

# Nota Técnica

Nº 122

Maio de 2007

## Sugestões do INESC para emendas ao PLDO 2008



# Sugestões do INESC para emendas ao PLDO 2008



Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc apresenta, nesta nota técnica, sugestões de emendas para compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2008. São abordadas as questões da dívida pública, as prioridades e metas da administração federal, a prestação de contas da execução de ações prioritárias, a prestação de contas e transparência do Poder Executivo, a transferência via emendas parlamentares para o setor privado e no âmbito do Executivo, o Plano de Desenvolvimento da Educação e o combate às desigualdades. A ampliação da transparência e da participação da sociedade, ao longo de todo o processo, é crucial para que sejam criados constrangimentos legais àqueles que vêm negociando a liberação de recursos orçamentários em troca de vantagem financeira.

## a) Sobre a transparência na gestão da Dívida Pública

### Sugestão de emenda aditiva ao PLDO 2008:

Art. 76. O Tribunal de Contas da União encaminhará ao Congresso Nacional relatório de avaliação da gestão da Dívida Pública Mobiliária Federal até o dia 31 de agosto a título de subsídio para apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

#### Justificativa:

A gestão da dívida pública e seus prazos, são questões estratégicas para o país e não estão sendo fiscalizadas como deveria. Sua administração deveria assumir o mesmo “status” na agenda política que o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC e caminhar junto a este, pois representa um entrave na promoção do crescimento. Entre as exigências da LDO, deveria constar um “relatório de avaliação” da composição e da gestão da dívida pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União - TCU e encaminhado ao Congresso Nacional na qualidade de subsídio para a apreciação do orçamento anual.

## b) As prioridades e metas para a Administração Pública Federal

### Sugestão de emenda aditiva ao PLDO 2008:

Art. 4º.

I - As prioridades e metas da Administração Pública Federal para o exercício de 2008, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, são as constantes do Anexo I desta Lei, as quais **terão precedência** na alocação dos recursos na lei orçamentária de 2008 e na sua execução

#### Justificativa:

Se a maioria das prioridades tornarem-se fictícias, isto é, não tiverem precedência, provavelmente, seu destino será o de sofrer contingenciamento de recursos durante a execução orçamentária.

Hoje, as ações discricionárias constantes do “anexo de metas e prioridades” (com exceção das ações obrigatórias ou as que constam do PPI) não apresentam um percentual de execução alto comparadas às rubricas de fora dessa categoria<sup>1</sup>. Assim, na prática, a lei não é cumprida.

Além de constar da lei, é preciso que as prioridades tenham precedência de fato durante a execução orçamentária. Para isso, é preciso recuperar a redação de anos anteriores que davam às ações constantes do “anexo de metas e prioridades” precedência na alocação dos recursos na lei orçamentária e na sua execução.

<sup>1</sup> Execução discricionária é quando o Poder executivo não tem nenhuma obrigação legal de empenhar e liquidar uma ação que figura do orçamento.

**c) Sobre a prestação de contas da execução de ações prioritárias****Sugestão de emenda modificativa ao PLDO 2008:**

Art. 7º. Os orçamentos Fiscal, da Seguridade discriminarão as despesas por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, **o identificador de acompanhamento das ações constantes do “anexo de metas e prioridades”**, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e fonte de recursos.

**Justificativa:**

A precedência das ações prioritárias também passa por uma melhora da gestão pública. O estabelecimento de um “indicador de resultados” específico, por ocasião da elaboração da LOA, facilitaria o acompanhamento da execução das ações que integram o “anexo de metas e prioridades”.

**Sugestão de emenda aditiva ao PLDO 2008:**

Art. 7º.

§ 13º. O identificador de acompanhamento das ações constantes do “anexo de prioridades e metas” tem como finalidade auxiliar o monitoramento daquelas ações eleitas prioritárias da Administração Pública Federal, devendo estar previsto no Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e constar da Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando se a despesa é:

- I – prioridade discricionária, assim consideradas aquelas não incluídas na Seção I do Anexo IV desta Lei – 0;
- II – prioridade obrigatória, quando conste na Seção I do Anexo IV desta Lei – 1;
- III – prioridade relativa a projeto de grande vulto – 2;
- IV - prioridade relativa a ações constantes do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) – 3
- V - prioridade relativa ao Plano de Desenvolvimento da Educação.

