



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE REGISTRO E REDAÇÃO PARLAMENTAR

REUNIÃO

13/06/2019 - 5ª - Comissão Senado do Futuro

O SR. PRESIDENTE (Rogério Carvalho. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - SE) - Declaro aberta a 5ª reunião da Comissão Senado do Futuro da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura, que se realiza nesta data, 13 de junho de 2019.

Antes de iniciar os trabalhos, proponho a dispensa da leitura e a aprovação Ata da 4ª reunião, realizada em 24/04/2019.

Aqueles que concordam permaneçam como estão. (*Pausa.*)

A ata está aprovada e será publicada no *Diário do Senado Federal*.

Informo aos membros da Comissão que o Requerimento nº 3, de 2019, da Comissão Senado do Futuro, de autoria do Senador Styvenson Valentim, que visava incluir o nome de Pablo Farias na audiência pública objeto do Requerimento nº 2, de 2019, da Comissão Senado do Futuro, restou prejudicado devido à realização da audiência pública no dia 24/04/2019.

A presente reunião destina-se à deliberação de requerimentos e à realização de audiência pública com o objetivo de debater a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, do Senador Antonio Carlos Magalhães, que altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da Lei Orçamentária Anual e também a Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019, do Deputado Federal Hélio Leite, que altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

A reunião será interativa, transmitida ao vivo e aberta à participação dos interessados por meio do portal e-Cidadania na internet, em senado.leg.br, ou pelo telefone 0800 612211.

Convido para compor a Mesa o Sr. Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira, Subsecretário de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia; o Sr. Eugênio Greggianin, Diretor da Coordenação de Normas Orçamentárias e Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados; o Sr. Fernando Moutinho, Consultor de Orçamento do Senado Federal; e o Sr. Daniel Couri, Analista da Instituição Fiscal Independente (IFI) e Consultor de Orçamento do Senado federal.

Na exposição inicial, cada orador usará da palavra por até 15 minutos e, antes de encerrarmos, poderá apresentar suas considerações finais em três minutos.

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP - SC) - Sr. Presidente, V. Exa. me permite?

O SR. PRESIDENTE (Rogério Carvalho. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - SE) - Inclusive presidir a reunião.

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP - SC) - Eu até mereço presidir, porque o principal assunto colocado aqui foi encaminhado por mim. O que eu queria ponderar ao senhor e aos nossos convidados é que, quando eu propus, isso seria um estudo para o futuro, e agora é um estudo para ontem. Por quê? Porque a Câmara dos Deputados, que agiu corretamente e mereço o nosso aplauso, promoveu um fenômeno biológico que V. Exa. estudou na sua juventude, que é o da cissiparidade.

O SR. PRESIDENTE (Rogério Carvalho. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - SE) - Cissiparidade. V. Exa. tem um linguajar e um vernáculo riquíssimo.

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP - SC) - Esse é biologicamente perfeito, ou seja: pegou uma proposta de emenda constitucional - vulgarmente seria fatiou -, art. 165, e mandou para nós, e o 166 pode ser promulgado, que é o que fala das emendas impositivas. O senhor estava lendo quando eu cheguei aqui exatamente o art. 1º da melhor proposta já formulada, a meu ver, que foi a de Antonio Carlos Magalhães: a lei orçamentaria anual é de execução obrigatória. Nem Styvenson é capaz de impedi-la...

O SR. PRESIDENTE (Rogério Carvalho. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - SE) - Com toda a força...

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP - SC) - ... com toda a aparência de força!

O SR. PRESIDENTE (Rogério Carvalho. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - SE) - Aparência!

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP - SC) - Aparência!

Esse começo, essa cabeça do art. 1º e as exceções consagram o orçamento impositivo honesto, e pouco aperfeiçoamento pode ser feito, mas tem que ser feito. Não é possível que 19 anos depois não sejamos capazes de aperfeiçoar, até porque há uma porção de leis estruturantes.

Então, a minha ponderação é a seguinte: discutam, mas proponham um texto. Por quê? Porque urge. Se o Styvenson se encontrar com o leão, vai rugir. Alguém vai rugir, ou ele ou o leão. Quer dizer, é urgente. Nós podemos ter um bom texto se os senhores conseguirem, com o currículo de cada um, atualizar as exceções.

Eu destaco a primeira e a mais importante. O que ficou momentoso agora, com o contingenciamento, corte ou falha de comunicação do Governo, ou comunicação desastrada proposital? Se é o Congresso que aprova a principal lei anual, que é a lei orçamentária, que sempre foi feita - nós sabemos disso - com pouca atenção, pouca acuidade, só pode ser alterada - respeitando-se as circunstâncias que a gente vive na vida pessoal, na vida empresarial, enfim, há bons momentos, maus momentos - por lei. Só isso. Se é aprovada por lei, é alterada por lei. Mas foi a natureza que fez chover ou provocou estiagem? Lei. É a corresponsabilidade.

Só para concluir. Nós assistimos a uma aula de responsabilidade do Congresso brasileiro ao votarmos o PLN 4. Até a negociação, que frequentemente é confundida com negociata, foi republicana, e o resultado foi 450 votos a favor e 61 Senadores: unanimidade. Nós vamos nos habituar se nós tivermos a capacidade de difundir a responsabilidade. Este é o meu apelo aos senhores.

Repito: eu até mereceria presidir, mas a presidência está entregue em mãos e comando absolutamente qualificados e irrepreensivelmente merecedores de elogio.

O SR. PRESIDENTE (Rogério Carvalho. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - SE) - Muitíssimo obrigado, Senador Esperidião Amin. A recíproca é verdadeira.

Com a palavra o Sr. Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira, Subsecretário de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia.

O SR. MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA (Para exposição de convidado.) - Bom-dia a todos!

Primeiramente eu gostaria de agradecer o convite da Comissão Senado do Futuro para a gente poder estar aqui discutindo um pouquinho o orçamento impositivo. É uma matéria que para gente é bastante importante, tendo em vista que eu já estou nessa área há 15 anos, trabalho na Secretaria de Orçamento Federal já há algum tempo e labuto com a matéria há bastante tempo. Então é um assunto que me instiga bastante. Eu acho que a gente tem bastantes contribuições aqui para quem está na Mesa.

Eu queria agradecer a presença do Presidente da Comissão, Senador Rogério Carvalho, e também dar as boas-vindas e agradecer aos Senadores que estão presentes.

A minha intenção aqui é fazer uma análise em cima das duas PECs que são objeto desta audiência pública. De forma muito sucinta, eu tentei trazer nesse eslaide os principais, vamos colocar assim, recados, os principais comandos que a gente tem em ambas as PECs, em ambas as propostas.

A primeira delas, a do ex-Senador e ex-Presidente da Casa Antonio Carlos Magalhães, fala sobre a sessão legislativa do Congresso, que só poderá ser encerrada após a deliberação do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Além disso, ele também trouxe que não pode haver nessa lei orçamentária a ocorrência de programação genérica e também a existência de receitas condicionadas - foi um item importante que ele trouxe nessa proposta de emenda à época.

Outra informação importante também é que essa PEC estabelecia que as despesas que ali estavam como novas programações só poderiam estar ali se fossem adequadamente contempladas com dotações daquelas que estão em andamento, que estão em execução, especificamente quanto a investimento público.

E, por último, ele torna obrigatória a execução de toda a programação constante na LOA. Tanto esse ponto torna obrigatório como o ponto da PEC 34 também torna obrigatório todo o orçamento. Então, eu vou falar um pouquinho desses dois pontos juntos no final desta apresentação.

No caso da PEC 34, ela traz para a gente um dispositivo, que já vem há algum tempo na LDO, há cerca de quatro anos, que é trazer a impositividade para as emendas de bancada estadual, nessa composição de, no primeiro ano, 0,8% da RCL; a partir desse segundo ano, 1% da RCL; e, no terceiro ano, conforme a variação do IPCA. Ela também inclui a impositividade para todo o orçamento, da mesma forma que a PEC 22 está trazendo essa discussão.

Eu pretendo passar cada ponto desses de maneira bem objetiva e, enfim, a ideia é que a gente não explore todo o conteúdo, mas que fique naquelas proposições mais específicas, as principais dentro do que foi proposto.

Então, a sessão legislativa só poderá ser encerrada após a deliberação do Projeto de Lei Orçamentária Anual e, além disso, também se alteram os prazos constitucionais do ADCT. Ele traz que o Projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser entregue até o dia 31 de maio e devolvido para o Poder Executivo até o dia 22 de dezembro; a LDO, entregue até o dia 20 de fevereiro e devolvida até o dia 30 de abril; e o PPA - são as três leis que a gente tem no orçamento -, entregue até o dia 30 de abril e devolvido até o dia 17 de julho.

Em uma análise bem apertada sobre essa proposição em si, eu entendo que, nos últimos 20 anos - a gente tem um histórico desses últimos 20 anos -, em apenas 5 deles a sanção do orçamento não ocorreu em dezembro daquele ano em que foi encaminhado o projeto de lei, ou em janeiro, que geralmente é o início do exercício financeiro e acaba-se tendo o orçamento já sancionado. O que a gente está colocando é que, apesar de ser diferente da justificativa da PEC, porque na época... E aí o Senador Esperidião Amin foi muito preciso quando falou que à época era uma realidade. Realmente, a realidade à época, antes dessa PEC de 2000, era de sucessivos orçamentos sendo aprovados em períodos muito posteriores ao início da execução do orçamento em si, do exercício financeiro. Isso era um problema à época, e à época se considerou que deveria haver uma coerência a mais com relação ao envio desse projeto de lei de volta, essa apreciação desse projeto de lei. Embora isso não aconteça muito neste momento, a gente ainda acha que é relevante essa orientação da PEC - embora exista esta consideração sendo feita de que a justificativa não mais cabe.

Com relação aos prazos de envio e apreciação, a gente tem uma preocupação de antecipar os períodos dessas leis, de antecipar bastante o período dessas leis, pois, quando a gente faz antecipação, a gente tem uma possibilidade de imprecisão muito grande nas projeções das receitas que estão lá; e, além disso, a insuficiência de tempo para sua elaboração também é importante.

Então, só para vocês terem uma ideia: nos países da OCDE a gente tem uma média... Os países atendem, inclusive, a recomendação da entidade de que, pelo menos - este é o mínimo -, o Parlamento precisa de três meses para a apreciação do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Isso é o mínimo. Então, a média dos países-membros agora, no relatório de 2019 deles, é cerca de 2,87 meses, ou seja, quase 3 meses de análise dessa proposta de orçamento.

