como V. Ex.^a verá, temos informações ainda de abril de 1995, mas agora estamos atualizando-as até 1996. Estamos também melhorando as informações, como será visto aqui, porque V. Ex.^a não pode avaliar, quando falamos em etapa, que tipo de informação... O Sr. Renato Naegele explicará. Então, precisamos melhorar o instrumento, tê-lo funcionando rotineiramente.

Acho que sim, que é fundamental que a Comissão de Orçamento tenha acesso a esse instrumento e até ajude a pensar, na hora da elaboração dos projetos, da elaboração do projeto final orçamentário; que também o Deputado ou o Senador, quando tiver um projeto, tenha informações totais. Esse valor vai permitir a conclusão do projeto? Esse projeto já começou? Porque muitas vezes não temos essas informações, e tenho certeza de que o BPI, disponi-

bilizado para a Comissão de Orçamento, ajudará muito no trabalho de elaboração orçamentária aqui no Congresso Nacional também.

O SR. RENATO NAEGELE – Quero mostrar algumas facilidades que esse gerenciamento de dados permite, ou seja, a possibilidade de navegar por essa biblioteca de projetos e de pesquisar, não só os projetos, mas seus dados.

Na base inicial, temos aqui, logo na primeira linha da tela, todos os projetos cadastrados no BPI com posição de abril de 1995. Por que não temos uma posição mais recente? Pela própria dificuldade dos setoriais de colocar informações de boa qualidade. Tivemos que fazer um esforço para melhorar a qualidade da informação, para formar uma base inicial e, a partir dela, começar a atualizar o Banco de Projetos de Investimento. Então, estamos concluindo uma atualização para dezembro de 1995 e, em seguida, já teremos uma atualização para a primeira posição de 1996.

São 1.493 projetos já cadastrados no banco de projetos e podemos, como uma das opções, agrupar ou verificar qual a sua distribuição. Temos aí distribuição dos projetos por órgãos: a Câmara dos Deputados cadastrou dois projetos, o valor total dos projetos é esse, o total a realizar... Ou seja, há aqui uma informação financeira sobre o projeto, no seu todo, do início ao fim, em cima das fontes de recursos: realizado, realizado até 1994, previsto e realizado em 1995, até abril de 1995, previsto para 1996 e previsto para após 1996.

Então, há um conjunto de órgãos que cadastraram os projetos – os dois projetos da Câmara dos Deputados já estão listados na parte inferior da tela, com um resumo financeiro de cada projeto. Portanto, há a "Informatização e obras complementares no complexo da Câmara dos Deputados". Assim, à medida que se marca o item de agrupamento, ele já informa quais são os projetos na parte de baixo. Na tela central, há o resumo do item; então, de cada Ministério – Ciência e Tecnologia, Fazenda, Educação, Justiça –, o sistema dá o resumo financeiro de cada projeto.

Há projetos novos e projetos correntes, ou seja, estamos trabalhando, ou mostrando na apresentação, a base completa de projetos. Poderíamos olhar só os projetos novos ou só os projetos correntes, também. Temos aqui o conjunto de projetos, o resumo por Ministério – 271 do Ministério dos Transportes – e aqui o conjunto dos projetos com o resumo de cada um deles. Aqui em baixo, a informação financeira individualizada por projeto.

Essa distribuição dos 1.493 projetos pode ser feita por setor, ou seja, os projetos foram classificados por setor e subsetor, de modo que uma avaliação do setor transporte pudesse excluir, eventualmente, a construção da sede do DNER, pois a construção da sede do DNER não é transporte, é setor administrativo, edificação pública, algo desse tipo. Então temos os projetos por setor: há aqui seis projetos na área de cultura, dezessete na área de defesa etc. Por exemplo, na área de comunicações só há quatro projetos, porque o BPI foi montado em cima do Orçamento Fiscal e ao de Seguridade, ou seja, não foram incluídos, nessa primeira etapa, os projetos do Orçamento de Investimento das Estatais. Ele está restrito ao Orçamento Fiscal e ao de Seguridade.

Da mesma forma, há aqui uma tabela de setores, e pode-se fazer uma análise dos projetos por setor. Por exemplo, há 271 projetos do Ministério dos Transportes; entretanto, no setor transportes há 274, ou seja, há projetos da Presidência – implantação de estradas vicinais no Calha Norte – que foram classificados como de transportes.

Outra forma de visualizar os projetos é agrupá-los por Estado, ou seja, distribuindo esses projetos segundo os Estados da Federação. Há 256 projetos multiestaduais; envolvem mais de um Estado, sucessivamente os 27 Estados da Federação, e, na parte inferior, o sistema já indica quais são os projetos que atendem ao item assinalado. Aí estão todos os Estados com um conjunto de projetos individualizado na parte inferior.

Uma outra forma de olhar essa carteira de projetos é por regiões geográficas. Há 157 projetos nacionais, ou seja, que envolvem os 27 Estados da Federação; 60 multirregionais, isto é, envolvem mais de um Estado e mais de uma Região; 115 na Região Sul; 206 na Região Sudeste; e, da mesma forma, o banco dá o resumo pelo item de agrupamento e, na parte de baixo, mostra quais são os projetos que atendem ao agrupamento e qual é a situação do projeto.

Toda essa análise é feita a partir da informação que o setorial nos deu ao cadastrar o projeto, e podemos, então, ver a ficha do projeto à medida em que temos o nome do projeto, ou seja, basta clicar duas vezes aqui para que se abram as informações específicas do projeto. Um pouquinho mais à frente mostraremos quais as informações fornecidas pelos setoriais.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Qual o instrumento que os senhores têm para que os setoriais sejam obrigados a entrar com

essas informações num prazo especificado ou determinado?

O SR. MAURO MARCONDES – Essa é uma questão importante. Nossa tendência, no início, foi a de baixar um decreto segundo o qual quem não entrasse no BPI não teria seu projeto no orçamento, isso para obrigar o setorial a colocar as informações. Contudo, à medida em que fomos montando e colhendo as informações, verificamos a dificuldade que o setorial tinha de colocar informação de boa qualidade até o entendimento completo do que era o banco, que tipo de informação ele deveria ter.

A lógica de projeto é diferente da lógica orçamentária, muito embora estejam relacionadas, e, em função disso, não baixamos nenhum decreto forçando o setorial. O que temos hoje foi fruto de muita cooperação entre o setorial e a SPA, no sentido de mostrarmos a eles a importância disso para a própria elaboração orçamentária, mas principalmente para estruturarmos um sistema de acompanhamento que nunca houve no Poder Executivo.

Vendíamos esse produto, e o setorial, na realidade, tinha só a obrigação de preencher. Ele não tinha visto esse **software** que estamos mostrando hoje. A partir do momento em que o **software** ficou pronto e o banco já estava com informações melhores começamos a passar ao setorial o instrumento para que ele pudesse – entre aspas – "brincar" também, fazer relatórios e verificar a distribuição dos projetos. A partir desse momento, já notamos um interesse muito mais elevado do setorial em preencher e em melhorar a qualidade da informação. O Sr. Renato Naegele poderá entrar em detalhes no momento apropriado.

Outra questão é que ficou acertada a institucionalização a partir de agora, por meio de portaria do Sr. Ministro do Planejamento, do próprio MPO, do Manual Técnico de Orçamento e de um trabalho, após a publicação da portaria no **Diário Oficial** e o envio de cartas a todos os Ministérios, e aos nossos setoriais também, aos Subsecretários de Orçamento, instando-os a de fato utilizar esse instrumento.

Esse é um primeiro momento. Ainda não é "mandatório" no sentido de que se não se fornecer as informações não estarão no Orçamento, mas queremos crer que vamos avançar muitíssimo nessa área. E, a partir do momento em que esse instrumento já estiver no sangue das pessoas, aí, sim, poderemos trazer algo mais forte, se houver necessidade.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – V. S^a poderia falar um pouco sobre a "Região Nacional" e mostrar que tipo de projetos há aí?

O SR. RENATO NAEGELE – Aqui há um projeto que se não me engano é do TCU, pois trata-se do Órgão Orçamentário 3. E temos projetos novos e projetos correntes. Podemos ver aqui: projetos da Presidência, Órgão 20, depois Agricultura, Órgão 22, alguns projetos da agricultura.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – Pedi que se abrisse a tela do nacional porque, analisando os valores totais, vemos que o valor total nacional é muito relevante em relação aos outros. Há um debate muito aceso na Comissão sobre esse problema de regionalização. Muitas vezes no nacional incluem-se projetos de regiões que estão sob a direção de um órgão nacional.

A minha pergunta é: será que essa orientação, às vezes, não distorce, de certa forma, o caráter de regionalização? Pela regionalização, o Nordeste é a Região que teria maiores recursos e o maior número de projetos – 10 milhões. Mas, na realidade, isso não é o que ocorre.

O SR. MAURO MARCONDES – Juntamente o aprimoramento desse trabalho é que vai fazer com que muitos projetos que hoje estão classificados de forma nacional sejam regionalizados. A gente tem de trabalhar para isso. Muito embora sejam projetos de âmbito nacional que atendem a todos os Estados da Federação, na realidade poderíamos, em um esforço maior, definir que parcelas desse programa ou desse projeto poderiam ser para o Estado "x", "y" ou "z". É esse trabalho que temos de aprimorar agora.

A base de dados ainda tem problemas que precisamos resolver, na própria utilização, pelo setorial, de um instrumento de que ele também vai sentir necessidade. O Ministro de Transportes, por exemplo, vai querer saber qual é o projeto que está como nacional e que Estado estamos beneficiando. Ele vai sentir essa necessidade, e isso vai fazer com que o próprio setorial melhore a qualidade da informação.

Isso aqui nada mais é do que uma base de dados fornecida pelo setorial, que foi muito trabalhada. E nós estamos nesse estágio. Não quisemos perder a oportunidade de vir aqui para mostrar que esse instrumento tem futuro. Ele ainda não está pronto e acabado. Ele tem futuro, pode ser melhorado e está sendo melhorado. A contribuição da própria Comissão para melhorar o instrumento é muito importante para nós.

O SR. RENATO NAEGELE – Apenas a título de esclarecimento: na informação que o setorial nos encaminha, nós solicitamos que se inclua a localização geográfica do projeto. Esses 157 projetos que estão na região nacional são projetos cuja localiza-

ção geográfica abrange os 27 Estados. Ou seja, ele informa a localização em termos de Estado da Federação. Então, há 157 projetos que abrangem os 27 Estados.

A observação sobre o Nordeste vale para qualquer uma das Regiões; todos os projetos são cadastrados com base no Orçamento de 1995 e na Proposta Orçamentária de 1996. Ou seja, nessa biblioteca de projetos, nós não temos só os que estão sendo executados; nós temos projetos que constam na proposta de 1996 e também projetos que são intenção dos setoriais, independentemente de constarem da proposta.

Aproveitando esse agrupamento, nós podemos gerar gráficos e relatórios dessas informações, ou seja, saber qual é a distribuição dos projetos por Região. Então, o sistema permite gerar gráficos de várias formas. O usuário define o estilo e o tipo de gráfico. Ele pode fazer gráficos da quantidade de projetos, ou seja, uma comparação da quantidade de projetos, ou do valor total, ou do total a realizar. Ou seja, em qualquer uma das colunas ele pode fazer uma comparação, por exemplo, do que foi realizado em 1995 até abril, e assim por diante. É um recurso adicional que se aplica a qualquer agrupamento desse tipo.

O usuário também pode fazer relatório, ou seja, transformar essa informação da tela em uma saída de relatório, ou o relatório do agrupamento, que é a parte central da tela, ou dos projetos, que é a parte inferior.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Vou fazer uma pergunta. Com respeito a 1995, o banco já está todo implantado; há um comparativo entre o que foi projetado e o que foi realizado, entre o orçado e o realizado em 1995?

