

# A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo

OSVALDO MALDONADO SANCHES

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. Bases teórico-doutrinárias da participação do Legislativo no orçamento público. 3. Arcabouço legal que disciplina a matéria e suas principais violações. 4. O empobrecimento da participação do Congresso Nacional nos últimos anos. 5. A questão dos critérios para a distribuição de recursos entre as regiões. 6. O progressivo esvaziamento das Relatorias Setoriais. 7. Apreciação de projetos sobre matéria orçamentária: uma proposta. 7.1. Modificações no processo de apresentação de emendas. 7.2. Aperfeiçoamentos na estrutura e funcionamento das Relatorias. 7.3. Fixação de normas para a regionalização das alocações. 7.4. Sistematização das restrições legais à apresentação e aprovação de emendas. 7.5. Atribuição de maior relevância à questão dos juros da dívida. 8. Considerações finais.*

## 1. Introdução

Embora não se possa negar que o processo utilizado pelo Congresso Nacional para a apreciação dos projetos sobre matérias orçamentárias tem avançado bastante desde 1991, é preciso reconhecer, por outro lado, que este apresenta ainda um vasto elenco de problemas e inadequações. As evidências das necessidades de aprimoramentos acham-se expressas nas mais diferentes fontes, sobretudo nos artigos de especialistas, nos estudos técnicos solicitados pelos órgãos do Parlamento, nas apreciações críticas da imprensa e nas avaliações sobre os problemas operacionais ocorridos nos últimos anos. Em nosso entender, grande parte das falhas apontadas nessas manifestações decorre da base anárquica<sup>1</sup> em que se fundou a

Oswaldo Maldonado Sanches é Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York em Albany, Assessor de Orçamento da Câmara dos Deputados e ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná.

<sup>1</sup> Ao falarmos em “base anárquica”, referimo-nos ao fato de que a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, pós 1988, deu-se praticamente

retomada de prerrogativas do Poder Legislativo nas áreas das políticas públicas e dos orçamentos. Decorrem, igualmente, das ações de contingência implementadas pelo Parlamento com o sentido de autolimitar as suas intervenções no campo dos gastos públicos, a fim de minimizar as críticas dos interessados em comprometer a sua imagem.

Entre as medidas adotadas com o propósito de combater o excesso de liberalidade verificado no estágio inicial da retomada de prerrogativas, maior parte das quais acertadas, incluíram-se algumas cujos efeitos acabaram por comprometer a qualidade da atuação do Poder Legislativo na apreciação de projetos sobre matéria orçamentária, sobretudo por tumultuar os processos inerentes a cada tipo de proposição. Entre tais cumpre destacar: a) as que acabaram por limitar as emendas dos parlamentares ao simples detalhamento de alguns programas, restringindo as suas oportunidades de participar de modo mais expressivo na indicação dos grandes problemas que afetam suas regiões e na formulação de políticas públicas; b) o fracionamento das relatorias em vários níveis, tendo como conseqüências: a geração de um grande volume de “papeliório”, a redução nos níveis de transparência do processo (pela segmentação das alocações), a postergação das decisões mais importantes e a ampliação dos conflitos entre aqueles que concorrem por recursos cada vez mais escassos; e c) o caráter genérico das normas relativas à regionalização dos investimentos e demais alocações.

Em outras palavras, mesmo reconhecendo os avanços assegurados pelas normas das Resoluções nºs 1/91 e 2/95, do Congresso Nacional, é evidente que a organização e a implementação dos procedimentos e operações fixadas por tais estatutos foram, de uma maneira ou de outra, influenciadas pelos fundamentos “anár-sem limites. Inicialmente não havia distinção entre o âmbito das emendas dos parlamentares e o das emendas coletivas; não existiam limites quantitativos para as emendas – em 1992 foram apresentadas cerca de 72.000 emendas –; inexistiam restrições à alocação de recursos em favor de municípios ou à concessão de auxílios e subvenções para entidades privadas; a criação de novos programas e projetos ocorria independentemente do interesse dos Ministérios responsáveis; as reestimativas de receitas eram aceitas sem maiores questionamentos; os Relatores possuíam grande latitude para realizar atendimentos por meio de emendas de sua autoria (dissimulando os beneficiários); e não existiam preocupações com a equidade no atendimento aos estados e parlamentares.

quicos” supramencionados. Logo, para que se aperfeiçoe o processo – conferindo-lhe maior eficácia e objetividade – e se restaurem os fundamentos doutrinários da intervenção do Parlamento, é imprescindível que se reveja a atual sistemática de apreciação, em especial no que tange às emendas e relatorias, de modo a depurá-la das imperfeições apontadas e dotá-la de maior substância.

Foi com o sentido de subsidiar tais aperfeiçoamentos que articulamos a presente abordagem, tomando como referência a análise dos processos e dos resultados obtidos nos últimos anos e assumindo como teses válidas: a) que a necessidade de limitar o número de emendas aos projetos sobre matéria orçamentária não deve resultar no total cerceamento à ação dos parlamentares no campo das políticas públicas; b) que a desejável liberdade para a apresentação de emendas coletivas deve ser exercitada dentro dos limites do factível; c) que a apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária por colegiados de relatores tem inúmeras vantagens, tais como: a agilização dos processos, a redução do “stress” dos envolvidos (por minimizar a recorrência e acabar com as infundáveis rodadas de negociações), a elevação dos níveis de transparência e equidade das alocações, e a diminuição dos níveis de concentração de poderes em relatores individualizados.

No desenvolvimento do tema, são adotados como pressupostos básicos: a) que as normas legais e regimentais devem ser estritamente respeitadas; b) que os fundamentos da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário não devem ser desvirtuados por conveniências de ordem prática (prazos demasiado rígidos, sistemas de quotas, etc.); c) que a agilização de procedimentos não deve ocorrer às expensas do sacrifício de aspectos relevantes do ponto de vista do interesse público; d) que existem ganhos efetivos na submissão de todos os tipos de projetos sobre matéria orçamentária – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Crédito Adicional (LCA) – à mesma sistemática de tramitação. Além desses, que a apropriada participação do Poder Legislativo no processo orçamentário deve envolver não apenas a realização de aprofundadas análises sobre os projetos respectivos, mas, também, que esta se dê em consonância com as estratégias nacionais, oriente-se para questões substanciais para o interesse público – ações mais relevantes para o desenvolvimento econômico, social e institucional do País – e se revista de apropriada densidade.

## 2. Bases teórico-doutrinárias da participação do Legislativo no orçamento público

Sem maiores digressões históricas, é possível situar na Idade Média as origens do orçamento público como instituto jurídico, onde este surge pela necessidade de se impor limites ao abusivo uso da tributação pelos monarcas. Mais precisamente, foi em 1215 que o Rei João Sem-Terra, da Inglaterra, por imposição dos barões feudais – que sentiram a necessidade de limitar a cobrança de tributos a fim de preservar as vilas e cidades de níveis de expropriação que as tornassem inviáveis –, outorgou a Magna Carta, estabelecendo:

“Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu Conselho Comum [órgão representativo que constitui um dos embriões do Legislativo], exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis no seu montante.”

Embora vários aperfeiçoamentos tenham sido empreendidos nos séculos subseqüentes, com o sentido de ampliar o controle dos súditos sobre o Estado, só em 1688, com a *Bill of Rights* (Declaração de Direitos), é que surge a formulação “todo o subsídio [tributo] será votado anualmente pelo Parlamento”, que, convertida em princípio, viria servir de referencial básico para o controle dos poderes deferidos ao Estado, pelos representantes do povo, nos Estados organizados sob a forma representativa. A partir de formas embrionárias de orçamento público, onde a ênfase era no controle da receita, esse instituto vai evoluindo de modo a abranger também preocupações com a despesa (correta utilização dos recursos havidos por meio da tributação), sobretudo no século XIX, quando a França e os EUA refinam seus procedimentos, sistematizando princípios orçamentários e processos técnicos, criando instituições como as Cortes de Contas e consolidando o princípio da intervenção do Legislativo na formulação, fiscalização e avaliação da execução dos orçamentos.

De fato, é a partir do século XIX que o princípio do controle sobre a ação do Estado (a cargo do Poder Executivo) pelos representantes do povo se consolida, tendo por referências, de um lado, o forte conteúdo filosófico do “iluminismo” francês e, de outro, as formulações dos “founding fathers” (sobretudo as de Jefferson

e Madison) na estruturação das bases para a edificação dos EUA como uma grande nação. Em ambas vamos encontrar a idéia básica de que, sendo os homens livres e iguais, o exercício do poder pelo Estado só se justifica na medida em que este derive da vontade geral da sociedade, expressa pela via direta (mediante consultas plebiscitárias) ou indireta (por meio de representantes investidos de mandato), uma vez que os legítimos detentores do poder decisório são os cidadãos.

Nas sociedades que acolhem a fórmula representativa de organização – como a brasileira e as da maioria das nações ocidentais –, a vontade geral do povo é manifestada por intermédio dos mandatários eleitos para integrar o Poder Legislativo<sup>2</sup>. Apenas estes têm legitimidade para definir, para cada período de tempo, as políticas públicas, as prioridades e os programas de gasto que interessam à maioria dos segmentos da população que representam. Nessa perspectiva, cabe ao Poder Executivo apenas apresentar propostas de atuação fundamentadas em diagnósticos, implementar as decisões do povo (tomadas por meio dos corpos legislativos), sistematizadas na Constituição e nas leis, e exercitar os atos de gestão com competência e responsabilidade, de modo a aumentar a eficácia do Governo e a ampliar a eficiência no emprego dos recursos. Não é por acaso, mas por respeito à melhor doutrina, que o processo orçamentário brasileiro, na forma ora definida pela Constituição – abrangendo vários componentes (PPA, LDO, LOA, LCA) –, passou a constituir um dos mecanismos mais efetivos da participação do Legislativo no campo das políticas públicas e na realização de intervenções significativas nos gastos governamentais.