A outra posição importante que está sendo trazida pela PEC é a ocorrência de programação genérica e a existência de receitas condicionadas. Quanto ao primeiro item é importante colocar que a gente fez esse levantamento nos últimos seis anos quanto à quantidade de ações orçamentárias que eu tenho dentro do projeto de lei orçamentária e da Lei Orçamentária Anual. São muitas programações orçamentárias, sem dúvida nenhuma, em bastante quantidade: a gente fala em cerca de 1,5 mil a 1,6 mil ações orçamentárias; então, há grande quantidade de ações orçamentárias. Mas, quando a gente verifica essa quantidade, a gente percebe que... A proposição da PEC 22 era com relação principalmente aos investimentos, aos projetos de investimentos que não tinham localização certa no nosso Território; e, quando a gente verifica como é que nós estamos hoje com o projeto, com as leis, com as últimas leis, a gente percebe que a quantidade de ações orçamentárias, tanto em nível de projetos ou em nível de atividades, está bem localizada. E não estou falando de valores, eu estou falando de quantidade; não estou falando de valor monetário, e sim de quantidade de ações. Então essa é uma informação importante, porque hoje já não há mais essa programação genérica no orçamento. Talvez isso já não deveria ser objeto dessa PEC, não é?

Com relação à sistemática adotada, de receitas condicionadas, o que também à época era um problema muito grande: nesses últimos 20 anos a gente percebeu que, cada vez mais, o orçamento precisa estar mais próximo da sua transparência e da coerência das informações que são encaminhadas para o Congresso Nacional. E você eventualmente ter lá a projeção de alguma receita que ainda não foi aprovada dentro do Congresso faz parte desse processo de transparência, inclusive da confiabilidade das estimativas que são colocadas.

O SR. PRESIDENTE (Rogério Carvalho. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - SE) - Quería pedir um minutinho aqui ao nosso orador para eu transferir a Presidência para o nosso titular.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Bom-dia a todos, bom-dia ao Dr. Fernando, ao Dr. Daniel, ao Dr. Márcio, ao Dr. Eugênio, aos caros colegas Senadores.

Quero agradecer a atenção do nosso querido Senador Rogério Carvalho por ter assumido a Presidência aqui. Estava em uma reunião em nosso gabinete com o Ministério Público de Contas do Estado de Roraima, e faço questão de registrar a presença do Procurador, Dr. Paulo Sérgio, do Ministério Público de Contas do Estado de Roraima, que veio a Brasília pedir à Procuradora-Geral da República uma intervenção federal na saúde pública do nosso Estado. Os senhores imaginam por quê, não é? Nós estamos lá com uma população, Senador Styvenson, de 20% a mais do que tem o Estado de Roraima. São pessoas vindas da Venezuela. Isso colapsou o nosso sistema de saúde. O Ministério Público de Contas, através do Dr. Paulo Sérgio, veio a Brasília para pedir socorro, juntamente conosco.

Mas estou aqui, é um prazer grande a presença de vocês aqui. Quero agradecer já, antecipadamente, e quero agradecer mais uma vez. Esta Comissão tem o objetivo de ouvi-los, de aprender com vocês e, a partir daqui, desta conversa com vocês, tirar medidas importantes para o Congresso Nacional, para o Senado da República e para o Brasil.

Em que ponto nós estávamos, Dr. Rogério? Quem estava com a palavra?

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - O Dr. Márcio estava com a palavra. Por favor, o senhor pode continuar, Dr. Márcio.

O SR. MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA - Obrigado, Senador Mecias.

Como eu estava dizendo, com relação às receitas comissionadas, nós temos já alguma sistemática adotada nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias com relação a isso. O que a gente percebe é que você traz mais confiabilidade às estimativas, traz mais transparência a isso. E outro ponto importante: elas são identificadas, inclusive há uma relação com a despesa, e a despesa também fica condicionada a isso. Então, o que a gente entende é que a receita condicionada é necessária porque traz confiabilidade e transparência às estimativas. Contudo, ela só é executada, ela só acontece - a execução da despesa referente àquela receita condicionada -, se for realmente realizada. Então, há uma trava, há uma segurança nesse tipo de dispositivo em que a gente hoje já atua.

Senador, estou passando aqui alguns itens específicos da PEC, tanto da 22 quanto da 34. Aí, no final, devo fazer uma conclusão sobre isso.

Outra proposição que está na PEC 22 diz respeito a novas programações na lei orçamentária. Então, essas novas programações da lei orçamentária só poderiam ser admitidas se aquelas que estivessem em execução, em andamento, já tivessem sido adequadamente contempladas com dotações.

A gente entende que a análise dessa proposição é muito meritória. A intenção do legislador está bem colocada. Na justificativa, a gente percebe, à época dessa PEC, que ela está se dirigindo aos investimentos do Governo, especificamente dentro dos investimentos a obras e serviços de engenharia, que no orçamento estão em ações do tipo projeto.

A gente vê que esse tipo de dispositivo já vem hoje sendo respeitado por meio do art. 45 da LRF. Nas LDOs dos últimos 10 anos, se não me engano, também há essa previsão. Contudo, a gente entende que não há consenso ainda sobre o que seria adequadamente contemplado, ou suficiente. Talvez a gente devesse melhorar um pouco esse tipo de avaliação. Entende, então, que a orientação que é dada ao órgão central é uma orientação para que sejam priorizados projetos que estão com uma execução acima de 20% da execução do custo total. Contudo, esse controle é bastante difuso. É um controle que, em cada órgão, se dá esse tipo de orientação. A gente entende que ele é o principal responsável pelo cumprimento desse dispositivo. Ou seja, isso já existe, já está na LRF, já vem sendo tratado na LDO, mas ainda carece de aperfeiçoamentos, no nosso ponto de vista.

A outra. Já vou indo para a PEC 34. Gostaria de falar sobre a proposição da impositividade para as emendas de bancada estadual. Essa é a proposição que está trazendo 0,8 ponto da RCL ou 1 ponto da RCL, e com regra para os investimentos que ultrapassem o exercício financeiro - são os investimentos plurianuais -, e veta, ainda, os prazos para a apuração e o saneamento dos impedimentos técnicos, que hoje a gente tem nas emendas individuais.

Qual é a nossa análise sobre essa proposição da PEC 34, que já está aqui para promulgação inclusive, não é?. A gente entende que ela enrijece um pouco mais o orçamento ao cristalizar no mandamento constituição essa vinculação, ou seja, a gente está vinculando, mais uma vez, o orçamento, com 1% da receita corrente líquida para tratar das emendas impositivas de bancada.

A gente entende que é muito bem-vinda a proposição do Relator da época aqui no Senado, que era o Senador Esperidião Amin, com relação a repetição das emendas para os investimentos novos ou que estão em andamento e que são plurianuais. Isso é realmente muito importante. Mas a gente entende que esse tipo de vinculação absorve parcela significativa da despesa primária discricionária, cuja participação em relação ao PIB já vem sendo reduzida, quase pela metade. Então, se a gente pega a despesa discricionária deste ano e compara com a despesa discricionária de 2010, vê que está praticamente pela metade. Enfim, igual àquele ano que passou. Ou seja, a gente retroagiu a despesa em 10 anos. Então, é mais um motivo preocupante para o Executivo essa vinculação.

Com relação aos vetos referentes aos impedimentos técnicos, aos prazos de apuração: a gente vê isso com muito bons olhos, porque abre a possibilidade de se organizar o processo de reconhecimento e saneamento desses impedimentos técnicos. Inclusive, há dois processos que a gente entende que vão melhorar muito com o advento do veto a esses prazos, que seriam os seguintes. Os beneficiários indicados antes do primeiro relatório de avaliação de receitas e despesas, ou seja, antes daquele possível contingenciamento que possam vir a ter...

(Soa a campanha.)

O SR. MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA - ... as emendas que foram apresentadas, e os beneficiários serem, na verdade, indicados após esse tipo de indicação. A gente acha que é importante. E também acelerar os PLs, que são aprovados apenas no final do ano. Então, esses são dois itens importantes, e a gente entende que vai ser muito bem-vinda essa parte da PEC nº 34.

Indo já para o encerramento da nossa apresentação, eu queria tratar desses dois assuntos aqui da PEC, os dois de forma conjunta, porque os dois falam, em outras palavras, das mesmas coisas, ou seja, sobre a impositividade total do orçamento. Então, assim, não tratando de regras para emenda individual nem para emenda de bancada e, sim, para todo o orçamento.

De primeira linha, eu gostaria de trazer só essa tabela. É uma tabela que mostra para nós que o orçamento em si, de alguma forma, já é todo obrigatório. Então, eu tenho ali que, com pequenas exceções - por exemplo, do PAC, que são despesas que estão no âmbito de alguma flexibilidade dentro do Poder Executivo -, as demais são despesas de caráter obrigatório.

Então, eu cresci de 2010 para 2018. Eu saí de 89% de uma despesa - é aquela linha em azul - para um crescimento a 95,4% da despesa hoje que já tem um caráter mandatório, que já tem um caráter obrigatório. E, dentro dessas, eu gostaria de destacar esse crescimento que a gente teve com os benefícios previdenciários, BPC, pessoal e encargos, que são as principais rubricas que a gente tem no orçamento hoje.

Então, quando a gente avalia esses dois montantes, a gente entende que, hoje, o orçamento já é bastante obrigatório e, no que diz respeito à sua impositividade, ela já existe.

E isso aqui traz claramente a nossa necessidade, mais uma vez, da aprovação da reforma da previdência, porque 57% de todo valor que a gente tem hoje dentro do orçamento praticamente se refere a previdência, pessoal, BPC, Loas e RMV.

Aqui, de uma outra forma, eu queria também trazer esse gráfico que mostra para a gente esse desbalanceamento que ocorreu durante esse tempo. Então, eu trouxe aqui uma versão de 2002 e outra de 2018. Então, com relação ao PIB, eu tenho uma despesa total que cresceu de 16% para quase 20% do PIB, uma despesa primária do Governo Federal hoje. Só que, entre elas, eu tive esse desbalanceamento. Então, eu tive um crescimento muito maior do Regime Geral da Previdência e do BPC, também com esse crescimento na parte de demais despesas obrigatórias e abono e seguro-desemprego; contudo, quando eu relaciono a parte de pessoal e a parte de despesas discricionárias, nesse período, eu tive um decréscimo, embora o crescimento total da despesa fique bem claro aqui.

E, aqui, de uma outra forma, para que a gente possa ver, inclusive, a composição da receita. Então, no passado, eu tinha uma receita que, inclusive em relação ao PIB, era maior do que a receita que eu tenho hoje, e o crescimento total das despesas obrigatórias, como um todo, hoje quase toma conta de toda a receita. Por isso que, hoje, o Governo... E a gente já, nos últimos quatro anos, convive com um déficit no orçamento, com um resultado primário negativo.