**Justificativa:**

Esse indicador seria mais efetivo se fosse acompanhado de uma codificação específica para os diferentes tipos de prioridade, como, por exemplo, aquelas que já são obrigações legais e, por isso, com execuções impositivas. Da mesma forma, deveriam ser destacadas as ações do PAC e os projetos de grande vulto. Tal codificação facilitaria o cruzamento de informações.

**Sugestão de emenda aditiva ao PLDO 2008:**

Art. 17.

§ 5º. O órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal encaminhará e apresentará à Comissão Mista de que trata o art. 166, §1º da Constituição, até 30 (trinta) dias após o envio do projeto de Lei Orçamentária de 2008 ao Congresso Nacional, relatório detalhado de execução orçamentária, inclusive das metas físicas dos projetos de grande vulto e das ações constantes do “anexo de prioridades e metas”, a que se refere o anexo I da lei de diretrizes orçamentárias.

**Justificativa:**

Além de um código orçamentário específico das ações que integram o “anexo de prioridades e metas”, a melhora da gestão pública depende da prestação de contas por parte do Executivo. Nesse sentido, faz-se importante inserir no PLDO uma regra determinando que o Poder Executivo preste contas da execução orçamentária das ações tidas como prioritárias para a Administração Pública Federal.

**d) Prestação de contas e transparência do Poder Executivo****Sugestão de emenda modificativa ao PLDO 2008:**

Art. 17.

§ 1º. Serão divulgados na internet:

I - Pelo Poder Executivo

...

d) a execução orçamentária, **inclusive, das metas físicas, atualizada no mínimo a cada 15 (quinze) dias** com detalhamento das ações e respectivos subtítulos, por unidade da Federação, de forma regionalizada, por órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, **elemento de despesa programa e ação**, mensal e acumulada **no prazo de 20 (vinte) dias**, contado da data da sanção do autógrafo da Lei Orçamentária de 2008;

**Justificativa:**

Há que se dizer que ainda é muito ruim a transparência e a prestação de contas do setor público no Brasil. A realidade do governo federal, de modo algum, pode ser tomada como o que ocorre de fato nos estados e municípios, principalmente, aqueles mais atrasados. Falar em *accountability* (ou prestação de contas) em certos estados e municípios ainda é visto como ficção.

Se houve algum avanço no controle do endividamento, não avançou na mesma proporção a padronização rigorosa da contabilidade e da transparência do setor público Brasil afora.

Na União, o avanço é reconhecido. Mas as informações sobre arrecadação tributária, planejamento e execução orçamentária aparecem espalhadas em diferentes sistemas de informação e nos inúmeros sítios dos ministérios. É um avanço que todos os órgãos tenham em suas páginas tais informações. No entanto, isso não substitui um sistema integrado que agregue todos esses dados de forma amigável para o cidadão/ã. Sem contar que não existe acesso atualizado sobre a execução física das ações.<sup>2</sup>

Em tempos em que se discute a qualidade do gasto, a disponibilização dos dados sobre a execução física do orçamento público é estratégica tanto quanto a execução financeira. A comparação entre o valor gasto e o produto alcançado é indispensável para se medir a eficiência do gasto público. Inclusive, estes dados são imprescindíveis ao trabalho a que se propõe o novo “Comitê Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária”, no âmbito da CMO, no Congresso; e também ao controle do Estado por parte da sociedade.

#### e) Transferências de recursos previstos nas emendas parlamentares para o setor Privado

##### Sugestão de emenda aditiva ao PLDO 2008:

Art. 34.

§ 6º. Será divulgado banco de dados na internet para consulta pública, sob a responsabilidade da Comissão Mista de Orçamento (CMO), contendo a lista completa das entidades privadas beneficiadas por emendas parlamentares, informações individualizadas sobre seus dados a que se refere o § 4º deste artigo, os valores e a identificação das emendas, inclusive seus respectivos autores e a existência ou não de vínculos entre os autores e as entidades privadas beneficiárias, qualificando a relação quando for o caso.

##### Justificativa:

Ainda é preciso maior transparência no que diz respeito às emendas que destinam recursos para o setor privado. Após as denúncias de corrupção envolvendo parlamentares no caso da compra de ambulâncias superfaturadas, foram incluídas regras na LDO tornando mais objetiva a apresentação de emendas ao orçamento da União. Passou-se a exigir, na justificativa da emenda, o nome da entidade, o número do CNPJ, o endereço,

<sup>2</sup>A execução física pode ser entendida como a realização ou não do número de unidades do produto previsto na meta de cada ação.

o registro no CNAS, o CPF dos dirigentes ou responsáveis.