Apesar de questionada pelos apologistas dos Executivos “fortes”, a participação mais efetiva do Legislativo possui uma série de vantagens do ponto de vista do interesse público, inclusive pela própria natureza dos

<sup>2</sup> No Regime Parlamentarista, isso é ainda mais evidente, pois, no contexto deste, o próprio Gabinete (Governo) é definido pela maioria ou mediante negociações entre a maioria e a minoria do Parlamento, mantendo-se tal Governo apenas enquanto continuar a desfrutar da confiança do Poder Legislativo. Em qualquer caso, a prerrogativa de decidir há de ser exercida com responsabilidade, ouvindo-se os órgãos técnicos, avaliando-se os diagnósticos setoriais e regionais, levando-se em conta a capacidade de execução das unidades e respeitando-se as suas atribuições legais.

processos decisórios – abertos e participativos – peculiares aos órgãos legislativos. Como observamos em artigo anterior<sup>3</sup>, embora seja verdade que tais processos sejam mais lentos do que os conduzidos em ambientes com a autoridade centralizada, também é verdade que estes, na medida em que propiciam que os vários interesses e visões da realidade se digladiem entre si, conduzem a decisões mais maduras, consolidadas e ajustadas às demandas da sociedade. No campo das alocações de recursos, as singularidades de tal processo decisório tendem a evitar a ocorrência de grandes erros alocativos – frequentes quando as decisões são da tecnoburocracia –, impondo que os grandes projetos sejam submetidos a um severo teste de consistência quanto à sua viabilidade e oportunidade, antes da respectiva implementação. Nesse sentido, são exemplares as atuações do Congresso Nacional nos projetos do SIVAM, da Ferrovia Norte-Sul e da Transposição das Águas do Rio São Francisco.

### 3. Arcabouço legal que disciplina a matéria e suas principais violações

A elaboração, apreciação, execução e avaliação dos planos e orçamentos públicos é regulada principalmente pelos arts. 70 a 72, 165 a 169 e 195 da Constituição Federal e arts. 34 a 42, 60 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pela lei do plano plurianual (PPA) aprovada para cada quadriênio (atualmente a Lei nº 9.276, de 9/5/96), pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO) aprovada para cada exercício, pela Lei nº 4.320/64 – que, recepcionada pelo texto constitucional, vem suprindo a inexistência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição –, por algumas disposições do Decreto-Lei nº 200/69 e pela Resolução nº 2/95 do Congresso Nacional.

Uma parte significativa dessas normas tem por escopo a fixação de restrições à flexibilidade de programação e execução do Poder Executivo e às intervenções do Poder Legislativo, mediante emendas, na definição das prioridades, programas e conteúdos dos planos e orçamentos da União. No que se refere às LDOs e Resoluções do Congresso Nacional, as suas normas restritivas derivam, de um lado, do esforço do Legislativo em melhorar a sua ima-

gem perante a população e, de outro, das pressões do Executivo no sentido de manter as suas propostas de orçamento tão inalteradas quanto possível. No que tange às normas constitucionais de caráter restritivo, o seu fundamento foi o desejo dos Constituintes, ao restaurar as prerrogativas do Legislativo em matéria orçamentária, de que estas fossem exercidas sob a ética da responsabilidade, evitados os vícios ocorridos no passado. Entre as restrições com esse propósito cabe apontar: a) a subordinação da programação da LOA às definições do PPA e LDO; b) as vinculações de receitas e os parâmetros para os gastos com seguridade, educação, pessoal e irrigação; c) a proibição de dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa no texto da LOA; d) os limites e condições para a realização de operações de crédito, vinculações de receitas e movimentação de recursos; e) a proibição de investimentos não-previstos no PPA; e f) a fixação de condições para a aprovação de emendas aos projetos sobre matéria orçamentária.

No que tange às normas que regem as emendas ao projeto de lei orçamentária e aos projetos que o modifiquem (entendidos como tais os projetos de créditos adicionais), as restrições são constitucionais (art. 166, § 3º), legais (art. 33 da Lei nº 4.320/64) e regimentais (Resolução nº 2/95-CN). Segundo as primeiras, *as emendas a tais projetos* – sejam elas individuais ou coletivas – *só podem ser aprovadas caso:*

“I) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II) indiquem os recursos necessários, *admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa*, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados...; III) sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com dispositivos do texto da lei.”

Na Lei nº 4.320/64, as limitações se acham definidas no seu art. 33, que estabelece:

“Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de lei do orçamento que visem a: a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexistência da proposta; b) conceder dotação para início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos

<sup>3</sup> Vide: “A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento”. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, jul./set. 1996.

órgãos competentes; c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; d) conceder dotação superior aos quantitativos fixados em Resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções”.

A Resolução nº 2/95 – que substituiu e revogou, expressamente, a Resolução nº 1/91-CN<sup>4</sup> –, por sua vez, agrega, lado a lado, normas genéricas (susceptíveis de diversas interpretações) sobre emendas, como as que dispõem sobre os papéis do Relator-Geral e as situações excepcionais em que se justificam suas emendas, e normas específicas (objetivas e precisas), como as que definem os tipos de autoria, o número de emendas por autor e os requisitos de fundamentação.

Infelizmente, tais dispositivos têm sido interpretados “de maneira criativa”, como forma de ampliar os níveis de flexibilidade dos atores do processo, resultando numa série de violações às leis vigentes. Essa criatividade se inicia no plano constitucional, onde a clara restrição “admitidos apenas os [recursos] provenientes de anulação de despesa”, contida no art. 166, § 3º, inciso II, tem sido burlada com o entendimento de que as receitas previstas pelo Poder Executivo podem ser reestimadas pelo Poder Legislativo a título de “correção de erros ou omissões”, sendo tais recursos, a seguir, utilizados para a aprovação de emendas. Tal interpretação contraria a lógica dos textos constitucionais, onde, por definição, não existem dispositivos inócuos ou supérfluos. Se a vontade dos constituintes fosse de permitir essa flexibilidade, a restrição do inciso II não teria razão de ser, tornando-se inócua e dispensável. Em nosso entender, o sentido das normas da Lei Maior – na qual a restauração de prerrogativas do Legislativo ocorre sob a ética da responsabilidade – é o de que a aprovação de emendas deve subordinar-se cumulativamente a três condicionantes: a) compatibilidade com planos e prioridades previamente definidas; b) visar a correção de erros e omissões (inclusive no nível dos detalhamentos) ou o ajuste de disposi-

tivos do texto da lei; c) indicar recursos compensatórios para as mudanças propostas com a finalidade de sanar os erros e omissões. Esse entendimento é consonante com o § 8º, do art. 166, segundo o qual os recursos que, em decorrência de emenda, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados [posteriormente] mediante créditos adicionais.

No que se refere à Lei nº 4.320/64, a criatividade tem se materializado pela inobservância às disposições do art. 33, como se tais tivessem sido revogadas. Esse entendimento, salvo melhor juízo, não suporta uma análise crítica. Em primeiro lugar, tal revogação não pode ser alegada por conflito com as normas da Constituição, já que correspondem a condições relativas à “admissibilidade” de emendas, aspecto não-abordado pela Lei Maior (que fixa condições para “aprovação”). Em segundo, elas definem orientações de ordem prática, cuja observância contribui para a defesa do Erário. Finalmente, não foi baixada nenhuma lei que regule a situação, de modo a legitimar a conclusão de que tais dispositivos tivessem sido objeto de revogação tácita. Na nossa leitura, as restrições do art. 33 devem ser somadas às do art. 166 da Constituição, de modo a evitar reduções arbitrárias em despesas de custeio – uma vez que a inobservância a esse princípio tem conduzido a avalanches de créditos suplementares –; a alocar recursos apenas em empreendimentos detalhados em projetos que demonstrem sua viabilidade, apropriada amplitude e custos razoáveis; e a só conceder recursos para entidades amparadas pela lei ou por regulamentações de similar hierarquia.

Quanto à Resolução nº 2/95 – CN, até mesmo algumas de suas normas objetivas têm sido burladas por meio de artifícios “criativos”. Um exemplo disso são as chamadas “Indicações de Bancada para Emendas de Relator”, instituídas pelo Parecer Preliminar de 1996 e mantidas no Parecer Preliminar de 1997, as quais, além de contornar as restrições às emendas de Relator<sup>5</sup>, vieram a sistematizar uma forma de violação aos limites quantitativos fixados pela Resolução nº 2/95-CN para as emendas de bancada estadual. Essa conduta, além de ampliar a fragmentação das alocações, reduziu o alcance institucional das emendas de bancada, sobretudo por facilitar o rateio destas entre os integrantes de algumas bancadas e deslocar o seu objeto das ações estratégicas de interesse dos estados para ações tipicamente municipais, como as de saneamento básico, habitações populares, ações de defesa

<sup>4</sup> Tais Resoluções foram baixadas pelo Congresso Nacional com o propósito de disciplinar a instituição e o funcionamento da Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, bem como o de definir as regras básicas do processo de apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária, nestas incluída a cronologia de prazos para cada modalidade destes (PPA, LDO, LOA, LCA e PCP).

civil, infra-estrutura urbana, quadras desportivas e eletrificação rural. No que se refere às normas mais genéricas, cumpre observar o descaso às exigências definidas no art. 20, parágrafo único, quanto aos elementos justificativos que devem instruir as emendas coletivas<sup>6</sup>, bem como a atenuação da proibição fixada pelo art. 23, § 3º, que veda ao Relator-Geral a apresentação de emendas com o propósito de incluir subprojetos novos<sup>7</sup>.

Além disso, não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator-Geral, por intermédio das normas da Resolução nº 2/95-CN (sobretudo as do art. 23), que o situa basicamente como um coordenador dos relatores responsáveis pelas decisões, na prática este continua a concentrar grande poder, às expensas do esvaziamento das Relatorias Setoriais. A principal determinante disso são as normas do Parecer Preliminar que têm reservado ao Relator-Geral os recursos derivados de cortes nas despesas de custeio (GND 3), dos erros de alocação (como, por exemplo, nas transferências legais, reservas de contingência e sentenças judiciais) e dos adicionais de receita (novas ou reestimadas) em relação às previsões do Poder Executivo.

<sup>5</sup> As restrições à apresentação de emendas de relator foram progressivamente ampliadas pelo Congresso Nacional, a partir de 1993 (Resoluções nº 3/93-CN e 1/95-CN), em razão dos problemas identificados pela “CPI do Orçamento” na sua utilização, sobretudo pelo seu emprego como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação.