E, além disso, dessas situações que a gente já tem, algumas questões de primeira ordem precisam ser colocadas.

Será que a execução orçamentária do Orçamento como um todo, de forma impositiva, independe de contrapartida? Será que não há algum aspecto técnico ou alguma superação técnica que precisa ser avaliada? Será que eu tenho demanda formal para todos os potenciais beneficiários dos créditos do Orçamento? São perguntas que a gente precisa fazer, porque, eventualmente, há programações no Orçamento para as quais eu não tenho, eventualmente, uma demanda justa, ajustada já para isso. Ou seja, às vezes, eu tenho uns impedimentos de ordem técnica que podem me impossibilitar de fazer o Orçamento, de tratar o Orçamento em si.

A outra coisa que nos traz muita preocupação, dentro da ideia da impositividade, é a limitação que se refere o art. 9º da LRF, que fala sobre o poder cautelar e discricionário que o Governo precisa ter para limitar o Orçamento se tiver uma frustração

de receita. Então, hoje, da forma como está a PEC, da forma como ela deve ser promulgada por meio daquele §10º do 165, a gente percebe que não há essa possibilidade, não há essa saída. Então, talvez, isso seja importante ser colocado.

E, por fim, as autorizações que induzem a que o Congresso Nacional transfira ao Poder Executivo uma prerrogativa para decidir o que pode ser executado. Ou seja, é reconhecido dentro do Congresso Nacional que o Poder Executivo precisa de alguma margem de flexibilidade para dar conta da realidade que é posta. E, dentro dessa margem de flexibilidade, eu queria trazer a vocês só um dado aqui, que é da última pesquisa que a gente teve da OCDE, de 2019, sobre esse grau de flexibilidade nos países-membros da OCDE.

(Soa a campanha.)

O SR. MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA - Estou terminando. Falta só a última agora.

Então, só para a gente ter uma ideia, os países da OCDE que podem realocar livremente o seu orçamento, sem precisar inclusive mandar nem para o Ministério da Economia de lá, são poucos realmente. A gente tem um país ali que pode fazer essas realocações livres. Se não me engano, é a Suécia.

Dentro dos outros 25 que estão ali colocados em termos de realocação, a gente pode mensurar que 15 deles precisam solicitar alguma coisa para o Ministério da Economia, ou seja, estão vinculados a algum resultado, estão vinculados a alguma manifestação do órgão setorial ao Ministério da Economia para poder fazer as suas realocações.

O outro ponto que eu queria também destacar aqui desse gráfico são os empréstimos - o último ponto aqui -, aqueles empréstimos que podem ser feitos para dotação futura. Então, a gente tem países, por exemplo, onde, no frígido dos ovos, vamos supor, o orçamento seja todo impositivo e onde eu não tenho margem nenhuma para negociação inclusive quanto àquilo que é onde hoje figura a Emenda nº 34, que deve ser promulgada. Há países, inclusive, que podem se financiar, ou seja, emitir títulos para poder executar o orçamento. E aí eu trago países como Dinamarca, Noruega, Suécia, onde a impositividade lá... Eles têm inclusive essa autorização para executar da forma como saiu do Parlamento, e isso pode trazer uma série de consequências. Para isso não há uma contrapartida muito clara aqui no Brasil, e a gente tem que ter muito cuidado com esse tipo de impositividade.

Por fim, eu concluo aqui essa apresentação dizendo que tratar da impositividade do Orçamento sem discutir o atual enrijecimento da peça... Ou seja, a gente precisa desvincular, desobrigar e desindexar o Orçamento em si. Então, se a gente não o fizer, isso pode anular os resultados esperados para a discussão da PEC e a obrigatoriedade da execução do Orçamento.

Eu acho que seria possível devolver ao Parlamento a prerrogativa de definição de alocação dos recursos no processo de elaboração e nas respectivas leis. Contudo, eu ainda continuo com um Orçamento muito obrigado, muito indexado e vinculado a diversas receitas, enfim, que nós temos hoje.

Então, nesse caso, eu acho que esse papel do Senado e do Congresso, da Câmara como um todo, precisa estar ancorado na responsabilidade setorial e fiscal, demonstrando que a preponderância do Congresso Nacional em matéria orçamentária pode ter impactos que precisam ser equacionados, haja vista, ontem, justamente a aprovação do PLN 04. E a renúncia, seja a equacionada, seja a renúncia de receita, evidentemente, ou a aplicação ou redução de despesas, ou as escolhas que necessitam de decisões tempestivas, às vezes, não é razoável eventualmente aguardar três, quatro, cinco meses para poder executar algum crédito que precisa de uma situação mais emergencial.

Obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Nós é que agradecemos, Dr. Márcio, pela sua participação, informando aos nossos telespectadores e aos demais participantes que nós temos depois...

Os requerimentos já foram lidos? *(Pausa.)*

Não. Nós temos requerimentos do Senador Styvenson Valentim, do Senador Zequinha Marinho e do Senador Rogério Carvalho que serão discutidos logo após. Nós vamos...

Senador Styvenson, alguma sugestão?

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - Por enquanto, não...

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Então, nós vamos ouvir o Dr. Eugênio, que é Diretor da Coordenação de Legislação e Normas Orçamentárias e Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados.

O senhor tem a palavra, doutor.

O SR. EUGÊNIO GREGGIANIN (Para exposição de convidado.) - Prezado Senador Mecias de Jesus, obrigado pelo convite; demais presentes, agradeço a todos.

Falarei rapidamente sobre os aspectos que mais chamaram a atenção na votação e que geraram uma certa apreensão quando tramitou a PEC 34. O principal foi em relação à questão fiscal, se o orçamento impositivo estaria engessando definitivamente todo o Orçamento.

Passarei rapidamente a esclarecer alguns conceitos que eu considero básicos.

Essa separação de despesa obrigatória à qual não se aplica o orçamento impositivo, porque a despesa obrigatória tem orçamentação e evidentemente execução obrigatória, é diferente de quando você fala em orçamento impositivo. Qual é o problema que está por trás disso? É se em uma despesa naturalmente chamada de discricionária existe ou não um dever de execução por parte do gestor, se aquilo é um mero teto orçamentário, que ele pode observar ou não, se existe faculdade. De modo que todos os conceitos do orçamento impositivo estão direcionados às despesas discricionárias, nas quais não existe um dever de orçamentação, na despesa discricionária. É uma diferença enorme. Mas passa... E nem existia também o dever de execução. Por exemplo, numa rodovia de ligação, um perímetro de irrigação, não existe um dever de orçamentação, um dever legal. Mas, agora, com o orçamento impositivo, incluído no Orçamento, passa a haver um compromisso e um dever de execução que a gente vai tentar entender.

A origem, digamos assim, ideológica disso é justamente o papel do Estado de devolver o que é tributado. Você tem uma obrigação tributária, você não escolhe se quer pagar ou não o tributo, você é obrigado a pagar, e o Estado devolve bens e serviços através da orçamentação.

A discussão sobre o orçamento impositivo não é uma discussão antiga no Brasil, embora em outros países a maior parte superou, pois considera que, como uma lei, existe o dever de execução. E numa visão mais atual, se considerou que o Orçamento, como provedor de direitos sociais, é uma lei com eficácia inovadora. De modo que o orçamento autorizativo, meramente autorizativo, não se coaduna mais com os princípios constitucionais.

E também é importante uma evolução conceitual no sentido de que esse dever de execução é relativo, não é absoluto, uma vez que ocorrem fatos, impedimentos, necessidade de contingenciamento que afastam o dever de execução. A questão central aí é a seguinte: se uma rubrica não está contingenciada, não há problema, não há impedimento. Ainda assim, o gestor se dava o direito de não executar e nem justificar a falta de execução. Então, essa questão conceitual, que é importante, sofre um avanço evidentemente cheio de problemas, que vai ter que ser ajustado, mas eu considero que isso é um avanço.

Também é importante o seguinte conceito: o orçamento impositivo é compromisso com fins, mas flexibilidade de meios. O que é impositivo não é a dotação em si, o número, mas é o produto, a programação, a direção que é dada na lei orçamentária. E já vem à tona a seguinte questão: "Bom, nós temos que aperfeiçoar muito a lei orçamentária, há programações genéricas". Como uma programação genérica é impositiva, mas o Município beneficiário só é conhecido - ele não está na lei orçamentária - no ano seguinte, através de uma indicação via Siop? Essa também é uma questão em que temos que evoluir. O fato é que existe uma transição como pano de fundo, uma transmissão de conceitos típicos do Estado liberal para o Estado social. Onde se entendia que a lei orçamentária tinha o conteúdo de um ato administrativo discricionário, à execução da lei orçamentária, como uma faculdade de execução, incorpora-se agora o dever de execução nesse modelo impositivo.

Antes da PEC do Presidente Senador Antonio Carlos Magalhães, houve uma iniciativa do então Deputado Delfim Neto, na Câmara, de um projeto de lei complementar que estabelecia o caráter mandatório também de todo o Orçamento, e que não logrou êxito, uma vez que naquela época o Executivo não deu seguimento a essa discussão nem à negociação. Na época, esse projeto considerava como de execução obrigatória - notem: de execução, não é despesa obrigatória -: ações, todas as ações do PPA, as atividades fim, e aí vem o conceito de entrega de bens e serviços, porque nós temos atividades meio e atividades fim. Já estão em manutenção, por exemplo, não tem sentido a despesa de custeio discricionário ser impositiva, porque ela não entrega, teoricamente ela não entrega nada, nenhum bem, nenhum serviço à sociedade, ela é um meio.

Então, desde esse PLC, se conceitua que as atividades fim e os projetos em que a entrega é óbvia, em um projeto, em um investimento, a entrega à sociedade é óbvia... Tanto é que, quando aprovaram a PEC 2 na Câmara, imediatamente saiu a versão de que os investimentos seriam impositivos. Na verdade, foi uma leitura que não está escrita em nenhum lugar, mas foi uma leitura correta que se passou, politicamente, de Deputados, no sentido de que a sociedade vai ter um benefício.

Então, essa é a intenção do orçamento impositivo. E a falta de execução inverte o ônus. O ônus de explicar por que não está sendo executado passa a ser do gestor.

Qual o problema do orçamento autorizativo? Ele dá mais flexibilidade para o Executivo. O Executivo prefere o orçamento autorizativo por uma série de razões e a principal é a flexibilidade. Agora, há um problema aqui. A não obrigatoriedade

de execução leva a um contingenciamento discricionário, leva a uma execução discricionária, à perda de eficácia do orçamento público como instrumento decisório. E você acaba concentrando o poder financeiro, o poder decisório no Executivo. É uma questão política. Por isso é que a reivindicação do orçamento impositivo sai evidentemente do Legislativo.