Porém, a apresentação desses dados em pouco ajuda a fiscalização se os mesmos continuarem fragmentados em inúmeros formulários dispersos e sem nenhum cruzamento de dados.

Seria adequada a disponibilização de um banco de dados na internet para consulta pública, sob a responsabilidade da Comissão Mista de Orçamento (CMO). Tal banco forneceria a lista completa das entidades privadas beneficiadas por emendas parlamentares, seus dados, os valores das emendas e a existência ou não de vínculos entre os autores e as entidades privadas beneficiárias.

Essa regra não é só moralizadora, é indispensável já que na legislatura passada foi derrubada a regra que proibia que fossem aprovadas emendas destinando recursos para parentes de primeiro grau e outros parentes.

É preciso que a sociedade se mobilize para pressionar pela correção desse retrocesso.

#### **f) Transparência das transferências ao setor privado no âmbito do Poder Executivo**

##### **Sugestão de emenda aditiva ao PLDO 2008:**

Art. 34.

§ 7º. O Poder Executivo, sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União (CGU), disponibilizará na internet, após 40 dias contados da sanção da lei orçamentária de 2008, banco de dados de acesso público para fins de consulta, atualizado, no mínimo, a cada 30 (trinta dias), contendo o nome, o número da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CBPJ das entidades privadas beneficiárias de transferências da União por meio subvenções sociais, auxílios, contribuições e os respectivos valores dos recursos recebidos e as datas de liberação.

##### **Justificativa:**

No que diz respeito à destinação de recursos ao setor privado mediante subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, não existe regra obrigando o Poder Executivo a publicar a lista das entidades beneficiárias. Falta um banco de dados, organizado a partir do nome das entidades, com todos os seus dados e recursos recebidos. Se um mecanismo desse tipo fosse disponibilizado para a população, melhoraria bastante a transparência do Estado e facilitaria o controle “vertical” realizado pela sociedade.

Nos últimos anos, a sociedade civil tem reivindicado que o desenvolvimento passe pelo fortalecimento de mecanismos de democracia participativa e direta nos espaços decisórios, de modo a complementar a democracia representativa e mesmo fortalecê-la.

No PLDO, essa posição é confirmada no art. 17, parágrafo 4º, que diz que o Poder Legislativo poderá realizar audiências públicas regionais e temáticas durante a apreciação

da Proposta Orçamentária de 2008, que contarão com a participação de entidades dos movimentos sociais. Assim, o PLDO confirma e reforça o que está disposto no parágrafo único do art. 18 da LRF (LC 101, de 2000) e também na Resolução n.º 1, de 2006-CN, votada recentemente. Este ano, dados os prazos e a falta de vontade política, parece que não haverá a realização de audiências públicas para a discussão do PLDO. Em 2006, a CMO promoveu discussões tanto para o projeto da LDO quanto para o PLOA. Ambos os momentos foram ricos em participação social<sup>3</sup>.

### g) O PLDO e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PNE)

#### Sugestão de emenda aditiva ao PLDO 2008:

Art. 17.

§ 6º. O Poder Executivo, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, disponibilizará na internet a cada 6 (seis) meses e apresentará em audiência pública no Congresso Nacional relatório atualizado sobre a situação do Plano Nacional de Educação (PNE), incluindo, a execução dos programas e ações no âmbito do orçamento da União por função, subfunção, órgão, unidade orçamentária, estado da federação, valor e data do recurso liquidado mais atualizado.

#### Justificativa:

É importante acusar o silêncio do PLDO em relação a orientações que visem fortalecer, priorizar e monitorar o recém lançado Plano de Desenvolvimento da Educação (PNE).

Há consenso que o desenvolvimento do Brasil passa pela ampliação e melhoria da qualidade das políticas públicas na área da educação. É recomendável que o PLDO para 2008 não deixe de orientar a elaboração e a execução do orçamento do próximo ano tomando como prioridades as ações que integram o PNE.

Além disso, seria apropriado que se incluísse um dispositivo na LDO que obrigasse o Executivo a disponibilizar na internet a cada seis (6) meses um relatório sobre a situação do PNE, incluindo, a execução dos programas e ações no âmbito do orçamento do governo federal. O mesmo relatório deveria ser sabatinado no Congresso Nacional para forçar a prestação de contas por parte do Executivo.