<sup>6</sup> A Resolução nº 2/95-CN, em seu art. 20, Parágrafo único, estabelece: “A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação de custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.”

<sup>7</sup> Em 1997, não obstante as restrições regimentais e limitações criadas pelo funcionamento dos “Comitês de Apoio à Relatoria- Geral” (LOA de 1998), foram apresentadas cerca de 200 emendas de Relator-Geral, das quais pelo menos 25% relativas à criação de novos subprojetos e subatividades. Não obstante uma parte apreciável destas tenha sido objeto de cancelamentos ou modificações, por deliberação do Plenário da Comissão Mista, parte delas subsistiu, em evidente conflito com a Resolução nº 2/95-CN.

Neste último exercício, enquanto as Relatorias Setoriais só conseguiram mobilizar algo como R\$ 1,0 bilhão com base no que lhes autorizava o Parecer Preliminar, a Relatoria-Geral trabalhou com R\$ 3,3 bilhões, dos quais R\$ 1,2 bilhão por ela alocados diretamente e R\$ 2,1 bilhões disponibilizados às Relatorias Setoriais, para atender às emendas individuais e parcialmente às emendas coletivas. Observe-se, porém, que, em vista dos níveis de discricionariedade de que dispõe o Relator-Geral para fazer o aporte de recursos adicionais para as Relatorias Setoriais, este pode influir fortemente em parte das alocações durante o processo de negociação dos aportes que irá propiciar a cada Relator Setorial. Tal se traduz em muito poder para um órgão que, segundo o art. 23 da Resolução nº 2/95-CN, deveria apenas adequar os pareceres das Relatorias Setoriais.

#### 4. O empobrecimento da participação do Congresso Nacional nos últimos anos

As violações às normas legais que regem o processo orçamentário constituem apenas uma das dimensões relevantes do problema. Uma outra, de similar importância, é o gradual empobrecimento da participação do Congresso Nacional nas decisões de natureza substantiva relativas à matéria orçamentária. As principais evidências disso são: a) o grande número de modificações nas leis de diretrizes orçamentárias por intermédio de medidas provisórias; b) a crescente prevalência do Poder Executivo na definição das programações a implementar; c) a ampliação dos programas financiados por operações de crédito e o crescimento das respectivas contrapartidas; d) as limitações ao âmbito e valor das emendas dos parlamentares; e) a ênfase na obtenção de maiores alocações em favor das unidades federativas ao invés de nos empreendimentos estratégicos para todo o País; f) a criação de rotinas com ênfase na melhoria dos processos ao invés de na qualidade das decisões; g) as limitadas preocupações com o acompanhamento e avaliação de resultados.

Sem que nos aprofundemos nessa questão, cuja amplitude e importância são dignas de apreciação detalhada, não podemos deixar de assinalar que a modificação da LDO por medidas provisórias constitui não só uma violência jurídica como uma forma de desgastar a imagem do Parlamento como instituição. Conforme tem sido salientado por parlamentares, juristas e estudiosos da matéria, em várias ocasiões, o fato de

o Poder Executivo recorrer a esse instrumento – previsto na Constituição para emprego excepcional – para modificar leis sujeitas a um rito especial de apreciação, por determinação do próprio texto constitucional, constitui um ato de desprezo ao Parlamento e de desrespeito à Lei Maior. Entre as muitas objeções possíveis ao emprego de MPs nesse caso, apontamos: a) ser inaplicável à LDO o pressuposto de urgência a que se refere o art. 62 da Constituição, por se tratar de lei de conteúdo e rito de apreciação pré-estabelecido; b) ser medida inadmissível, uma vez que, se até mesmo a delegação legislativa – forma mais branda do exercício da função legislativa pelo Poder Executivo – é vedada pelo art. 68 da Constituição no que se refere ao PPA, LDO e LOA, muito mais deve sê-lo em relação a esse instrumento de expropriação de prerrogativas; c) mais do que um grave atentado ao bom senso, seria uma violência aos princípios gerais de direitos que a Lei Maior exigisse um rito especial para a aprovação da LDO e não demandasse similar rigor para a sua modificação.

A forma como vêm sendo conduzidas as negociações com o Poder Executivo, desde a etapa de formulação da LDO até a execução dos orçamentos – com o sentido de evitar vetos e de assegurar elevados níveis de execução às emendas aprovadas –, tem resultado numa progressiva acomodação do Legislativo às conveniências da Administração. A partir de 1993 – em que o Congresso Nacional sinalizou com clareza o seu desejo de ter os orçamentos federais separados em documentos distintos<sup>8</sup>, redefiniu, pela LDO, a estrutura básica da LOA, instituiu regras para a regionalização dos gastos

<sup>8</sup> Em 1993, o Deputado João Almeida, Relator da LDO para 1994, insistiu nessa questão, já antes abordada pelo Senador Márcio Lacerda na apreciação da LDO de 1993, nos seguintes termos: “Outro aspecto que merece detida atenção do Congresso Nacional e, em particular desta Comissão, é a questão da separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade social. É preciso acabar de vez com as divergências sobre o entendimento pretendido pela Constituinte sobre a matéria. A nossa leitura do dispositivo constitucional indica... que o intencionado foi a confecção de dois documentos separados, com precisa definição de receitas, despesas e fontes de financiamento de cada orçamento, com a clara separação da programação de um e de outro, e com regime diferenciado de caixa por ocasião da execução, sem o que não se poderia falar em orçamento fiscal e orçamento da seguridade social, mas sim em programação de uma e outra esfera. Não temos dúvidas, igualmente, que tal separação propiciaria maior transparência e verdade orçamentária.”

e criou uma série de novos projetos de interesse público –, a cada ano o Parlamento passou a enfatizar menos essas questões. Nos dois últimos anos, essa tendência se acentuou ainda mais, na medida em que o Executivo passou a sinalizar, sem reação maior do Poder Legislativo, que as liberações de recursos teriam pouca viabilidade fora dos projetos que integram os programas “Brasil em Ação”, “Comunidade Solidária” e “Combate à Mortalidade na Infância”, ou prioridades da Administração como a irrigação, a restauração de rodovias e a regularização fundiária.

Disso tem resultado a prevalência do Executivo na definição da programação a implementar e um gradativo empobrecimento das intervenções do Congresso Nacional.

Essa prevalência vem se consolidando, por outro lado, pela tendência recente do Poder Executivo de ampliar, a cada ano, o número de projetos financiados com recursos de empréstimos internacionais e de elevar o volume das respectivas contrapartidas, inibindo, por esse meio, a realização de modificações nestes pelo Poder Legislativo, já que as LDOs têm criado proteções especiais para tais programações<sup>9</sup>. Tais projetos<sup>10</sup>, quase sempre identificados por títulos genéricos (“guarda-chuvas”), oferecem grande flexibilidade de execução, por caber aos

<sup>9</sup> A partir da Lei nº 9.293, de 15/7/96 (LDO/97), pelas disposições do art. 14, essa proteção foi bastante ampliada, ao vedar a destinação das contrapartidas de empréstimos para fins diversos dos programados, transferir para o Congresso Nacional o ônus da prova de eventuais erros na sua fixação (inversão do ônus da prova) e passar a exigir que tais erros sejam demonstrados documentalmente.

<sup>10</sup> No Projeto de Lei Orçamentária Anual para 1998, são exemplos emblemáticos dessa estratégia: a) no Ministério da Ciência e Tecnologia: Projeto 1700 – “Participação no Capital de Empresas”, com R\$ 56 milhões, dos quais R\$ 38 milhões em contrapartidas, e Projeto 1119 – “Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, com R\$ 73 milhões, dos quais R\$ 43 milhões em contrapartidas; b) no Ministério da Educação e do Desporto: Projeto 3456 – “Reforma da Educação Profissional”, com R\$ 40 milhões, dos quais R\$ 25 milhões em contrapartidas, e Projeto 3499 – “Fundo de Fortalecimento da Escola”, com R\$ 59 milhões, dos quais R\$ 39 milhões em contrapartidas; c) no Ministério da Saúde: Atividade 2312 – “Normatização e Coord. de Serviços de Saúde”, com R\$ 52 milhões, dos quais R\$ 26 milhões em contrapartidas, e Projeto 3376 – “Infra-estrutura do SUS”, com R\$ 137 milhões, dos quais apenas R\$ 3 milhões detalhados por estados, sendo R\$ 125 milhões alocados no projeto genérico intitulado

órgãos da Administração (Poder Executivo) definir, mais tarde, quem preenche as condições de elegibilidade e qual a magnitude do atendimento a ser dado em cada caso. Em vista das vantagens políticas e operacionais dessa situação, não se pode descartar a hipótese de que isso venha ocorrendo por força de ações intencionais destinadas a reduzir a participação do Congresso Nacional nas decisões alocativas.

As restrições aos níveis de flexibilidade do Legislativo se completam pelas pressões realizadas, de um lado, pelos Governos de Estado e, de outro, pelos parlamentares alinhados com a Administração, no sentido de que as dotações atualizadas dos projetos dos programas “Brasil em Ação” e “Comunidade Solidária” sejam protegidas, ao máximo, de cortes e cancelamentos. Embora o argumento básico para essa “proteção” seja o da necessidade de assegurar recursos para que se dê continuidade a convênios em andamento, sua razão mais verdadeira são, provavelmente, as possibilidades que oferecem para a canalização de tais recursos para os seus aliados. Essa estratégia tem sido bastante eficaz nos últimos anos, como evidencia o fato de os Relatores, de um modo geral, terem preservado de cortes, na média, mais de 50% das dotações detalhadas por estados.

No que se refere às limitações no âmbito e valor das emendas individuais dos parlamentares, que, na sua forma mais recente, não passam da antecipação do processo de habilitação dos Estados e Municípios aos recursos dos programas prioritários do Governo<sup>11</sup>, é possível perceber uma forte semelhança entre tais emendas e as primitivas “subvenções a entidades” – existentes até 1991 –, em que cada

REFORSUS; d) no Ministério do Planejamento: Projeto 3435 – “Melhoria das Cond.Habitacionais em Áreas Urbanas e Rurais”, com R\$ 56 milhões, dos quais R\$ 41 milhões em contrapartidas, e Projeto 3460 – “Ações de Saneamento no Âmbito do PASS”, com R\$ 90 milhões, dos quais R\$ 60 milhões em contrapartidas; e) no Ministério da Indústria e Comércio: Projeto 1724 – “Ações para o Desenvolvimento Integrado do Turismo no Nordeste”, com R\$ 30 milhões, tudo em contrapartidas.