Olhando um pouco para trás, a gente vê que o investimento PAC começou a se tornar proeminente na Administração, justamente o investimento que era pouco discutido no Congresso. Existe uma série de mecanismos que faziam com que, na prática, toda decisão final sobre o investimento PAC fosse no Executivo. E os demais investimentos foram se tornando mais escassos.

Voltando um pouco atrás, para se entender um pouco a origem da PEC que resultou, da primeira PEC do orçamento impositivo das emendas individuais, vamos perceber que um levantamento mostrava que Parlamentares da base aliada tinham um valor, uma média de empenho superior à do grupo da oposição. Então, havia tratamento desigual tanto no que se refere ao grupo situação, quanto ao grupo oposição, quanto entre Parlamentares. Não havia o que se chama agora de isonomia no atendimento de Parlamentares.

A PEC tão comentada do Senador Antonio Carlos fazia com que toda a programação da LOA fosse de execução obrigatória. Aí eu acho que havia, não entrava em detalhe... Por exemplo, a uma despesa, como já falei, que já é obrigatória evidentemente não se aplica o conceito do orçamento impositivo. É um equívoco. A despesa obrigatória decorre da lei anterior. Desde a Constituição de 1946, essa despesa era dividida em fixa e variável. As despesas fixas eram como uma obrigação do Congresso. Tanto é que o Congresso não pode cortar a despesa obrigatória. Está na Constituição. E não pode nem aumentar, salvo erro ou emissão. Por quê? Porque não é a lei orçamentária. Ela é consequência. A lei orçamentária é uma mera consequência. Esse é um conceito importante.

Dizia também essa PEC aprovada pelo Congresso que você podia afastar esse dever de execução, quando aplicado, se o Congresso aprovasse uma solicitação para cancelamento ou contingenciamento. Não deliberando em 30 dias, a solicitação era considerada aprovada. Então, esse orçamento impositivo da PEC 34, da PEC 2, é mais moderado realmente, porque não exige esse trâmite entre Poderes. Simplesmente, se o Executivo tiver uma justificação - e naquela versão da PEC 2 a gente tinha colocado a necessidade de o Executivo publicar essa justificação, mas isso foi retirado -, fazendo isso, ele já se desonera desse encargo da execução.

A LDO de 2014, voltando às emendas individuais, começou a dispor sobre essa execução obrigatória das emendas individuais e acabou dando origem à Emenda à Constituição 86, de 2016, que reduziu em muito o escopo da PEC 22-A, do Senado, uma vez que só tornou obrigatória a execução das emendas individuais. Reconheceu, até por uma iniciativa do Senador Esperidião Amin, a necessidade também - ele fala em solidariedade - de que essas emendas impositivas individuais também sejam contingenciadas, mas numa proporção equitativa, não mais do que aquele contingenciamento, aquele percentual aplicado ao conjunto das programações. E assim foi aprovado, com muitas críticas, em função do reducionismo da proposta, de por que só as emendas individuais são impositivas.

Também havia uma leitura que dizia: as emendas individuais estão se protegendo para não serem contingenciadas além do que é contingenciado no restante das programações, porque havia evidências, constatadas, de que as emendas tanto de bancada quanto individuais sofriam um contingenciamento superior àquele aplicado às demais programações.

Em 2017, passou-se a contemplar o caráter mandatário para as emendas de bancada em 0.6. Em 2019, mais recentemente, todo mundo acompanhou, foi aprovada, então, essa PEC 2. Ela chegou ao Senado e retornou à Câmara.

Houve agora, no retorno da PEC 34, na Câmara, novas alterações, criando-se uma espécie de PEC paralela. A principal: basicamente insere na LDO uma matriz orçamentária que tenta garantir os recursos, montantes agregados relacionados a investimentos. O que está acontecendo? Com a existência do teto, existe uma tendência grande de compressão das despesas discricionárias, principalmente dos investimentos. Então, há aí um instrumento que vai obrigar... Você estabelece uma nova dinâmica nessa tendência muito clara, que é reduzir a zero as despesas discricionárias se não for revisado o teto.

Também novidade aí é o fato de a lei orçamentária agora poder mostrar projeções. Ela não é uma foto só de... Por exemplo, na próxima lei orçamentária, não vai vir só 2020. Existem investimentos de extensa data, plurianuais. Ela vai poder mostrar projeções para os anos seguintes. E também o §15º diz que esse registro centralizado de projetos e investimentos, por Estados e DF, contém análise de viabilidade, estimativa de custo e informações. Sendo o orçamento impositivo, é de boa iniciativa que haja um cuidado maior naquilo que vai ser incluído no orçamento. Então, o Executivo teria um instrumento aí de forma a exigir, no mínimo, algum estudo de viabilidade dos projetos. Enfim, mantém-se o §10, que é principiológico, sobre esse dever de executar as programações, adotando os meios e medidas, mas com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Então, esse conceito não se aplica, no meu entendimento, a todos os programas de gestão e manutenção. Só se aplica aos programas temáticos e finalísticos, assim conhecidos há muitos anos e definidos no PPA.

Estabeleceu-se no §11 - isso também é uma novidade que vai vir na PEC paralela - o que já se considerava implícito, mas que poderia gerar confusão, que esse dever de execução não afasta o dever de cumprimento, uma vez que a legislação... Como é que você obriga o Executivo, a Administração a cumprir metas fiscais e, ao mesmo tempo, a executar o orçamento por inteiro? Então, você esclarece aí que o disposto no §10, que é o dever de execução, não afasta o cumprimento de metas fiscais ou limites de despesas e nem a iniciativa eventual de um crédito adicional. Se o Executivo achar que aquela dotação não tem futuro, não tem viabilidade, ele tem que mandar um crédito adicional pedindo o cancelamento. Note-se que aí se aproxima um pouco da PEC original do Presidente Antonio Carlos Magalhães. É óbvio que impedimentos de ordem técnica, caso fortuito, força maior, em todo o Direito, não precisa nem falar, afasta a obrigatoriedade. Você não pode exigir algo impossível. É uma questão de lógica.

(Soa a campanha.)

O SR. EUGÊNIO GREGGIANIN - Enfim, houve também uma inclusão de que metade das emendas de bancada será para investimento. Uma análise rápida mostra que o orçamento impositivo das emendas de bancada equalizou os problemas de taxa de execução.

Em 2018, verificando as emendas individuais por autor, os empenhos são quase isonômicos, na faixa de 14 milhões por autor, 14,6 milhões. O valor pago muda bastante, uma vez que cada projeto tem a sua dinâmica. Eu reparei também, fazendo um levantamento bastante rápido, que há um problema de distribuição do valor empenhado por habitante/faixa populacional. Municípios com maior renda *per capita*, PIB *per capita*, da mesma faixa populacional recebem mais recursos. Isso é atribuído, em geral, à capacidade de execução, ou seja, o Orçamento público nesse requisito, onde ele não está contribuindo para a redução das desigualdades sociais. Municípios com menor renda *per capita*, em média, recebem um valor empenhado por habitante inferior.

No final, eu queria destacar aqui que, entre ganhos e perdas, se você olhar a situação anterior à Constituição Federal, depois da isonomia na apresentação de emendas, isonomia na execução, orçamento impositivo das emendas e tal, existe uma evolução cujo próximo passo, acredito, é fazer com que as emendas se aliem com as políticas públicas, que haja critérios mais universais direcionados ao papel... Existe um papel do Orçamento público que é reduzir desigualdades sociais. Isso, inclusive, aplica-se às emendas.

Do ponto de vista fiscal - acho que o meu colega da IFI vai explorar mais isso -, a gente só queria mostrar o seguinte: o problema central, a dívida que cresce e tal, vem desse confronto entre receita e despesa. A despesa é maior que a receita, mas, olhando a despesa de perto, a gente nota que a despesa obrigatória, que decorre tanto da legislação existente quanto da nova legislação, é o grande problema. E esse grande problema só pode ser resolvido pelo Congresso, pelo Legislativo. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Dr. Eugênio, obrigado pelas suas palavras.

Nós vamos, imediatamente, passar a palavra ao Dr. Fernando Moutinho.

O senhor tem a palavra.

O SR. FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT (Para exposição de convidado.) - Boa tarde, Sr. Presidente, Srs. Senadores e todos os colegas presentes. A gente agradece a oportunidade de a Consultoria ter sido chamada a contribuir com isso.

O nosso foco...

Vá para o começo. Acho que deve estar no último.

O nosso foco é um pouco o que o Senador Amin levantou. A missão do Senado do Futuro é tentar focar uma perspectiva de futuro a partir daqui. Alguns colegas - o Márcio e o Daniel -, possivelmente, vão apontar que hoje essa discussão é meio abstrata, porque estamos trabalhando com absoluta escassez de recursos. Então, contingenciamento vai ter que ser... A gente tentou elaborar alguma coisa, como contribuição para a Comissão, que fosse robusta o suficiente para lidar com a situação de hoje, da extrema escassez, e direcionar a atividade financeira estatal em cenários menos sufocados.

A base dessa nossa intervenção e proposta é um texto em discussão, que está na nossa página. Eu trouxe, inclusive, alguns volumes aqui para quem optar. E nós centramos na questão do orçamento impositivo ou não impositivo. Existe uma série de questões aqui - programações genéricas, banco de projetos - que são relevantes e podem até ser incorporadas, mas o foco que a gente tentou trazer aqui, em função da temática, foi essa noção de impositivo ou não impositivo.

Eu vou tentar mostrar que a gente viveu a República inteira sob a falácia de que o orçamento seria autorizativo, como o Eugênio já apontou, caiu numa falácia ainda maior, que é esse impositivo das emendas, e a gente está tentando levantar alguma coisa que viabilize esse conjunto de práticas mais saudáveis.

Falácia do orçamento autorizativo. Nós vivemos sob um discurso permanente de que o Orçamento é autorizativo. Só que ninguém conseguiu descobrir onde está dito, na Constituição ou em qualquer legislação, exceto na Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que o Orçamento é apenas um teto máximo que fixa um cardápio de opções para o Executivo gastar ou não gastar. Essa expressão "cardápio de opções" é de um ex-Ministro da Fazenda, recentemente. Não estou tirando... Ao contrário, a gente olha lá que, desde 1824, as Constituições falam que o Orçamento fixa a despesa. Então, de alguma maneira, eu nunca vi, não há dicionário que diga que fixar seja limitar ou criar um teto.

