

A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA ANÁLISE E APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

Osvaldo Maldonado Sanches *

SUMÁRIO

1. O Poder Legislativo e a Formulação de Políticas Públicas. 1.1. Singularidades do Processo de Formulação de Políticas Públicas. 1.2. Instrumentos de Intervenção do Legislativo na Formulação de Políticas. 2. A Apreciação dos Planos e Orçamentos pelo Legislativo. 2.1. Normas Delimitadoras da Atuação do Poder Legislativo. 2.2. Problemas e Avanços na Apreciação do Plano Plurianual. 2.3. Problemas e Avanços na Apreciação das LDOs. 2.4. A Resolução nº 2/95 (Normatizadora da CMO). 2.5. O Parecer Preliminar da Comissão Mista. 3. Metodologia de Apresentação de Ementas à LOA. 3.1. A Natureza do Processo de Apresentação de Emendas. 3.2. Modalidades de Emendas ao PLO, Limites e Tipos de Autoria. 3.3. Sistema de Formulação e Formalização de Emendas. 4. Metodologia de Apreciação do Orçamento pela CMO. 4.1. Estruturas Mobilizadas pelo Poder Legislativo. 4.2. Instrumentos de Apoio à Atuação da CMO e das Relatorias. 4.3. Atuação das Relatorias na Correção de Erros e Omissões no PLO. 5. Problemas e Perspectivas do Processo Orçamentário. 5.1. Deficiências Derivadas da Inexistência da Lei Complementar. 5.2. Precário Relacionamento entre as Equipes Técnicas do Legislativo e do Executivo. 5.3. Outros Problemas que Comprometem o Processo Orçamentário. 5.4. Perspectivas.

1. O PODER LEGISLATIVO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Singularidades do Processo de Formulação de Políticas Públicas

O processo de elaboração das leis orçamentárias do setor público ocorre hoje num contexto bem mais aberto e participativo do que o vigente no período 1964 a 1988. A principal determinante dessa nova situação foi a Constituição de 1988, que ampliou, em muito, o âmbito de atuação do Poder Legislativo nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, e, por consequência, a intervenção das instituições da sociedade – públicas e privadas – nos processos de planejamento governamental, de alocação de recursos e de avaliação do desempenho dos órgãos públicos e entidades a esses vinculadas.

A partir de 1988 o Congresso Nacional deixou de ser um mero espectador nos processos de articulação de políticas públicas, passando a intervir, concretamente, na formulação, implementação e avaliação destas. De um modo geral, devem ser entendidas como políticas públicas aquelas orientações básicas ou balizamentos fundamentais que são definidos pelo Estado (Executivo + Legislativo) com o propósito de parametrar a maneira pela qual as organizações públicas e privadas, de cada setor, devem atuar em relação a determinadas áreas de atuação, problemas ou conjunturas pré-determinadas. Segundo essa perspectiva, constituem exemplos típicos de políticas públicas:

- a integral retirada do Estado da área de produção siderúrgica;
- a prioridade para a recuperação das estradas federais existentes; e
- a destinação prioritária dos recursos para a conclusão de obras em andamento.

No âmbito de uma nação complexa, de um estado organizado ou mesmo de uma simples instituição, em que existam propósitos de desenvolvimento, a apropriada formulação de políticas públicas possui caráter angular. Isso ocorre porque elas constituem os elementos ordenadores e determinantes das feições que serão assumidas pelas várias dimensões da realidade: institucional, jurídica, programática, produtiva e locacional. Constituem, por assim dizer, o elemento nodal a partir do qual os agentes públicos articulam a ação do governo -- através da definição de objetivos,

programas, projetos e metas -- e que os agentes privados organizam os seus investimentos e os seus processos de produção e comercialização.

Embora seja desejável que as políticas públicas sejam claras e sincréticas -- *visto que uma política bem definida é determinante do seu próprio sucesso* --, na realidade elas quase nunca possuem tais características por duas razões básicas:

- 1) a sua formulação resulta de um processo de composição e integração do qual participam muitos agentes (vários níveis de Governo, poderes, órgãos e representantes do setor privado) com interesses quase sempre em conflito;
- 2) a sua implementação sofre os efeitos das outras políticas que vão sendo instituídas, uma vez que não sendo as políticas estabelecidas ao mesmo tempo, cada política nova que é implementada interfere nas existentes e sofre os reflexos destas.

Isso fica bem evidente quando se considera, nos exemplos citados, que na segunda política a prioridade de determinados Estados pode ser para a construção de um determinado trecho alimentador ou para a duplicação de uma área crítica, tornando necessário relativizar a política. Por outro lado, embora a terceira política determine que as obras de construção em andamento tenham prosseguimento, uma destas pode servir a diretamente a uma siderúrgica, o que contraria a primeira política, tornando necessário, também neste caso, a relativização da primeira e da terceira política.

O processo de determinação das políticas públicas vigentes numa determinada época é, quase sempre, uma operação bastante complexa. Isso ocorre, em primeiro lugar, porque a enunciação destas, pelos motivos já expostos, costuma não ser clara. Em segundo, por que ela deve ser realizada, mais pela avaliação dos atos, decisões e omissões da Administração do que pela interpretação do discurso oficial. Por exemplo, não importa muito as declarações do Governo sobre a sua política de reforma agrária, o que interessa, de fato, é avaliar o perfil dos encarregados de sua implementação, o montante de recursos que está sendo destinado a tal ação e os resultados concretos que já foram obtidos através das iniciativas estabelecidas. De igual modo, quando o Governo deixa de tomar iniciativa para a regulamentação da norma constitucional que limita os juros a 12% ao ano (art.192 da Constituição) ele sinaliza uma política de juros mais elevados, qualquer que seja seu discurso sobre esta matéria.

1.2. Instrumentos de Intervenção do Legislativo na Formulação de Políticas

Um dos instrumentos básicos de sistematização das políticas públicas é o planejamento governamental, entendido aqui como o *conjunto de ações objetivas* -- programáticas -- *estabelecidas com vistas a ampliar o conhecimento sobre a realidade presente* -- inclusive quanto aos recursos efetivamente disponíveis e/ou mobilizáveis --, a *delinear o futuro desejado* (e factível) e a *articular as providências que permitam passar da situação presente para a desejada*. Nesse particular a Constituição assegura relevante participação ao Legislativo, seja através da apreciação e aprovação do Plano Plurianual, da apreciação dos Planos Nacionais, Regionais ou Setoriais, e/ou da fixação de metas específicas através das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

A alocação de recursos constitui outro dos instrumentos básicos de formulação e implementação de políticas públicas, visto que sem esta contraparte o planejamento assume um caráter meramente ficcional, sobretudo pelo fato dos nossos planos tenderem a ser tão abrangentes que qualquer ação pode ser relacionada às suas categorias estruturadoras. A alocação de recursos, na presente acepção, deve ser entendida não como uma atividade formal, mas como o pleno exercício da capacidade de estabelecer decisões e providências que viabilizem a prestação de serviços, a ampliação no nível de atendimento a determinadas clientelas, a realização de empreendimentos e a solução de problemas, imediatos ou futuros, com grande efetividade na produção de resultados e na aplicação dos recursos públicos.

Com relação a esses dois importantes instrumentos de explicitação das políticas públicas as maiores inovações da Constituição foram a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o caráter estruturado dado à Lei Orçamentária Anual -- desdobrada em três orçamentos --, a Comissão Mista de Orçamento (CMO)¹, e as normas básicas para a elaboração e modificação dos orçamentos (fixadas pelos arts. 165 a 167 da Lei Maior). São esses institutos que, em seu conjunto, propiciaram um

grande avanço no sentido de assegurar ao Poder Legislativo uma participação relevante no processo de formulação e implementação de políticas públicas e, por consequência, de atuar no sentido de evitar grandes erros de alocação, freqüentes em estruturas decisórias em que o Executivo é prevalente.

Além dos instrumentos já nominados, a Constituição de 1988 instituiu vários outros meios para a ampliação da co-participação do Poder Legislativo nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas, dentre as quais merecem destaque:

- o poder de convocar autoridades, requisitar informação e realizar audiências públicas;
- os poderes especiais de investigação das comissões parlamentares de inquérito;
- as prerrogativas de acompanhamento e de fiscalização dos gastos públicos da CMO e das comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional;
- a efetiva faculdade de emendar as proposições sobre planos e matérias orçamentárias, com a possibilidade de modificar, suprimir ou instituir programações específicas;
- o controle sobre certos atos do Executivo (tais como os empréstimos e os atos internacionais);
- a ampliação, como prerrogativa constitucional, do âmbito de atuação das Comissões.