<sup>11</sup> No Orçamento para 1998, das 8.530 emendas individuais apresentadas, totalizando R\$ 891 milhões, nada menos que 5.230 emendas, no montante de R\$ 538 milhões, referiram-se a ações de saneamento básico, melhorias habitacionais, infra-estrutura urbana e ações de saúde a cargo dos Ministérios do Planejamento e da Saúde e 1.410 emendas, no montante de R\$ 140 milhões, referiram-se a equipamentos e obras para escolas, quadras esportivas e bibliotecas, a cargo

parlamentar tinha uma “quota” para distribuir entre os municípios e entidades beneficentes de seu interesse. As diferenças básicas entre tais processos são apenas: a) que nas subvenções o detalhamento era posterior à lei, mediante anexos; b) que a publicidade dos atos respectivos era bastante limitada; c) que o montante dos recursos distribuídos sob a forma de subvenções era bem menor que os atualmente alocados por meio das emendas. O aspecto mais grave dessa orientação é que, além de conduzir à pulverização dos recursos em miríades de pequenos empreendimentos – nem sempre os mais necessários às respectivas comunidades –, esta acabou por retirar grande parte do significado da intervenção dos parlamentares no processo orçamentário, que é o de indicar as prioridades sociais e econômicas de cada contexto regional.

No plano das emendas coletivas, são perceptíveis diversos problemas. As emendas das Comissões Permanentes, certamente pela falta de tradição do Parlamento brasileiro em mobilizar tais órgãos para tratar de questões orçamentárias, têm-se orientado para questões genéricas e deixado de apresentar fundamentos suficientes para lhes dar consistência. Por outro lado, em vista do vasto número desses órgãos na Câmara dos Deputados e Senado Federal (25 Comissões), cada um destes podendo apresentar 5 emendas, essa categoria passou a totalizar um volume excessivo de proposições, em montantes que excedem, em muito, os recursos remanejáveis pelo Congresso Nacional (no Orçamento para 1998, as 121 emendas propostas pelas Comissões totalizaram R\$ 5,1 bilhões, enquanto todos os remanejamentos realizados pelas Relatorias – Geral e Setoriais – em atendimento a todos os tipos de emendas coletivas – de Comissões, Bancadas Regionais e Bancadas Estaduais – limitaram-se a cerca de R\$ 3,4 bilhões). As emendas das Bancadas Regionais, por sua vez, têm tido o seu emprego distorcido, até mesmo sendo rateadas entre as unidades federativas que compõem cada região, desvirtuando seus meritórios propósitos e assumindo a feição de autênticas emendas estaduais<sup>12</sup>. No que se refere às emendas das Bancadas Estaduais, além dos problemas derivados da inexistência de limites para sua proposição – com

dos Ministérios da Educação, do Desporto e da Cultura. Se consideradas as demais áreas de Governo, constata-se que 95% dessas emendas são de simples detalhamento de programas, cujas ações seriam executadas ainda que tais emendas não existissem.



resultados similares aos das emendas das Comissões (241 emendas totalizando R\$ 5,7 bilhões) –, as evidências são de que o embate pela ampliação das alocações em favor dos Estados tem-se verificado em detrimento de preocupações com ações mais gerais, isto é, em prejuízo de empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento econômico e social.

No seu conjunto, esses problemas têm conduzido a uma distorção no processo de apreciação do Orçamento pelo Congresso Nacional, onde se tem investido mais na criação de rotinas que resultem na melhoria dos processos (maior eficiência no cumprimento dos prazos) do que na melhoria da qualidade das decisões. Não se objeta quanto à conveniência de se eliminar procedimentos desnecessários, pouco efetivos ou cuja relação de custo/benefício não os justifique – em particular os que geram grande volume de “papalório”, demandam muito tempo (dos parlamentares e órgãos do Congresso Nacional) ou ampliam o nível de recorrência e conflito dos processos –, ou quanto à necessidade de aperfeiçoar os métodos e modernizar o instrumental. Sem dúvida tudo isso é necessário. O que se questiona é se a ênfase na eficiência dos processos não estaria contribuindo para afastar os atores focais, os parlamentares, das questões essenciais relativas à formulação das políticas de alocação de recursos. Por exemplo, a limitada amplitude dos programas de saneamento e habitação – de grande efeito na geração de emprego e na elevação do nível de qualidade de vida das populações –; o precário alcance dos atuais programas de ciência e tecnologia – cujos recursos vêm sendo canalizados maciçamente para bolsas de estudo em favor de pessoas que, ao terminarem seus estudos, não contarão com meios para dar seqüência aos seus trabalhos –; a deterioração da estrutura institucional de planejamento do país – tornando indisponíveis diagnósticos apropriados para orientar a alocação dos recursos do setor público –; a falta de questionamento às políticas de reservas monetárias e juros do Governo – que têm grandes

repercussões nos encargos com a dívida e limitam as disponibilidades para outras alocações –; para nos referirmos apenas a algumas questões.

O empobrecimento da participação do Congresso Nacional na apreciação de matérias orçamentárias se evidencia, igualmente, pelas limitadas preocupações com o acompanhamento e avaliação de resultados e a precária importância atribuída, até esta data, ao processo de apreciação do Plano Plurianual. No primeiro caso, a par da criação de Comissões Permanentes de Fiscalização e Controle nas duas Casas do Congresso Nacional e de algumas articulações com o Tribunal de Contas da União, pouco tem sido feito, não existindo estruturas encarregadas de acompanhar e avaliar, sistematicamente, a execução orçamentária federal. No que se refere à apreciação do projeto de Plano Plurianual – de maior importância que as LDOs e LOAs, por caber-lhe a definição de parâmetros para tais leis anuais –, essa assertiva se comprova pelo fato de não serem previstas emendas coletivas a tal projeto, por ser a sua análise delegada a um relator singular – quando tal projeto seria o que mais justificaria a intervenção das subcomissões temáticas permanentes –, pelos restritos prazos de apreciação desse projeto (cerca de 60 dias) e pelo limitado número de emendas apresentadas a tal proposição (345 em 1992 e 1.535 em 1995), bastante restrito se comparado com as quase 12.000 emendas habituais no Orçamento.

## 5. A questão dos critérios para a distribuição de recursos entre as regiões

No decorrer dos últimos sete anos (desde 1992), a falta de critérios adequados e estáveis para a distribuição dos recursos públicos entre as várias unidades federativas tem sido, provavelmente, a questão que mais problemas tem criado no decorrer do processo de apreciação dos projetos de lei orçamentária anual pelo Congresso Nacional. Com justa razão. Num universo de recursos escassos, na ausência de critérios, é natural que cada um procure maximizar as alocações em favor da respectiva região. Isso não quer dizer que tenham faltado iniciativas com o sentido de equacionar essa situação, mas sim que não foi possível chegar a nenhuma solução duradoura. Em vários desses exercícios, foram feitas tentativas, por meio de diferentes fórmulas, de resolver a questão mediante inclusão de normas compatíveis com as orientações básicas

<sup>12</sup> Segundo VALENÇA, Aurélio Nonô. Processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional : sugestões para aperfeiçoamento. *Informativo do INESC*, Brasília, v. 11, n. 77, Ago./1997. Encarte. “- as emendas de bancada regional não vêm refletindo demandas de caráter regional, chegando mesmo, no caso das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a funcionar como uma cota adicional para as bancadas estaduais da região.”

da Constituição e do ADCT nas leis de diretrizes orçamentárias<sup>13</sup>. O que importa é que essa falta de definição tem contribuído para ampliar os níveis de desconfiança das Bancadas quanto aos riscos de seus Estados serem prejudicados na distribuição dos recursos, ampliando o potencial de conflito do processo.

Assim, parece ser imperativo que se definam, de forma clara e pragmática, critérios objetivos e de fácil demonstração, para que as alocações sejam direcionadas de modo a contribuir para a “redução das desigualdades inter-regionais”, mas sem prejuízo de que se faça também o equacionamento das necessidades das demais unidades da federação. Para tanto, é necessário que se uniformize o entendimento a ser dado à norma constitucional (art. 165, § 7º, da CF) que orienta no sentido de que as alocações de recursos sejam feitas de modo a ter como uma de suas funções a de “reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”. Afinal, o que se deve entender por “critério populacional”? Seria ele a distribuição dos recursos de maneira proporcional à população de cada região? É óbvio que não. Isso não contribuiria para reduzir as desigualdades, mas sim para acentuá-las. A Constituição é, por definição, a sistematização de normas sábias –

<sup>13</sup> Na LDO/93 (Lei nº 8.447/92), seu art. 16 definia que, excetuados os investimentos excluídos pelas disposições constitucionais, os demais obedeceriam “para fins de distribuição, aos seguintes critérios: I – metade, proporcional à população de cada Estado; II – metade, inversamente proporcional à renda *per capita* de cada Estado”. Na LDO/94 (Lei nº 8.694/93), seu art. 19 definia que, excetuados os que devam ser excluídos em obediência a normas constitucionais, os investimentos deveriam obedecer a “os seguintes critérios de distribuição: I – 34%, proporcional à população de cada Estado; II – 33%, inversamente proporcional à renda *per capita* de cada Estado; III – 33%, proporcional à população com carências alimentares típicas da indigência”. Na LDO/95 (Lei nº 8.931/94), cujo art. 18 reproduzia, com apenas pequena variação de redação, a orientação da LDO/93, a norma foi objeto de veto, cujas razões não resistem a uma análise primária. Nas LDOs dos anos 1996, 1997 e 1998 (Leis nºs 9.082/95, 9.293/96 e 9.473/97), não foram incluídas normas relativas à regionalização dos investimentos. Não obstante, alguns Relatores Setoriais, como os responsáveis pela programação do Ministério do Planejamento (ações de saneamento, habitação, infra-estrutura urbana e integração regional) dos anos de 1997 e 1998, utilizaram-se de critérios como os da LDO/93 para orientar o atendimento às emendas coletivas.

destinadas a organizar a sociedade, a promover a equidade e a viabilizar o bem geral –, jamais uma “lei burra”. Portanto, embora não o tenha explicitado, ao definir essa norma, o que pretendeu foi institucionalizar o princípio da redistribuição, deixando ao alvitre da lei complementar sobre orçamentos (prevista na Constituição, mas ainda não produzida), das LDOs e das ações dos decisores os delineamentos para sua operacionalização. Portanto, na falta de normas legais mais definitivas, nada impede que o Congresso Nacional atue, por Resolução ou normas da LDO, no sentido de definir orientações mais operacionais para o acatamento ao “espírito” com que foi estruturado o texto constitucional.