Enfim, há outras várias fontes normativas, legislação infraconstitucional, decisões do Supremo... Então, esse caráter de mero cardápio de alternativas para o Executivo escolher tira completamente o papel de decisão alocativa, que é o papel que a própria teoria econômica atribui ao Orçamento.

Então, a gente começa por sustentar que essa figura do autorizativo é, literalmente, uma instituição informal no sentido técnico. Quer dizer, é uma instituição que existe porque todo mundo pratica e repete, mas que não tem fundamento nem conceitual, nem jurídico.

Agora, o tal do impositivo das emendas - e aí a gente cumpre o papel difícil de talvez dizer a verdade ao Poder - é pior. Conseguiu piorar o que já existia. Primeiro, porque aquelas noções de erradicação da barganha política com os recursos públicos, como o Eugênio mostrou, ela diminui nas emendas. Mas essa não é, no Brasil e no mundo, em todos os casos de presidencialismo, um ou o único instrumento de barganha. Você tem cargos, você tem concessões de favores, você tem renúncias de receita... Então, qualquer vantagem indevida que o Executivo tivesse nessa mesa de negociação esse desequilíbrio não diminuiu.

Além de tudo e o mais grave é que ele explicita, hoje a Constituição explicita que o Orçamento não é impositivo. Se as emendas impositivas, se as emendas de bancada e as emendas individuais são impositivas, são de execução obrigatória, significa que o resto não é. Então, foi uma imensa involução, uma imensa abdicação que o Parlamento fez, e continua fazendo, da sua prerrogativa de decidir qual é o orçamento público.

Até a palavra "contingenciamento", que também nunca existiu, não há contingenciamento em diploma normativo algum, nem nas portarias, foi legitimada e colocada no texto constitucional. Então, isso foi um retrocesso imenso, além de outros pontos.

Quando a Constituição fala de execução equitativa, ela vai falar de equitativo em relação ao autor das emendas. Isso, para mim, e, enfim, para essa análise que a gente levanta, é um ataque ao princípio constitucional da impessoalidade, porque vai estar distinguindo os gastos em função de quem propôs e não em função do beneficiário que vai receber. O cidadão que precisa de saúde num Município que não foi contemplado por uma emenda de Parlamentar tem tanto direito a receber uma parcela dos recursos públicos quanto aquele que mora no Município que foi contemplado por uma emenda parlamentar. Então, de certa forma, é o rabo balançando o cachorro em termos da equitatividade e da impessoalidade.

Além disso, dispensa os receptores das emendas da adimplência com as obrigações fiscais, premia o mau gestor e prejudica, a curto e médio prazo, o habitante do Município do mau gestor que não cumpriu as obrigações fiscais, mas mesmo assim não recebe as sanções que a própria legislação fala. Além de tudo, o tal de impedimento de ordem técnica, como você levantou, pode ser qualquer coisa, qualquer portaria, qualquer regulamentação. Então, se o Executivo quiser, na prática, ele vai continuar autorizativo.

Então, essa solução do impositivo das emendas, da Emenda Constitucional 86 e dessa PEC 34, só piorou a situação de certa forma.

Então, como é que se faz? Olha, falar é fácil, criticar é fácil. Certamente, há muita coisa para fazer. Colocar na Constituição é o primeiro passo. Até porque, o Eugênio e o Márcio apontaram muito bem, a ideia não é gastar tudo. Se eu conseguir fazer o que eu pretendo no Orçamento gastando menos, é muito melhor. Então, idealmente - e é o fato, esse é o ponto que ele levantou, essencial -, o Orçamento e as dotações vão fixar metas, objetivos, vão fixar entregas, e essas entregas é que são obrigatórias. Todos os recursos devem ser usados para alcançar essas entregas. O Orçamento seria uma alocação de recursos não genérica, não para gastar, mas para atingir determinadas metas. E essas metas têm que ser impositivas dentro dos limites dos recursos, dentro da marca fiscal.

Então, para atender isso, para atender esse movimento é que a gente propôs uma redação, o Senador Amin disse: "Proponham um texto", a gente chegou a levantar um texto. Em primeiro lugar, o limite fiscal, o teto fiscal. A Lei Orçamentária assegurará duas coisas: o cumprimento das metas fiscais e a execução da programação de trabalho. Isso é principiológico, isso é genérico. Como é que nós vamos fazer isso? Como é que se propõe isso? As metas fiscais, através

de... E aí é uma redação que está pronta para recepcionar, de cara, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Limitações fiscais você tem por resultado, na experiência internacional, e por teto de dívida. Se eu coloco uma meta de variação de teto de dívida anual, eu estou automaticamente criando uma meta de resultado.

Então, inicialmente, o ponto de partida - que é um envelope fiscal, há vários nomes para isso - é uma proposta, uma fixação de um limite fiscal. Nesse caso, a gente aponta com limite para montante de dívida, mas sendo compatível outras metas que se queiram fixar em termos de resultado primário, resultado nominal, etc., abrindo para a possibilidade de a legislação regulamentadora criar metas fiscais, criar outro tipo de metas ou outra tradução das metas fiscais.

Uma vez que eu limito isso, qual é a consequência? A transgressão desse limite cria uma paralisação, ao estilo americano mesmo, um *shutdown*, no sentido de que eu não posso empenhar e pagar a dívida, exceto em situações extremas: pessoal, encargos sociais, previdência e saúde, que dizer, despesas necessárias à vida humana literalmente, despesas de natureza alimentar. Salvo isso, você teria uma paralisação para dar coercitividade à obtenção dessas metas fiscais.

Como é que eu faço isso? Eu posso ter eventos, circunstâncias, fatos que mudam essa realidade. Como é que eu adapto isso? Mudanças deliberadas em lei, como bem disse o Senador Amin, mudanças deliberadas no Legislativo. "Olha, eu aumentei o limite de dívida, eu aumentei a meta e eu contive..." Aí a gente não fala de contingenciamento, fala de suspensão de empenho de pagamento, que é o termo da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque é um processo regulado, vinculado, aplica-se a todo mundo, com regras específicas, com regras explícitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Não é um decreto que o Executivo tira da universidade tal e coloca na universidade tal como ele quer, ou seja, é um processo necessariamente voltado ou dirigido, direcionado pelo Congresso, que pode optar, por proposta do Executivo, entre modificar os limites fiscais, eventualmente, ou uma combinação de mudança de limites fiscais e suspensão de limitação e empenho - o que a gente hoje chama hoje indevidamente de contingenciamento.

Agora, não por medida provisória, não por decreto. Isso aí é mudança na legislação que rege o Orçamento, ou seja, mudanças deliberadas pelo Legislativo no Orçamento, e nos limites fiscais, vedado aí qualquer tipo de cancelamento, limitação, contingenciamento discricionário, exceto dessa forma. Aí você abre exceções muito limitadas, que seriam a alocação para restos a pagar de exercícios anteriores e as situações realmente excepcionais de guerra, comoção interna ou calamidade. Isso do ponto de vista fiscal, para evitar resolver um problema fiscal via contingenciamento discricionário, por decreto. "Eu, Executivo, fixo os limites que eu quero!" Isso definitivamente... Eu acho que esse é o maior problema até do dito autorizativo.

E, em contrapartida, uma vez que o gestor tem assegurada essa não contenção, essa não limitação arbitrária, ele tem que motivar a inexecução, ou seja, a programação de trabalho, aquilo que é entregue a ele, em termos de recursos, para entrega de bens e serviços, se não for executada, ele tem que justificar se questionado pelo Congresso ou pelo sistema de controle externo. E, se essa mudança não for considerada justificada, ele está incorrendo em crime de responsabilidade.

Nisso aí, num primeiro momento, possivelmente alguém vai dizer: "Não, isso aí vai gerar uma tremenda insegurança jurídica para o gestor, porque ele não tem meios de objetivar essa justificação". De fato, isso vai, inclusive, incentivar o próprio gestor, o próprio Executivo a desenvolver uma legislação regulamentadora que dê sentido a essa noção de fixação de metas...

(Soa a campanha.)

O SR. FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT - ... a essa noção de fixação, à parametrização ou à estruturação de um sistema de resultados que vá associado ao orçamento, que hoje inexistente completamente, que seria acoplado gradualmente ao orçamento de forma seletiva, possivelmente iniciando pelos projetos e atividades finalísticas, e que serviria de fundamento para essa justificação dessa inexecução.

Então, de uma certa forma, é muito limitado, é conceitualmente muito conciso o que a gente está propondo apenas para tratar a noção do que é impositivo e do que não é impositivo. É possível que existam alguns outros elementos tratados na PEC 22 ou na PEC 34 que possam ser incorporados também, mas a gente tentou ficar nesse cerne desse ponto.

Essa é a contribuição que a gente aponta, em termos de crítica e em termos de proposta, para o enfrentamento dessa questão dentro da vocação da Comissão Senado do Futuro. Eu estou apontando para uma revisão profunda, talvez, da forma de explicitar esses elementos.

Muito obrigado pela atenção de todos.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - O Dr. Fernando Moutinho é Consultor de Orçamento do Senado Federal.

O senhor trouxe, sem dúvida nenhuma, uma grande contribuição para a Comissão Senado do Futuro e para o Senado da República. Não tenha dúvida de que o nosso objetivo de um orçamento impositivo é alcançar as metas. É, de fato, isso, Senador Styvenson, o objetivo do orçamento impositivo.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - Eu estava falando com a colega aqui que eu estou sentindo falta de alguém nessa Mesa: quem fiscaliza.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Sim.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - Quem realmente deve dizer o seguinte: "Foi feito?". E, se não foi feito, como a gente cobra o que não foi feito?

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Sim.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - Está muito bacana o que a gente...

O SR. DANIEL COURI - Senador, o Moutinho trabalhou no Tribunal de Contas, viu?

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - É, mas ele está na figura de outra pessoa.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - E nós temos também aqui a participação de algumas pessoas que estão nos acompanhando. As pessoas estão discutindo o tema aqui e fazendo perguntas dentro do tema, de fato. Eu estava mostrando aqui para o Dr. Márcio...

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - As perguntas são interessantes.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - ... as perguntas interessantes e dentro do tema, de fato.

Nós vamos ouvir agora o Dr. Daniel, que é Analista da Instituição Fiscal Independente e Consultor de Orçamento também do Senado Federal.

O senhor tem a palavra.

O SR. DANIEL COURI (Para exposição de convidado.) - Obrigado, Senador. Agradeço o convite em nome da IFI. Para a gente é uma satisfação estar presente nesta discussão. Acho que é um tema muito relevante, muito sensível para os Parlamentares.

Embora, do ponto de vista fiscal, as emendas representem um pedaço pequeno do Orçamento, a gente sabe que elas impactam a vida dos Municípios, dos Estados. Então, esse caráter meritório das emendas tem sempre que estar em vista em qualquer análise, ainda que para o Orçamento o volume das emendas seja baixo.