O SR. RENATO NAEGELE – Na realidade, nós temos essa primeira base com a posição de abril de 1995. Neste exato momento, os setoriais estão retornando com as informações, ou seja, atualizando-as para dezembro de 1995. Aí nós teremos uma fotografia do que aconteceu em 1995 em relação ao previsto e ao realizado, não só em termos de fonte mais também em termos orçamentários e financeiros.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Então, volte àqueles gráficos que mostram as aplicações por regiões.

O SR. MAURO MARCONDES – É importante mencionar o seguinte: o BPI não se restringe aos projetos que estão em 1995/1996. Também há desejos, sonhos e intenções dos...

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Não, eu só quero demonstrar um assunto para o meu colega. Volte ao gráfico orçamentário.

O SR. RENATO NAEGELE – Estamos voltando ao gráfico da regionalização. Ou seja, essa é a comparação pela quantidade de projetos.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Vamos ao orçamentário.

O SR. RENATO NAEGELE – Na realidade, aqui eu tenho a realização da fonte. Vamos ver o que foi realizado em 1995.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Previsto.

O SR. RENATO NAEGELE – Previsto em 1995.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Agora vejamos o que foi realizado.

O SR. RENATO NAEGELE – Temos de tomar cuidado com a escala.

(NÃO IDENTIFICADO) – Realizado até abril de 1995?

O SR. RENATO NAEGELE – Isso, realizado até a posição "abril de 1995".

Uma outra forma de agrupamento dos projetos é por início e término.

O SR. MAURO MARCONDES – Há uma questão que é importante frisar ainda, que temos de melhorar; inclusive, o próprio Orçamento tem essas dificuldades: muitos projetos classificados como projeto na realidade é atividade. E muitas atividades que estão no Orçamento na realidade são projetos. Então, a própria alimentação do BPI está fazendo com que o setorial perceba com clareza que é preciso fazer essas mudanças. Há itens classificados equivocadamente, mas isso não é substantivo.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Eu gostaria de saber se é substantivo o recurso alocado no Orçamento de 1996 para o pleno desenvolvimento do BPI. (Pausa.) Os senhores têm os recursos necessários para desenvolver, o mais rápido possível, o BPI no Orçamento? Isso é que nós queremos saber. (Risos)

(NÃO IDENTIFICADO) – O Deputado Fernando quer saber se lhes falta orçamento, se também estão na contenção.

O SR. SENADOR WALDECK ORNELAS – Pelo visto, virou projeto prioritário para a Comissão de Orçamento.

(NÃO IDENTIFICADO) – Olhem, essa ajuda seria muito importante para a nossa Secretaria. (Risos.)

O SR. RENATO NAEGELE – Na realidade, não custa muito fazer o BPI.

Outra forma seria pelo início e término previsto da execução. Nós estabelecemos quatro faixas: projetos não iniciados com término até dezembro de 1998; não iniciados com término após dezembro de 1998; iniciados com terminos até dezembro de 1998 e iniciados com término após dezembro de 1998. É claro que os 513 projetos novos estão todos agrupados aqui. Se nós excluirmos, da base de pesquisa, os projetos novos, haverá uma mudança. Ou seja, se selecionarmos apenas os projetos correntes, haverá uma mudança automática nessa distribuição dos projetos. Então, o banco faz uma outra distribuição já com base em um filtro pelo qual nós restringimos a base de trabalho, a nossa biblioteca, apenas aos projetos correntes. São 980 projetos considerados correntes.

Também podemos listar por faixas de execução financeira.

O SR. SENADOR WALDECK ORNELAS – Há um item que eu estava deixando para depois, mas a pergunta seria a seguinte: V. S^a. codificou o BPI por funções ou por órgão executores etc. Na verdade, há uma tela que faça árvores de projetos, quer dizer, que agregue os projetos por subprogramas, ou subprogramas por programas? Isso está na linguagem orçamentária, ou função, ou sei lá como?

O SR. RENATO NAEGELE – Na realidade, a lógica do BPI é ter informações do projeto integral, do início ao término, e ter a sua representação no Orçamento em termos de subprojeto orçamentário. Então, o link com o Orçamento faz-se em termos de subprojeto. Nós temos uma outra ferramenta que é o "selecionar", pela qual podemos fazer filtros e agregar os projetos de acordo com critérios pessoais, critérios próprios, que eu mostrarei em seguida.

Aqui é mostrada a distribuição daquele conjunto de projetos, 980 projetos, pela execução financeira, algumas faixas de execução financeira.

Da mesma forma, mostra-se a execução física. Pela informação "percentual físico de realização", dada pelo setorial, vemos que 33 projetos têm execução física informada entre 60% e 80%. A relação desses 33 projetos está aqui, o físico está aqui, o percentual, e aqui, então, um resumo individualizado de cada um daqueles projetos.

Também se pode listar por fonte de recursos, verificando que fontes de recursos alimentam esses projetos e qual é a participação de cada fonte. Há 25 projetos com financiamento do Banco Interamericano, 163 do Banco Mundial, 3 da Agência KFW, da

Alemanha. Seguindo, há as fontes internas também: Tesouro, Acre, etc., ou seja, cada um dos Estados como fonte participante. Pode-se olhar também a participação de cada fonte no conjunto de projetos.

A linguagem do BPI em termos de fonte está mais sob a ótica do planejamento; não é aquela linguagem mais específica de Fonte 148, 149, 101 ou 119, e assim por diante. É a fonte um pouco mais na linguagem de Banco Mundial, BID, Tesouro, Estado de São Paulo, Santa Catarina, Pará, e assim por diante.

Dentro da lógica de orientar o processo de elaboração do Orçamento, os projetos serão todos analisados e receberão uma conceituação daquele Comitê de Investimentos que o Secretário mencionou. Não foi feita essa pontuação dos projetos. Deveremos começar essa análise na próxima segunda-feira, em conjunto com a Secretaria de Orçamento e a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério. Desta forma, os projetos terão uma classificação, ou seja, uma pontuação, e poderemos ter também a distribuição por faixas de pontuação equivalentes a essas da execução financeira. Por exemplo, projetos que têm nota acima de 80 ou entre 60 e 80, e assim por diante.

Uma outra ferramenta do banco de projetos — aí estamos trabalhando com uma base fechada, ou com 1.493 projetos, ou com 980 projetos — é a base corrente, ou, eventualmente, 513 projetos, que são os projetos novos.

Podemos, então, em uma outra opção do **software**, trabalhar com subconjuntos de projetos. Como os senhores podem verificar, mudei a base. A mesma base, aqui, está sendo atualizada. Em seguida, podemos ver uma outra opção, que é a opção "selecionar", ou seja podemos montar qualquer subconjunto de projetos resultantes da combinação de qualquer um desses critérios. Podemos fazer um filtro resultante da combinação de qualquer um desses critérios. Por exemplo, podemos selecionar um órgão específico.

Vou totalizar aqui, para ficar mais clara a idéia da opção "selecionar". Podemos tomar por exemplo o Órgão nº 39 — Ministério dos Transportes. O sistema automaticamente restringe a base para os 271 projetos do Ministério dos Transportes. Podemos agrupar os projetos do Ministério dos Transportes por Região, a título de exemplo. Ou seja, restringimos a base e podemos listar essa nova base de 271 projetos, agrupados por qualquer um desses critérios. Podemos ver os 271 projetos distribuídos, no caso, por Região, por Estado, por execução financeira, qualquer um desses critérios.

Suponhamos que queiramos verificar a Região Sudeste. Podemos selecionar transporte multirregional, por exemplo, e temos a Rodovia Régis Bittencourt. Pode-se, dessa forma, acessar as informações sobre o projeto, ou seja, a duplicação da rodovia São Paulo — Florianópolis. Essa é a diferença da lógica entre o BPI e o Orçamento.

No BPI, tenho o Projeto Rodovia Régis Bittencourt e, na parte inferior, tenho os cinco trechos que constam do Orçamento, quer dizer, a linguagem orçamentária vinculada à idéia de projeto do planejamento. Não nos interessa ter um subprojeto isoladamente, mas o conjunto de cinco subprojetos dentro da lógica do projeto BPI.

São essas as informações que o órgão setorial nos encaminha: o nome do projeto, a descrição, benefícios, executores, responsável pelas informações, o valor do projeto — 1 bilhão e 90 milhões de reais —, início e término previsto, se trata de projeto que ainda não foi iniciado; quer dizer, a razão da execução física e financeira, a localização e as fontes de recursos, BID e Tesouro, com a informação de cada projeto, realizado e a realizar, previsto em 1995, e assim por diante, e chegamos ao ponto a respeito do qual o Deputado Fernando Diniz indagou: as etapas, ou seja, quais são as ações que serão desenvolvidas — e aqui houve uma grande evolução.

Tivemos casos, na primeira remessa, de etapa única; unidade de medida: meses; total previsto: 36; previsto para dezembro de 1995; realizado até abril; ou seja, nenhuma informação nessa etapa. Houve esse caso, embora não com esse projeto; tivemos que conversar com todos os setoriais, e evoluímos, por exemplo, para quantidade de quilômetros de duplicação em cada um dos Estados. E, em função da apresentação do BPI ao Ministro dos Transportes, já temos, para dezembro, um conjunto de etapas que chegam ao nível desejado, que são as ações efetivas de terraplanagem, pavimentação, sinalização horizontal, vertical, obras de arte etc., que vão caracterizar mais acuradamente as etapas do projeto e permitir um melhor acompanhamento físico.

Temos também eventuais observações do setorial sobre o projeto. Na parte inferior, temos os dados do subprojeto, ou seja, a informação da representação desse projeto no exercício de 1995 e o estágio de cada um dos subprojetos. Por exemplo, tenho aqui a localização Santa Catarina, com a informação do estágio, e o resumo financeiro previsto para o Orçamento de 1995, para esse projeto. Temos, assim, cinco subprojetos e a dotação atual. Foi

um projeto não iniciado, não havia nenhum empenho, liquidado ou a liquidar.

Criamos uma opção de comentários, para não ficarmos restritos às informações do setorial, e cada usuário que dispõe do banco pode agregar dados. Se existe lá, por exemplo, uma informação sobre aspectos econômico-financeiros do projeto, podem-se agregar mais dados, para melhorar o processo de análise do projeto, para efeito de decisões quanto à alocação de recursos. Então, já se define a data, a hora e o autor do comentário, e o usuário inclui quantos comentários julgar conveniente, agrupados por sete opções de arquivo. É um arquivo paralelo que serve de contra-informação; ou seja, uma notícia de jornal, um relatório de auditoria, uma informação, uma medida provisória ou um decreto podem ser arquivados como informações adicionais que melhorem o processo de análise desse projeto no âmbito do Comitê de Investimentos. E podemos, dessa forma, pesquisar o comentário, eventualmente por palavra-chave. Por exemplo, a opção 2 localiza o comentário, e a sua exclusão também é permitida, desde que feita pelo autor.

Então, esse é basicamente o instrumento que foi desenvolvido e está sendo implementado no âmbito do Ministério do Planejamento, com a SPA, a SOF e todos os setoriais, visando permitir o acompanhamento, mas também, mais importante que isso, auxiliar e melhorar o processo de elaboração do Orçamento e das próprias decisões de corte, veto, crédito especial etc.

O SR. MAURO MARCONDES – Um detalhe importante: temos conversado com a Secretaria Federal de Controle, porque a SPA, na área do Sr. Renato, dispõe de quinze pessoas. Então, não temos capilaridade, na área de acompanhamento, para verificar se efetivamente essa informação que está aí é a correta. Estamos trabalhando com a Secretaria Federal de Controle e a qualquer momento faremos uma amostragem para verificar, por exemplo, se um projeto está com uma execução física de 30% e foi instalada tal rede. Dessa forma, pedimos à Secretaria Federal de Controle para verificar isso para nós. Estamos começando a montar esse esquema com essa Secretaria, que está espalhada em todos os Estados do País.