É claro que a exploração de vários desses instrumentos ocorre ainda com problemas, cuja ocorrência interfere e limita a efetividade da participação do Legislativo nos processos de formulação de políticas públicas. Porém, cada um dos recursos acima indicados tem se evidenciado como de grande utilidade no aprimoramento das instituições do País, seja pela transparência peculiar às suas operações, seja pela sua orientação para o respeito aos genuínos interesses da sociedade brasileira, seja por abrir os processos para a participação das demais instituições da sociedade.

2. A APRECIAÇÃO DOS PLANOS E ORÇAMENTOS PELO LEGISLATIVO

2.1. Normas Delimitadoras da Atuação do Poder Legislativo

Como já afirmamos, a Constituição de 1988 ampliou, em muito, a participação do Poder Legislativo na apreciação de planos e de matérias orçamentárias, dentro da perspectiva de ação planejada do setor público definida pelos Constituintes. Segundo os princípios, disposições e demais evidências contidas na Lei Maior, é fora de dúvida que os seus autores quiseram, de fato, que a lei orçamentária -- com seu caráter periódico, abrangente e de múltiplos efeitos -- integrasse um instrumental articulado de planejamento governamental, constituído por intermédio de um conjunto de normas superordenadoras, sobrepostas, de forma encadeada, umas às outras.²

Nesse sentido, além de prever, no art. 165, o conteúdo básico do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), a Constituição previu a existência de planos nacionais, regionais e setoriais, e remeteu à lei complementar a normatização dos processos hoje regulados pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e dos novos instrumentos então criados. Caberia a tal lei: estabelecer limites mais precisos entre essas três peças (PPA, LDO e LOA); definir as categorias programáticas de interligação entre estas (indicando se esta deve dar-se ao nível de programa, subprograma ou de algum outro); enunciar a estrutura básica do PPA; dispor sobre a sua atualização; indicar o processo de compatibilização dos planos regionais e setoriais com o PPA; e conceituar as expressões contidas no texto constitucional, tais como: projetos prioritários, diretrizes, objetivos e metas. Infelizmente essa lei ainda não foi produzida, tornando necessário que a elaboração das leis orçamentárias sejam regidas pela LDO -- que passou a incluir conteúdos peculiares à lei complementar -- e pela Lei nº 4.320/64, ainda atual em muitos dos seus conceitos e procedimentos, mas com várias deficiências em relação aos instrumentos criados pela Constituição de 1988.

Além do arcabouço estruturado pelas normas constitucionais relativas ao PPA e à LDO, das disposições desses instrumentos legais sobre a organização da receita e da despesa pública e da Lei nº 4.320/64 (que define a estrutura e os conceitos básicos do orçamento) a apreciação legislativa dos projetos de lei sobre matéria orçamentária e, mais especificamente, do projeto de lei orçamentária anual (PLO), se acham regulados pelas normas dos seguintes instrumentos:

- a) Resolução nº 2, de 1995, do Congresso Nacional (normatizando o funcionamento da CMO e disciplinando a tramitação de projetos sobre matéria orçamentária);

- b) Parecer Preliminar (disciplinando a formalização de emendas e de atuação das relatorias); e
- c) Normas técnicas para a apresentação de emendas (orientando sua formulação)

2.2. Problemas e Avanços na Apreciação do Plano Plurianual

Em nossa avaliação, o processo de produção dos Planos Plurianuais -- no âmbito dos Poderes Executivo e do Legislativo -- tem ainda um longo caminho a percorrer antes de assumir o papel intencionado pela Constituinte. Isso ocorre não apenas por questões de forma, mas sobretudo pelas deficiências existentes no instrumental de planejamento do Governo, como tem sido ressaltado em abordagens recentes de vários autores. Dentre as deficiências dos primeiros PPAs (1990 e suas revisões de 1991 e 1992) podem ser destacadas: instituir regra de revisão anual (retirando a estabilidade necessária ao setor público e ao setor privado); apresentar excessivo detalhamento programático (tornando-se demasiado abrangente); estruturar-se em categorias de difícil compatibilização com a LDO e a LOA; utilizar linguagem de múltiplas conotações (mais de discurso político do que de planificação); não expressar os elementos de diagnóstico em que se basearam as ações propostas (essencial para que se possa avaliar a sua adequação); e basear a programação em estruturas de financiamento de duvidosa consistência (incluindo recursos privados e de estados sem sua prévia anuência).

Existem diferentes interpretações sobre o papel do PPA e sobre o nível de detalhamento com que deve estruturar-se. A nossa avaliação, baseada na interpretação do texto constitucional e na integração deste com as demais disposições sobre matéria orçamentária, é de que cabe ao PPA servir como moldura institucional para a atuação da administração pública federal -- mediante a enunciação das diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada -- e para a formulação dos planos nacionais, regionais e setoriais. Em nosso entender, o detalhamento das ações, abrangendo inclusive a explicitação de valores, deve ficar a cargo de dois outros instrumentos: 1) da lei de diretrizes orçamentárias; e 2) da lei orçamentária anual e dos créditos adicionais. Sobre o que não existem divergências é quanto ao seu papel de instrumento normatizador do planejamento de curto e médio prazos, pela definição, para o horizonte temporal de um quadriênio, dos recursos disponíveis e das programações que devem ser contempladas com tais recursos.

Quanto ao nível de detalhamento programático do Plano, o texto da Constituição e das Disposições Transitórias (ADCT) sugerem que são típicos deste os PROGRAMAS (sobretudo os de duração continuada) e os PROJETOS (sobretudo os prioritários), ou seja, níveis agregados que não engessem a ação futura do Poder Legislativo. Existem, entretanto, interpretações divergentes. A que presidiu a elaboração do Plano Plurianual vigente (Lei nº 9.276, de 9/5/96), por exemplo, preferiu adotar como tal os SUBPROGRAMAS (nomeando-os AÇÕES) e explicitando seus objetivos e metas regionalizadas. Não obstante, o nosso entendimento é de que enquanto não for produzida a lei complementar a que se refere a Constituição, a forma e o conteúdo do PPA devem ficar limitados ao que fixa o art. 165, § 1º da Constituição, conjugado com as disposições do art. 35 do ADCT, ou seja:

- a) ao estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital, as despesas decorrentes das despesas de capital e para os programas de duração continuada (ações fins); e
- b) à referência dos projetos prioritários (art. 35 do ADCT).

No que se refere à atuação do Congresso Nacional no processo de formulação do PPA, embora bastante limitada ao princípio, vem se ampliando gradativamente. O primeiro PPA (Lei nº 8.173/91) foi aprovado na forma proposta pelo Poder Executivo, com apenas uma pequena modificação no texto das disposições normativas da lei, tornando obrigatória a sua revisão em 1992. Quando da apreciação dessa revisão do PPA, encaminhada ao Congresso em abril de 1992, a proposta do Poder Executivo foi objeto de várias modificações pelo Poder Legislativo, no sentido de:

- a) agregar o excessivo detalhamento da programação (por entender que esta antecipava, em demasia, os conteúdos típicos da lei orçamentária anual);
- b) incluir como prioridades do Governo também as ações relativas à saúde, ao apoio à criança carente, à irrigação e à oferta de recursos hídricos (por entendê-las de grande relevância);

- c) consolidar os gastos programados no triênio (por entender que o seu detalhamento em bases anuais engessaria a atuação posterior do Executivo e do Legislativo);
- d) sistematizar a plano segundo a estrutura funcional da despesa (por programas), em substituição à institucional (por órgãos) proposta pelo Executivo (por acreditar que as ações devem ser planejadas em função dos resultados esperados e não dos órgãos que as executam).