Eu sou o último a falar, já é meio-dia e meia, e o assunto é árido. Então, é um dever moral meu ser muito rápido. Eu vou passar muito rápido pela apresentação.

Eu acho que foi essa nota técnica que motivou o nosso convite para participar desta audiência. Agora, ela trata de um aspecto muito específico da PEC que tinha sido aprovada inicialmente pela Câmara. Então, eu vou passar muito rápido. Eu acho que os aspectos mais importantes estão sendo tratados aqui, é uma questão mais conceitual, mais de propósito mesmo, de qual é o propósito em função do orçamento. Aqui o escopo dessa nota técnica foi muito específico. Então, eu vou passar rapidamente e depois fazer alguns comentários na linha também do que os colegas fizeram.

Inicialmente quero só delimitar aqui um pouco a competência da IFI. A IFI é um órgão do Senado voltado para a transparência nas contas públicas. Ela tem uma competência de se manifestar em questões fiscais relevantes, sempre de forma independente e apartidária. Então, nessa questão das emendas, o que chama a competência da IFI é a questão de ser um evento fiscal relevante, como eu disse, talvez não do ponto de vista material, mas pelo impacto que pode causar na sociedade. Então, tão logo foi aprovada a PEC nº 2, a que foi da Câmara para o Senado, a primeira versão, a gente sentiu a necessidade de dar uma manifestação e uma contribuição para o debate.

Como eu disse, essa nota pegou a primeira versão da PEC, aquela que falava de 1% da receita corrente líquida que iria para emendas de bancada. A gente tentou atualizar. Agora em junho, foi aprovada a PEC 34 na Câmara, e a gente atualizou as contas. As conclusões não mudam muito, mas o impacto é talvez um pouquinho menor do que o que está calculado lá na nota técnica.

Como eu disse, independentemente do caráter meritório, a medida aumenta a rigidez orçamentária, vai um pouco na linha do que o Márcio colocou aqui.

Ela tem um impacto fiscal. Essa questão é um pouco controversa. Há outras notas técnicas indicando que não haveria impacto, mas eu posso explicar depois a visão da IFI.

Ainda que as emendas de bancada não passem a ser uma despesa obrigatória pura - não é, Eugênio? -, também não são uma despesa discricionária pura. Há uma nova categoria, que é uma despesa discricionária, sujeita a contingenciamento, mas só no limite do que for contingenciado nas demais despesas. Então, é como se tivessem interposto uma terceira categoria de despesa no Orçamento. Isso deve causar mais rigidez, deve ter algum impacto ainda que pequeno. E isso reduz a margem fiscal da União, que é basicamente a diferença do teto de gastos para as despesas obrigatórias. Assim, considerando que as emendas impositivas geram um gasto maior pelo simples fato de serem impositivas, são um desafio a mais para o cumprimento do teto de gastos nos próximos anos.

Sobre o histórico eu acho que o Eugênio já falou muito bem, eu acho que a gente pode passar.

Aqui, colocamos um pouquinho o valor em perspectiva. Como eu disse, as emendas representam um quinhão pequeno do Orçamento. A gente está falando aí, no Orçamento autorizado de 2019, de emendas individuais, na casa de R\$9 bilhões ou 0,6% da despesa primária total, e das emendas de bancada apenas 4,6 ou 0,3% do Orçamento primário total, sendo que muito provavelmente nem tudo do que está orçado para a emenda vai ser executado por conta principalmente dos impedimentos técnicos e do contingenciamento que tem sido realizado neste ano e que provavelmente não vai ser revertido, a não ser que haja uma recuperação na receita, ainda que extraordinária.

Para a gente calcular o impacto, a gente fez basicamente dois cenários. Como há alguma incerteza de qual vai ser a receita corrente líquida deste ano - a projeção atual é de R\$850 bilhões, mas é possível que haja os recursos da cessão onerosa, é possível que haja uma recuperação cíclica também, que está cada vez menos provável -, a gente, por conta dessa incerteza, resolveu definir dois cenários para a receita corrente líquida. Como ela é a base, no primeiro ano - agora nesta versão já é a base no primeiro e no segundo ano -, a gente utilizou esses dois cenários.

É importante também a gente notar que nem tudo que é orçado para emenda é executado. Historicamente a execução é baixa; nos dias atuais, basicamente porque há os impedimentos técnicos e o contingenciamento. Então, a gente adotou algumas premissas com base no que a gente já viu no passado. É uma conta muito trivial, muito básica, mas para dar algum subsídio do que a gente entende que vai enrijecer ou aumentar a despesa da União.

Então, a gente acha que a aprovação da emenda vai ter um impacto de cerca de R\$5 bilhões a R\$6 bilhões em três anos. Como eu disse - a gente não precisa ficar discutindo aqui -, é um impacto baixo, mas o nosso papel, o papel da IFI é apontar, fazer essas contas e tentar identificar o impacto fiscal de medidas como essas.

Como eu disse inicialmente, é controversa essa questão de haver impacto, uma vez que as emendas parlamentares só podem ser feitas com o cancelamento de outras despesas. Só que, da forma como é feita atualmente, a proposta orçamentária vem com uma reserva de contingência primária no valor específico para as emendas. Então, na prática, embora a emenda não seja uma dotação - é um tipo de despesa -, na prática o Orçamento vem com uma dotação para a emenda, que é a reserva primária. Nos últimos anos ela cresceu, quando as emendas impositivas cresceram, e acho que, para 2019 - não é, Eugênio? Corrija-me se eu estiver errado -, inclusive, ela nem mais especifica o percentual de receita corrente líquida por conta do teto de gastos; ela fala que a proposta orçamentária vai ter uma reserva no valor da execução obrigatória. É, na prática, uma dotação para emendas impositivas. Se a gente aumenta o percentual da receita corrente líquida, essa dotação vai ampliar - o Márcio pode até também me corrigir se eu estiver errado -, na forma como isso é feito atualmente.

Se vai aumentar, ainda que esse efeito possa ser compensado, você tem um impacto. A própria compensação... Se você está compensando, você está compensando algum impacto. Então, é por conta disso que a gente considerou haver o impacto.

Também o teto de gastos, embora no nível orçamentário já tenha sido alcançado, no nível financeiro, ou seja, incluindo aí a execução não só do orçamento corrente como de restos a pagar, a gente tem uma folga. É muito provável que, neste ano, se não houver uma recuperação da receita, a despesa primária permaneça no nível em que está, conforme a última reavaliação do Poder Executivo. Se assim for, a gente vai ter uma folga de cerca de R\$30 bilhões a R\$35 bilhões no Orçamento na execução, que importa para o teto de gastos.

Essa foi a apresentação.

Eu queria só fazer umas reflexões aqui na linha do que os colegas já colocaram.

A questão da rigidez orçamentária é importante. A gente está passando por um período de dificuldade no cumprimento das nossas metas fiscais, e a rigidez implica uma dificuldade para a alocação eficiente de recursos. Para o senhor ter noção, Senador, hoje 70% da receita primária arrecadada é vinculada; e 30%... Isso da receita primária. Se considerar a receita

financeira também, o percentual é muito maior de receita vinculada. Na despesa, como a gente viu no gráfico ali, cerca de 10% das despesas primárias são discricionárias apenas. Essa rigidez, a rigidez da receita, que é o excesso de vinculações, reflete-se também na conta única, que são as disponibilidades do Tesouro, depositadas no Banco Central. Então, a rigidez, o excesso de vinculações da receita transfere-se para a conta única, e isso gera uma dificuldade de alocação de recursos nos anos seguintes, uma vez que essas vinculações permanecem por força da LRF.

Isso está um pouco por trás das discussões, das dificuldades técnicas que surgiram agora com a aprovação do PLN 4 da regra de ouro. Muito se discutiu se já havia outras fontes para substituir as operações de crédito, e, de fato, é possível que haja, algumas delas incertas, outras mais certas, como o resultado do Banco Central do ano passado, mas há vinculações. O resultado do Banco Central, por exemplo, é vinculado. Isso gerou um intenso debate técnico, por trás de um debate político que existia sobre a regra de ouro, mas, enfim, há uma energia dos técnicos hoje gasta relevante só para superar questões de restrições de rigidez orçamentária. Eu acho que é importante a gente ter isso em mente. Talvez não seja o cenário desejável a gente gastar tanta energia trocando fontes orçamentárias, tentando encontrar recursos para fazer frente às despesas que estão autorizadas e, como o Eugênio disse, devem ser executadas.

Último ponto - e aí também é uma preocupação que eu sempre tenho quando há alterações constitucionais. É muito importante, e a literatura recomenda, que as regras fiscais sejam claras. Essa alteração impõe, cria uma nova categoria de despesa, que são as emendas impositivas. Na verdade, elas já foram criadas com a Emenda 86, mas agora estão se ampliando para as emendas de bancada. É complicado para uma pessoa entender como funciona o Orçamento. E, a cada momento que a gente altera a lei, a gente parece deixar pontas soltas em outros lugares. Então, acho que é um pouco urgente que a gente enxergue o Orçamento no todo, se as suas regras são harmônicas, e não tentar atacar pontos específicos que deixam fios soltos em outras questões.

É essa a contribuição.

Vamos para o debate, pela hora...

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Somos nós que agradecemos, mais uma vez, ao Dr. Daniel.

O objetivo desta audiência pública é exatamente este: que o Orçamento deixe de ter essas pontas soltas e que ele passe a ser, de uma forma geral, impositivo, no sentido de alcançar as metas tão sonhadas pela população brasileira.

Quanto às emendas parlamentares, os senhores, Dr. Eugênio, Dr. Fernando, Dr. Daniel, que estão mais diretamente assessorando os Senadores e os Deputados, sabem que o objetivo dos Senadores e dos Deputados é fazer com que cheguem lá na ponta, lá no seu Município, no Município menos favorecido - como disseram aqui o Dr. Fernando e o Dr. Daniel - também os recursos para a saúde, para a educação, para a segurança pública, para o saneamento básico.

Essa proposta que os senhores nos trazem no momento é, sem dúvida nenhuma, o que nós desejamos para iniciar esse grande debate de termos um Orçamento mais seguro, mais firme, no sentido de fazer com que as programações, as metas e o objetivo geral sejam alcançados.

Passo a palavra ao nobre e competente Senador do Estado do Rio Grande do Norte - e eu digo grande em todos os sentidos: grande fisicamente, grande intelectualmente, grande no preparo...

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - Mas, neste assunto, eu estou aprendendo. É complexo.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - É, nós estamos aqui... Eu ia dizer inicialmente, inclusive, Senador Styvenson, que eu preciso...