Isso é imprescindível pelo fato de o art. 35 do ADCT não ser suficientemente claro, na medida em que combina elementos objetivos com subjetivos e se refere a aspectos ainda não legalmente caracterizados (como, por exemplo, o que se deva entender por “projetos considerados prioritários no plano plurianual”) ou ainda não individualizados nos orçamentos federais (como, por exemplo, o que considerar como “manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal”). Além desses tópicos, que precisam ser melhor objetivados para possibilitar a sua operacionalização, e dos itens da despesa pública já expressamente excluídos da regionalização pelo dispositivo supra (“segurança e defesa nacional; despesas relativas ao Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e Poder Judiciário; serviço da dívida da administração direta e indireta”), é preciso adicionar como não susceptíveis de regionalização, em razão de sua natureza: a) os encargos com inativos e pensionistas; b) os benefícios da previdência social (aposentadorias e pensões); c) o pagamento de sentenças judiciais; d) as transferências constitucionais. Convenha-se que todos esses gastos se referem a encargos derivados da ação pretérita do setor público, nada construindo no presente, não devendo, portanto, serem objetos de regionalização ou apropriados como alocações em benefício desta ou daquela região.

No âmbito do orçamento de investimentos das estatais, existem várias restrições de ordem prática ao melhor encaminhamento da regionalização das aplicações. A primeira, é que até agora não foi possível chegar a um entendimento uniforme do que se deva entender por “inves-

timentos de estatais<sup>14</sup>. Será que as inversões financeiras do BNDES e da Caixa Econômica, por exemplo, são menos relevantes do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social que os investimentos da Petrobrás e Telebrás? Será que as inversões financeiras realizadas pela Caixa no financiamento de programas de habitação popular são menos importantes que os gastos a fundo perdido do Ministério do Planejamento com similar finalidade? No entanto, muitos relutam em aceitar que tais inversões sejam incluídas no orçamento de investimentos. A segunda restrição é que não se pode pretender que as empresas realizem seus investimentos com o sentido de reduzir disparidades inter-regionais, principalmente no que se refere às empresas de capital aberto, dado que suas aplicações devem ocorrer nos territórios em que suas atividades são demandadas e em que os empreendimentos têm viabilidade econômica. Nesse caso, seria legítimo exigir apenas que tais entidades se esforçassem para colocar seus serviços, com satisfatório nível de qualidade, em todas as unidades federativas em que seus produtos sejam demandados, principalmente no caso dos prestadores de serviços como os Correios, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e o Banco do Brasil.

Além dessas razões, *per se* suficientes para justificar a tomada de providências, existe também uma determinante legal para que se fixem normas com o propósito de disciplinar a regionalização dos investimentos e das alocações orçamentárias relativas à prestação de serviços às comunidades. Ocorre que mesmo as “capen-

<sup>14</sup> Em artigo publicado na *Revista de Administração Pública*, da FGV (jul./set. 95), intitulado *Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Indicativos de Solução*, assinalamos, ao lado das objeções do Deputado João Almeida, Relator da LDO/95, quanto à limitada abrangência que vinha sendo dada ao Orçamento de Investimento de Estatais, que “na tradição da linguagem constitucional pátria, o termo investimento é designativo das despesas de capital e não do elemento ou grupo de despesa de idêntico nome, como tem sido interpretado, restritivamente, nos últimos anos”. Mais do que apenas isso, entendemos que a abrangência dada atualmente ao orçamento de investimento das estatais, do qual constam praticamente apenas os gastos do GND 4 (“Investimentos”), tem contribuído para tornar pouco expressiva a programação de estatais como a Caixa Econômica Federal, Infraero, FINEP, Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Eletrobrás, Telebrás e BNDES, cujas inversões financeiras são de grande importância para o desenvolvimento de segmentos estratégicos da economia nacional.

gas” normas definidas pelo texto constitucional estão para se tornar insusceptíveis de exigibilidade, tendo em vista que o prazo fixado pelo art. 35 do ADCT está para expirar. Define esse dispositivo:

“O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.”

Ora, se a Constituição foi promulgada em outubro de 1988, a Lei Orçamentária Anual de 1989 já teve de ser elaborada segundo suas normas. Portanto, tendo se iniciado, nesse ano, a contagem do prazo fixado pela Constituição, o ano de 1998 corresponde ao último ano em que existe a exigibilidade das alocações com o propósito de reduzir as desigualdades inter-regionais.

## 6. O progressivo esvaziamento das Relatorias Setoriais

As Relatorias Setoriais foram concebidas com três finalidades básicas: 1) dividir os trabalhos, de modo a possibilitar que a vasta programação da administração federal e as muitas emendas dos parlamentares (no início da década dos 90, estas chegavam a 70.000 em cada exercício) pudessem ser apreciadas dentro do prazo definido pelo art. 35 do ADCT; 2) aliviar a Relatoria-Geral das tarefas de natureza operacional (sistematização das decisões sobre as emendas individuais) e de apreciação preliminar de mérito das emendas coletivas; 3) dividir o poder no âmbito da Comissão Mista – retirando parte da autonomia do Relator-Geral –, de modo a tornar o processo mais aberto, transparente e democrático, bem como a ensejar a efetiva presença das representações partidárias no processo, inclusive como forma de evitar os problemas que conduziram à instauração da CPI do Orçamento.

No entanto, à medida que as práticas de funcionamento da Comissão Mista foram sendo consolidadas, sob a influência de diferentes forças e interesses – incluídas as relativas à agilização do processo de apreciação (limitação no número de emendas, redução de prazos e instituição de quotas), à flexibilização de conceitos (“ações tipicamente municipais”, “investimentos administrativos” e “emendas de relator”), à valorização do conhecimento das práticas e processos relativos à matéria orçamentária

(detido apenas por alguns parlamentares) e à aceitação da premissa de ser legítimo que as bancadas mais atuantes obtenham vantagens para seus Estados –, essas finalidades foram perdendo relevância e conduzindo à deterioração dos papéis das Relatorias Setoriais.

Como salientamos no título 4 – “O empobrecimento da participação do Congresso Nacional nos últimos anos” –, a institucionalização do sistema de “quotas” para as emendas individuais, ao lado dos “indutores” (do Poder Executivo) a que tais emendas se concentrem em determinados programas, acabou por tornar pouco relevante a participação das Relatorias Setoriais na apreciação dessas proposições. Desde então, o paradigma passou a ser que, uma vez respeitado o limite por mandato parlamentar – que vem se situando no patamar de R\$ 1,5 milhão nos últimos anos – e as normas fixadas pelo Parecer Preliminar, não caberia a tais Relatorias questionar as preferências dos autores das emendas, exceto para realizar correções de ordem técnica (nestas incluídas as inerentes aos níveis desejáveis de padronização nas metas e títulos), muito mais a cargo das assessorias do que dos Relatores. Com isso, esvaziou-se o conteúdo decisório desta faceta da atuação dessas Relatorias, que passou a se resumir à simples validação das emendas individuais.

No que se refere aos ajustes na programação oriunda do Poder Executivo – imposição de cortes –, a atuação das Relatorias Setoriais tem ficado adstrita à realização de reduções, até um determinado percentual<sup>15</sup>, nas dotações para investimentos (GND 4) e para inversões financeiras (GND 5), observadas as restrições estabelecidas pelo Parecer Preliminar no que se refere aos recursos derivados de empréstimos e suas contrapartidas, aos recursos diretamente arrecadados (fontes 150 e 250) e às receitas vinculadas. Ocorre que, nos três últimos anos,

<sup>15</sup> Segundo os termos do item 13 do Parecer Preliminar, aprovado pela Comissão Mista de Orçamento em sua reunião de 8/10/97, destinado a orientar a apreciação do projeto de LOA para 1998, o total de cancelamentos facultados às Relatorias Setoriais ficou limitado a 50% das dotações alocadas no GND “Investimentos” e a 20% das dotações alocadas no GND “Inversões Financeiras”, após excluídas da base de cálculo todas as vedações de que trata o item 9 do mesmo Parecer (dotações relativas à amortização da dívida, dotações para o FAT, dotações de projetos financiados com as fontes 146 a 149 e 246 a 249 e respectivas contrapartidas, e dotações financiadas por recursos oriundos de doações).

os recursos propiciados por tais cancelamentos têm sido insuficientes, na maioria das Relatorias Setoriais, até para atender às emendas individuais. Na apreciação do Orçamento de 1998, como já salientamos, essas Relatorias conseguiram mobilizar por esse meio apenas cerca de R\$ 1,0 bilhão, enquanto a Relatoria-Geral, por meio das fontes à sua disposição, mobilizou cerca de R\$ 3,3 bilhões. Para os fins de nossa abordagem, é pouco relevante que parte desses recursos tenha sido colocada à disposição das Relatorias Setoriais. O que importa é evidenciar duas coisas: a) que, na média, cada um dos sete relatores setoriais possui uma latitude decisória muito restrita para a imposição de ajustes na programação proposta pelo Poder Executivo; b) que o Relator-Geral continua a deter grande poder decisório, dado que, em certas situações, o poder para preservar determinadas dotações pode ser até mais importante do que o de fazer alocações de recursos adicionais. Além disso, se considerado que não existem regras claras para orientar a distribuição dos recursos da Relatoria-Geral entre as várias Relatorias Setoriais – a qual se subordina apenas ao arbítrio do Relator-Geral –, fica evidente o grau de vulnerabilidade desses órgãos ao condicionamento de parte desses recursos.