O SR. RENATO NAEGELE – Para concluir, quero dizer que nós não poderíamos, apesar da nossa ótica de projeto, perder a idéia da linguagem orçamentária em termos de subprojeto, até porque se pretendemos usar essas informações para melhorar o processo orçamentário, deveria haver essa

compatibilização. Então, pode-se localizar um projeto no BPI a partir do código orçamentário, ou seja, a partir do código do subprojeto. Se pegarmos o Órgão nº 39, que é o Ministério dos Transportes, podemos localizar um projeto usando a linguagem orçamentária, como, por exemplo, o código Orçamentário 39, 201, 16, 088, ou seja, todo o código de órgão, unidade, função, programa, subprograma, projeto. Assim, no Orçamento temos o projeto "adequação de capacidade": 12/96, com vários subprojetos. O que o BPI fez foi agrupar os subprojetos que se referem à Rodovia Régis Bittencourt num projeto que no BPI é o Projeto nº 39.201.07.66, ou os projetos da Fernão Dias. São dois trechos orçamentários que estão no Orçamento, dois subprojetos e um projeto BPI – Rodovia Fernão Dias.

(NÃO IDENTIFICADO) – E esse que está no 004?

O SR. RENATO NAEGELE – Aqui, há a adequação da BR-060, Anápolis-Goiânia, com as informações do projeto. Há um subprojeto no Orçamento. Temos aqui a informação de que havia no Orçamento de 1995 um valor de 18 milhões, 722 mil, na dotação inicial, na lei. Não havia em abril nenhuma execução em fontes. Há fontes. Esse é todo fonte Tesouro. A partir da rubrica orçamentária, podemos olhar o projeto no seu todo. Para a SOF é mais fácil entrar com o código orçamentário do que procurar o projeto no BPI. E para a SPA, para o planejamento, a ótica é inversa. Esse era um último detalhe interessante a ressaltar.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Antes de passar a palavra ao nosso Relator, Senador Waldeck Ornelas, gostaria de fazer uma declaração. Quando cheguei ao Parlamento, em 1991, já iniciei dedicando-me à Comissão de Orçamento do Congresso – e encontrei-a com três computadores pequenos e uma impressora. Graças a Deus, com o trabalho dos diversos Parlamentares que por aqui passaram, da direção da Casa e dos assessores da área, conseguimos hoje chegar a um estágio bastante evoluído. Realmente, o Parlamento, hoje, pela sua assessoria e pela Comissão de Orçamento, tem acesso a uma gama de informações num nível bastante elevado.

Agora, com a criação do BPI, a partir de 1995, vejo que o Executivo também deseja alcançar um nível muito superior ao que já tinha de informações, e naturalmente muito superior ao que o Parlamento tem. Na verdade, o Parlamento não fez a acumulação de informações durante todo o período. Nós conseguimos as informações durante a elaboração

do Orçamento. No caso do PPA, realmente o Parlamento não tem essas informações, e vê essa iniciativa com a maior boa vontade, inclusive oferecendo ajuda, no que for necessário, para que esse plano do BPI se consolide o mais rapidamente possível.

Na verdade, para definir esse plano, acho que a junção do Sidor com o Siafi, incluindo a execução financeira no seu todo, para o Executivo e também para o Parlamento será o ponto máximo de organização, não só para a elaboração do PPA, mas sobretudo para o acompanhamento daquele PPA que foi elaborado e executado nos seguidos anos. Aplaudimos essa idéia e queremos cooperar, e que ele seja implantado mais rápido possível, se Deus quiser.

Passo, então, a palavra ao Senador Waldeck Ornelas, Relator.

O SR. SENADOR WALDECK ORNELAS – O Deputado Fernando Diniz só faz confirmar que o BPI vai fazer mais sucesso na Comissão de orçamento do que o PPA. Mas eu acho que o que o Secretário Mario Marcondes nos mostra hoje com esse trabalho que está estruturando com a sua equipe – inclusive o Departamento de Acompanhamento e Avaliação está sendo implantado – é exatamente a dimensão exata de o quanto o Estado brasileiro estava desparelhado para elaborar não apenas o PPA, mas sobretudo o próprio orçamento anual. Não tínhamos nenhum esquema a esse respeito, e eu havia anotado como um dos pontos a levantar para o Secretário exatamente a questão do acompanhamento e avaliação, que, em relação ao PPA, é fundamental. De certo modo, S. S^a antecipa-se ao apresentar o projeto de um banco de dados que lhe vai permitir, efetivamente, executar esse tipo de tarefa.

Outra questão que quero levantar é a da regionalização, que se torna possível com esse instrumento, mas que carece de uma definição legal. Embora os valores hoje destinados a investimentos sejam residuais no Orçamento, na verdade é preciso que essa regra de regionalização dos investimentos venha a ser contemplada nessa nova lei de finanças públicas. Então, gostaria de ouvir algum comentário a esse respeito.

A outra questão é a própria natureza, o próprio conceito do PPA. Quer dizer, pelo visto, ele não se destina a ser um plano de desenvolvimento ou um plano, no sentido amplo, econômico, que seja imperativo para o setor público e indicativo para o setor privado, mas basicamente um plano voltado para o setor público. Mas hoje em dia está começando haver um setor novo na economia, que envolve aque-

las atividades objeto de contratos e concessões. Por exemplo: faz-se uma concessão da área centro-leste da Rede Ferroviária Federal, ou a concessão de uma estrada etc. De que maneira, do ponto de vista da Lei de Finanças Públicas, deveremos tratar, na visão do Secretário Mauro Marcondes, essas concessões? Elas geram a obrigação de o concessionário investir. Então, como encarar essa questão, como tratá-la? É uma questão nova para todos nós.

A outra questão que preocupa muito – e estamos num momento de contingenciamento de recursos – é que determinadas atividades se executam necessariamente de modo concentrado num determinado período do ano. O livro didático, por exemplo, tem que chegar à escola no início do ano letivo; não adianta chegar em dezembro. Então, como equacionar isso, do ponto de vista do processo de planejamento, do processo de orçamentação, de amarrar a execução orçamentária? De um lado, tem-se um fluxo de ingresso de recursos, mas, de outro lado, fluxos distintos para a execução das diversas atividades. Creio que de certo modo o BPI matou muitas das perguntas, porque mostra que o Ministério está preocupado em se preparar para poder produzir melhores propostas, tanto do PPA quanto do Orçamento, ou seja, para aperfeiçoar, diria até mesmo implantar o processo de planejamento.

Mas, de todo modo, isso inibe que façamos algumas observações, pois sabemos que algumas informações inexistem, precisam ser estruturadas ainda, mas há alguns aspectos que reclamam uma formatação legal imediata; são fatos que preocupam.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Com a palavra o Dr. Mauro Marcondes.

O SR. MAURO MARCONDES – Quanto à regionalização, essa é uma discussão bastante interessante. Nós estamos agora na seguinte fase, lá na Diretoria de Planejamento e Investimento, que é a outra diretoria da nossa Secretaria: estamos discutindo a implantação da Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável, que foi um compromisso assumido pelos Governos que participaram da Rio-92, de implantar nos países o desenvolvimento sustentável. Uma das questões que estamos querendo tratar no âmbito dessa Comissão é a do ordenamento territorial. O Dr. Ariel, que é Coordenador-Geral do Departamento, poderá, eventualmente, se for o caso, aprofundar aqui um pouco essa questão de ordenamento territorial, porque ele tem mais experiência nessa área. Nós acreditamos que, antes do Orçamento e do próprio Plano Plurianual, deveria

ser considerado o ordenamento territorial, a questão mais geral do desenvolvimento.

Um outro aspecto sobre regionalização – e também eu não tenho aqui respostas; precisaríamos trabalhar juntos e até pensar uma forma – é o problema da região política. De uma certa maneira, introduzimos na mensagem do Plano Plurianual o conceito de eixos de desenvolvimento e integração, e estamos fazendo um trabalho, agora, de aprofundar essa discussão, porque no momento da elaboração do plano não foi possível esgotar a discussão. Avançamos bastante, chegamos aos eixos que estão no PPA, mas consideramos importante a definição do espaço de desenvolvimento, do espaço dos investimentos. Então, o que estamos fazendo neste exato momento? Nós estamos, junto com os Ministérios que participam da Câmara de Infra-Estrutura, trabalhando a seguinte questão: como definir esses espaços?

Os eixos estão muito centrados em projetos de transporte, sejam hidrovias, sejam projetos de rodovia ou de ferrovia, um gasoduto ou o que seja. Mas o transporte é a tônica dos eixos, e tem que ser assim mesmo, porque o transporte é fundamental. Mas temos que olhar de forma mais abrangente, mais holística, para os investimentos e para a ação do Governo em torno do eixo. Não dá para ser apenas transporte.

Então, já estamos na primeira fase desse trabalho, que seria definir o espaço do investimento na área de energia. Primeiro, é preciso saber qual é o estoque de investimento, ou seja, qual é a infraestrutura existente hoje em energia, em termos de linhas de transmissão e de distribuição ao longo de determinado eixo. Na área de telecomunicações isso está sendo uma revolução, porque nunca antes o Ministério das Comunicações nem a Telebrás pensaram nisso sob o aspecto espacial. O Ministério, na realidade, olha para a demanda pontual de cada cidade, mas não tem a visão espacial desse investimento.

Então, estamos trabalhando nessas duas áreas com o Ministério dos Transportes, com o Ministério da Agricultura, no sentido de olhar também os potenciais agrícolas no Brasil em torno desses eixos, mas temos que avançar mais do que isso. Temos que olhar também os outros investimentos, as outras ações na área social e em outras áreas do Governo, no sentido de ter questão de eixos de desenvolvimento mais bem elaborada, esse conceito introjetado no Governo como um conceito de discussão. Ainda é cedo para passarmos esse conceito

para uma lei. De fato, temos de trabalhar a questão da regionalização; é fundamental, temos de fazer o planejamento. Elaborar planos pressupõe a visão espacial do desenvolvimento. Não dá para não ser assim. Quanto à regionalização, temos de caminhar.

Com relação a concessões, de fato, no PPA 96/99 procuramos sinalizar em que áreas o Governo precisaria da parceria do setor privado. É claro que não é mandatório. A lei teria que encontrar mecanismos para manter a importância da indicação, mas não pode ter sentido mandatório. A lei do Plano Plurianual não poderia ser mandatória, porque isso é defendido no contrato de concessão, mas teria de sinalizar para uma determinada área, para uma determinada prestação de serviço. E insisto: também foi importante e está sendo importante – tenho assento na COFIEIX – o fato de o plano ter avançado na questão de que projeto ou de que ação poderia contar com recurso internacional. Isso ajuda também o nosso trabalho.

Quanto ao fluxo, ao descompasso do fluxo de recursos, de fato é aí que o Parlamento e o Executivo têm de exercitar a capacidade de fazer orçamentos próxima da realidade fiscal e de financiamento do Estado, porque, quanto mais distante estivermos, mais ineficiência geraremos no processo de execução do Orçamento e no processo de ação do próprio Governo.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Passo a palavra para o Deputado Sérgio Miranda.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – Sr. Presidente, Senador Wakdeck Ornelas, Dr. Mauro Marcondes, a nossa Subcomissão tem o objetivo de elaborar a legislação complementar que diz respeito aos artigos da Constituição que regem o processo orçamentário. Considero muito útil o debate que estamos travando, em função de que podemos, de modo mais livre, mais aberto, aprender experiências de desenvolvimento da Secretaria de Planejamento e delas tirar lições. Quero abordar cinco questões para que possamos raciocinar um pouco.

Uma das questões básicas que surge no trabalho da nossa Comissão é o problema da relação entre Poderes. Sabemos que isso, de certa forma, define as competências dentro do Estado brasileiro: qual o papel dos Poderes Executivo e Legislativo?