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - Esta audiência serve para isso também.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - ... de, no mínimo, mais umas cinco aulas, Dr. Eugênio, Dr. Márcio, para poder começar a discutir com os senhores com um pouco mais de conhecimento sobre o assunto. É importantíssimo, e fico muito feliz com a presença dos senhores aqui porque os senhores estão nos ajudando bastante a fazer uma discussão profunda sobre isso.

Senador Styvenson.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. Para interpelar convidado.) - O senhor ainda foi modesto, só precisa de cinco. Eu preciso de infinitas.

Eu entrei agora, Senador, há quatro ou cinco meses - vai fazer cinco meses. Estou tendo esse conhecimento agora. Acho que as pessoas que estão assistindo, Senador Mecias, têm essa dificuldade também porque há uma nebulosidade, são tantos números, é tanta complexidade que não se torna fácil para a população entender, e a quem mais isso interessa é à população. Somos representantes deles, Senador Mecias, Exmo. Presidente Mecias, mas precisamos, claro, fazer bom uso de tudo isso que foi visto.

Uma coisa só que eu não entendo - e eu não entendia quando era civil, quer dizer, antes de ser militar, antes de ser político - em relação a essas emendas individuais, a essas emendas que estão vindo coletivas é a forma como elas foram criadas. Eu as via, até um tempo desse atrás, Sr. Eugênio, como uma forma de manter currais eleitorais. Eu as via, até um tempo atrás, antes de eu chegar aqui, como uma forma de um político ter e manter seus votos, manter Prefeito dentro do seu cercado. Se eu estiver errado, me corrija, porque essa é a ideia que a população tem.

Eu, sinceramente, não sei nem o que vou fazer com as minhas, mas eu quero fazer um bom uso. E espero que o Daniel, como é aqui conselheiro do Senado, o Sr. Fernando, o Sr. Eugênio e a população também me fiscalizem, olhem! Porque eu vou fiscalizar.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - O Sr. Márcio vai liberar? Tem que liberar, não é impositivo? *(Risos.)*

Ou não? A não ser que vá ser também cortado com esse contingenciamento.

Então, é essa a dúvida que eu acho que a população tem. Eu aqui, recém-chegado ao Senado, Senador Mecias - o senhor já tem bem mais experiência do que eu, tanto que precisa de cinco aulas, eu preciso de muito mais aí, de fazer uma pós-graduação, uma graduação nesse tema -, acho que é o que a população sente. Era o que eu via e sentia: "Só envio se você me ajudar". E, dentro desse envio, ainda há o mau uso, a obra que não é completa, a má destinação, a apropriação do bem público. Como combater isso? Como eu vou ter certeza? Eu não quero me apropriar do dinheiro público, nem vou permitir que alguém se aproprie dele. Quando chegar a mim, eu vou querer ver o fim, vou querer chegar até o resultado final. Se é para comprar uma caneta, vai ser para comprar uma caneta. E eu vou atrás disso.

Então, é isto que às vezes me falta: esse conhecimento de saber, como Parlamentar, até onde eu posso rastrear esse valor, para conseguir mostrar para a população o que está sendo feito. Se eu mando R\$1 para Pau dos Ferros, que é o meu destino, vamos dizer, natal, Mossoró, que esse R\$1 chegue de fato e que ele seja realmente gasto da forma mais eficiente possível. É desse tipo de transparência que a gente precisa; não só discutir para quanto vai, quanto vai ser de emenda, quanto vai ser de orçamento, mas tornar mais simples para a população fazer parte disso.

Eu vi aqui algumas perguntas que eu creio que são das pessoas que entendem, que estão dentro da área, mas a maioria não. A maioria só vê uma placa, a maioria só passa por um lugar e vê: obra feita com tantos mil reais. Ainda colocam lá: destinação tal.

A política tem que ser atrativa. A política, Senador Mecias, tem que trazer as pessoas para cá. As pessoas estão repudiando, porque se cobra muito delas e se devolve pouco. E, quando devolve, devolve em forma de curral eleitoral, para mantê-las sempre presas na mão daquele político.

Eu acho que não sou só eu que penso assim; acho que muitos Senadores novos que entraram aqui pensam da mesma forma - os Senadores que ganharam a eleição sem dinheiro público, sem televisão, sem rádio, como foi o meu caso, que não precisam de emendas para se eleger, que não precisam extorquir Prefeitos ou a população. É assim que eu via até então. Então, o que eu não vou fazer é o que eu criticava.

Então, eu queria, dentro dessa pergunta, saber, como Parlamentar, como eu posso ir até o final.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Antes de passar a palavra para os senhores responderem ao Capitão Styvenson, nosso Senador, quero dizer que, quando eu disse que preciso de no mínimo cinco aulas, era exatamente baseado no que disse aqui o Dr. Daniel, o Dr. Fernando, o Eugênio e o Márcio: a peça orçamentária é tão complexa que, com qualquer medida que se faça nela, ela se torna mais complexa ainda, há que se mexer nela toda. Por exemplo, a PEC das emendas impositivas agora, para adotar essa emenda, teve que fazer uma mudança geral no Orçamento.

E, como eu fui Deputado Estadual por seis mandatos, Presidente da Assembleia Legislativa por oito anos, eu já conhecia mais ou menos o Orçamento do meu Estado, mas sempre que vinha a peça orçamentária, vinha uma série de pegadinhas. Sempre que vinha, vinha uma série de pegadinhas. Sempre se tinha que analisar novamente. Toda equipe técnica da Assembleia Legislativa tinha que analisar novamente, como é aqui na Câmara dos Deputados, como é no Senado da

República. Tem que se analisar tudo novamente, porque às vezes uma pequena mexida muda o Orçamento todo, e há que se analisar de novo. Então, mesmo os grandes *experts* em Orçamento, como nós estamos vendo aqui hoje, eles mesmos estão falando da complexidade do Orçamento. Então, nem mesmo uma pós-graduação que V. Exa. vá fazer vai lhe deixar *expert*. Vai precisar sempre continuar estudando sobre o tema.

Eu quero, antes de passar as palavras para os senhores, se os senhores me permitem, ler algumas perguntas. Nós temos algumas pessoas que fazem perguntas, que participam - e que podem continuar participando - através do nosso portal e-Cidadania, no endereço www.senado.leg.br/ecidadania, ou pelo telefone 0800-612211.

Nós temos aqui várias perguntas.

O Antonio dos Santos, lá da Paraíba, pergunta - olhe só, Senador Styvenson -: "Há mecanismos para cobrar do Poder Legislativo a aprovação da peça orçamentária antes do período limite?"

Não, não há mecanismo. Pode haver boa vontade. O Senado, a Câmara, o Congresso pode aprovar antes do período limite, mas há mecanismo para o período limite. Para esse há mecanismo. Se não for aprovado no período limite, inclusive, o Congresso é impedido de entrar de recesso, é isso?

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Ah, é a LDO. Está certo. É só sobre a LDO.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Pode-se executar provisoriamente o Orçamento anterior.

O Adelson Rodrigo, de Santa Catarina, diz: "Sou contra a rigidez orçamentária, assim como sou contra o absurdo de artigos inseridos na própria LOA autorizando o Executivo a alterá-la".

Então, eu vou agradecer também à Tais Reis, de Rondônia, à Sonia Beatriz, do Rio de Janeiro, ao Assis Marinho, do Distrito Federal, ao Jose Nilson, de Alagoas, ao Nezio Jose, do Paraná, ao Valdemagno, de Pernambuco, e ao Luciano, de Minas Gerais.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - É interessante, Mecias, que, dentro da segunda pergunta, a da Tais, ela é a favor da rigidez. Enquanto o Adelson é contra, a Tais é a favor.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - A Tais é favor, exatamente.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - A política é muito interessante.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - É interessante. É por isso que há essas discussões todas.

Os senhores gostariam de fazer alguma consideração com relação ao que o Senador Styvenson falou?

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - Se eu estiver errado, podem me corrigir. Fiquem à vontade.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Por favor, Dr. Fernando.

O SR. FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT - Senador, eu acho que não está errado, não, de forma alguma.

Historicamente, enfim, desde a República Velha, pelo menos, o mecanismo de emendas tem sido usado pelo Legislativo também como uma forma de negociação clientelar. A gente tem gradualmente, desde o início do século, e o que a gente aponta nesse trabalho, talvez um pouco contestatário, é o seguinte: o Legislativo tem a prerrogativa de decidir toda a alocação, e aí ele está falando do interesse público. Se ele se autolimita a decidir - as minhas emendas são 1% ou 2% da receita corrente líquida -, ele está abrindo mão de decidir 80%, 89%, 90% da receita, para ficar com 2%. Aí, não há como não achar que há uma motivação clientelista. Por que 14 milhões? O Congresso deveria estar decidindo se vai alocar 5 milhões para o submarino nuclear, se vai alocar 2 bilhões para contribuições às Nações Unidas, se vai alocar... Ou seja, o conjunto da despesa.

Então, nesse caso, é bastante forte essa percepção de que, se eu me limito a distribuir uma determinada parcela igualitária para todo mundo, eu estou abrindo mão de decidir olhando o conjunto. Então, esse é um ponto, ou seja, as emendas, em tese, deveriam não ter limite algum, porque eu estou decidindo o conjunto, quanto que vai de previdência, de defesa, de agricultura.

E o segundo ponto que o senhor falou, de até onde eu posso rastrear esse valor. Há muito recurso em formação, os serviços daqui, de assessoramento daqui...

(Soa a campanha.)

O SR. FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT - ... e do gabinete são bastantes, estão à disposição. Então, dá para seguir, sim, o rastro de cada emenda e, eventualmente, o papel do Parlamentar diretamente, ou do seu eleitor, e, no máximo, lá na ponta, na prefeitura, é verificar fisicamente se foi feito, mas o seguimento do recurso é bastante detalhado. Então, é perfeitamente possível o Parlamentar fazer um acompanhamento intensivo, e há Parlamentares que fazem, dessa regularidade, desse atendimento.

Em relação ao Antonio, da tempestividade, de fato, todo esse poder que a gente propõe conferir ao Legislativo, se não tiver uma tempestividade na decisão, aí, sim, ele é capaz de criar impasses, estrangulamentos. De fato, é preciso ainda fazer... Internacionalmente existem, enfim, alternativas provisórias de execução que nós não temos, inclusive. Na verdade, fica dependendo da LDO. Se a LDO não aprovar, não tem. Então, isso é um ponto de grande insegurança e é algo que precisa, sim, ser inserido em qualquer tratamento do que a gente fizer, alguma forma de dizer.