Não seria justo omitir que uma parte do problema deriva da conduta adotada por algumas das Relatorias Setoriais. Com frequência, os recursos que estas mobilizam são restritos porque estas preferem atuar abaixo dos limites que lhe são facultados – por razões diversas – e operar com os recursos colocados à disposição pela Relatoria-Geral. As razões mais frequentes para essa conduta são, de um lado, as pressões políticas dos governos estaduais – no sentido de que evitem ao máximo a imposição de reduções nas dotações detalhadas em favor de cada estado (“subprojetos estadualizados”) – e, de outro, dos órgãos públicos – no sentido de que os cortes não desorganizem as suas programações. Com frequência, essas postulações são endossadas pelas bancadas estaduais ou pelos seus interlocutores mais ilustres, por saberem que tais programações – no todo ou em parte – serão executadas em benefício de segmentos, locais ou áreas geográficas de seu interesse.

Porém, esses comportamentos negativos representam apenas uma parte do problema. A outra, igualmente importante, é constituída pelo fato de que, na forma atual, a atuação das Relatorias Setoriais tem contribuído para tornar as negociações relativas ao orçamento cada vez

mais complexas. Na medida em que essas Relatorias não conseguem mobilizar recursos para atender a todas as expectativas e não contam com orientações e procedimentos apropriados para a regionalização das aplicações, realizam apenas atendimentos parciais, remetendo quase todos os pleitos, como pendências, para reavaliação pela Relatoria-Geral. Além disso, com frequência, ao exercerem os seus níveis de flexibilidade, realizam cortes na programação oriunda do Poder Executivo ou dão atendimentos a pleitos em conflito com as posições do Relator-Geral ou com as aspirações de determinadas lideranças. Disso resulta que tais decisões tenham de ser revistas, mediante múltiplas e desgastantes rodadas de negociação – nem sempre com os mesmos interlocutores –, retardando o processo e comprometendo a transparência da apreciação das emendas coletivas relativas às programações mais relevantes.

No seu conjunto, o efeito dessas distorções é a total descaracterização dos papéis originalmente concebidos para as Relatorias Setoriais. Segundo a maneira que estas vêm operando, tornaram-se organismos obsoletos e desfuncionais, já que: a) ao invés de dividirem os trabalhos, tornaram-nos mais complexos e recorrentes; b) pouco ajudam na agilização do processo por avançarem apenas superficialmente na decisão das questões mais críticas; c) não aliviam a Relatoria-Geral das tarefas de natureza operacional por exigirem que esta faça a revisão do conjunto das emendas coletivas de cada Estado; d) pouco têm contribuído para a efetiva divisão do poder no âmbito da Comissão Mista, já que o Relator-Geral continua a ser o ator focal do processo, não obstante isso seja dissimulado por normas de limitado alcance prático e por contestações públicas de discutível sinceridade.

Na verdade, se bem observado, os Comitês de Avaliação – criados com base nas normas dos Pareceres Preliminares que orientaram a apreciação das Leis Orçamentárias para 1997 e 1998 – têm sido mais efetivos e funcionais que as Relatorias Setoriais na divisão, organização e agilização dos trabalhos, bem como na racionalização dos cortes nos custeios básicos (GND 3) e na promoção de uma maior equidade nos atendimentos às emendas coletivas. Sua maior deficiência, em nosso entender, reside no fato de reforçarem a concentração de poderes na Relatoria-Geral, já que, no seu formato atual, tais órgãos são constituídos e coordenados pelo Relator-Geral.

## 7. Apreciação de projetos sobre matéria orçamentária: uma proposta

Como ficou evidenciado ao longo desta abordagem, a sistemática de elaboração de emendas a projetos sobre matérias orçamentárias, bem como a de apreciação dessas proposições, vem apresentando uma série de problemas e inadequações. Em alguns casos, os efeitos dessa situação são da maior gravidade por comprometerem o funcionamento do Congresso Nacional como instituição e por reduzirem o significado da participação dos parlamentares no processo de apreciação de matérias de tal relevância.

Tal conclusão não significa que o Congresso Nacional venha sendo pouco sensível à necessidade de aperfeiçoar seus processos de participação na definição e implementação de políticas públicas. Pelo contrário, sua preocupação nesse sentido se acha evidenciada pelo caráter evolutivo das normas que regulam a apreciação das proposições sobre matéria orçamentária e pela crescente inquietação dos seus membros com as questões pertinentes ao acompanhamento da execução dos gastos públicos e à fiscalização dos órgãos do Poder Executivo. Desde a Resolução nº 1/91–CN, logo aperfeiçoada em 1993, depois substituída pela Resolução nº 2/95–CN – que fixou melhor delineamento e limites quantitativos para a apresentação de emendas, conferiu prevalência às emendas coletivas, definiu a estrutura básica do Parecer Preliminar e criou restrições aos poderes das relatorias –, sucederam-se várias ações nesse sentido. Entre essas, cabe destacar o projeto de lei complementar previsto no art. 165, § 9º, da Constituição, a criação de comissões permanentes de fiscalização e controle, as ações gerenciais no sentido de o orçamento ser aprovado antes do início do exercício respectivo e as recentes manifestações das Presidências da Câmara e Senado sobre a conveniência de novos avanços nesse campo.

Com esse entendimento e considerados os pressupostos delineados no início dessa abordagem, entendemos que, além de ações orientadas para evitar manobras “criativas”, como as utilizadas nos últimos anos, são necessárias várias modificações no processo de apresentação de emendas individuais e coletivas; na estrutura e forma de funcionamento das relatorias; na interpretação da norma constitucional que orienta a regionalização das alocações; no entendimento dado às restrições legais e constitucionais à apresentação e aprovação de emendas; e no nível de relevância que deve ser atri-

buído à questão dos juros da dívida. Uma vez implementadas tais mudanças – na forma detalhada a seguir ou em variantes de similar propósito –, muitos dos problemas atuais serão eliminados, com ganhos para a Instituição e bons resultados para a sociedade.

### 7.1. Modificações no processo de apresentação de emendas

Os problemas identificados e apontados nas páginas precedentes indicam que a atual sistemática de emendas apresenta três graves disfunções: a) esvaziamento do conteúdo institucional das emendas individuais e pulverização das alocações em pequenos empreendimentos; b) distorção nas finalidades das emendas das Comissões e das Bancadas Regionais; c) irrealismo dos montantes pretendidos pelas emendas coletivas, sobretudo as de autoria das Comissões Permanentes e das Bancadas Estaduais.

Quanto à primeira das disfunções, entendemos que *o processo seria aperfeiçoado*, de maneira consonante com as elevadas responsabilidades da Instituição, por meio de duas medidas: 1) *redução no número de emendas individuais para algo como 10 a 15* (média de R\$ 100 a 150 mil por emenda) *e fixação*, de forma clara e objetiva, *dos programas em que tais emendas seriam cabíveis* (por exemplo: saneamento, habitação, desporto, obras e equipamentos escolares, equipamentos culturais, etc.); 2) *instituição das “Emendas de Indicação de Prioridades”* (setoriais, estaduais ou microrregionais), *as quais, sem definir o valor do atendimento, delineariam os problemas que devem merecer atenção do setor público federal*, facultando-se a cada parlamentar a apresentação de uma ou duas emendas dessa natureza. A primeira medida se destina a induzir uma maior concentração nas alocações, evitando o desperdício de recursos com ações de limitada relevância ou o fenômeno das obras que se arrastam por anos a fio sem a possibilidade de conclusão por falta de recursos. A segunda se afigura como imprescindível para que os parlamentares possam atuar na sinalização das políticas públicas e programas necessários à estrutura econômica, social ou institucional dos seus estados e microrregiões. Afinal, as emendas individuais foram concebidas como instrumentos de formulação de políticas públicas e não apenas para constituir um meio de viabilização dos atendimentos “paroquiais”.

No que se refere às distorções detectadas no emprego das emendas das Bancadas Regionais e das Comissões, a nossa percepção é de que isso ocorre pelo fato de estes órgãos estarem sendo orientados para atuar sobre um instrumento de detalhamento das alocações (lei orçamentária anual), quando, pela sua natureza, deveriam ser dirigidos para intervir sobre as proposições superordenadoras deste, ou seja, àquelas relativas ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO). A atuação das comissões permanentes, em razão de suas competências constitucionais (“art. 58, § 2º, VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer”), deve situar-se no nível da formulação das políticas públicas de alocação e não no dos detalhamentos operacionais. O mesmo se pode dizer das Bancadas Regionais. Assim, *com relação às distorções inerentes às emendas das Comissões e Bancadas Regionais, a nossa sugestão é de que a competência desses órgãos para emendar projetos sobre matérias orçamentárias – excetuadas as Comissões Diretoras da Câmara e Senado, às quais, por dever de ofício, interessam as alocações orçamentárias in concreto – deve ficar restrita ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Parecer Preliminar.*

*Quanto às emendas das bancadas estaduais – as de maior importância para o equacionamento das necessidades de cada unidade federativa –, entendemos que são necessários vários aprimoramentos. Em primeiro lugar, é imperativo que se revejam os seus limites quantitativos, submetendo-os a uma regra que leve em conta as diferentes magnitudes dos estados e bancadas. Não há como sustentar que as bancadas dos estados como o de Minas Gerais – com 10,39% da população do País, 9,81% do PIB, cerca de 800 municípios e 53 parlamentares – tenham de acomodar as suas postulações dentro das mesmas dez emendas facultadas a bancadas de estados como o Amapá – com 0,19% da população do País, 0,16% do PIB, 20 municípios e 8 parlamentares. A norma atual – que atribui a todas as bancadas um mesmo limite quantitativo de emendas – fere o princípio da proporcionalidade que deve organizar as decisões colegiadas e institui um gravame adicional à sub-representação política dos estados mais populosos. Em segundo, é necessário fixar limites (de valor) para as emendas das bancadas. Tal se afigura como um imperativo de racionalidade. Não tem sentido admitir que se formulem emendas de*

bancada no montante de R\$ 12 a 20 bilhões (como ocorreu em 1996 e 1997) se a capacidade de mobilização de recursos pelo Congresso Nacional, para tais atendimentos, tem sido inferior à média de R\$ 3 bilhões, nos últimos cinco anos. *Os limites de valor, por bancada, devidamente considerados os critérios de regionalização, deveriam ser fixados pelo Parecer Preliminar*, que passaria a definir o montante de recursos mobilizáveis pelo Congresso Nacional naquele exercício. Se desejável alguma margem de flexibilidade, inclusive para que a atuação da Relatoria se revista de maior significado, o limite para as emendas de cada bancada estadual poderia ser fixado de modo a ultrapassar o montante mobilizável em 15% a 30%, com obrigatória indicação da ordem de prioridade de cada emenda e a definição dos valores mínimo, médio e máximo para cada empreendimento (100%, 115% e 130% do teto estadual). Por fim, que sejam definitivamente vedados artifícios “criativos” como as chamadas “indicações para emendas de relatoria”.

