

21 a 25 de julho de 2008 - Nº 55

O Congresso e as metas e prioridades nas diretrizes orçamentárias

A aprovação do projeto de lei que fixa as diretrizes orçamentárias para 2009, pelo Congresso Nacional, em 15 de julho de 2008, enseja algumas reflexões sobre o relacionamento entre o processo legislativo orçamentário e a formulação e a execução das políticas públicas.

Os instrumentos básicos do planejamento público abrangem as leis de planos plurianuais (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamentos anuais (LOA).

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ele vincula os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

A LDO compreende as metas e as prioridades fiscais da administração pública federal e orienta a elaboração e a execução da LOA, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente. Dispõe, ainda, sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Desse modo, a LDO detalha os conteúdos orçamentários do PPA e acrescenta outros parâmetros balizadores da LOA.

A LOA, por seu turno, prevê a receita e fixa a despesa. Reflete, portanto, as metas e prioridades estipuladas no PPA e na LDO.

Um dos motivos para a demora na votação da LOA/2008, em vigor, residiu justamente na inconformidade com a observância das metas e prioridades estabelecidas pela LDO/2008. A relevância dessas metas e prioridades explica o fato de que, das 2.952 emendas ao PLDO/2009, 1.605 (mais

de 54%) destinaram-se ao Anexo de Metas e Prioridades das diretrizes orçamentárias.

Como ressalta a Senadora Serys Slhessarenko, no Parecer aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), "Somente em casos justificáveis técnica ou legalmente, podem outras despesas discricionárias, em detrimento das prioridades eleitas, merecer programação no projeto de lei orçamentária."

A contribuição dos parlamentares, na formulação das políticas públicas, é imprescindível numa democracia de dimensões continentais. Os Congressistas são legitimados para definirem a distribuição dos recursos públicos, com vistas à redução das desigualdades sociais e regionais, objetivos fundamentais da nossa República Federativa.

Ademais, as leis do sistema orçamentário transcendem os limites da Administração Pública, pois revelam as projeções macroeconômicas e as áreas do País que receberão cuidados federais. Elas servem, por conseguinte, de norte para o planejamento do setor privado, sendo fundamentais para a estabilização econômica e a segurança jurídica. Isso justifica o aumento do rol de despesas imunes a contingenciamento, no projeto recém aprovado, bem como o recrudescimento dos debates sobre o orçamento impositivo.

Enfim, o Congresso é o fórum adequado para a formulação das políticas públicas e a definição de prioridades. E a arena orçamentária mostra-se como o campo apropriado para compatibilizar as prioridades nacionais e federais, estabelecidas mediante amplos debates, visando ao maior benefício do seu conjunto para todos os brasileiros.