Eu, pessoalmente, defendo que seja mais contundente do que uma execução provisória. Defendo que seja um decurso de prazo. Se o Legislativo não deliberar naquele momento, fica valendo o que o Executivo quer. Isso é um incentivo para o Legislativo deliberar e não ficar...

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR. *Fora do microfone.*) - Faz errado.

O SR. FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT - Exatamente.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Dr. Eugênio.

O SR. EUGÊNIO GREGGIANIN - Acrescento, assim, rapidamente, esse dilema sobre a questão: ter ou não ter. Como é que seria esse dilema sobre a questão ter ou não ter? Como é que seria o País sem emendas? E aí uma coisa que se coloca, olhando a evolução, desde a Constituição de 88, que motivou muito a questão das emendas, é o fato seguinte: sem as emendas nós teríamos que, necessariamente, ter uma legislação que regulasse as transferências voluntárias, principalmente para evitar um fenômeno comum: que o Ministro da área A, B ou C jogue a metade dos recursos no Estado dele - a outra metade para o resto do País.

Então, muita gente estudou essa questão das emendas.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR. *Fora do microfone.*) - Só que sem a participação do Congresso.

O SR. EUGÊNIO GREGGIANIN - Então, assim, o que eu levantei? Qual o caminho? Por exemplo, nos Estados Unidos, as transferências voluntárias, em boa parte, como é que eles resolvem? Você vota, você não deixa solto. O Legislativo vota um critério, vários critérios, às vezes, complexos. Leva-se em conta população, renda IBGE, política pública, e aquilo é que determina. Então, se, para a infraestrutura urbana, por exemplo, você joga 500 milhões, 1 bilhão, o Orçamento coloca 5 bilhões, 1 bilhão. Agora, como aquilo será distribuído entre Estados e Municípios, isso envolve uma série... Por exemplo, para os Municípios mais carentes, em geral, a política pública se legitima na medida em que atende aos mais necessitados. Então, é o critério da população beneficiada. Se é um programa de moradia, você vai fazer um levantamento estatístico - e nós temos que ter bons levantamentos estatísticos - e aí o Congresso vota uma lei que determina que o gestor leve em conta os seguintes critérios. Então, você afasta o perigo de o Ministro colocar todo o recurso para o lado dele.

(Soa a campanha.)

O SR. EUGÊNIO GREGGIANIN - É isso. Eu acho que a gente vê como um caminho, mas tem que ser gradual, porque você teria que ter essa legislação e essa garantia. Isso já foi testado em alguns aspectos. Por exemplo, no MEC, parece que ônibus escolar tem critérios, parece que algumas políticas do MEC já estão nessa linha, ao encontro dessa linha.

Então, essa mudança de modelo para um modelo particularista, em que o Parlamentar tem que capturar as necessidades e o risco de criar uma dependência política, de criar também uma desigualdade na competição eleitoral, eu acho que deve ser feita e acho que o caminho realmente é esse, mas substituindo-se por um modelo em que você já tem mapeadas as

necessidades e tal, e aí o Congresso decidiria, no Orçamento, o grande montante, e não cada localidade. Aliás, isso não é feito nem no Orçamento hoje; é feito depois do Orçamento, via uma indicação no Siop, que já é uma coisa meio esquisita, meio estranha, porque o Parlamentar está se tornando Executivo, ordenador de despesas.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - Se isso é esquisito para o senhor, que está aqui há muito tempo. O senhor me falar isso...

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR. *Fora do microfone.*) - Daniel.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - Obrigado, Sr. Presidente.

O SR. DANIEL COURI - Eu queria fazer só um comentário em cima do que o Moutinho falou.

Acho que, às vezes, a gente cria uma percepção ruim de que o Congresso participa do Orçamento só por meio das emendas. Eu acho, na verdade, que 100% do Orçamento vem do Congresso. A gente viu ali um gráfico que mostra que 90% das despesas são obrigatórias; se são obrigatórias, elas derivam da Constituição ou de uma lei. Quem definiu 90% das despesas foi o Congresso. Os 10% restante são de políticas públicas também, e, em uma democracia, qualquer decisão de alocação de recursos é feita em condomínio; é o condomínio aqui da Praça dos Três Poderes. Os órgãos elaboram as propostas, o Executivo as consolida e encaminha a proposta orçamentária consolidada; o Congresso delibera sobre ela.

É só uma observação porque vejo que é muito comum a gente ouvir este tipo de comentário de que o Congresso participa pouco do Orçamento. É, sim, uma visão possível de que o Congresso se debruça sobre as emendas principalmente, mas toda alocação de recurso deriva do Congresso, quer seja de uma decisão originária na Constituição, pelo Constituinte derivado, ou por meio de leis.

Era só esse comentário.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Eu digo o seguinte: o Governo propõe e o Congresso aprova. Na realidade, o correto seria o Governo propor e o Congresso fazer o Orçamento, aprová-lo depois de uma grande discussão. Mas o Governo, quando encaminha a proposta, já a encaminha dizendo que não se pode mexer ali... Você já está proibido de mexer em vários locais. Então, é o Governo que, na realidade, faz o Orçamento. Ele engessa o próprio Orçamento que ele encaminha para o Congresso Nacional discutir. Esse é o pensamento que eu tenho e que não sei se...

O SR. DANIEL COURI - O ponto é que as regras que ditam o processo orçamentário vêm da Constituição, e, de fato, o processo de emendamento alcança um pedaço muito pequeno porque ele não pode alcançar as despesas obrigatórias, as despesas que constituem obrigações constitucionais legais. A provocação, de certa forma, que eu fiz é de que, se a despesa é uma obrigação constitucional legal, ela foi criada no Parlamento por uma vontade legítima da sociedade.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Perfeito, entendi.

Dr. Márcio.

O SR. MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA - Eu queria falar sobre dois pontos fundamentais e até da fala do Senador Capitão. O meu sonho é entender que, no Parlamento - não só nas emendas, visando às suas metas, visando à entrega da coisa pública a quem mais se destina -, todo o Orçamento fosse com essa intenção; ou seja, para mim, fica muito claro que o papel das câmaras setoriais tanto do Senado quanto da Câmara, do Congresso, precisa ser elevado a outro patamar, caso venha a ocorrer esse nível de impositividade com que a gente está trabalhando agora, porque a ideia é que se tenha realmente uma avaliação sobre, inclusive, o que o Daniel falou da colocação das obrigatórias, que, eventualmente, vêm da Constituição e vêm de legislações específicas, e que o Orçamento apenas orce, como o Eugênio falou. Não há muita discricionariedade nisso, mas é um valor gigantesco dentro do Orçamento, de que se precisa medir o resultado.

Então, eu trago o exemplo da educação. Todo mundo fala que o gasto com a educação no Brasil é equiparado, por exemplo, com países desenvolvidos, países que estão na OCDE, em relação ao PIB. E os nossos resultados no Pisa são os piores possíveis. Mas vamos olhar um pouquinho mais. Qual é o maior *per capita* por aluno? É no ensino superior ou no ensino básico? Vamos ver o resultado do ensino básico, por exemplo. Será que a gente está acima ou abaixo do que é despendido no ensino básico para as crianças? Se a gente for ver por esses detalhes, veremos que estamos muito abaixo, em mais da metade do que investem países desenvolvidos da OCDE, em referência ao ensino básico.

Sim, mas nós temos o Fundeb; nós temos alguns mecanismos de incentivo que são obrigatórios e que estão no Orçamento. E por que, então, Estados como Ceará ou Pernambuco, em alguma medida, têm resultados tão diferentes, no Ideb nosso ou na nossa própria avaliação, daqueles de outros que recebem, inclusive, recursos do Fundeb? Recebem, inclusive, até

mais recursos do que esses dois Estados que eu comentei aqui. Então, às vezes, não é o recurso, não é o dinheiro que vai trazer o resultado. O que tem que ser avaliado é que tipo de entrega eu estou adquirindo e que tipo de resultado eu estou tendo a partir dessas obrigações todas que eu tenho no Orçamento. O meu sonho é ver esse tipo de avaliação sendo feita. E essa avaliação tem muito mais legitimidade quando sai daqui, desta Casa. Então, no meu ponto de vista, é isto: vamos fazer uma avaliação de revisão dos gastos, mas desses gastos ditos obrigatórios, que já estão há muito tempo na Constituição ou, enfim, em lei?

Eu tenho outro exemplo: o Fust, que é aquele em que você paga lá um valor tal da sua conta para poder recolher, para poder aplicar na universalização das telecomunicações, por exemplo. Porém, na criação do Fust, ele foi colocado ali para a criação em uma despesa, para você gastar em uma despesa em que se levaria a telefonia fixa para todo o País, para aqueles lugares que não têm. A nossa realidade é outra. Então, hoje eu continuo arrecadando uma receita que eventualmente precisa de uma revisão, porque essa despesa à qual ela está vinculada já não se mostra aderente às demandas da sociedade. Era só para fechar. Obrigado.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Então, eu quero...

Senador Styvenson, lamentavelmente nós não temos número para definir, para deliberar sobre os requerimentos. Nós não temos quórum para deliberar.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - Se o senhor quiser ler, deixar lido aí...

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Pode ser feita a leitura? *(Pausa.)*

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - Não? Então, está bem, não funciona assim. Seria um requerimento para uma audiência pública...

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Eu vi aqui o requerimento de V. Exa.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN. *Fora do microfone.*) - ... para colocarmos a inteligência artificial.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Exatamente.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - Para utilizarmos a inteligência artificial. *(Fora do microfone.)* Veremos até onde ela... É tão eficiente em empresa privada a inteligência artificial!

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - Eu vi o requerimento de V. Exa.

O SR. STYVENSON VALENTIM (Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL/PODEMOS - RN) - Temos de colocá-la no setor público.

O SR. PRESIDENTE (Mecias de Jesus. Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PRB - RR) - E os requerimentos do Senador Zequinha e do Senador Rogério Carvalho também são importantes, mas, infelizmente, em função de não termos quórum, vamos agradecer a presença dos nossos debatedores: o Dr. Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira, Subsecretário de Orçamento Federal do Ministério da Economia; o Dr. Eugênio, Diretor da Coordenação de Legislação e Normas Orçamentárias da Câmara dos Deputados, a quem também nós queremos agradecer por atender o nosso convite; o Dr. Fernando Moutinho, Consultor de Orçamento e Fiscalização do Senado Federal; e Dr. Daniel, também Consultor de Orçamento do Senado Federal e da Instituição Fiscal Independente.

Agradeço a todos, agradeço aos telespectadores, a todos aqueles que participaram conosco, e damos por encerrada esta reunião.

(Iniciada às 11 horas e 19 minutos, a reunião é encerrada às 13 horas e 07 minutos.)