## 7.2. Aperfeiçoamentos na estrutura e funcionamento das Relatorias

Como salientamos anteriormente, as Relatorias Setoriais têm se revelado órgãos de pouca efetividade no aperfeiçoamento do processo de apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária. São muitas as causas do seu insatisfatório desempenho. Estas abrangem desde a precária institucionalização das Subcomissões temáticas permanentes, passam pela limitada objetividade dos critérios de decisão, pela precária demanda por ações decisórias nas emendas individuais (após a instituição das quotas por mandato parlamentar) e pela restrita visibilidade do que estão fazendo as demais relatorias, até o excessivo grau de autonomia conferido ao Relator-Geral. Na reversão desse quadro, acolhidos os pressupostos legitimados pelos estudos de administração pública – especialmente o de que é mais fácil criar uma nova estrutura do que modificar práticas antigas –, a solução mais recomendável parece ser a criação de um novo modelo de intervenção.

Assim, com base na positiva experiência realizada em 1994 (Orçamento para 1995) – primeiro ano, desde 1990, em que a Lei Orçamentária foi aprovada e enviada à sanção antes do início do seu exercício de referência –, mesmo sendo ano de eleições, sugerimos que a *sistemática de relatorias atualmente utilizada* para a apreciação dos projetos de PPA, LDO, LOA e

LCA (relator singular ou relatores setoriais + relator-geral) *seja substituída por uma sistemática de Colegiado de Relatores*, na qual se adotem processos assemelhados aos usados em 1994. Cada colegiado – composto de 5 a 7 membros – funcionaria sempre num mesmo local, aberto ao público, em horários pré-estabelecidos, dando acesso ao público aos pleitos e documentos que lhe fossem enviados e decidiria apenas com base em critérios pré-determinados. No caso do PPA e da LDO, as decisões seriam por setores de governo, programas e metas, enquanto no caso da LOA e dos LCA, estas seriam por unidade da federação e projetos. Isso permitiria assegurar transparência e publicidade às suas operações, desconcentrar o poder decisório e obter maior racionalidade e celeridade processual, ao submeter cada agregado tão somente a um ciclo de decisão.

Tais colegiados atuariam com o apoio de Comitês auxiliares, sempre que necessário, sendo as suas decisões tomadas por maioria simples, desde que presentes 2/3 de seus membros. Sua composição seria realizada de modo a respeitar as regras de proporcionalidade partidária tradicionalmente observadas pelas Comissões do Congresso Nacional, na forma sintetizada na Resolução nº 2/95-CN, ouvidas sempre, como ocorre atualmente, as lideranças partidárias. Com essa sistemática, a responsabilidade decisória – inclusive para a constituição dos Comitês – se deslocaria do Relator-Geral para o Colegiado, restando ao Relator-Geral a honrosa atribuição de coordenar os trabalhos. *Desse modo, seriam combatidos três dos grandes problemas atuais: a) o excesso de poder do Relator-Geral; b) a grande recorrência decisória do processo, que faz com que a mesma questão tenha de ser reexaminada várias vezes, com exacerbação dos conflitos; c) a acumulação de atrasos nas várias etapas, dificultando a aprovação dos projetos dentro dos prazos constitucionais.* Essa sistemática pode ser implementada com ou sem o concurso das Subcomissões Temáticas, dado que a institucionalização dos colegiados não impede que o Relatório seja discutido, como preliminar, em nível setorial.

Nessa perspectiva, entendemos que as Emendas Individuais devam ser submetidas a um rito simplificado de apreciação, praticamente à margem das preocupações do Colegiado – onde o trabalho das assessorias seria supervisionado por um Comitê especial, que se encarregaria de decidir eventuais pendências –,

depois de definidos pelo Parecer Preliminar o valor da quota por mandato parlamentar e o elenco dos programas em que seria admitida a criação de subprojetos/subatividades por meio desse instrumento. Quanto às “Emendas de Indicação de Prioridades”, cuja criação é sugerida no item 7.1 – “Modificações no Processo de Apresentação de Emendas” –, depois de sistematizadas por programações típicas e áreas geográficas, seriam utilizadas como elementos auxiliares no processo decisório relativos às emendas das Bancadas Estaduais e, ocasionalmente, quando assim entendido conveniente pelo Plenário da Comissão Mista, na fundamentação de emendas do Colegiado de Relatores, desde que viabilizados os recursos necessários.

Todos os membros de cada Colegiado seriam designados na mesma ocasião, devendo os relativos à LDO e LOA serem constituídos dentro de trinta dias da instalação da Comissão Mista de Orçamento, de modo a lhes assegurar tempo suficiente para organizar os seus trabalhos, solicitar os estudos necessários às assessorias das Casas do Congresso Nacional, requerer informações complementares aos órgãos dos Poderes da União, sistematizar critérios para orientar as suas decisões, definir a estrutura de Comitês com que irão atuar e articular os elementos básicos do Parecer Preliminar.

Na sistemática ora proposta, entende-se que, no que se refere à LOA, os montantes mobilizáveis pelo Congresso Nacional devem ser definidos já no Parecer Preliminar. Mais do que apenas um número genérico, os montantes seriam definidos por órgãos, unidades, fontes, modalidades de aplicação e GNDs, de modo a que eventuais questionamentos a estes ocorram antes da efetivação do remanejamento. Se realizado na etapa do Parecer Preliminar – cujo prazo poderia até ser ampliado, tendo em vista os ganhos de tempo derivados da eliminação das Relatorias Setoriais –, essa tarefa poderia ser efetuada pelo próprio Colegiado, dando-lhe maior segurança quanto à consistência de suas ações e tornando dispensável a criação de um Comitê auxiliar para realizar essa tarefa. Os montantes assim definidos seriam alocados integralmente pelo Colegiado, vedada a constituição de reservas para atender a situações eventuais ou a quem “chorar mais” na etapa dos destaques, a fim de evitar a criação de falsas expectativas. Como contrapartida necessária a essa regra, tornar-se-ia exigível que a proposição de destaques abrangesse uma rotina, preliminar ou subsequente, na qual se definissem os recursos que os viabilizassem.

### 7.3. Fixação de normas para a regionalização das alocações

Conforme fundamentado no título 5 – “A Questão dos Critérios para a Distribuição dos Recursos entre Estados e Regiões” –, a precariedade dos critérios de regionalização das aplicações tem causado uma série de problemas à apreciação dos projetos sobre matérias orçamentárias. Tal fato já seria razão bastante para ensejar ações corretivas; porém, a este se acresce o de que até as restritas orientações definidas pelo texto constitucional estão para se tornarem não-exigíveis, em vista de o prazo de dez anos fixado pelo art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estar terminando no corrente exercício.

Com o sentido de sanar os problemas apontados, até que a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição venha a regular a matéria de forma mais definitiva, sugerimos que as leis de diretrizes orçamentárias passem a incluir normas objetivas que viabilizem o cumprimento do propósito dos Constituintes de 1988, delineado no art. 165, § 7º, da Constituição e no art. 35 do ADCT. Para que isso possa ser feito de modo estável e transparente, são imprescindíveis algumas medidas complementares à simples fixação dos critérios de regionalização, sem as quais torna-se inviável o delineamento dos montantes sobre os quais esses devam ser aplicados.

Tais normas devem incluir, pelo menos: disposições relativas à definição dos projetos do PPA que devam ser situados como prioritários, sempre que tais não sejam claramente individualizados no próprio Plano Plurianual; disposições que obriguem a administração pública a individualizar as despesas relativas “à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal” das inerentes à manutenção de sua estrutura no restante do País; disposições relativas às “inversões financeiras” das empresas estatais (sobretudo das agências de fomento); disposições relativas ao que se deva entender por “critério populacional”; e disposições que delineiem as outras despesas que devam ser excluídas na apuração dos montantes regionalizáveis. Com base nos argumentos delineados ao longo dessa abordagem, são sugeridas, com caráter referencial, tomando-se como base a LDO vigente, as seguintes inclusões no texto das futuras LDOs:

a) No Capítulo I, como parágrafo adicional do art. 2º:



“Para os fins do que estabelece o art. 35, § 1º, I, do ADCT, são considerados projetos prioritários no Plano Plurianual aqueles nominados no Anexo II desta lei”;

b) No Capítulo II, como parágrafo adicional do art. 6º:

“A fim de possibilitar o cumprimento do que estabelece o art. 35, § 1º, III, do ADCT, os órgãos e unidades orçamentárias individualizarão, mediante categorias de programação no seu menor nível, as despesas com a manutenção das suas unidades sediadas no Distrito Federal”;

c) No Capítulo III, como inciso adicional do art. 16 (“Na programação da despesa não poderão ser:”):

“incluídos subprojetos genéricos que beneficiem várias unidades da federação, ainda que financiados com recursos de empréstimos ou das respectivas contrapartidas contratuais”;

d) No Capítulo III, como artigo subsequente ao 17:

“Art. 18. Excetuados os gastos com investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes relacionadas com a prestação de benefícios diretos às comunidades, que devam ser excluídos por disposições constitucionais ou normas desta lei, o conjunto desses gastos obedecerão, para fins de sua distribuição entre as unidades federativas, aos seguintes critérios:

I – metade, proporcional à população de cada Estado;

II – metade, inversamente proporcional à renda per capita de cada Estado”;

e) No Capítulo III, como parágrafo do artigo 18 (acima):

“Parágrafo único. Para a apuração do montante sobre o qual serão aplicados os critérios de regionalização, além dos indicados no art. 35, § 1º, do ADCT, excluem-se também, em razão de sua natureza, os gastos com: I - encargos com inativos e pensionistas; II - benefícios da previdência social (aposentadorias e pensões); III - pagamento de sentenças judiciais; IV - transferências constitucionais que integrem o programa de trabalho do órgão “Transferência a Estados, Distrito

Federal e Municípios; e V – recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador”.

f) No Capítulo III, Seção IV, adicionar ao final do *caput* o complemento:

“de modo a individualizar todas as suas aplicações que sejam caracterizáveis como investimentos ou inversões financeiras na classificação econômica da despesa”.