V. S^a usou uma expressão que achei muito interessante, que chega ao âmago do problema, um eufemismo em relação ao fazer política, que é exercitar a seletividade. Acho que exercitar a seletividade é definir opções, e política, essencialmente, é ter

a capacidade de influenciar decisões. Assim, observamos no BPI que ali há um raciocínio político, é a expressão da vontade do Governo. Quais os projetos importantes, quais os projetos do PPA e do Governo, de certa forma. Passa pela Câmara Federal, mas o BPI reflete uma vontade política. Acho que essa é uma questão fundamental. Como o Parlamento pode influenciar esta composição do BPI? Acho que aí tocaremos talvez numa das questões básicas para a elaboração da futura Lei Orçamentária. Acho que seria bom uma compreensão melhor desse problema, das competências entre os vários Poderes. De repente, o Executivo lança a idéia do PPA, de certos projetos que são fundamentais, que se materializam no PPA, na LDO e têm consequência no Orçamento e na execução orçamentária, posteriormente. Há projetos no Orçamento que não são executados porque a vontade política do Executivo não foi a de executá-lo, enquanto outros o são.

A primeira questão sobre a qual queria uma opinião de V. S.^a refere-se a esse problema da relação entre Poderes no processo de definição orçamentária.

A outra questão é mais a partir da nossa experiência concreta do PPA, que é feito em termos de um plano, em função de um cenário macroeconômico. Se altera esse cenário, conviveremos com o enrijecimento das metas, dos objetivos do PPA. Como poderemos, no decorrer do processo do PPA, fazer alterações no próprio PPA? Você tem um projeto para quatro anos. O Governo tem um projeto, fez o PPA numa expectativa de um déficit zero durante esses quatro anos. De repente, aparece 4, 8; 4, 9 de déficit operacional para este ano, o que altera a concepção do PPA. Busca-se agora criar um mega superávit para poder compensar essa enxurrada de dólares que chega, senão o plano vai para as cucuias. Como é que isso afeta o PPA? Não seria importante que o PPA pudesse ser reavaliado no decorrer da sua implantação, anualmente, ou a LDO teria esse papel de reavaliar o PPA? Porque, se não tivermos essa capacidade, vamos conviver com coisas irreais e, dentro das opções do PPA, o Governo pode escolher politicamente o que lhe interessa. Ele diz que se está no PPA ele vai fazer, mesmo sabendo que o restante do corpo que compõe o PPA não vai poder ser cumprido, porque alterou-se o cenário macroeconômico.

A terceira questão, mais delicada, que também diz respeito à relação entre Poderes, é a do financiamento externo. O financiamento externo tem duas dimensões, uma macroeconômica – a necessidade

de buscar dólares para manter reservas, para dar confiabilidade ao plano, para dar garantia de que o capital que entrou pode sair – e componente de que sua vontade e condicionada à das instituições de fomento internacionais.

Recordo-me, V. S.^a deve ter tido conhecimento, de um estudo de uma professora da Universidade de Brasília sobre a experiência dos financiamentos do Banco Mundial para a educação, na década de 80. E ela tem uma visão muito crítica, não só do relacionamento do Banco Mundial, mas dos projetos, de exigências. Eu observo que estamos vivendo um outro momento relacionado também com a questão do financiamento externo. O Congresso Nacional perde sua capacidade de definir objetivos porque, em função da necessidade de não alterar as contrapartidas, quem faz o Orçamento, na verdade, são os organismos internacionais. Esse é o problema que o setor de transportes está vivendo agora. V. S.^a deve ter tido conhecimento de um descontentamento muito grande dentro da Casa, principalmente dos Parlamentares do Norte e Nordeste, que se viram à frente de uma realidade, a de que não haverá verba para nenhum projeto de transporte na sua área e mantiveram-se os recursos, porque são provenientes de contrapartida, para os projetos financiados pelos órgãos de fomento internacionais – Banco Mundial – para o Sudeste. A Fernão Dias terá recursos orçamentários porque são recursos de contrapartida.

Quanto ao poder do Congresso, à medida que a política do Governo incentivar, até porque somos deficitários e estamos pagando muito mais empréstimos do que recebendo novos empréstimos e há dinheiro para ser emprestado ao Brasil, vamos viver a seguinte realidade: quem vai fazer o Orçamento será o Banco Mundial, porque todos os recursos provenientes dos investimentos serão dedicados somente às contrapartidas. Essa é a terceira questão, ou melhor, um comentário sobre os problemas dos financiamentos externos e sobre a forma como isso tolhe o poder do Legislativo de deliberar sobre o Orçamento.

A quarta questão refere-se à elaboração orçamentária, à relação PPA/LDO/LOA. observe o seguinte: houve este ano uma experiência que achei interessante, um avanço, essa da inclusão do anexo, quando a Constituição fixa a definição das prioridades, das metas, quantificar as metas. Nós vivemos, e já foi analisado aqui na Comissão de Orçamento, uma dificuldade: se as metas estão quantificadas, não há um relacionamento financeiro para elas e isso impede que os Parlamentares alterem o anexo.

O anexo – e faço essa crítica no sentido de ajudar – também padece de muitas deficiências. Por exemplo, um assunto comentado aqui foi a questão dos quatro portos. Ao estabelecer a unidade porto e que o Governo vai investir em quatro portos, isto prevê uma definição política. Por exemplo, um debate político que surgiu na Casa: no Nordeste o Governo tem o Porto de Suape, em Pernambuco, mas de repente, por uma ação política do Governo do Ceará, do Sr. Tasso Jereissati, do PSDB, resolve abrir uma outra via de ligação internacional, que é o Porto de Pecem. Ao definir o Porto de Pecem como uma das prioridades, um dos objetivos específicos, isso parte de uma definição política, e a participação do Congresso Nacional nisso fica totalmente limitada.

Há várias outras inconseqüências no anexo. Uma, gritante: a questão do Proger urbano e rural. Há uma previsão de atendimento no Proger urbano e rural, somando os dois, de 53 mil novos empregos a serem gerados. O Presidente Fernando Henrique Cardoso declarou que pretende, no ano de 1996, gerar 87 mil empregos através desses dois programas. Ou V.Sas estão imaginando que será necessário gerar menos empregos em 1997, por isso que diminuíram; ou então o dado não tem conseqüência. E outras na questão das unidades, na questão da definição orçamentária a partir do anexo.

Nós, na Comissão de Orçamentos, não aceitamos a concepção do anexo, retiramos os objetivos específicos, porque na concepção de pré-orçamentos ela só poderia ser realizada se houvesse na LDO um espaço para o debate efetivo disso, mas isso só existe na elaboração do Orçamento e não na LDO.

Se tivéssemos uma concepção de elaboração orçamentária no sentido de que a LDO fosse enviada no começo do ano, de que passasse pelas Comissões específicas da Casa, de que se analisasse as obras do anexo e de que Orçamento seria apenas a conclusão desse processo, mas não é essa a dinâmica da Casa. O que se discute mesmo em termos de elaboração orçamentária de prioridade é na elaboração da Lei Orçamentária e não na elaboração da LDO.

Por último, Sr. Presidente – desculpe, estou falando muito, mas só estamos nós três aqui, além das pessoas que estão assistindo, é lógico –, o que me chama a atenção, para encerrar, é mais uma questão de conteúdo sobre o problema da elaboração orçamentária.

O Orçamento reflete, em cada momento, o Estado. Quando havia a concepção antiga de Lei de Meios, era um tipo de Estado, quando havia o Esta-

do do segundo PND, por exemplo. O Orçamento muda de função. São os grandes programas. O Estado brasileiro está se alterando também agora. Estamos criando um novo Estado que não tem mais a função de investidor, de ser o ordenador do processo econômico, mas, dentro da concepção do Governo, um Estado regulador.

Esta é uma questão importante: como, concretamente, essa nova concepção de Estado vai afetar o processo de elaboração orçamentária? Já está afetando. Esta nova concepção de Estado que prevê esse engate externo através desses financiamentos esvazia o papel da Comissão de Orçamento e o papel do Congresso Nacional na elaboração orçamentária. Nessa nova concepção de Estado, através das concessões – e o Senador Waldeck Ornelas foi muito preciso nisso – perguntei outro dia ao Secretário de Controle quem fiscaliza as concessões, como é o processo de fiscalização das concessões. Hoje, o *filet mignon* do sistema rodoviário será transferido para concessionárias, que vão representar, no máximo, depois de todas as concessões realizadas, algo em torno de 10% do sistema rodoviário, mas é o *filet mignon*. Quem vai fiscalizar a ponte Rio Niterói, a BR-040 no trecho Juiz de Fora/Rio de Janeiro, a Rio/São Paulo? As empreiteiras não querem mais fazer as obras, elas é que estão conquistando essas concessões. A Andrade Gutierrez conseguiu a Rio/São Paulo etc.

Como é que vamos controlar esse processo de concessões? Como vamos fiscalizar as concessões? Quem, a nível público, fará isso? É o Tribunal de Contas quem vai fazer essa fiscalização? É a Secretária de Controle? É uma questão de esclarecimento e se relaciona com esse novo Estado. O Orçamento não se vai relacionar com essas concessões, e processo de arrecadação e a valorização financeira dessas concessões é muito grande. E são concessões de serviços públicos. Se pensarmos que a televisão também é concessão pública e o descontrole é total, o retorno para o Estado é praticamente zero, ficaremos preocupados. Eu fico. Acho que isso se insere dentro dessa nova concepção de Estado.

São essas as cinco questões que quero salientar. Estou aqui é querendo debater mesmo, querendo conversar, discutir, para que possamos enfrentar com seriedade a tarefa a que nos propusemos e que a Comissão nos delegou.

Muito obrigado.

O SR SENADOR WALDECK ORNELAS – O problema nas concessões envolve, de um lado, uma receita, que é o pagamento da concessão, mas, de

outro, a substituição do Estado pelos concessionários que terão de realizar investimentos. É uma extensão do Orçamento fiscal.

O SR. COORDENADOR (DEPUTADO FERNANDO DINIZ) – Com a palavra o Dr. Mauro Marcondes. Logo após, passaremos a palavra para o Dr. Eraldo da Costa Reis.

O SR. MAURO MARCONDES – Como sempre, o Deputado Sérgio Miranda tem perguntas bastantes substantivas. Vou tentar respondê-las dentro da minha limitação pessoal. Estamos aqui para tentar encontrar um caminho positivo para todos, pensando no desenvolvimento do nosso País.

Quanto à relação entre os Poderes, tem toda a razão V. Ex^a. O último ponto que mencionei, na primeira fase da exposição, foi sobre como podemos fazer de fato a discussão do Plano Plurianual dentro do Legislativo. Como V. Ex^a mencionou, esse Plano Plurianual tem uma concepção política, tem por trás uma posição de como o Governo quer atuar nos próximos anos, está ali dentro. Acredito que – e não vou defender o plano no sentido da defesa do plano corporativo –, com todos os efeitos que porventura tenha o plano, e alguns foram salientados por V. Ex^a, ele de fato coloca a questão de plano no seu devido lugar. Ele é uma peça política no sentido de orientar a ação e os investimentos do Governo. O plano mostra claramente o que é prioritário e o que não é. Quando coloca a hidrovía do Rio Madeira e não coloco a recuperação BR 319, que está seguindo paralelamente, estou fazendo uma opção – e o plano acho que é isso – pela hidrovía e não pela rodovia, nesse caso específico. Assim, poderemos ver várias questões do plano.

Só vejo duas saídas. Uma é o plano não ter força de lei, que foi uma alternativa que mostrei. Na realidade, é uma demonstração do Poder Executivo de como quer seguir, de como vai mandar a sua peça orçamentária e vai seguir aquele **guide line** que colocou no plano. Essa é uma saída. Então, o plano não teria força de lei, não seria mandatário no sentido de o Poder Legislativo ter de seguir o plano, mas o Poder Legislativo e a sociedade já saberiam de antemão quais as linhas que o Governo seguiria e como ele trataria o seu Orçamento. Essa é uma opção.