Com relação ao Plano Plurianual vigente (Lei nº 9.276, de 1996), a apreciação Legislativa da proposta oriunda do Poder Executivo detectou uma série de problemas, dentre os quais cumpre ressaltar: a inexistência de dados sobre os custos associados aos empreendimentos, a insuficiente regionalização das programações, e o detalhamento inadequado da programação, seja por utilizar categorias impróprias para a compatibilização entre o planejamento e o orçamento, seja por conter um excessivo detalhamento das “ações/projetos” (autênticos subtítulos, engessando os orçamentos posteriores). Em conse-quência, o Parlamento atuou no sentido de sanar ou minimizar tais problemas, realizando uma série de aprimoramentos neste instrumento de política pública, dentre os quais:

- a) *a adoção do subprograma como categoria de agregação da ação governamental*, a partir da estrutura oferecida pela classificação funcional-programática da despesa, em substituição às inespecíficas “áreas de ação” (desdobradas em “ações/projetos”) contidas na proposta;
- b) *a supressão de disposições e/ou conteúdos que agredissem a noção de federação*, eliminando dispositivos ou conteúdos que unilateralmente representassem a vinculação de recursos de outros níveis de Governo (Estados e Municípios);
- c) *a regionalização das programações com opção preferencial pelas iniciativas que venham em benefício do desenvolvimento de regiões com bases econômicas frágeis*, visando viabilizar a diretriz constitucional de redução das disparidades regionais;
- d) *a obrigatoriedade do envio de relatório anual sobre a execução do Plano Plurianual ao Congresso Nacional*, a fim de viabilizar o acompanhamento e a avaliação da ação do Governo pelos órgãos do Poder Legislativo e pelas instituições da sociedade;
- e) *a inclusão de investimentos com duração superior a um exercício que haviam sido incluídos na LOA*, e que não se achavam contidos na proposta oriunda do Poder Executivo, relativos a programações entendidas prioritárias pelo Congresso Nacional;
- f) *a compatibilização das metas físicas do período abrangido pelo Plano com as metas do Orçamento de 1996*, por exemplo: segundo a programação original, na ação “conservação de rodovias” a meta para o período era de 50.000 km, enquanto que para 1996 era de 40.552 km.

No processo de formulação e apreciação das emendas ao projeto de PPA, de que resultou a Lei nº 9.276/96, foram enfatizados três aspectos pelos relatores e assessorias envolvidas no processo:

- a) que a administração pública não conta com recursos ilimitados, ao contrário, a perspectiva é de que os recursos se tornem cada vez mais escassos nos próximos anos em razão da elevação dos custos com pessoal, encargos da dívida e benefícios da previdência. Portanto, para se propor novas programações é preciso indicar aquelas que devem ser canceladas ou reduzidas;
- b) que devem ser tomadas com suspeição as previsões de contrapartidas de estados e municípios, sobretudo quando expressivas, dada a situação de penúria das finanças da maioria destes (custos fixos bem superiores às receitas próprias e transferências);
- c) que investimentos com duração superior a um exercício precisam ter cobertura da programação do PPA para que possam ser posteriormente incluídos nos orçamentos em condições de serem executados, bastando, para tanto, que as metas da programação respectiva o possibilitem.

2.3. Problemas e Avanços na Apreciação das LDOs

Embora a LDO não tenha ainda assumido, completamente, o caráter de instrumento de planejamento pretendido pela Constituinte, isto é, de elemento enunciador das políticas de gasto do Governo para um determinado exercício -- prioridades e metas --, são evidentes os avanços obtidos nesse sentido. Com efeito, este instrumento vem se aprimorando, a cada ano, como elemento estruturador do planejamento de curto prazo -- pelo detalhamento das prioridades e metas básicas da administração --, como elemento disciplinador da elaboração dos orçamentos da União -- fiscal, segurança e investimentos de estatais --, e como veículo parametrador das alterações na legislação tributária e das políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO corresponde, sem dúvida, à maior conquista na área da orçamentação governamental que foi propiciada ao Legislativo pela nova Carta. Tal instrumento possui grande alcance na defesa da sociedade contra Governos autoritários e do próprio Governo contra a tecnocracia da máquina estatal, ainda que seu potencial não tenha sido inteiramente compreendido³ e que tal lei sofra algumas violações nos primeiros anos de sua utilização. Pelo seu caráter de documento de formulação de políticas públicas, a LDO se caracteriza como lei muito mais importante do que a orçamentária, a qual cabe apenas traduzir em valores e empreendimentos específicos as grandes opções de alocação de recursos definidas pela LDO ao definir as prioridades e as metas setoriais para aquele exercício.

A partir do processo interativo de intervenção do Executivo e do Legislativo na formulação da LDO, essa lei assumiu uma estrutura básica que vem sendo mantida, desde 1993, com pequenas alterações. A LDO para 1997 (Lei nº 9.293, de 15/07/96) manteve essa orientação, estruturando-se em oito partes básicas, a saber:

- a) Capítulo I - Prioridades e Metas da Administração Pública Federal;
- b) Capítulo II - Organização e Estrutura dos Orçamentos;
- c) Capítulo III - Diretrizes Gerais para a Elaboração dos Orçamentos e suas Alterações;
- d) Capítulo IV - Disposições Relativas à Dívida Pública Federal;
- e) Capítulo V - Disposições Relativas às Despesas com Pessoal e Encargos Sociais;
- f) Capítulo VI - Política de Aplicação dos Recursos das Agências Oficiais de Fomento;
- g) Capítulo VII - Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária; e
- h) Capítulo VIII - Disposições Finais.

Dentre os dispositivos introduzidos pelo Parlamento nas LDOs, a fim de aperfeiçoar o processo de alocação dos recursos públicos, de dar maior transparência aos documentos orçamentários e de melhor fiscalizar a sua aplicação, devem ser destacados os que:

- a) simplificam o conteúdo da LDO às normas sobre a estruturação dos orçamentos e alocação de recursos, suprimindo os dispositivos estranhos aos fins da LDO, como, por exemplo, aqueles relativos à política de preços de entidades da administração indireta;
- b) definem a estrutura dos orçamentos e o conteúdo básico dos demonstrativos que devem integrá-los, distinguindo-os dos meramente informativos (vide arts. 3º e 6º da LDO/97);
- c) identificam o responsável pela execução da programação, isto é, se governo federal, estadual, municipal ou se entidade comunitária (vide art. 7º da LDO/97);
- d) estruturam orientações básicas para a programação da despesa (vide arts. 7º e 9º da LDO/97), com vistas à melhor ordenação da programação e ao claro delineamento da forma de execução;
- e) proíbem a inclusão de subprojeto com a mesma finalidade em mais de um órgão, a destinação de recursos sem que estejam legalmente instituídas as unidades executoras, a transferência de recursos recebidos por transferência, a descaracterização de atividades pelo seu desdobramento através de subprojetos e a criação de subprojetos com abrangência sobre mais de um Estado;
- f) definem a preferência de alocação para os subprojetos em andamento, entendidos como tais aqueles cuja execução seja superior a 20% do custo total estimado, e fixam limites para as obras de construção de rodovias;
- g) propiciam a referenciamento das prioridades e das metas (quantificadas, sempre que possível) da administração para o exercício seguinte;
- h) articulam restrições à concessão de auxílios (para investimentos) e de subvenções (para custeios) para entidades privadas (vide arts. 16 e 17 da LDO/97);
- i) instituem normas para a execução mais equilibrada da programação por parte do Governo (que embora vetada, vem sendo repetida, todos anos, para sinalizar posição do Congresso);
- j) ampliam o âmbito de abrangência do orçamento de investimentos das Estatais e suprimir as duplicidades derivadas da inclusão de empresas já constantes do orçamento fiscal;
- k) aperfeiçoam os mecanismos de acompanhamento da execução da despesa pelo Governo, através do acesso amplo dos órgãos técnicos do Congresso Nacional aos sistemas de registro (SIAFI, SIDOR, etc.) e a publicação de demonstrativos que melhor evidenciem os gastos nas categorias relevantes e em cada empreendimento em particular (vide art. 51 da LDO/97).

2.4. A Resolução nº 2/95 (Normatizadora da CMO)

As Resoluções do Congresso Nacional sobre matéria orçamentária são a maior evidência de que o Parlamento procurou ajustar-se, rapidamente, aos novos papéis que lhe foram deferidos pela Constituição de 1988. Nesse sentido merece particular destaque a edição da Resolução nº 1, de 17 de maio de 1991 -- logo aperfeiçoada pela Resolução nº 1, de 1993 --, instituindo normas básicas de funcionamento da Comissão Mista de Orçamento (CMO), de articulação do padrão de parecer-preliminar -- mantido e aprimorado nos exercícios subsequentes (orientado para a transparência nos procedimentos, fixação de regras claras e mutuamente excludentes e para a limitação dos poderes dos relatores) -- e o lançamento das bases para que as estruturas técnicas do Congresso Nacional pudessem "fechar" os Orçamentos sem o concurso dos técnicos e estruturas do Poder Executivo.