#### 7.4. Sistematização das restrições legais à apresentação e aprovação de emendas

A experiência humana tem demonstrado, ao longo dos tempos, que nada é mais educativo do que o exemplo. Na sociedade moderna, os estudos de comportamento têm comprovado que os melhores exemplos são os das pessoas focais, entre as quais as autoridades constituem os maiores expoentes. Portanto, por essa e por uma série de outras razões – dever institucional, preservar uma imagem positiva, atender aos imperativos do interesse público, etc. –, o Congresso Nacional, como a principal autoridade incumbida da produção das leis do País, tem a responsabilidade de dar exemplo modelar de respeito e acatamento às normas constitucionais, legais e regimentais.

Para que isso possa acontecer no campo dos projetos sobre matérias orçamentárias, é indispensável que se harmonizem as várias normas que disciplinam a matéria – Constituição, ADCT, Lei nº 4.320/64, Decreto-Lei nº 200/67, LDO do exercício e Resoluções do Congresso Nacional –, superando as divergências de interpretação e construindo um referencial claro e consistente para utilização por vários anos.

Nesse sentido, entendemos que a primeira providência é acabar com a criatividade nas interpretações constitucionais. Se a Constituição, em seu art. 166, § 3º, inciso II, estabelece que, para a aprovação de emendas, serão “admitidos apenas os [recursos] provenientes de anulação de despesa”, *não cabe buscar outras fontes, como, por exemplo, a reestimativa de receitas a título de “correção de erros ou omissões”*. Disso não advém nenhum prejuízo, já que o Poder Legislativo tem ao seu alcance um instrumental bastante amplo para agir no caso de receitas eventualmente subestimadas. Entre estes podemos citar: a) a provocação de mensagem retificativa do Poder Executivo; b) a instauração de processo de apuração de crime de responsabilidade; c) a retirada – total ou

parcial – dos níveis de flexibilidade tradicionalmente conferidos ao Poder Executivo para a abertura de créditos adicionais; d) a mudança nas normas da LDO que definem a magnitude das reservas de contingência, definindo-a apenas no que se refere à proposta do Executivo e deixando ao Legislativo a prerrogativa de fixar o valor com que constarão da lei orçamentária anual; e) a imposição de pesados cortes nos projetos emblemáticos da Administração.

Como segunda providência, ainda no âmbito da interpretação das normas constitucionais e a partir do princípio de que nestas não existem dispositivos inócuos ou supérfluos, é conveniente que se consolide o entendimento de que *a aprovação de emendas deve subordinar-se, cumulativamente, a três condicionantes*: a) sua compatibilidade com os planos (PPA) e prioridades (LDO) previamente definidas; b) orientar-se para a correção de erros e omissões (aceitáveis como tais inclusive a individualização de obras ou ações por localidades, mediante sub-projetos ou subatividades) ou para a realização de ajustes nos dispositivos do texto da lei; e c) indicar recursos compensatórios para as mudanças propostas com a finalidade de sanar os erros e omissões, sempre que estas envolverem alocações adicionais de recursos.

Além disso, que se atue no sentido de promover o acatamento às normas do art. 33 da Lei nº 4.320/64. Com efeito, a alínea “a” – que veda a admissão de emendas que visem “alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexistência da proposta” – destina-se a *evitar cortes arbitrários nos custeios*. Sua inobservância, nos últimos anos, em que, com frequência, foram impostos cortes lineares a determinadas atividades e projetos – com vistas a gerar recursos para o atendimento a emendas –, tem resultado na necessidade de um grande volume de remanejamentos e de créditos adicionais quando da execução do orçamento. Merece atenção, igualmente, o dispositivo desse artigo (alínea “b”) que veda a concessão de “dotação para início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes”. De fato, em princípio, *os recursos públicos devem ser alocados apenas nos empreendimentos cuja viabilidade, amplitude e custos tenham sido avaliados como razoáveis* – evitando-se a sua pulverização em miríades de obras de duvidosa prioridade. Quanto às alíneas “c” e “d” – que vedam a concessão de dotações para “instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado”

ou que excedam “aos quantitativos fixados... para concessão de auxílios e subvenções” –, expressam dispositivos que já vêm sendo respeitados, a partir de normas incluídas nas LDOs dos últimos anos, que definem inclusive restrições adicionais aos auxílios e às subvenções. Sem dúvida, as normas do art. 33 definem orientações de ordem prática cuja observância contribuem para a defesa do interesse público.

Quanto às normas da Resolução nº 2/95 – CN, ou de qualquer outra que venha a substituí-la, é preciso combater sistematicamente os artificios “criativos” e consolidar o entendimento de que *a atuação da Comissão Mista de Orçamento deve dar-se com o máximo de transparência, desconcentração do poder e por meio de processos que assegurem tanto o combate aos desequilíbrios inter-regionais quanto a equidade nos atendimentos*. Num País de tantas carências como o nosso, também os estados de melhor estrutura econômica e de grandes populações possuem problemas sérios a equacionar, especialmente os relacionados aos atendimentos sociais, em vista do agravamento do fenômeno do desemprego no mundo e seus desdobramentos sobre a sociedade.

## 7.5. Atribuição de maior relevância à questão dos juros da dívida

A questão das taxas de juros, em que pese a sua grande ponderação nos gastos orçamentários da União, tem sido pouco discutida no âmbito dos processos de apreciação dos Orçamentos. Se é verdade que a administração das taxas de juros constitui um dos instrumentos básicos de implementação da política monetária do Governo pelas autoridades monetárias – que deve ser exercida com níveis apropriados de flexibilidade para que tais possam atuar com a necessária presteza diante de conjunturas adversas –, também é verdade que o Parlamento não pode ficar à margem desse processo, pouco informado das determinantes de cada mudança de orientação e alheio às suas conseqüências. Existem aqui pelo menos três vertentes relevantes para justificar uma mudança de atitude em relação a essa matéria. A primeira, que cabe ao Congresso Nacional exercer o monitoramento de todas as atividades que tenham importância para o processo produtivo nacional. Ninguém pode negar que o nível das taxas de juros se enquadre nessa categoria. A segunda, que dado a magnitude da dívida interna sob a responsabilidade do Tesouro – hoje situada na casa dos R\$ 165 bilhões –, cada décimo de ponto percen-

tual nas taxas mensais representa um custo adicional de R\$ 2 bilhões, por ano, nas despesas orçamentárias relativas à rubrica “juros”. Portanto, se as taxas de juros anuais subirem de 28,0% para 31,6%, os gastos do Tesouro com os juros da dívida interna se elevarão em cerca de R\$ 6,0 bilhões. A terceira, que pelas suas competências constitucionais na fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo – incluídos os da administração indireta –, cabe-lhe atuar na supervisão de todas as atividades em que os agentes responsáveis possam estabelecer ações que favoreçam interesses particularizados em detrimento do interesse público e das responsabilidades institucionais.

## 8. Considerações finais

Embora se reconheça que a simples implementação das medidas propostas não resolva por inteiro a questão do empobrecimento das participações do Congresso Nacional na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, não resta dúvidas de que ela contribui de modo significativo para que se avance nessa direção. Porém, para que se promova uma ampla reversão no quadro atual, é necessário que tais medidas sejam complementadas por providências que: a) impeçam a alteração das leis de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual por medidas provisórias; b) neutralizem a prevalência do Executivo na definição das programações a implementar; c) resultem em maior ênfase nas alocações em favor de empreendimentos estratégicos; d) conduzam a ações mais efetivas no campo do acompanhamento e avaliação de resultados.

Para finalizar, gostaríamos de deixar registrado, mesmo sem ter tratado da questão no

decorrer da abordagem, que somos contrários às propostas de modificação nos prazos ora fixados para que o Executivo e o Legislativo cumpram suas responsabilidades no processo orçamentário. Com o “background” de quem vem atuando nesse campo há mais de duas décadas, em ambos os Poderes, entendemos que os problemas da atual sistemática de apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária (PPA, LDO e LOA) tem pouco que ver com a exigüidade dos prazos facultados ao Poder Legislativo. Na verdade, o problema está em que se tem gasto muito tempo com apreciações que poderiam ser simplificadas e que se tem criado processos decisórios superpostos, nos quais cada conjunto de decisões precisa ser revisto duas, três ou mais vezes. Disso resulta um processo recorrente que é lento, tremendamente desgastante para todos os envolvidos e de reduzida produtividade. Se o processo for reorganizado, na forma aqui sugerida, essa dificuldade será superada. Não vemos sentido em estreitar ainda mais os prazos já bastante reduzidos concedidos ao Poder Executivo para elaborar sua proposta de orçamento, ou seja, de menos de sessenta dias após a aprovação da LDO (se concluída dentro do prazo constitucional), se não for possível viabilizar o início da apreciação da LDO, pelo Poder Legislativo, antes de meados de abril. Isso parece difícil, salvo se o início da sessão legislativa anual puder ser também antecipado, pois, como se sabe, nas primeiras semanas de cada ano legislativo (que se inicia em 15 de fevereiro), as prioridades do Congresso Nacional são para a definição das Lideranças e Presidências das Comissões Permanentes. Somente depois disso é que suas atenções se voltam para a instalação da Comissão Mista de Orçamento, evento que, desde 1991, jamais ocorreu antes do início do mês de abril<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Segundo as Atas da Comissão Mista de Orçamento, as sessões de instalação da CMPOF ocorreram: a) em 28/5/91 (Presidência do Sen. Ronaldo Aragão); b) em 8/4/92 (Presidência do Dep. Messias Góis); c) em 30/6/93 (Presidência do Sen. Raimundo Lyra); d) em 8/11/94 (Presidência do Dep. Humberto Souto); e) em 12/9/95 (Presidência do Sen. Renan Calheiros); f) em 17/4/96 (Presidência do Dep. Sarney Filho); g) em 15/4/97 (Presidência do Sen. Ney Suassuna).