A outra opção é, em sendo lei, em tendo força de lei – e acho que para ser plano tem de se manter essas características de opção política mesmo, eu quero a hidrovía e não quero a rodovia. Acho que tem de ser assim. Essa é a minha opinião –, não pode ser algo genérico, frouxo, senão também não

ajuda. Sendo assim, a discussão no Parlamento tem de ser diferente, tem de ser muito mais profunda. Temos de repensar na lei, em como é que se daria essa discussão, os prazos para essa discussão, incorporar as Comissões Permanentes nessa discussão. É muito complicado. Não é algo simples. Sei que não é simples. Além disso os prazos são muito curtos.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – Sr. Presidente, V. Ex^a me permite?

Acho que V. S^a tem toda a razão. Mesmo em relação a este ano, tentei estudar o plano, mas me senti, sinceramente, incompetente para definir opções macro. Por que o eixo de integração lá no Nordeste vai ser a Transnordestina? Não aceito isso. Qual a minha alternativa? E quais os elementos que eu teria para fazer uma emenda e dizer: "A alternativa não é a Transnordestina, seria uma continuação da BR 101 pelo litoral. Eu não me sentiria competente para fazer isso. Posso até criticar uma opção, mas acho que o Congresso não teria condições de fazer outro plano. O plano foi discutido aqui de uma forma bastante superficial. Eu, quando estudei o plano, preocupei-me muito mais em analisar o cenário macroeconômico do plano do que propriamente as opções. Apenas protestei porque esqueceram Minas Gerais, no que se refere à turismo. Mas creio que a intervenção de V. S^a é importante para o nosso debate, para o Relator. Como vamos tratar essa peça? Ou então vamos discutir durante um ano nas Comissões. Acho que a Comissão de Transportes tem condições de dar uma contribuição clara sobre as opções de transportes e de fazer o confronto político com o Governo, no sentido do debate, de novas opções. Acredito que é muito preciso e é uma contribuição para o debate que pode até implicar alterações constitucionais, porque hoje, pela Constituição, o PPA é lei.

O SR. MAURO MARCONDES – Sem dúvida. Acho que esse é o ponto central de toda nossa discussão, porque de fato o Parlamentar, como V. Ex^a mencionou agora não tem condições de examinar o plano como plano. O Governo todo se mobilizou para fazer o plano. Trezentos técnicos discutiram o porquê de tudo, os pontos fundamentais. O pessoal do setor de energia dava palpites no setor de transportes. Houve toda uma lógica de operar o plano. É claro que sem perder a dimensão política, como V. Ex^a mencionou. Acho que esta é a questão relevante. Em plano, o processo de discussão e amadurecimento das questões é fundamental. Realmente, isso tem que ser pensado: se vai querer que a lei do PPA

determine, através da LDO, o Orçamento e sinalize, indique a área de concessões, tem de ser mudado o processo e se pensar num processo que dê resultado, com uma agravante, que é o buraco negro da LDO, do primeiro ano do plano ser feita antes de o plano ficar pronto. Mais do que isso: o Orçamento do mesmo ano está sendo feito concomitantemente com o plano. Isso embaralha ainda mais. Então, V. Ex^{as} estão com uma batata quente muito grande nas mãos.

O SR. SENADOR WALDECK ORNELAS – O Deputado Sérgio Miranda vai terminar propondo o Parlamentarismo para viabilizar o planejamento, porque, ao aprovar o gabinete, estaria aprovando o plano.

O SR. MAURO MARCONDES – Essa questão, Deputado, acho que é a central para nossa discussão, como trabalharíamos.

Com relação ao cenário. Eu, de fato, acredito que a questão do cenário foi muito importante. Até mencionei que o meu grande trabalho na elaboração do plano foi conseguir conciliar as demandas com a disponibilidade fiscal prevista de recursos fiscais, de recursos externos, de recursos do setor privado imaginados no plano.

Não acredito que o plano esteja comprometido pelo primeiro ano de sua execução. Também resisto muito a mudar, a fazer reavaliações do PPA anual e explicarei a V. Ex^{as} se perdemos de vista o plano como orientador da nossa ação, se a cada ano ele é modificado, acaba perdendo esse papel. Eu, por exemplo, perco a força de correr atrás, porque acho que o importante no plano é que ele tem que ser... A administração pública em geral é muito centrípeta, ou seja, ele tende a se expandir, a querer atender a tudo, a querer fazer muito. No Planejamento, temos de ser centrífugos, temos de puxar para dentro, tem que haver seletividade, tem que estabelecer prioridades. No acompanhamento do plano, temos de correr atrás daqueles projetos. Quanto mais conformado o plano dentro de um horizonte fiscal e de um cenário macroeconômico razoável, podemos ter um conjunto de projetos e programas melhor definidos. Quando muda o cenário, de fato V. Ex^a tem razão, perdemos um pedaço nesse caminho. Não diria que devemos reavaliar o plano todo ano, porque senão você perde a vontade de correr atrás, você tem uma **guideline**, tem uma diretriz para ir atrás, para perseguir, porque esse projeto está no plano, temos de perseguir.

A questão do financiamento externo é mais complexa. Acho que estamos vivendo – e tem a ver com a última pergunta também – um momento de

transição, um momento de mudança do Estado, um momento em que os orçamentos, na realidade, refletem uma situação bastante complexa da administração pública, em que se tem uma rigidez muito grande de determinadas rubricas, tipo pessoal, Previdência, juros etc. e isso está esmagando a capacidade de investir. E mesmo que você diminua essa capacidade de investir, de fazer programas, o que acontece é que também diminui a flexibilidade e a possibilidade de interferência do Poder Legislativo sobre esse conjunto.

Acho que isso é conjuntural. Por estar passando por um momento de transição, em que se está mudando o Estado, em que está se tentando manter um ajuste fiscal por conta da estabilização, devemos perder de vista a importância do financiamento externo.

Acredito que melhoramos muito na relação com os organismos internacionais. Fui Secretário de Assuntos Internacionais e posso dizer a V. Ex^{as} que temos melhorado muito a capacidade de não permitir que os organismos interfiram em demasia em determinado programa ou ação. Quanto mais fortalecermos nosso Estado, ou seja, a capacidade de discussão da administração pública com eles, melhor. Até mandar a V. Ex^{as} artigos que escrevi há alguns anos, na época em que estava lá na secretaria, no Governo passado, do ex-Presidente Itamar Franco. O Senador Waldeck e eu conversávamos muito sobre isso. Não acho que seja uma interferência. O nosso grande problema é estrutural, é não ter sistema de financiamento interno, de financiamento de longo prazo estruturado no País. Este é um ponto central no qual, acho, temos de caminhar. Há a questão dos fundos de pensão, das seguradoras, instituições que têm capacidade de olhar o horizonte a longo prazo, de ter retomo a longo prazo e, por isso, podem financiar o investimento, tanto o privado quando o público.

Temos, hoje, essa amarração na área de organismos internacionais. Por quê? Porque de fato encontramos prazos de quinze, vinte anos para pagar essa dívida. O que nos está penalizando muito é o estoque de projetos que tivemos no passado e que hoje faz com que haja um desbalanceamento muito grande.

Se os projetos não são bons – e não sei qual seria a capacidade de o Poder Legislativo interferir no processo –, deveria ser cortada a contrapartida. Agora, sabendo que vai detonar aquele projeto, ou seja, por exemplo, o projeto de educação do Nordeste, se se cortar a contrapartida, detona. Se o pro-

jeto é bom, se o programa é bom, ele tem de ser estimulado, porque tem de 50 a 60% do **funding** já equacionado.

Então, essas coisas não podem ser vistas de uma forma linear, tem de ser pensadas formas de como fazer isso. Não sei se na própria legislação de que estamos tratando hoje poderia ter algo.

O SR. SENADOR WALDECK ORNELAS – Há dois aspectos envolvidos nessa questão do financiamento externo. De um lado, há a preocupação de enrijecimento do Orçamento. Quer dizer, uma situação de constrangimento fiscal que estamos vivendo hoje, temos o enrijecimento do Orçamento em face da necessidade de contrapartida.

O segundo aspecto é a apreciação do Congresso Nacional Compreendo perfeitamente a preocupação do Deputado Sérgio Miranda. Embora esses projetos não transitem pela Câmara dos Deputados, a contratação deles depende de uma resolução prévia do Senado Federal. É um dos itens que constitui competência privativa do Senado Federal. De modo que a Câmara Alta analisa esses projetos e, em síntese, dá a última palavra sobre se eles devem ou não ser contratados.

De resto, gostaria de fazer um depoimento sobre a minha experiência como Secretário de Planejamento de Estado. Na verdade, uma grande parte de exigência, de melhoria gerencial por parte dos organismos federais, multilaterais, esse acompanhamento que fazem dos projetos, ajuda muito a melhorar o nível gerencial dos segmentos financiados dos setores, no caso, os órgãos executores desses projetos.

Vejo nisso uma contribuição positiva, intangível, mas extremamente favorável ao aperfeiçoamento da máquina estatal.

Quero aproveitar esta intervenção para pedir permissão – terei de me afastar por causa da Ordem do Dia no Senado e terei de falar em seguida – ao Deputado Sérgio Miranda para funcionar como Relator remanescente desta reunião.

Muito obrigado.

O SR. MAURO MARCONDES – De fato, Deputado, até poderíamos eventualmente conversar um pouco mais depois sobre isso, até para transmitir um pouco minha experiência nessa área. Acho que avançamos. E o aspecto conjuntural de enrijecimento do Orçamento, de fato, é uma verdade, mas tenho certeza de que é conjuntural. Temos de abrir espaço para investimento nos orçamentos.

Com relação à LDO, em primeiro lugar, não podemos perder de vista o seguinte. As equipes da SOF e a SPA, pelo que eu saiba, há muito tempo não conseguiam conversar. E, pela primeira vez, a equipe da SOF e equipe da SPA estão trabalhando em conjunto, pensando em conjunto, seja no DPI, seja na elaboração da LDO, seja em todas as discussões, seja no Comitê de Investimentos que estamos criando agora. Nunca houve, a bem da verdade, um estreitamento de relações entre a SOF, a Secretaria de Orçamento e o planejamento, o plano.

Então, de fato, há muitas imprecisões. Temos de melhorar. Esse foi o primeiro anexo que fizemos com base. Foi uma discussão ferrenha com a SOF. Mais houve algo muito positivo, que foi começarmos a aprimorar um pouco mais as metas físicas. Por quê? O que vem de meta física no Orçamento é uma mistura de meta meio, meta fim. É importante sentarmos juntos, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento, olhando para o PPA e discutindo: "poxa, mas esta meta aqui não está boa, não é isso". Mais isso é um processo. Também não podemos discutir LDO na bucha, como discutimos. Tem de ser um processo. mais longo de discussão da LDO. E aí volta a questão dos poderes, que é: se mudarmos o sistema de pensar, de examinar o plano dentro do Congresso, isso se refletirá imediatamente também na forma como se examina a LDO. Se encontrarmos uma engenharia que possa examinar, se o Congresso de fato discutir o projeto, fica muito mais fácil a elaboração, a discussão da LDO. Temos de aprimorá-la do nosso lado, e o Congresso também, nesse sistema, que é algo difícil, que é o nicho mais complicado desta nossa discussão de como vamos avançar. E aí, sim, poderia haver coisas mais compatíveis. Poderia haver sim objetivos específicos, porque, se a discussão do PPA se desse em outras bases dentro do Congresso, o Congresso teria mais tranquilidade, mais facilidade para discutir a LDO.

