

A APRECIAÇÃO DO ORÇAMENTO PELO CONGRESSO: Os Imperativos de um Modelo Menos Recorrente

*Osvaldo Maldonado Sanches **

No Estado de Direito, o respeito à Lei é um imperativo inquestionável. Com muito mais razão, o respeito às normas constitucionais. Válido o pressuposto, é inadmissível o que tem ocorrido com a Lei Orçamentária Anual, na maioria dos exercícios após 1988, só aprovada (exceto as de 1990, 1991, 1995 e 1998) vários meses depois do início do ano.

Dada a importância desse instrumento de programação e controle da ação do Estado, os Constituintes tiveram o cuidado de definir prazos para que os Poderes envolvidos na sua elaboração o aprovassem em tempo oportuno, fixando, no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o prazo de 31 de agosto para o envio da proposta pelo Poder Executivo e do final da sessão legislativa (15 de dezembro) para sua devolução à sanção pelo Poder Legislativo. O Executivo tem, sistematicamente, respeitado esse prazo legal; o mesmo não ocorrendo com o Legislativo, como já ficou assinalado.

Embora uma série de fatores tenha contribuído para retardar a apreciação da matéria pelo Parlamento, bem analisados, constata-se que estes não têm densidade suficiente para justificar o desrespeito à norma constitucional. Não cabe alegar, por exemplo, que a Lei Orçamentária de 2000 só pôde ter ultimada a sua tramitação em abril em razão do retardo na aprovação da emenda constitucional que realiza a desvinculação de receitas da União. Sem entrar na questão da pertinência ou não dessa desvinculação, o orçamento poderia ter sido aprovado sem essa medida e, posteriormente, ajustado por intermédio de créditos adicionais. Afinal, eles existem também para essa finalidade.

Porém, não importa se as reais razões do retardo foram estas ou outras. O que importa é que o respeito à Lei deve ser SEMPRE a norma de conduta dos agentes públicos. Para estes, como é sobejamente conhecido, a regra é de que só podem fazer o que a lei manda. Além disso, cabe observar que o atraso na aprovação do Orçamento tem uma série de efeitos perniciosos tanto para o setor público quanto para o setor privado, dificultando as suas ações de planejamento e onerando a sociedade por postergar o acesso desta aos bens e serviços que deveriam ser propiciados pelas repartições públicas, além de elevar o custo do Estado, já que grande parte de sua estrutura continua a gastar mesmo sem nada produzir.

Na verdade, grande parte dos atrasos, nos vários exercícios, tem derivado de inadequações processuais. A mais grave destas é o elevado nível de recorrência dos processos decisórios no atual sistema de relatorias (que atua em dois ciclos: primeiro, relatorias setoriais e depois, relatoria-geral), processo que tem como pernicioso efeito colateral o da redução na transparência das decisões, dada a sua ampla fragmentação. O sistema atual, articulado sob a forma de relatorias setoriais e relatoria-geral, é fatigante e difícil de ser acompanhado, por demandar que cada decisão seja reexaminada três vezes. Primeiro, as decisões dos relatores setoriais (sobre a proposta e emendas) são reexaminadas pelo Plenário e modificadas por meio de destaques; depois, os pareceres setoriais são modificados pela relatoria-geral em sua sistematização; finalmente, as decisões do relator-geral são reexaminadas pelo Plenário e modificadas por destaques e exaustivas negociações com as representações das bancadas de cada unidade da federação.

Isso não seria problema se desse processo emergissem decisões com apreciável incremento de qualidade e se ele não retardasse a aprovação do Orçamento no prazo legal. Porém, as evidências são de que essa sucessão de ciclos de decisão se presta mais a não evidenciar o poder que de fato se acha concentrado nas mãos do Relator-Geral e à busca de alocações adicionais para seus Estados pelas Bancadas mais articuladas, do que à melhor

qualidade das decisões. Isso fica bem evidente quando se analisa as alocações feitas pelo Relator-Geral, nos Orçamentos dos últimos anos. Um bom exemplo é o do ano 2000, onde dos R\$ 8,3 bilhões adicionados pelo Congresso Nacional, cerca de R\$ 4,5 bilhões ocorreram na etapa da Relatoria-Geral e apenas R\$ 3,8 bilhões na etapa das relatorias setoriais, ressaltando-se que desse total mais da metade (R\$ 2,1 bilhões) foram relativos a ajustes nas dotações do FPE, FPM, FUNDEF, da dívida e às alocações nas emendas individuais, estas de conteúdo decisório mínimo.

