

O Congresso e os orçamentos

JORNAL DE BRASIL

As negociações entre o Congresso e o Planalto em torno do orçamento da União para 1989, recentemente concluídas, trouxeram várias lições, tanto para os parlamentares quanto para a tecnoburocracia. Era a primeira vez que se examinava uma proposta de lei orçamentária sob a égide da nova Constituição, promulgada a 5 de outubro de 1988, e por isso mesmo eram previsíveis alguns problemas. Eles ocorreram e agora tornam-se indispensáveis provisões que impeçam sua repetição no futuro.

Esse futuro, aliás, é imediato, pois a Constituição estabelece a elaboração das normas orçamentárias como um progresso permanente. Não se trata mais, apenas, do exame, pelo Congresso Nacional, de um projeto encaminhado anualmente pelo Executivo, como até então. O artigo 165 da nova Carta determina a fixação não apenas dos orçamentos anuais, mas também de um plano plurianual e de diretrizes orçamentárias que de certa forma condicionarão a Lei de Meios. Mais do que isso, o parágrafo terceiro do mesmo artigo exige do Executivo a publicação até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, de um relatório resumido da execução orçamentária.

A Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o órgão que elabora a proposta de orçamento no âmbito do Executivo, dispõe de um excelente quadro técnico. São profissionais especializados, não apenas com qualificação específica, como também com longa experiência prática, adquirida no decorrer dos anos em que apenas o Executivo podia decidir em termos de orçamento, cabendo ao Legislativo um papel meramente figurativo.

Já o Congresso, reduzido durante 25 anos a uma função homologatória, não dispõe de quadros com essa experiência, a não ser em número reduzido. Tanto o Senado quanto a Câmara contam com assessores de alto nível e titulação superior, freqüentemente até com pós-graduação. Mas são poucos os que detêm experiência específica nessa área, inclusive diante da mutilação dos poderes do Legislativo no período que antecedeu à promulgação da nova Carta.

É inevitável, porém, que o Congresso assuma as prerrogativas conquistadas com a nova Constituição. Esta lhe determina que:

1. examine e vote o projeto de lei que instituir o plano plurianual, analisando, portanto, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e para programas de duração continuada;

2. examine e vote o projeto de lei que contiver as diretrizes orçamentárias, o que implica aprovar — ou alterar — as prioridades da administração para o exercício financeiro e subsequente;

3. examine e vote o projeto de lei orçamentária, ou seja, o orçamento da União, que deverá incluir a totalidade dos recursos aplicados pela administração federal, mesmo os que antes faziam parte de peças conhecidas como orçamento monetário ou orçamento das estatais;

4. acompanhe a execução desse orçamento, a partir dos relatórios divulgados a cada dois meses pelo Executivo.

Deve-se ressaltar que o exame de cada uma dessas propostas e de cada um desses balanços se dará sob uma ótica totalmente diferente da que se utilizava nos últimos 25 anos. Nesse período, o Congresso limitava-se, na prática, a homologar a proposta do Planalto. Eu mesmo tive a oportunidade de impugnar as dotações relativas à educação, comprovando que se descumpria a chamada Emenda Calmon, ou seja, a obrigação de aplicação de — na época — 13% da receita de impostos na manutenção de desenvolvimento do ensino. Nada aconteceu e o orçamento terminou sendo aplicado tal qual viera do Executivo.

Agora, ao contrário, o Congresso pode introduzir modificações na proposta orçamentária, desde que obedecam a três condições:

a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, aliás, por ele próprio votados;

b) Indiquem os recursos necessários, desde que provenientes de anulação de despesa; ou

c) relacionem-se com a correção de erros, de omissões, ou com dispositivos do próprio projeto do Executivo.

Em outras palavras, não se trata de poderes desmedidos, que permitam ao Congresso ultrapassar e descharacterizar inteiramente o projeto que lhe for enviado. Pelo contrário, há uma disciplina, capaz

João Calmon

25 MAR 1989

de evitar qualquer abuso. Mesmo assim, amplia-se imensamente o poder do Congresso nessa esfera, o que já se pode notar nos últimos meses de 1988, quando se apreciou a proposta orçamentária para o ano em curso.

Não se pode dizer, entretanto, que o Congresso tenha realizado um trabalho tecnicamente perfeito, o que aliás, foi ressaltado no âmbito do próprio Executivo. Houve falhas, tanto no processo de análise do projeto quanto nas modificações introduzidas nele, apesar da dedicação e da competência do presidente da Comissão Mista de Orçamento, o deputado Cid Carvalho, e do relator-geral, senador Almir Gabriel. Baseando-se nessas falhas, o Executivo vetou uma série de dispositivos do projeto aprovado pelo Congresso, criando-se assim um impasse que só mais tarde foi superado. Caso não houvesse esse recente entendimento, as consequências poderiam ser extremamente graves, chegando à paralisação de uma série de programas governamentais.

Por esse motivo é que se torna imprescindível o reaparelhamento do Congresso. Trata-se, em primeiro lugar, de pessoal e de equipamento. O Legislativo precisa de quadros capacitados e experientes nessa área específica, assim como precisa do equipamento suficiente para a execução desse trabalho. Mas, antes de tudo, o Congresso deve organizar-se para atender a essas necessidades. Conforme mostramos, o processo orçamentário tornou-se uma atividade permanente, cabendo um trabalho continuado da Comissão Mista para que o Congresso Nacional assuma efetivamente as prerrogativas que agora recuperou.

Essa é uma questão fundamental para a própria democracia. Nunca é demais lembrar-se que o primeiro esboço de uma verdadeira Constituição, a Magna Carta inglesa, teve como objetivo justamente condicionar a tributação à aprovação de uma assembléia. Sete séculos se passaram, praticamente, e em todo o mundo fortaleceu-se a idéia de participação popular nas decisões do Estado. O Congresso Nacional é o caminho para isso — e precisa reunir todas as condições para desempenhar o grande papel que lhe é atribuído.

João Calmon é senador (PMDB-ES)