E, por último, com relação à nossa última questão relativa ao Estado – não sou a pessoa mais indicada, porque não tenho operado essa dimensão – gostaria de dizer que, em primeiro lugar, precisamos fortalecer o Estado. O fato de o Estado estar saindo de determinadas áreas não significa que esteja acabando não, ao contrário. Ou se fortalece o Estado ou vai ser a zorra. Por quê? Porque o Estado precisa exercer o seu papel de regulador, de fiscalizador. E aí temos que discutir com muita clarividência, no sentido mais amplo possível, como serão esses órgãos reguladores setoriais. Como é isso, sem ser

algo corporativo, no sentido de, na realidade, ter uma visão muito afunilada. Mas como é que serão esses órgãos, que terão o poder concedente, regulador e fiscalizador? Acho que é a discussão relevante. Inclusive, muitas das questões apontadas no plano dependem hoje crucialmente da questão da regulação, da questão desse novo marco regulador e dessa área dos órgãos mesmo, de como o poder concedente vai fiscalizar isso.

E, mais do que isso, não posso avançar numa questão que está subjacente, de que foi a perda de poder, do Parlamento, na medida em que determinadas áreas não transitam mais pelo Orçamento. Peço a V. Ex^a para me perdoar, mas não estou tendo a capacidade de relacionar nesse sentido.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Agradeço ao Dr. Mauro Marcondes a participação e convido-o para continuar, se puder, se não tiver problema de tempo, a participar da reunião para ouvir a exposição do Dr. Eraldo da Costa Reis, Presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, para quem passo a palavra.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – Quero agradecer ao Senador Waldeck Ornelas o convite ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal para poder vir dar sua colaboração a esta Subcomissão de Orçamento, que estuda, inclusive, o anteprojeto de lei que provavelmente revogará a LEI nº 4.320, que está em vigor. Gostaria também de agradecer ao Presidente da Mesa, Deputado Fernando Diniz, a oportunidade de poder colaborar com esta Subcomissão.

Vou ater-me exclusivamente ao anteprojeto de lei que, no Conselho Federal de Contabilidade, estruturamos para a revogação da Lei nº 4.320.

Em primeiro lugar, o que nos preocupou bastante foram dois artigos da Constituição, imediatamente após a sua edição. Ou seja, o art. 165, com os seus parágrafos e incisos, e o art. 74, também com seus parágrafos e incisos. São dois artigos da maior importância e que trouxeram, sem dúvida alguma, conceitos novos de planejamento e de controle.

No âmbito do planejamento, a Constituição introduziu dois instrumentos novos. O Plano Plurianual e a LDO, ou seja, a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Conquanto a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, já trazia no seu contexto uma determinação no sentido de se elaborar um plano plurianual dito para as despesas de capital, que não tinha, sem dúvida alguma, o sentido que tem hoje o Plano Plurianual.

Posteriormente, na Constituição de 1967, o Plano Plurianual foi substituído por um novo instru-

mento de planejamento muito amplo, mas que lamentavelmente não foi, em hipótese alguma, absorvido pelas unidades da federação, principalmente no âmbito dos Municípios. Foi o Orçamento Plurianual de Investimento, que veio ser substituído agora pelo Plano Plurianual.

Portanto, tivemos aí dois instrumentos anteriores ao Plano Plurianual, ou seja, o Plano de Despesa de Capital, exigido pela Lei nº 4.320, quando da sua edição. Imediatamente, em 1967, o Orçamento Plurianual de Investimentos, e agora o Plano Plurianual, cujo conteúdo está explicitando no § 1º do art. 165 da Constituição. Evidentemente, são leis de incitativa do Poder Executivo.

O instrumento mais novo, sem dúvida alguma, é das Diretrizes Orçamentárias, que é um instrumento cujo conteúdo, também explicitando na Constituição, no § 2º do art. 165, determina que ali se contenham as ações que vão orientar a elaboração do Orçamento, E uma crítica que vai aqui é no sentido de que as Lei de Diretrizes Orçamentárias que hoje se elaboram, em todas as esferas de Governo, estão extrapolando aquilo que a própria Constituição determina.

Na verdade, Diretrizes Orçamentárias são cursos de ação, são direções que a Administração deve seguir na elaboração do seu Orçamento, e não na execução. As Diretrizes têm pecado exatamente por isso. Eles têm introduzido dispositivos que extrapolam a sua competência. E no anteprojeto de lei que elaboramos aqui no Conselho Federal de Contabilidade cingimo-nos exclusivamente àquilo que está determinado na Constituição. Ou seja, as diretrizes existem no sentido de elaborar o Orçamento.

Uma outra concepção de Orçamento, também estruturada no art. 165, no seu § 5º, é o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade e o orçamento de investimentos. NO anteprojeto de lei, procuramos absorver todas essas modificações que a própria Constituição estabelece, evidentemente, porque a Lei nº 4.320, conquanto tenha sido acolhida pela Constituição, no seu conteúdo não traz, em hipótese alguma, esses instrumentos. Daí a sua limitação para os dias de hoje. Sem dúvida alguma, a Lei nº 4.320 tem a sua importância, porque trouxe novos conceitos, como o orçamento-programa, e, no contexto do orçamento-programa, um instrumento de geração de informação. Aí também tive a honra de colaborar, com a introdução da Classificação Funcional Programática, juntamente com o professor Teixeira Machado Júnior.

A classificação veio, sem dúvida alguma, melhorar a informação orçamentária, porque, quando a

Lei nº 4.320 foi editada, trouxe no qual se distinguem, se evidenciavam as funções governamentais. Mas era uma classificação bastante rígida, que não permitia, em hipótese alguma, que as administrações tivessem facilidade na sua utilização. A Classificação Funcional Programática veio facilitar a introdução de dois conceitos, o conceito da tipicidade e o conceito da atipicidade. Daí por que melhorou sensivelmente a informação orçamentária, evidentemente, a par da elaboração do Orçamento.

A outra preocupação que nos levou a elaborar o anteprojeto de lei foi o conteúdo do art. 74 da Constituição, que trouxe três conceitos – novos também. Então, temos de um lado o art. 165, com conceitos novos de planejamento; e de outro lado o art. 74 da Constituição, que também trouxe conceitos novos de controle interno integrado.

Agora há pouco estava ouvindo o Deputado perguntando sobre as concessões. Lógico é uma preocupação bastante antiga, mas o Poder Público não voltou ainda os seus olhos para a importância que devem ter essas concessões. Ou, melhor dizendo, a fiscalização, o controle sobre as concessionárias. Agora há pouco, comentando com o Deputado Fernando Diniz, apontei a possibilidade de o Poder Legislativo, em todas as esferas de Governo, seja da União, do Estado, do Município, participar do controle dessas concessões. O próprio art. 74, em seu § 1º, inciso II, já estabelece os princípios:

"... comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado"

Podemos ampliar o conceito de recurso público porque o serviço concedido é nada mais nada menos que um recurso. E o Poder Legislativo pode, com seu sistema de controle interno, exercer o seu controle, a sua fiscalização. Não apenas por intermédio do Tribunal de Contas da União, mas do seu próprio sistema de controle interno.

É evidente que no anteprojeto de lei que se elaborou não contemplamos em hipótese esse tipo de problema. Na época da sua elaboração, por volta de 1992, a Lei de Concessões ainda não havia sido editada. É um problema que neste momento me preocupa e que amanhã mesmo, no Conselho Federal, na discussão desse anteprojeto, vou tratar de introduzir como é que os Poderes, não somente o Executivo mas também o Legislativo, poderão exer-

cer o seu controle sobre as concessões e, logicamente, sobre as concessionárias.

Nesse anteprojeto de lei procuramos, além de absorver esse conceitos introduzidos pela Constituição da República, melhorar alguns conceitos introduzidos pela Lei nº 4.320 e que realmente têm trazido certos problemas para a Administração pública. Procuramos, por exemplo, melhorar o conceito de empenho. Na realidade, a Lei nº 4.320 não é muito clara com relação ao empenho. Agora há pouco, na projeção do BPI, utilizou-se a expressão "controle financeiro". Fico contente quando a União está preocupada em introduzir no seu sistema de controle interno a chamada contabilidade gerencial, que possibilita informações de caráter gerencial e de caráter financeiro. Mas a expressão financeira deve ser tomada no sentido restrito e não no sentido amplo. Tem que ser tomada no sentido de movimento de caixa, pura e simplesmente movimento de caixa. E o controle gerencial se faz a base de custo.

Outra preocupação é com relação à informação de caráter financeiro com base em empenhos procedidos sobre as dotações. Os empenhos nada mais são do que provisões orçamentárias. Não são, em hipótese alguma, pelo menos num primeiro tempo, uma obrigação de pagamento enquanto não se concretizar o implemento de condição. Esse tipo de preocupação introduzimos nesse anteprojeto de lei. Procuramos definir melhor o que é realmente empenho. Outra preocupação introduzida nesse anteprojeto para melhorá-lo foi a questão das chamadas alterações orçamentárias. A Lei nº 4.320 contempla apenas os chamados créditos adicionais. A Constituição da República introduziu novo conceito de alteração orçamentária, pelo remanejamento, transposições transferências de recursos de uma dotação para outra, de um órgão para outro órgão. Isso está explicitado na Constituição como alteração orçamentária. E a lei nº 4.320, evidentemente, não poderia, em hipótese alguma, contemplar. Se bem todas as Constituições anteriores mencionassem sempre a expressão estorno de verba, a proibição do estorno de verba. Na verdade, essas alterações não podem, em hipótese alguma, ser concretizadas senão por autorização em lei específica. E não na Lei Orçamentária, como se vem procedendo atualmente, confundido-se remanejamentos, transposições ou transferências com créditos suplementares, que são completamente diferentes.

Com relação à informação propriamente dita, uma preocupação nossa foi com a contabilidade. O Orçamento vem sendo tratado, desde o regulamento

do Código de Contabilidade Pública, prioritariamente. O Código de Contabilidade Pública data de 1922, tendo sido revogado há dez anos, em 1986, vigorando, portanto, exclusivamente, a Lei nº 4.320. A contabilidade, na verdade, nunca foi tratada como um assunto da maior importância. Abrimos um capítulo dedicado à contabilidade no sentido de transformá-la num instrumento que possibilite informações de caráter gerencial, de caráter financeiro, de caráter orçamentário, pura e simplesmente orçamento, e de acompanhamento patrimonial. Significando que a contabilidade deve assumir um papel da maior importância na administração pública.

Na verdade, as demonstrações que compreendem as prestações de contas que o Executivo encaminha ao Legislativo para poder ser julgado não traduzem informações com precisão, com clareza. Por isso mesmo tentamos, por intermédio desse anteprojeto de lei, melhorar a qualidade da informação contábil, até introduzindo algumas demonstrações que são utilizadas pelas empresas, tais como demonstração de origens de aplicações de recursos, até mesmo uma demonstração de resultado no sentido vertical para se poder fazer uma avaliação de caráter gerencial. Identificando correlações de receita com despesa, ou apenas a receita sem ter essa correlação com a despesa. A demonstração de resultado no sentido vertical permite, sem dúvida alguma, uma avaliação de caráter gerencial, além de permitir a avaliação de caráter financeiro.

No âmbito dos Municípios procuramos fazer com que se atenham realmente à lei.

Não procuramos introduzir o orçamento simplificado. Tivemos uma experiência bastante amarga quando se introduziu o chamado orçamento simplificado aqui no Brasil na década de 80. Muitas informações se perderam. Hoje, por exemplo, se procuramos fazer uma avaliação do desempenho dos pequenos Municípios no âmbito da Administração como um todo, na função Educação, na função Saúde, ficaremos sem nenhuma informação que nos possibilite fazer essa avaliação de desempenho. Isso em razão do chamado orçamento simplificado, que apenas evidenciava os insumos que eram destinados à execução de projetos e atividades nas mais variadas áreas de responsabilidade de atuação. Dai por que procuramos esquecer o chamado orçamento simplificado.