Saliente-se que as Resoluções do Congresso Nacional, tanto quanto as da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, constituem-se em atos com força de lei quando relacionadas ao exercício das competências exclusivas dessas instituições. Tanto isso é verdade que a maior parte das competências privativas fixadas nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição -- entre as quais o controle sobre o endividamento da União, dos Estados e dos Municípios -- são normatizadas ou formalizadas por meio desse instrumento legal ou dos decretos legislativos.

A Resolução nº 2, de 1995, do Congresso Nacional -- que substitui a Resolução nº 1, de 1991 --, possui grande importância na normatização do processo orçamentário no âmbito do Poder Legislativo. É esse Ato, com força de lei, que dispõe sobre a estrutura, composição, direção e funcionamento da Comissão Mista permanente prevista pela Constituição; que define a forma de tramitação, os procedimentos e os prazos de apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária; que interpreta os dispositivos constitucionais que fixam limites ao poder de emenda do Congresso com relação à lei orçamentária anual; e que disciplina a apresentação de emendas (qualificando suas autorias), o funcionamento das relatorias e as normas regimentais básicas.

Com relação à apreciação dos projetos de lei orçamentária anual, as normas da Resolução nº 2, de 1995, de maior alcance prático, são:

- a) as relativas à elaboração do PARECER PRELIMINAR da Comissão Mista de Orçamento, destinado a sistematizar os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos pelos relatores setoriais e pelo relator-geral na apreciação do projeto de lei e das emendas. Tais parâmetros e critérios devem resultar da sistematização e integração dos seguintes elementos básicos:
 - 1) - das dotações globais de cada função, órgão ou área temática, indicadas as reduções e acréscimos propostos;
 - 2) - das condições, restrições e limites para o remanejamento e cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subprojetos e subatividades que nominalmente identifiquem Estado, Distrito Federal ou Município;
 - 3) - dos limites de programação que contribuam para determinar a composição e a estrutura do orçamento, bem como os critérios para apreciação das emendas;
 - 4) - dos critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.
- b) as normas que definem os quatro tipos básicos de autoria de emendas -- Comissão Permanente, Bancada Regional, Bancada Estadual e Parlamentar --, seus limites quantitativos e as exigências básicas para sua formalização e aprovação;
- c) as que definem que as emendas à despesa relativas ao projeto de lei orçamentária anual serão apresentadas em meio magnético, tendo a assinatura do autor substituída por autenticação eletrônica, segundo normas e procedimentos fixados pela Comissão;
- d) as que definem a estrutura de relatorias da LOA, ou seja, que este será apreciado pelas relatorias setoriais correspondentes às sete Subcomissões da CMO, votados nestas, sendo os relatórios respectivos sistematizados pelo Relator-Geral com o concurso de Relatores Adjuntos;
- e) as que fixam as condições básicas para a aprovação de emendas ao PLO, isto é: que sejam compatíveis com o PPA e LDO; que se ajustem às disposições do art. 166, § 3º da Constituição; e que não contrariem as normas da Resolução e do Parecer Preliminar.

2.5. O Parecer Preliminar da Comissão Mista

O Parecer Preliminar, como já ficou ressaltado, tem por finalidade a sistematização dos parâmetros e critérios (gerais e específicos) que devem ser observados pelos parlamentares, bancadas e comissões na formalização de emendas e pelos relatores -- geral, setoriais e adjuntos --

na apreciação do projeto de lei e das emendas. Além de uma apreciação geral sobre a situação das finanças públicas em suas componentes mais relevantes e sobre o projeto de lei orçamentária remetido pelo Executivo quanto à sua adequação ao PPA e LDO, as disposições do Parecer Preliminar se referem:

- a) à sistematização das normas constitucionais, da LDO e da Resolução nº 2/95 que limitam as situações em que as emendas podem ser aprovadas;
- b) à fixação de condições, limites e restrições para o remanejamento ou cancelamento de dotações com vistas à alocação de recursos em outros empreendimentos;
- c) aos critérios de preferência para a apreciação das emendas;
- d) às orientações e limitações para a atuação do Relator-Geral e dos Relatores Setoriais.

Assim, no formato atual, o Parecer Preliminar cumpre quatro papéis básicos: opera como instrumento de auto-limitação do Congresso, delinea com maior clareza e/ou especificidade os conceitos básicos sobre os quais existam divergências de interpretação; preserva determinadas dotações e/ou fontes de cancelamentos arbitrários e delimita a atuação das relatorias. No que se refere ao primeiro aspecto (instrumento de auto-limitação), são bastante significativas as normas que proíbem cancelamentos nas contrapartidas de empréstimos, que limitam os cancelamentos e remanejamentos a um certo percentual do valor das programações sob a apreciação de cada Relatoria (sempre inferior a 25% nas dotações da categoria Despesas de Capital e a 5% nas dotações da categoria Despesas Correntes), que restringem as reavaliações de receitas de entidades da administração indireta (tornando-os indisponíveis até que aprovados por deliberações plenárias), e as que vinculam os cancelamentos em subprojetos em andamento à alocação de tais recursos em outros subprojetos também em execução.

Em seu papel de dar clareza e especificidade a conceitos cuja redação se preste a diferentes interpretações, podem ser apontadas as disposições relativas aos ‘Subprojetos em Andamento’, que definem como tais os referenciados nas informações complementares do PLO, que indicam tais subprojetos como prioritários para a alocação de recursos e que estabelecem que estes podem receber cancelamentos apenas se comprovada a existência de erro ou omissão nas alocações originais.

Quanto à preservação de fontes de recursos e dotações, são vários os dispositivos do Parecer Preliminar. Dentre esses podem ser citados, a título de exemplo, os que proíbem ou apontam como não recomendáveis os cancelamentos em dotações do Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural, das transferências constitucionais, das reservas de contingência, de concessão e manutenção de benefícios previdenciários, de empréstimos internacionais e de manutenção do SUS. Além desses são relevantes os dispositivos que orientam no sentido de que o remanejamento de recursos de fontes vinculadas ou próprios de entidades só podem ocorrer na mesma unidade (fontes 150 e 250), ou na mesma esfera orçamentária (fontes 151 e 153), ou na mesma região (fonte 115), ou na mesma finalidade (fonte 112)⁴.

Em seu papel de limitador da atuação das relatorias, o Parecer Preliminar orienta no sentido de que cada Relator formalize os critérios adotados para o acolhimento de emendas; sugere a observância dos padrões de custos médios para alocações em empreendimentos novos ou existentes; estabelece regras especiais para o detalhamento das programações de irrigação e de construção de rodovias; limita o acolhimento de emendas aos recursos colocados à disposição de cada relatoria; e restringe a formulação de emendas de relator à correção de erros e omissões, à agregação de emendas com propósitos similares e, excepcionalmente, à inclusão de novos subprojetos/subatividades (subtítulos).

No processo de elaboração (formulação e aprovação) do Parecer Preliminar tem se evidenciado como de grande importância o envolvimento das estruturas de assessoramento – inclusive por serem elas responsáveis pelo suporte técnico às Relatorias e pela implementação das decisões aprovadas pelos Plenários –, a fim de propiciar a produção de normas claras, operacionalizáveis e articuladas em categorias mutuamente excludentes. Além disso, esta é uma maneira funcional de assegurar a inclusão dos aspectos de maior importância para o desenvolvimento de tais atividades, tais como: aqueles que viabilizem a utilização de recursos de informática para o tratamento dos dados e geração de relatórios com diferentes níveis de agregação, os que assegurem que os recursos destinados a contrapartidas e os derivados de operações de

crédito terão tratamento apropriado, os que impedem que recursos próprios dos entes da administração indireta sejam alocados fora de seu programa de trabalho, e os que conduzem a que modificações em certas programações tenham consideradas as repercussões que terão sobre aquelas que lhes são derivadas.

3. METODOLOGIA DE APRESENTAÇÃO DE EMENDAS À LOA

3.1. A Natureza do Processo de Apresentação de Emendas

A apreciação do projeto de lei orçamentária anual é a atividade da CMO que tende a despertar maior atenção dos parlamentares e das bancadas. Isso ocorre em razão do seu caráter de oportunidade, em termos de possibilidade de obter alocações em benefício das suas localidades, Estados ou regiões de origem. Embora essa atividade, na prática, tenha sido frustrante para a maioria dos parlamentares -- dado que grande parte das suas emendas acabam sendo rejeitadas ou, quando acolhidas, são vetadas, incluídas nas programações contingenciadas pelo Executivo ou simplesmente não executadas --, é preciso ter presente que a apresentação de emendas ao orçamento (assim como a qualquer outra proposição) possui um conteúdo político que transcende à questão de sua aprovação ou rejeição.