Em nosso entender, a experiência realizada em 1998 (Orçamento de 1999), aperfeiçoando a realizada em 1994 (Orçamento de 1995), de um Colegiado de Relatores, apoiado por Comitês Especiais, e submetendo as decisões à um único ciclo de discussões no Plenário da Comissão Mista, se apresenta como um modelo de processo muito mais racional e conveniente, embora, por certo, comporte aprimoramentos, como a melhor formalização das decisões do Colegiado em cada setor.

Esse modelo, que não impede o engajamento dos vários partidos, tem a vantagem de ser mais funcional, expedito, racional e transparente. Funcional, por evitar que a mesma decisão seja revistas várias vezes, em demorado e desgastante processo. Expedito, por favorecer o equilíbrio das alocações em favor de cada unidade federativa, qualquer que seja o critério adotado, evitando penosas revisões. Racional, por permitir que os Parlamentares façam melhor uso do seu limitado tempo, ao concentrar a etapa decisória em poucos dias. Transparente, por consolidar num conjunto limitado de documentos todas as decisões. Quanto a este último aspecto cabe observar que no sistema adotado para o Orçamento do ano 2000, embora todas as decisões se achem documentadas, estas se acham tão fragmentadas nos muitos relatórios, erratas, destaques e adendos dos dois ciclos, que até mesmo os Consultores de Orçamento têm dificuldades na sua compreensão.

Além dos atrasos que o atual processo tende a ocasionar, a questão da redução na transparência das decisões é uma das inadequações mais graves da sistemática atual, por facultar a que apenas os Membros mais engajados nas atividades da Comissão Mista de Orçamento entendam o que ocorreu, conheçam as suas determinantes e possam avaliar as reais perspectivas de implementação das modificações aprovadas.

Quanto à questão da concentração de poderes nas mãos do Relator-Geral, que costuma ser levantada sempre que se discute o processo orçamentário, é algo que deve ser avaliado de modo realista. Não basta sinalizar que esta não é deseável se os processos decisórios adotados no âmbito da Comissão Mista se encarregam de legitimá-la. O fracionamento do poder, se de fato desejado, não se resolve com um maior ou menor número de ciclos decisórios, mas sim por intermédio de uma melhor definição sobre como as decisões irão ser tomadas, sobre os limites quantitativos facultados a cada decisor e sobre os critérios objetivos a serem observados em questões críticas como a regionalização das alocações, as dotações globais e a criação de janelas nos orçamentos.

De qualquer forma, independentemente do tipo de processo que seja adotado, é preciso que se atue no sentido de que as normas das leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e das Resoluções do Congresso Nacional não sejam interpretadas “de maneira criativa”, como forma de burlar os fundamentos que levaram à sua instituição. Isso tem ocorrido, por exemplo, por meio das indicações para emendas de relator, facultadas pelos Pareceres Preliminares dos últimos anos, que ampliam, de forma artifiosa, os limites quantitativos fixados pela Resolução nº 2/95-CN para as Emendas das Bancadas Estaduais.

Portanto, convêm que se avalie bem a conveniência de manter o sistema atual. Como contrapontos existem as experiências de 1997 — em que a apreciação do Orçamento de 1998, por meio do regular funcionamento das Subcomissões, foi ultimada dentro do prazo — e a de 1998 — em que a apreciação do Orçamento de 1999, pelo sistema de Colegiado, foi

concluída em janeiro. Do ponto de vista da racionalidade dos processos, as decisões em ciclo único são mais rápidas, menos recorrentes e melhor documentadas. Porém, a melhoria do processo depende também de outras medidas, sobretudo da revisão das normas relativas às emendas coletivas — de modo a corrigir as distorções que estão se tornando crônicas — e de uma tomada de posição radical com relação à chamada “execução antecipada” do Orçamento — cuja simples existência é um atentado à ordem constitucional.

* Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80, autor do Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins.

Artigo publicado em *Cadernos ASLEGIS*, Nº 11, mai./ago. 2000, Brasília – DF.

Divulgado, originalmente, na Seção “Questão Crítica” da Sinopse da Execução Orçamentária, nº 2, de 2000, editada p/Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.