É evidente que os municípios sentem alguma dificuldade em razão da falta de elementos capacitados não apenas para elaborar o Orçamento em si, mas também para elaborar os Planos Plurianuais e

até as diretrizes orçamentárias. Gostaríamos que, em relação aos Municípios, os Planos Plurianuais não fossem obrigatórios nem a lei de Diretrizes Orçamentária, melhor dizendo, para Municípios com população igual ou superior a 70 mil habitantes. Esses Municípios não têm capacidade técnica, financeira para elaborar Plano Plurianual e nem diretrizes orçamentárias. Mas podem, sem dúvida alguma, elaborar seus respectivos orçamentos sem nenhuma dificuldade. É evidente que o orçamento é, e concordo plenamente com que disse o Deputado aqui, percebi bem, é algo que defendo sempre, o orçamento é muito mais operacional do que propriamente uma Lei de Meios. Já foi Lei de Meios, hoje é o orçamento operacional, ou seja, é o orçamento materializador das ações governamentais. Ações essas que estão explicitadas não apenas no Plano Plurianual mas também estabelecidas como prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Introduzimos também no anteprojeto de lei dois assuntos que nos preocupavam bastante. O primeiro assunto, com relação à institucionalização de uma Câmara Nacional de Orçamento, de Contabilidade e de Finanças Públicas.

Por que isso? Para se ter a oportunidade de trazer aperfeiçoamento à lei. Como é que se constituiria essa Câmara? Com representantes da União, dos Estados e dos Municípios, evidentemente Municípios da Capital. Isso tem o sentido de evitar que certos órgãos estabeleçam normas que são mais importantes para eles do que para os demais. É o que vem acontecendo desde a década de 70, quando órgão da União estabeleceram classificações de despesas, estabeleceram classificações de receitas sem consultar as demais esferas governamentais se aquelas classificações eram realmente de utilidade para os Estados e até para os Municípios. Isso dificulta enormemente a geração da informação. Dai por que introduzir-se no anteprojeto de lei essa Câmara no sentido de que qualquer mudança, qualquer modificação na lei seja por ela estudada e encaminhada ao Congresso. Essa Câmara teria a obrigação de encaminhar ao Congresso as propostas de mudança que a lei deveria sofrer. Logicamente, mudanças no sentido de aperfeiçoá-la.

Outra preocupação nos motivou a introduzir dispositivos no anteprojeto de lei, compelindo as universidades a estabelecer como disciplina obrigatória o estudo das finanças públicas do orçamento público e da e da contabilidade. Por que isso? Por que existe na Constituição da República um dispositivo obrigando os municípios a colocarem à disposição da ci-

dadania a sua prestação de contas. E a nossa população de contas. E a nossa população não está preparada para fiscalizar os atos do Poder Público. A lei viria, sem dúvida alguma, contribuir para que o cidadão se interessasse pelas cousas do Estado, estudando finanças governamentais, o orçamento público e a contabilidade. Foi uma preocupação nossa. Isso porque as universidades hoje tendem a retirar do seu currículo essas disciplinas como obrigatórias. E vejo nisso um perigo muito grande para os nossos alunos, que vão deixar de estudar finanças governamentais, contabilidade pública e o orçamento público. Isso viria colaborar para o seu desenvolvimento como cidadão.

Não quero tomar mais o tempo dos senhores. Estou à disposição para responder a alguma pergunta, elucidar alguma dúvida com relação ao anteprojeto de lei que está sendo apresentado.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Pergunto ao Prof. Eraldo sobre o conceito da figuras de empenho. Todas as observações de V.Sa. são importantes, não tenho dúvida, mas essa me preocupa porque para o Parlamento é muito importante que se tenha clareza daquilo que é efetivo e daquilo que não é. Para nós a figura da rubrica orçamentária é autorizativa, sem dúvida nenhuma, faz parte da lei, embora desejasse que fosse determinativa, mas é autorizativa. O conceito de empenho, a meu ver, deveria ser – e o é – uma autorização antecipada para a produção de algum serviço. Não posso entender que o empenho não seja uma obrigatoriedade do serviço. Caso contrário, qual a segurança daqueles que trabalham para o Governo? Qual segurança teriam se ficassem apenas esperando a confirmação da autorização no financeiro? Para mim a figura do empenho seria a saída da forma autorizativa para a forma determinativa. E parece que, se escutei bem, V.Sa., no anteprojeto de lei coloca a figura de empenho numa posição autorizativa e não determinativa. É um ponto relevante e gostaria de saber de V.Sa. se é esse o pensamento, se estou errado, vamos debatê-lo.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – A definição do empenho vem desde o regulamento do Código de Contabilidade Pública de 1922, como ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não do implemento de condição. O que significa isso? Significa que o empenho só tem valor jurídico após o cumprimento do implemento de condição, pura e simplesmente. Implemento de condição significa a concretização de uma condição estabelecida no contrato.

Uma vez cumprido o implemento de condição é quando o empenho se transforma num instrumento jurídico. E aí evidencia de um lado a obrigação passiva do Estado, a obrigação de pagamento, logicamente com o direito às pessoas que cumpriram o implemento de condição. Quer dizer, quando se executa uma despesa o que nos importa naquele instante é a determinação da autoridade competente para a execução daquela despesa. Na verdade é uma obrigação do Estado. O Estado está cumprindo aquela obrigação que está explicitada no chamado Orçamento da Despesa.

E com essa determinação pela autoridade competente inicia-se a execução do Orçamento da Despesa com o empenho. Só que naquele instante o empenho é apenas um instrumento de controle orçamentário. Não é um instrumento de controle jurídico. Só é instrumento de controle jurídico a partir do momento em que o contrato está plenamente executado. É isso que a Lei nº 4.320 determina. É ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não do implemento de condição.

Ora, quais são os atos que não dependem do implemento de condição? Todos aqueles que são determinados por lei, todas as obrigações criadas por lei. Essas obrigações evidentemente não dependem de implemento de condição. Mas as obrigações decorrentes de contrato, convênio, todas elas dependem da concretização do implemento de condição. É aí que nasce a força jurídica do empenho. O que nós procuramos colocar aqui é o empenho como um instrumento de controle do Orçamento e como um instrumento de ligação entre o Orçamento e o fluxo de caixa.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Mas há uma diferença aí, porque, muitas vezes, mesmo uma parte cumprindo o seu dever naquilo que foi contratado, o Poder Executivo pode simplesmente cancelar o seu empenho, tirando a legalidade daquilo que foi pactuado. Isso, a meu ver, deve ser assegurado àqueles que prestam serviço e que pactuam com o Estado. Daí o motivo dessa observação de que o empenho tem que ser uma figura legitimada pelas partes contratantes. A partir do momento em que se contratou, deve-se assegurar a parte orçamentária para formalizar um futuro pagamento após o cumprimento das partes. Evitar que o Poder Público possa desfazer esse cumprimento desde que tenha sido cumprida a parte do outro. E isso vem ocorrendo na Administração pública.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – O que estamos procurando mostrar é que o empenho, além de instrumento de controle do Orçamento, uma vez que o implemento de condição tenha sido cumprido, é o garantidor daquele pagamento.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Está certo, o garantidor, mas a garantia do contrato tem que ser levada a um ponto em que o empenho não possa ser cancelado. Já que ele cumpriu a sua parte no contrato e está sob a condição de receber o financeiro, aportado pelo orçamentário, mas o órgão público simplesmente cancela o orçamentário e ponto final. Cadê a pessoa jurídica e cadê o pagamento? Estou falando isso porque no transcorrer do ano passado tivemos inúmeros casos na Administração pública de coisas já pactuadas, combinadas, realizadas e o órgão simplesmente cancelou essa parte por determinação governamental, não importa por que, simplesmente determinou que aqueles empenhos, mesmo tendo sido cumprida a parte do contratante fossem cancelados e ponto final.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – Na década de 80 apareceu uma resolução do Tesouro, na época Secretaria de Economia e Finanças, em que determinava, por decreto-lei, que todos empenhos não processados até o término do exercício fossem cancelados. Na verdade acontece o seguinte. Há empenhos que se processam durante a execução do orçamento e à medida em que vão sendo executados os contratos os empenhos são considerados processados. Mas chega-se ao final do exercício e o que acontece? O Póde Público para poder aproveitar saldos como um passivo da entidade, quando na realidade não existe passivo algum. Foram aproveitados saldos de dotações que no exercício seguinte seriam cancelados como receitas, conforme dispositivo da Lei nº 4.320, cancelando-se empenhos de exercícios passados transformando-os em receitas para possibilitar o aparecimento de recursos para a abertura de créditos adicionais, suplementares e especiais, recursos esses denominados excesso de arrecadação, quando na realidade não houve receita nenhuma.

Então, apareceu um decreto-lei, se não me falha a memória o de nº 62.115, que determinava o cancelamento desses empenhos para coibir os abusos, acabar com eles. Mas o próprio decreto-lei errou ao dispor que se cancelariam também empenhos de contrato em execução.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Ou convênios particulares publicados.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – Perfeitamente. Errou. O decreto foi revogado em 1986, por-

tanto não vale mais, hipótese alguma, cancelar-se empenho de contratos que estão em franca execução.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – O decreto foi cancelado, mas a eficácia continua.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – Sem dúvida alguma, concordo plenamente.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – E é exatamente sobre isso que eu gostaria que V.Sa. nos orientasse, para que pudéssemos sugerir ao Sr. Relator a inclusão na lei de um dispositivo que assegurasse, para esses casos, quando o empenho fosse autorizado e se realizasse aquilo que tivesse sido pactuado, que ele não pudesse ser cancelado.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – Enquanto o contrato estiver em plena execução.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Ou o convênio autorizado e publicado.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – Perfeitamente, concordo plenamente.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – Eu gostaria de perguntar ao Deputado Sérgio Miranda se quer fazer uso da palavra.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – Apenas agradeço ao nobre convidado pela presença e pela exposição e clara. Ele, sem dúvida, vai deixar sugestões para que a Comissão examine.

Chamo a atenção para alguns aspectos da intervenção. Primeiro, essa idéia de buscarmos na legislação que vai tratar da questão orçamentaria uma simplificação para pequenos e médios Municípios. Tenho tido experiências concretas e informações de que o Município se depara com inúmeras dificuldades para cumprir uma legislação tão rígida, porque ele às vezes tem de pagar o aluguel do juiz, ou do delegado. Isso é uma regra no interior. V. Ex^a que tem conhecimento real dos pequenos Municípios de Minas Gerais, sabe disso. E são certas despesas que financiam o advogado, para ele fazer aquela arumação toda, para poder justificar, prestar contas. Então, essa idéia da busca de uma simplificação é correta. Será bom se pudermos adequar essa necessidade dos pequenos Municípios às normas legais, e não fazermos como se faz hoje, através apenas de formalidades.

Outra idéia bastante interessante do nobre expositor é a de se prover os cidadãos de meios para examinar as contas públicas. Qual a forma de se fazer isso? Através de inclusão não no currículo das

universidades, mas – por que não? – do ginásio ou do segundo grau. Uma coisa mais simplificada, que mostre às pessoas o que é o Orçamento. Vários Deputados não sabem direito o que é o Orçamento, Deputado Fernando Diniz, nem como ele funciona. E há aquela velha expressão: o Orçamento reflete o Estado. Onde está o seu dinheiro, aí está seu coração. A forma como o Governo gasta seu dinheiro refletirá suas opções políticas.

Solicito ao nobre expositor que deixe com a Mesa suas sugestões, para que possamos incluir a proposta da Associação Brasileira de Municípios no exame das outras sugestões para a elaboração dessa legislação complementar.

O SR. ERALDO DA COSTA REIS – Muito obrigado.

O SR. COORDENADOR (Deputado Fernando Diniz) – O Dr. Eraldo já ofereceu a cópia do anteprojeto ao Sr. Relator, Senador Waldeck Ornelas. As notas taquigráficas serão recolhidas e encaminhadas ao Sr. Relator para que S. Ex^a delas faça uso, tirando o melhor proveito possível da explanação que fez o Dr. Eraldo.