Além do poder de iniciativa das leis, circunscrito pela Constituição a determinadas matérias, é por intermédio do poder de emendar que o Legislativo exerce suas prerrogativas mais típicas, que são as de limitar a ação do Estado sobre a sociedade; de orientar a direção, a forma e a intensidade da intervenção das entidades do setor público; e de estabelecer restrições básicas à atuação dos cidadãos e entidades do setor privado. Embora isso tenha sido pouco enfatizado em nossa cultura -- sobretudo como consequência do Estado Novo, no período 1934 a 46, dos conturbados anos 50 e da Revolução, no período 1964 a 1984 -- a divisão de papéis nos regimes democráticos situa no Legislativo o *locus decidendi* e no Executivo o *locus faciendi*, pressupondo, naturalmente, cooperação entre ambos para que o primeiro não decida sem levar em conta as possibilidades da estrutura de execução do outro e que o segundo não se utilize de racionalidade limitada na interpretação das decisões do primeiro, distorcendo os propósitos e fundamentos da decisão.

Portanto, é preciso ter em mente que o caráter político da formulação de emendas aos projetos sobre matéria orçamentária é algo perfeitamente natural, um procedimento que se reveste da maior legitimidade, inserindo-se no contexto dos papéis decisórios típicos do Legislativo. Embora a atividade seja por vezes contestada quanto à sua racionalidade, deve ser considerado que as ações legislativas fundam-se num tipo de racionalidade diferente da que preside as decisões dos técnicos, ou seja, a primeira é mais de natureza substancial, enquanto a última é mais de natureza objetiva. O que importa, de fato, é que sendo os processos decisórios mais abertos no âmbito dos órgãos do Parlamento, o normal é que propiciem decisões mais ajustadas aos interesses das maiorias, embora mais no plano do satisfatório do que no do ótimo. É por essa razão que a relação aos processos de alocação de recursos a atuação do Legislativo propicia não apenas a democratização do acesso às oportunidades, mas, também, uma fecunda oportunidade para a correção de erros e omissões, por ser mais amplo o número de agentes interessados na detecção de falhas e no aperfeiçoamento das decisões.

3.2. Modalidades de Emendas ao PLO, Limites e Tipos de Autoria.

As normas que regem o processo de apreciação do PLO pelo Congresso Nacional prevêem vários tipos de emendas e de autoria. Os tipos de emendas tem sido mantidos quase inalterados no período 1991 a 1996⁵, compreendendo as modalidades “Emenda à Receita”, “Emenda à Despesa” e “Emenda ao Texto”.⁶ O mesmo não ocorreu com os tipos de autoria, que têm passado por várias modificações no decorrer desse período. Para os orçamentos de 1991 e 1992 apenas os parlamentares podiam ser autores de emendas; para 1993, além dos parlamentares, foram admitidas como autores também as Bancadas Estaduais e as Comissões Permanentes da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional; para 1994 e 1995 foram definidos quatro tipos de autoria: Comissão Permanente, Partido Político, Bancada Estadual e Parlamentar. Finalmente, a partir de 1996, por força das alterações introduzidas pela Resolução nº 2 (de 1995-CN), os tipos

de autoria passaram a ser: Comissão Permanente, Bancada Regional, Bancada Estadual e Parlamentar, integrando, as três primeiras, a categoria das emendas coletivas e prioritárias.

Pela sistemática atual o tipo da autoria é fator determinante de algumas singularidades para a emenda. Segundo o que estabelece o art. 20 da Resolução nº 2, de 1995-CN, as emendas de comissão permanente (da Câmara e do Senado) devem ser afetas às matérias que lhe sejam afetas regimentalmente e devem vir acompanhadas da respectiva ata deliberativa, as emendas de bancada regional devem ser do interesse da respectiva região macroeconômica (segundo a classificação do IBGE) e aprovadas pela maioria absoluta dos deputados e senadores da região (sendo cada Estado representado no mínimo por 20% de sua bancada), e as emendas de bancada estadual devem ser de interesse estadual e serem instruídas com ata da reunião (assinada por no mínimo 3/4 da bancada de Deputados e Senadores).

Embora o Parecer Preliminar indique que as emendas orientadas para a inclusão de subprojetos novos devem conter elementos sobre a respectiva viabilidade técnica, econômica e financeira e a Resolução nº 2/95-CN estabeleça que as emendas coletivas (de comissão ou de bancada) devem incluir elementos para subsidiar a avaliação de sua proposta -- inclusive quanto à sua viabilidade econômico-social, relação de custo-benefício, estágio de execução, fontes de financiamento e cronogramas de execução -- tais exigências, na prática, foram praticamente ignoradas pelos autores das emendas e pelas relatorias no processo relativo ao Orçamento de 1996. Essa conduta, compreensível no primeiro ano de vigência da norma⁷, não deverá se repetir nos próximos exercícios, dado o interesse que os membros do Congresso Nacional têm expressado no sentido de dar maior densidade técnica às suas intervenções em matéria orçamentária e da unanimidade que cercou a inclusão de tais exigências nas normas que regem a apreciação de projetos orçamentários pela Comissão Mista de Orçamento.

Até 1993 não existiam limites ao número de emendas que cada parlamentar podia apresentar ao projeto da lei orçamentária anual (PLO). Em 1993, através da Resolução nº 1, de 02/06/93, as emendas individuais de cada parlamentar foram limitadas a 50 (cinquenta), podendo este, além disso, encabeçar (ser o primeiro subscritor) até 3 (três) emendas da respectiva bancada estadual. A partir de 1995, pela sistemática instituída pela Resolução nº 2/95, os parlamentares passaram a poder subscrever até 20 (vinte) emendas individuais ao PLO -- não computadas entre estas as emendas ao texto da lei e as emendas de simples cancelamento --; as Comissões Permanentes da Câmara e do Senado, até 5 (cinco) emendas por Comissão (sobre matérias que lhes sejam afetas regimentalmente); as Bancadas Regionais, até 5 (cinco) emendas por Bancada (sobre matérias de interesse da respectiva região macroeconômica); e as Bancadas Estaduais, até 10 (dez) emendas por Bancada (de interesse do respectivo Estado). Em qualquer caso, as emendas coletivas devem vir acompanhadas de Ata deliberativa e conter, em sua justificação, elementos suficientes para subsidiar a avaliação da ação proposta.

3.3. Sistema de Formulação e Formalização de Emendas

Se considerado que o Poder Legislativo só passou, de fato, a intervir no processo orçamentário a partir de 1989 (Constituição de 1988) e que a Comissão Mista de Orçamento só foi institucionalizada em 1991 (Resolução nº 1, de 17/05/91), pode-se dizer que os sistemas de formulação de emendas do Congresso Nacional tem evoluído rapidamente. Numa rápida retrospectiva é possível observar que já em 1992 eram produzidas instruções e formulários enfatizando o conteúdo programático das emendas e que, em 1994, o processo foi modernizado de modo a possibilitar a elaboração destas através de recursos de microinformática, isto é, de sistemas de natureza conversacional operados através de microcomputador, exigível deste um mínimo de recursos de "hardware" e "software".⁸

O desenvolvimento do instrumental informatizado para a elaboração e formalização de emendas ao projeto de lei orçamentária anual, deu-se com vistas à consecução de cinco objetivos básicos: permitir que o preenchimento das emendas observasse uma ordem lógica (na qual algumas escolhas básicas levam ao preenchimento automático de campos eminentemente técnicos); facilitar a realização da atividade por pessoas com limitado conhecimento técnico; dar maior consistência técnica às emendas propostas pelos parlamentares, bancadas e órgãos das Casas do Congresso Nacional; simplificar o processo de formalização das emendas; e minimizar a ocorrência de erros de preenchimento e digitação.