<sup>3</sup> Espera-se que a futura Lei de Finanças Públicas inclua a participação social no ciclo orçamentário completo. A sociedade deve participar desde a discussão do plano, passando pela elaboração, execução e o monitoramento do orçamento, até sua avaliação e revisão<sup>2</sup>. A ampliação da participação nos espaços de decisão aperfeiçoa a institucionalidade do sistema político e fortalece a luta por uma garantia real dos direitos humanos no Brasil.

## h) O PLDO e combate às desigualdades

### Sugestão de emenda aditiva ao PLDO 2008:

Art. 17.

§ 7º. O Poder Executivo apresentará como subsídio para a apreciação do projeto de lei orçamentária de 2008, em audiência pública no Congresso Nacional, relatório anual de avaliação da execução dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência, a que se refere alínea “l” do inciso I do § 1º do art. 17 desta Lei, incluindo, a execução dos programas e ações no âmbito do orçamento da União por função, subfunção, órgão, unidade orçamentária, estado da federação, valor e data do recurso liquidado mais atualizado.

### Justificativa:

Foi uma vitória da sociedade a manutenção do dispositivo que prevê a divulgação na internet de relatório anual de avaliação da execução de programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência.

No intuito de aperfeiçoar e reforçar essa iniciativa, propõe-se incluir a previsão de que o Poder Executivo preste constas desse relatório; e que o faça diante do Congresso Nacional. Isso aumentaria o compromisso do Executivo com tais políticas, além de ser mais um mecanismo que contribuirá para um melhor monitoramento das políticas públicas no momento da execução orçamentária.

A Constituição estabelece que o orçamento público tem como função reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional<sup>4</sup>.

O texto da LDO tem avançado ao incluir algumas regras que visam promover a igualdade de gênero, raça, etnia, de geração e de pessoas com deficiência. Consta da redação que tais orientações devem ser observadas quando da elaboração e da execução do orçamento público.

Há de ser reconhecer que esses avanços são frutos do trabalho dedicado do movimento de mulheres, articuladas com a Bancada Feminina e capitaneado pelo Cfemea, que obtiveram sucesso ao incluir tais medidas no texto. Inclusive, acertadamente, a maior parte dos acréscimos feitos na edição passada da Lei foi mantida no PLDO 2008<sup>5</sup>.

Entre as propostas, destacam-se a obrigação de o Executivo publicar relatório anual

<sup>4</sup> Art. 165, parágrafo 7º.

<sup>5</sup> Para um conhecimento melhor das propostas, conferir texto do Cfemea, “Comentários sobre o projeto de lei de diretrizes Orçamentárias para 2008 e as políticas que visam a igualdade de gênero, raça e etnia” em [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)

de avaliação da execução dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiências.

É preciso garantir, agora, que as ações que viabilizem esses princípios integrem o “anexo de prioridades e metas.

Especificamente, para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foram mantidas importantes prioridades a serem observadas. Entre as quais, citam-se: a) “a redução das desigualdades regionais, sociais, étnico-raciais, por meio do apoio à implementação e expansão das atividades produtivas”; b) “financiamento para apoio à expansão e ao desenvolvimento das cooperativas, bem como dos empreendimentos afro-brasileiros e indígenas; c) “financiamentos à geração de renda e de emprego por meio do microcrédito, com ênfase nos empreendimentos afro-brasileiros e indígenas<sup>6</sup>.

São orientações relevantes que chamam a atenção pela preocupação com a redução das desigualdades. Principalmente, para um banco público que opera com grandes montantes de recursos que passam à margem do orçamento fiscal e da seguridade social, por isso, sem controle efetivo. São os famosos recursos “para-fiscais”.

Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC

<sup>6</sup> Art. 94, inciso IV, alíneas “g”, “h” e “i”.

#### EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Armando Raggio, Caetano Araújo, Fernando Paulino, Guacira Cesar, Jean Pierre, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Pastor Ervino Schmidt - Colegiado de gestão: Atila Roque, Lara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assessor(es): Alessandra Cardoso, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Francisco Sadeck, Jair Barbosa Júnior, Luciana Costa, Ricardo Verdum - Assistentes: Álvaro Gerin, Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa - Jornalista responsável: Jair Barbosa Júnior, - Projeto gráfico: DataCerta Comunicação - Diagramação: Ivone Melo