Compete a mim agradecer ao Dr. Eraldo a participação, ao Deputado Sérgio Miranda e aos demais assessores que aqui estão.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a reunião.

Ata da nona Reunião Ordinária da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, realizada em 14 de Agosto de 1996.

Aos quatorze dias do mês de agosto do ano de mil novecentos e noventa e seis, às onze horas, reuniu-se a Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, no plenário número dois do Anexo II da Câmara dos Deputados, sob a Presidência do seu Titular, Deputado Samey Filho. Compareceram à reunião os membros titulares, Deputados Aécio Neves, Albérico Cordeiro, Albérico Filho, Álvaro Gaudêncio Neto, Antônio do Valle, Armando Abílio, B. Sá, Basílio Villani, Chico Vigilante, Edson Queiroz, Felipe Mendes, Fernando Diniz, Fernando Torres, Hélio Rosas, João Coser, João Fassarella, João Leão, Jonas Pinheiro, Jovair Arantes, Júlio César, Laura Cameiro, Leonel Pavan, Leur Lomanto, Márcio Reinaldo Moreira, Maurício Najar, Nan Souza, Nestor Duarte, Osvaldo Coelho, Paulo Gouvêa, Pedro Novais, Philemon Rodrigues, Ricardo Izar, Roberto Balestra, Sandro Mabel, Saraiva Felipe, Samey Filho, Sérgio Guerra e Sérgio Miranda, Senadores Bello Parga, Carlos Bezerra, Casildo Maldaner, Edison Lobão, Eduardo Suplicy, Emília Fernandes, Lúcio Alcântara, Lúcio Coelho, Nabor Júnior, Romeu

Tuma e Waldeck Ornelas; os membros suplentes, Deputados Ana Júlia, Maria Valadão, Mário Negromonte e Paulo Cordeiro; e o Senador Romero Jucá Registrou-se o comparecimento do Parlamentar não-membro, Deputado Aracely de Paula. Foi registrada a ausência dos membros titulares, Deputados Aníbal Gomes, Arnon Bezerra, Benedito de Lira, Eujácio Simões, Expedito Júnior, Fernando Lyra, Fétter Júnior, Giovanni Queiroz, Haroldo Sabóia, Ildemar Kussler, João Pizzolatti, Jofran Frejat, José Santana de Vasconcelos, Nair Xavier Lobo, Paulo Rocha, Pedrinho Abrão, Roberto Pessoa, Roberto Rocha, Rodrigues Palma, Ronivon Santiago, Silvio Abreu, Yeda Crusius e Zé Geraldo; e Senadores Antônio Carlos Valadares, Carlos Wilson, Coutinho Jorge, José Bonifácio, Odacir Soares, Ramez Tebet, Renan Calheiros, Ronaldo Cunha Lima e Sebastião Rocha. **Abertura:** O Presidente deu início aos trabalhos, passando à apreciação das Atas das seguintes Reuniões **a)** Extraordinária: Terceira Reunião, realizada em 13/06/96; **b)** Ordinárias: Sexta, Sétima e Oitava Reuniões, realizadas, respectivamente, em 04/07/96, 16/07/96 e 23/07/96. Por solicitação do Deputado Pedro Novais, foi dispensada a leitura das Atas, em virtude da distribuição antecipada da Pauta nº 08/96, da qual são integrantes. Em votação, as Atas em referência foram, **aprovadas** por unanimidade, nas respectivas representações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. **Expediente:** O Presidente acusou o recebimento dos seguintes expedientes: **1)** Ofício nº 699, de 12 de agosto, procedente do Ministério do Planejamento e Orçamento, através do qual encaminha documentação preparada pela Secretaria Especial de Políticas Regionais – SEPRE – e pela Secretaria de Política Urbana – SEPURB – em resposta às questões formuladas no Requerimento de Informações de autoria do Deputado Sérgio Miranda, enviado aquele Ministério a seguir, o Presidente passou às mãos do solicitante a documentação apresentada e comunicou aos presentes que encontrava-se disponível na Secretaria da Comissão. **2)** Ofício nº 172, de 13 de agosto, procedente do Gabinete da Deputada Nair Xavier Lobo, pelo qual informa sua designação como representante da Câmara dos Deputados em missão oficial na Coreia, no período de 01 a 11 de agosto do corrente ano, **Pauta nº 08/96. Ordem do Dia. Item 1:** – Apresentação, discussão e votação da Mensagem nº 21/93-CN, "Do Senhor Presidente da República, encaminhando para exame do Congresso Nacional, as Contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 1992. Relator: Deputado

Paulo Gouvêa. Voto: pela Aprovação das Contas do Presidente da República, referente o período de 01/01/92 a 29/02/92, correspondente á gestão do Sr. Fernando Collor de Mello, conforme projeto de decreto legislativo apresentado; e pela aprovação das Contas do Presidente da República, referente o período de 29/09/92 a 31/12/92, conforme projeto de decreto legislativo apresentado. Em virtude da ausência do Relator naquele momento, o Presidente passou á apreciação do item seguinte da Pauta.

ITEM 2: – Apresentação, discussão e votação do Parecer apresentado ao Projeto de Lei nº 004/96-CN, que "autoriza o Poder Executivo a abrir ao Orçamento Fiscal da União, em favor da Câmara dos Deputados, crédito suplementar no valor de R\$ 8.000.000,00, para os fins que especifica". Relator Deputado Sérgio Miranda. Voto: Favorável, nos termos propostos no Projeto. O Relator fez a apresentação do seu Parecer e, tendo finalizado, a matéria foi colocada em debate não havendo, entretanto, oradores inscritos para discutir, Em votação, o Parecer apresentado ao Projeto de Lei nº 004/96-CN foi **aprovado** por unanimidade, nas respectivas representações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O Deputado João Coser questionou a Presidência acerca da tramitação dos Requerimentos enviados ao Tribunal de Contas da União, através dos quais solicitaram-se diligências aquela Corte de Contas, com relação aos pontos especificados no Relatório do Senador Bello Parga, referente às Contas do Presidente da República de 1994. O Presidente informou que na Reunião anterior foi acusado o recebimento do Aviso nº 390-SGS, procedente do Tribunal de Contas da União, através do qual informava o acolhimento das solicitações formuladas pela Comissão. **Encerramento:** Em virtude do início da Ordem do Dia no Plenário da Câmara dos Deputados, em conformidade com o estabelecido no parágrafo primeiro, do artigo 46, do Regimento da Câmara dos Deputados, o Presidente encerrou os trabalhos, ás onze horas e seis minutos, convocando os Membros para a Décima Reunião Ordinária, a realizar-se no dia 27 de agosto, as 15 horas, e para constar eu **Myrna Lopes Pereira de Oliveira**, Secretária, lavrei a presente Ata, que, após lida, discutida e aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente e encaminhada para publicação no **Diário do Congresso Nacional** – Sessão Conjunta. Os trabalhos foram gravados e, após traduzidos, integrarão esta Ata. Deputado Sarney Filho. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sarney Filho)
– Havendo número regimental, declaro aberta a

Nona Reunião Ordinária da Comissão Mista de Planos e Orçamentos e Fiscalização destinada à apreciação da pauta nº 8/96.

Em discussão as seguintes atas; da terceira reunião extraordinária, realizada em 13 de junho de 1996; sexta reunião ordinária, realizada em 4 de julho de 1996; sétima reunião ordinária, realizada em 16 de julho de 1996, e oitava reunião ordinária, realizada em 23 de julho de 1996.

Essas atas já foram distribuídas anteriormente e o Deputado Pedro Novais pede que sejam votadas em conjunto.

Então, vamos à discussão. (Pausa.)

Não havendo quem queira discutir, em votação na Câmara.

Aqueles que forem a favor permaneçam, como estão. (Pausa.)

Aprovadas.

Em discussão no Senado.

Os Senadores que forem a favor permaneçam como estão (Pausa.)

Aprovadas no Senado.

Expediente.

Acuso o recebimento dos seguintes expedientes: Ofício nº 699, datado de 12 de agosto, procedente do Ministério do Planejamento e Orçamento, através do qual encaminha documentação preparada pela Secretaria Especial de Polícias Regionais, e pela Secretaria de Política Urbana, em resposta às questões formuladas no requerimento de informação de autoria do Deputado Sérgio Miranda, enviado àquele Ministério.

Passo às mãos do Deputado Sérgio Miranda a documentação enviada e comunico aos membros da Comissão que cópia dessa documentação também estará à disposição dos Srs. membros, na Comissão, para qualquer consulta.

Ofício nº 172, de 13 de agosto, procedente do gabinete da Deputada Nair Xavier Lobo, pelo qual justifica sua ausência, dizendo que está em serviço oficial na Coréia, no período de 1º a 11 de agosto.

Vamos passar agora à Ordem do Dia:

Apresentação, discussão e votação do Parecer apresentado ao Projeto de Lei nº 004/96, que autoriza o Poder Executivo a abrir o Orçamento Fiscal da União em favor da Câmara dos Deputados, crédito suplementar no valor de 8 milhões de reais, para os fins que especifica.

O Relator é o Deputado Sérgio Miranda, que esta presente e vota favorável.

Concedo a palavra ao relator Sergio Miranda para que possa defender o seu Parecer.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA – Sr. Presidente, esse crédito foi pedido em virtude de que foram incorporados novos servidores, os funcionários dos gabinetes, os quais receberão auxílio-refeição, e isso não estava previsto no Orçamento. É apenas um remanejamento de verbas no orçamento da Câmara Federal. O meu voto diz:

No exame da proposição verificamos que a iniciativa do Poder Executivo não contraria dispositivos constitucionais ou legais pertinentes, não apresenta incompatibilidade com o Plano Plurianual, bem como não incide nas vedações expressas na LDO para 1996. As programações de suplementação e cancelamento encontram-se previstas na lei Orçamentária do exercício.

Pelo exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 04/96, na forma proposta pelo Poder Executivo. *pela aprovação.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sarney Filho) – Não havendo mais que queira discutir, encerro a discussão e passo à votação.

Os Deputados que forem favoráveis permanecem como estão. (Pausa.)

Aprovado na Câmara, passo à votação no Senado.

Os Senadores que forem a favor do projeto permaneçam como estão. (Pausa.)

Aprovado no Senado.

A Assessoria da Comissão me comunicou agora que está começando a Ordem do Dia. De acordo com o Regimento, vamos ser obrigados a interromper a nossa reunião.

O SR. DEPUTADO JOÃO COSER – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sarney Filho) – Tem V. Ex^a a palavra.

O SR. DEPUTADO JOÃO COSER – Sr. Presidente, apenas para solicitar a V. Ex^a uma informação. Nós aprovamos recentemente um requerimento de V. Ex^a — e o encaminhamos ao Tribunal de Contas da União —, sobre irregularidades nas contas de 1994, inclusive sugerido pelo próprio Presidente. Nós gostaríamos de saber o andamento desse processo, se isso já foi encaminhado, se já tem algum retorno.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sarney Filho) – Ilustre Deputado, na reunião da semana passada, cheguei até a ler uma decisão do Tribunal de Contas determinado auditoria especial no Banco Central do Brasil e na Secretária do Tesouro Nacional. O Tribunal de Contas, dentro do prazo que nós estabelecemos, já está tomando as providências para que possa nos responder aquelas perguntas.

Nada mais havendo a tratar, e tendo sido obrigado a suspender a reunião por força do Regime, o Item nº 1, sobre as contas de 1992 – cujo Relator é o Deputado Paulo Gouvêa, aqui presente – fica para a próxima reunião, que vamos marcar, conforme entendimento nosso, para a próxima terça-feira, às 15 horas, para ser realizada, provavelmente, na quarta-feira. Então, peço a presença de todos e aqueles que ainda não tiverem a oportunidade de ler o Parecer do Deputado Paulo Gouvêa, que o façam, porque, na próxima quarta-feira, vamos votá-lo.

Está encerrada a presente reunião