Seguindo a orientação adotada no desenvolvimento dos meios empregados no período 1992 a 1994 (formulários e instruções), o sistema foi montado de modo a que a formulação de emendas siga uma ordem lógica, estruturada pelas seguintes questões:

- a) quem assumirá a autoria da emenda (parlamentar, bancada ou comissão) ?
- b) o empreendimento consta do Projeto de Lei (PLO) ou constitui uma nova iniciativa ?
- c) se consta do PLO qual o seu identificador (código seqüencial) ?
- d) se constitui uma nova iniciativa qual a sua caracterização básica ?
 - 1) sobre o que (tipo de realização) se irá fazer a emenda (estrada, escola, etc.) ?
 - 2) qual a intervenção pretendida (apoio, construção, melhoria, ampliação, etc.) ?
 - 3) em benefício de qual Estado, Região ou localidade ?
 - 4) a qual esfera orçamentária ele se vincula (Fiscal, Seguridade, Investimento) ?
 - 5) qual o setor de governo e unidade orçamentária competente para executá-lo ?
 - 6) quem deverá executá-la (Estado, Município, Entidade ou Governo Federal) ?
- e) que resultado (quantidade de meta) se pretende atingir no exercício ?
- f) em que tipo de despesa (GND) serão alocados recursos e quanto ?
- g) onde serão feitas as deduções compensatórias ?
- h) qual a justificação para o empreendimento (qual o problema e a quem beneficia) ?

Assim, no caso de emenda a empreendimento já constante do PLO, informado o código seqüencial o sistema preenche, automaticamente, os elementos indicados no item "d", a funcional-programática, o título do subprojeto/subatividade (subtítulo) e a principal meta deste para o exercício, bloqueando-os para modificações, exceto quanto ao campo do quantitativo da meta. No caso de emenda para a constituição de nova iniciativa, preenchidos os campos indicados no item "d", o sistema preenche, a título de sugestão, a funcional-programática, a versão inicial do título do empreendimento e a meta típica deste, liberando todos estes campos para modificação por parte dos formuladores da emenda

O sistema de apoio à elaboração de emendas ao PLO de 1996 (PL N° 35/95-CN), trouxe uma série de aprimoramentos em relação à sua primeira versão. Em primeiro lugar, foi lhe dada uma maior abrangência, passando a incluir também os procedimentos para a elaboração de emendas à receita e ao texto do projeto de lei. Em segundo, foi redefinido para operar sob a plataforma WINDOWS -- adotada como padrão pela Casas do Congresso Nacional --, e de modo a reunir num só sistema os dois subsistemas utilizados em 1994 (SAFE e SPEED). Em terceiro, simplificou as rotinas de elaboração de propostas de emendas através de redefinição da tabela geratriz que alimenta o preenchimento automático de campos e dos procedimentos para a pesquisa de títulos existentes. Finalmente, avançou muito nas rotinas de segurança para a geração do disquete com as emendas e para sua recepção pela Comissão Mista de Orçamento, permitindo, inclusive pela substituição da assinatura dos autores por autenticação eletrônica, ganhos apreciáveis no tempo e na fidelidade do cadastramento das emendas em bases de dados e na geração dos documentos fonte para fins de publicação oficial (geração dos "avulsos"⁹).

Como pode ser observado através da utilização do sistema, este possui procedimentos distintos para a elaboração de emendas à despesa, à receita e ao texto. Sua filosofia básica é a de facilitar a localização dos elementos necessários ao preenchimento das emendas, através de múltipla escolha, abrindo, em cada bloco, tabelas de apoio de fácil acesso e pesquisa, de modo a dispensar consultas a tabelas impressas ou outros tipos de materiais. O acesso às tabelas se dá pelo posicionamento do ponteiro do "mouse" nas setas localizadas à direita do bloco de interesse e seu acionamento através do "mouse" ("click" ou duplo "click"). Aberta a tabela, na medida em que a palavra de referência for sendo digitada o cursor vai se posicionando na primeira opção da categoria que inclua o conjunto digitado. A partir daí, basta "navegar" na tabela (usar as setas para cima e para baixo), até localizar a categoria apropriada à emenda em elaboração. Quando esta é localizada, basta posicionar o cursor nesta e teclar "ENTER" que o sistema registrará a opção escolhida na emenda em elaboração, bem como, preencherá, automaticamente, os campos relacionados a tal escolha.

Além dessas facilidades, as Assessorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal organizam seminários para esclarecimento de dúvidas dos assessores dos Parlamentares, Bancadas e Comissões e organizam um sistema de plantão para atendimento aos

usuários e interessados na atividade. Quanto ao suprimento de meios, tendo em vista que nem todos Deputados dispõem de microcomputador em seus gabinetes, são instalados “pools” nas dependências da Câmara dos Deputados para o atendimento aos assessores destes ou às pessoas por estes credenciadas (com a informatização dos Gabinetes, nos anos seguintes, essa necessidade deixou de existir).

No decorrer dos seminários ou na mobilização dos plantões os usuários do sistema têm sido alertados quanto às cautelas que devem ser observadas na formulação de emendas ao PLO, que compreendem, além da observância aos demais imperativos dos arts. 165 a 167, 198, 204 e 212 da Constituição e dos arts. 35 e 42 do ADCT, orientações como:

- a) as emendas devem possuir estrita compatibilidade com o PPA e a LDO, visto que não poderão ser aprovadas se não preencherem esse atributo (art. 166, § 3º, I da Constituição);
- b) as emendas que objetivem investimentos que ultrapassem um exercício financeiro só têm sentido se estes puderem ser relacionados aos programas incluídos no PPA, em caso contrário eles não poderão ser iniciados enquanto não for cumprida essa providência (art. 167 § 1º da Constituição);
- c) as emendas destacadas só podem ser aprovadas se contiverem todos os elementos que viabilizem a sua aprovação, ou seja, se indicarem cancelamentos válidos (vedados os que incidam sobre dotações de pessoal, serviços da dívida e transferências constitucionais);
- d) as emendas não devem abranger várias ações, pois consoante o que estabelece o art. 16, III, da Resolução nº 2/95, tais emendas não podem ser aprovadas;
- e) as emendas para correção de erros ou omissões nas estimativas de receita devem ser propostas na etapa do Parecer Preliminar, consoante art. 17 da Resolução nº 2/95;
- f) as emendas à despesa devem conter, em sua justificação, elementos objetivos que permitam avaliar o seu mérito e oportunidade, inclusive porque a escassez de recursos conduz a uma competição cada vez mais acirrada entre as várias propostas de novas alocações.

4. METODOLOGIA DE APRECIAÇÃO DO ORÇAMENTO PELA CMO

4.1. Estruturas Mobilizadas pelo Poder Legislativo

Encerrada a etapa de formulação de emendas, que se materializa com o término do prazo, a entrega dos disquetes à Comissão Mista de Orçamento e a publicação das emendas em “Avulsos”, inicia-se a etapa de apreciação do projeto de lei orçamentária anual pelos órgãos do Congresso Nacional. Tal apreciação se inicia ao nível das Subcomissões Permanentes da CMO (em número de sete), prossegue no Plenário da Comissão Mista e se encerra no Plenário do Congresso Nacional, envolvendo, em cada um destes níveis, etapa de discussão e decisão. As atividades que embasam essa apreciação, no entanto, se iniciam muito antes, pela atuação das assessorias especializadas e de órgãos de apoio como a Secretaria da Comissão Mista e o Centro de Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

A fim de possibilitar a análise mais aprofundada das matérias, o projeto do Poder Executivo é desdobrado em sete partes, cada uma destas compreendendo os órgãos e unidades orçamentárias relacionadas com as áreas de competência de cada uma das Subcomissões da CMO¹⁰. As emendas são também organizadas em conjuntos distintos, de acordo com as unidades orçamentárias a que se refiram, com vistas a que sua apreciação seja realizada, inicialmente, no âmbito da Subcomissão com competência sobre o respectivo objeto.

Em época oportuna (o mais cedo possível) são designados, pela Presidência da CMO, respeitadas as regras de representatividade e de proporcionalidade fixadas pela Resolução nº 2/95, os Coordenadores das Subcomissões e os Relatores Setoriais (um para cada Subcomissão, com a possibilidade de designação de até cinco Adjuntos para cada um destes). De igual modo são designados o Relator-Geral, que não pode pertencer à mesma Casa e Partido do Presidente da CMO, e seus Adjuntos (até sete), escolhidos, neste caso, entre os membros das Subcomissões (normalmente o Relator Setorial).

As assessorias especializadas da Câmara e Senado – AOFF/CD e CONOR/SF – são mobilizadas para apoiar os órgãos da CMO (Presidência e Coordenações), assessorar as relatorias constituídas e articular-se com os órgãos de apoio do Congresso Nacional – PRODASEN,

CEGRAF, Secretaria da Comissão Mista – e com as estruturas técnicas do Poder Executivo – SOF, STN, SRF e outros. Na prática são essas assessorias que se encarregam de planejar e executar as tarefas essenciais à estruturação de relatórios, produção de demonstrativos, desenvolvimento de sistemas, articulação de conceitos e taxionomias, organização de documentos para a geração de avulsos e estruturação de fundamentações técnicas. Realizam, igualmente, grande parte das articulações com os órgãos do Executivo para a obtenção de elementos adicionais necessários à apreciação dos projetos de lei.

4.2. Instrumentos de Apoio à Atuação da CMO e das Relatorias

Através da ação combinada das assessorias especializados e das estruturas de processamento de dados (PRODASEN e Núcleos de Informática das Assessorias) são realizadas, a cada ano, um conjunto de avaliações sobre o PLO e sobre as emendas a este apresentadas. Tais avaliações se referem à adequação dos níveis de detalhamento dos programas de trabalho, à consistência geral das estruturas de receita e despesa da proposta e à determinação de erros e inadequações, à distinção entre o orçamento formal e o orçamento real, à sistematização das emendas por categorias relevantes e à validade técnica e legal de cada uma das emendas (cerca de 10.000 por ano).

Quanto ao nível de adequação dos detalhamentos da proposta do Poder Executivo, até o presente exercício, as avaliações têm identificado duas deficiências nos PLOs: precário detalhamento da regionalização dos gastos públicos -- desagregando-os apenas ao nível de Estado/Região e estruturando subatividades com impacto em várias unidades da federação – e utilização de categorias programáticas demasiado abrangentes – em que a funcional-programática não desce ao nível de detalhamento desejável ou em que se desrespeitam as normas que presidem a utilização dessa classificação, pela criação de subprojetos que abrangem ações relativas a vários subprogramas (por exemplo: habitação urbana e rural; ações de abastecimento de água, serviços de esgotos e coleta de lixo). Para suprir essas deficiências, a programação do PLO tem sido objeto de codificação complementar no âmbito do Poder Legislativo, classificando cada empreendimento segundo os Tipos de Realização – assim designadas as categorias de desdobramento da programação em níveis mais compatíveis com as necessidades do Legislativo¹¹ --, as localidades diretamente beneficiadas (desdobrando os subprojetos se necessário) e os níveis responsáveis pela execução do empreendimento ou ação (se estado, município, entidade ou outra definida pelo Governo Federal).

No que se refere à avaliação geral da proposta do Executivo, em termos de consistência das suas estruturas de receita e despesa, a prática dos últimos anos tem se encaminhado no sentido da produção de uma Nota Técnica pelas assessorias das Casas do Congresso Nacional, na qual são analisadas a Mensagem de encaminhamento do PLO (sobretudo no que se refere aos fundamentos macroeconômicos do projeto), a evolução das principais categorias da receita e da despesa, a adequação da proposta aos elementos estruturadores do PPA e da LDO, a consistência das previsões de receita, bem como avaliado o provável comportamento da dívida no exercício seguinte. Nessa Nota Técnica são também colocados em evidência os erros, omissões e inadequações detectados ao longo da análise e indicadas as informações que devem ser solicitadas ao Executivo.

Com vistas a reduzir o orçamento da administração federal à sua real dimensão, inclusive para evitar o desenvolvimento de expectativas fora da realidade, os valores globais do PLO são desdobrados em suas componentes mais relevantes, sistematizando-os de modo e por em evidência as parcelas que não representam gastos efetivos da União -- tais como a parcela da dívida interna que é rolada e as co-participações dos estados e municípios em receitas --, bem como aquelas que representam vinculações, compromissos ou recursos de terceiros (fundos constitucionais, sentenças judiciais e recursos do FAT). Para que se tenha uma idéia da importância desse trabalho, no PLO para 1996, após tais deduções o montante da proposta caiu de R\$ 312 bilhões para R\$ 117 bilhões, o qual, corresponde, de fato, aos recursos que integram a programação efetiva da administração federal. Se deduzidos deste último valor as parcelas comprometidas com o pagamento de pessoal e encargos sociais (cerca de R\$ 40,0 bilhões), com os benefícios previdenciários do INSS (cerca de R\$ 42,0 bilhões) e com os juros e encargos da dívida (cerca de R\$ 13,0 bilhões), fica evidente a limitada flexibilidade do orçamento federal, visto que os R\$ 22,0 bilhões restantes incluem várias vinculações e todos os custos básicos da administração (material de expediente, serviços de limpeza e vigilância, passagens, energia elétrica, telefone, etc.).

As emendas apresentadas ao PLO são avaliadas quanto à sua concentração por unidades da federação, localidades, órgãos, unidades orçamentárias e tipos de realização. As emendas coletivas são sistematizadas, de modo a propiciar avaliações sobre a sua concentração setorial (por órgãos) e espacial (por estados e regiões), e avaliadas quanto à sua validade técnica e formal, isto é, se atendem os requisitos fixados pela LDO e pela Resolução nº 2/96. O mesmo processo é repetido, com algumas simplificações, em relação às emendas individuais, que embora em maior volume se referem, no mais das vezes, a ações localizadas que envolvem valores pouco expressivos. Tais apreciações resultam em relatórios de sistematização e de análise. Os primeiros são colocados à disposição do público em geral, através da Secretaria da Comissão Mista, enquanto os últimos são reservados ao uso restrito das Relatorias e da Presidência da Comissão Mista de Orçamento.

Dentre os demais instrumentos de apoio à atuação da CMO e das Relatorias podem ser apontados: as rotinas para consulta “on line” das emendas, os procedimentos para a elaboração e cadastramento das emendas de relator nas bases de dados, o sistema informatizado para a emissão de pareceres sobre as emendas, os sistemas de apoio à Relatoria-Geral (para o registro das prioridades indicadas à Relatoria e para o gerenciamento das disponibilidades do banco de fontes) e a disponibilidade de uma estrutura de assessoramento que se responsabiliza pelas atividades que permitam a apropriada operação desses sistemas¹², pela realização de avaliações técnicas de situações determinadas e pelo auxílio às Relatorias e Plenários na formalização de suas propostas e decisões.

4.3. Atuação das Relatorias na Correção de Erros e Omissões no PLO

Embora as referências mais usuais à participação do Legislativo no processo orçamentário se refiram ao acolhimento dado às emendas dos parlamentares, essa faceta da intervenção do Parlamento nas matérias orçamentária vem assumindo cada vez menos importância no âmbito do Congresso Nacional. Na realidade, os três pontos mais significativos das intervenções da Instituição nessas matérias são absolutamente institucionais, ou seja: na correção de erros e omissões; no equacionamento das necessidades setoriais, regionais e estaduais; e no sentido de assegurar que os grandes empreendimentos só serão iniciados depois de amplamente debatidos e de comprovados o seu mérito, a sua prioridade e a consistência de suas fontes de financiamento.

No que se refere à correção dos erros e omissões, as Relatorias Setoriais vêm se orientando para constituir a primeira linha de atuação. No PLO para 1996 esses órgãos detectaram e estabeleceram medidas corretivas em relação às seguintes inadequações: omissão de unidades orçamentárias (fundos), impropriedade em estruturas programáticas (erros de classificação funcional e subprojetos demasiado abrangentes); desobediência à LDO (inclusão de subprojetos com a mesma finalidade em mais de um órgão); e gastos com irrigação em desacordo com o ADCT (desrespeito às alocações obrigatórias na Região Centro-Oeste) e subestimativa de receitas (no Fundo Agropecuário). No âmbito da Relatoria-Geral, foram corrigidos os erros não sanados pelas Relatorias Setoriais ou gerados pela atuação destas, abrangendo: funcionais erradas, alocações em unidades inapropriadas, uso indevido de fontes (PIN e Salário Educação), alocações proibidas pela LDO (atividades tipicamente locais e auxílios para entidades privadas) e desrespeito a percentuais definidos por leis e pela Constituição (irrigação e construção de rodovias). Além disso, a Relatoria-Geral atuou na eliminação das duplicidades de títulos de subprojetos, na reunificação de subprojetos desdobrados, no fechamento dos demonstrativos de receita com os da despesa na administração indireta e na realização de adequações entre transferidoras/aplicadoras e participações societárias/investimentos das estatais.

Quanto à efetiva preocupação com as necessidades setoriais, regionais e estaduais, são evidenciadas, de um lado, pela caracterização que a Resolução nº 2/95 deu às emendas coletivas -- exigindo que tais transcendam aos interesses localizados e apresentem evidências de viabilidade econômica e social -- e, de outro, pela precedência conferida aos empreendimentos de interesse regional ou de natureza estruturadora no plano estadual, para fins de alocação dos recursos pelas Relatorias, os quais absorveram mais de dois terços dos recursos remanejados pelo Congresso Nacional no decorrer do processo de apreciação do Orçamento de 1996.

Com relação ao zelo no sentido de que os grandes projetos só sejam incluídos na LOA depois de amplamente debatidos, com comprovação de sua viabilidade e da consistência de suas

fontes de financiamento, são também evidentes os resultados obtidos com a atuação do Legislativo. Nos últimos anos foram submetidos a esse processo, por iniciativa do Parlamento, entre outros, os projetos de transposição das águas do São Francisco, do SIVAM e das obras da ferrovia Norte-Sul. Se os projetos da ferrovia do aço, das usinas nucleares e da rodovia transamazônica tivessem sido submetidos a esse processo, é provável que se tivesse evitado o desperdício de bilhões de dólares.

Outro aspecto a considerar, em defesa da participação do Legislativo nos processos alocativos, além das vantagens assinaladas neste título, é que a aparente flexibilidade do Congresso Nacional em matéria de alocações orçamentárias, na realidade, é repleta de restrições. As limitações se iniciam com os preceitos restritivos fixados pelo texto constitucional -- que proíbem cancelamentos em dotações relativas a pessoal e encargos, à amortização e encargos da dívida, e às transferências constitucionais --, são ampliadas pelas leis do PPA e LDO, se desenvolvem com as vinculações legais de receitas e prosseguem com as limitações racionais derivadas de encargos como os benefícios da previdência, as sentenças judiciais, as obras financiadas com recursos externos, e os custos básicos das repartições. Finalmente, existem as restrições derivadas do desejo da Instituição de agir de modo responsável, o que a leva a prestigiar as obras em andamento e a evitar que se desfigurem ações tradicionais como as de pesquisa e as do SUS. Não é por outra razão que, nos últimos três anos, o Congresso Nacional não tem remanejado, em média, mais do que R\$ 3 bilhões em cada projeto de lei orçamentária.

5. PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

5.1. Deficiências Derivadas da Inexistência da Lei Complementar

Apesar dos grandes avanços obtidos nos últimos anos, o processo orçamentário federal se ressente ainda de várias deficiências, maior parte das quais derivadas de não ter sido ainda elaborada a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição. Se essa lei tivesse sido produzida, já se poderia contar com uma melhor normatização da forma, estrutura e conteúdo do PPA, da LDO e da LOA e de como tais documentos legais se compatibilizam entre si. No que se refere à LOA, propiciaria definições legais sobre a forma de apresentação dos orçamentos fiscal, da segurança e de investimento, diretrizes claras e inambíguas sobre os regimes de caixa de tais orçamentos, normas sobre a execução do orçamento de investimentos (hoje inexistentes), prazos improrrogáveis para a elaboração e apreciação do PLO (instituindo fórmulas de contingência no caso desses serem desrespeitados), e com normas claras sobre os créditos adicionais (inclusive proibindo a edição de medidas provisórias sobre tal matéria).

A produção dessa lei teria sido um passo relevante também para o aprimoramento do processo de planejamento, pela possibilidade de definir, com clareza e permanência, a forma, o conteúdo e a abrangência do Plano Plurianual, bem como dos demais instrumentos de planejamento que lhe são relacionados (os planos nacionais, regionais e setoriais). Através de lei dessa natureza seria possível dar-lhe caráter seletivo (restringindo a sua abrangência a um limitado número de programas e projetos prioritários), conferir-lhe objetividade (explicitando os resultados e efeitos pretendidos com cada uma das ações), revesti-lo de expressividade (pela apropriada quantificação dos resultados pretendidos), torná-lo setorizado (indicando os responsáveis pela implementação de cada programa), e dotá-lo de estabilidade (vedando as freqüentes revisões) e compatibilidade (pelo emprego de linguagem e categorias – programáticas, econômicas e institucionais – compatíveis com as das LDOs e LOAs).

5.2. Precário Relacionamento entre as Equipes Técnicas do Legislativo e do Executivo

Embora essa questão tenha sido pouco endereçada nos últimos tempos, um dos problemas que comprometem o aprimoramento do processo orçamentário é o precário relacionamento entre as equipes técnicas dos Poderes Executivo e Legislativo. Estas pouco se relacionam e, quando isso ocorre, tal se processa num clima de mal disfarçada desconfiança. Não falamos aqui dos relacionamentos ocasionais para a solução de problemas concretos, tais como a correção de erros materiais ou a obtenção de informações demandadas pelas Relatorias, mas sim da cooperação sistemática na construção de soluções técnicas que sirvam aos propósitos e necessidades de todos os órgãos envolvidos na elaboração, execução e controle dos orçamentos.

Os melhores exemplos disso são a inexistência, nos últimos seis anos, de esforços concretos na constituição de grupos de trabalho (com técnicos de orçamento de ambos os Poderes) para a formulação de um anteprojeto da lei complementar (referida no art. 165, § 9º, da Constituição) que fosse considerado satisfatório para todos. Outro exemplo é a falta de diálogo e cooperação no sentido de ajustar a classificação funcional-programática à estrutura de ênfases articulada pela Constituição de 1988 e às necessidades operacionais do Poder Legislativo, que teve de suprir tal inconveniente através de taxonomias como as dos Tipos de Realização e das Modalidades de Intervenção.

Nestes novos tempos, em que a orçamentação incremental é coisa do passado -- aqui e no resto do mundo --, e que as receitas são, quando muito, estáveis para atender encargos crescentes (tanto maiores quanto mais acentuados os problemas sociais), tornou-se imperativo que se busquem metodologias mais apropriadas para a elaboração do orçamento e para o acompanhamento da execução do gasto público. Isso não se poderá fazer sem o concurso das equipes técnicas dos Poderes Executivo e Legislativo, de sua experiência com os problemas concretos no respectivo âmbito de atividades, pois são elas que vivenciam, no dia a dia, o esgotamento do modelo articulado pela Lei nº 4.320/64, batizado de “Orçamento Programa” em 1967 pelo Decreto-Lei 200, que forjado sob o imperativo básico de escapar à orçamentação tradicional não mais atende aos desafios do presente.

5.3. Outros Problemas que Comprometem a Qualidade do Processo Orçamentário

Em nosso entender, além da inexistência da lei complementar, os problemas que mais comprometem a qualidade do processo orçamentário brasileiro e a participação do Legislativo na alocação e fiscalização dos recursos públicos são: a grande mobilidade das estruturas da administração pública, a precariedade dos processos de articulação intergovernamental, a flexibilidade conferida ao Executivo para propor modificações aos projetos orçamentários, o caráter autoritativo do orçamento, a ineficácia do plano plurianual como ordenador da programação, a improriedade do emprego de medidas provisórias para legislar sobre matéria orçamentária, a subutilização da lei de diretrizes orçamentárias como instrumento de formulação de políticas públicas, a precária separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade, as improriedades do orçamento de investimento das estatais, as normas e interpretações permissivas, as inadequações na estrutura e funcionamento da Comissão Mista de Orçamento (CMO), o distanciamento e a assistematicidade do assessoramento à CMO e as deficiências nos processos de acompanhamento dos planos e orçamentos.

Para uma apreciação mais aprofundada de tais problemas e de algumas das alternativas para sua solução, sugerimos a leitura do artigo “*Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Soluções*”, de nossa autoria, publicado na Revista de Informação Legislativa nº 126 (abr/jun 95), editada pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal e na Revista de Administração Pública nº 3 (jul/set 95), editada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ).

5.4. Perspectivas

Os problemas e inadequações assinaladas neste título se situam em três categorias: constitucionais, legais e administrativas. O seu enquadramento nessas categorias, entretanto, não é rígida nem mutuamente excludente, uma vez que certos problemas requerem providências em vários destes planos. Mais importante do que tentar situá-los em tais categorias é enfatizar a necessidade do seu urgente equacionamento, dado que sua permanência acarreta sérios prejuízos ao Erário, ocasiona desgaste à imagem do Legislativo e da administração pública em geral, frustra as equipes técnicas, compromete a efetividade das estruturas de controle e desserve aos interesses da sociedade.

Nesse sentido o Congresso Nacional vêm adotando algumas providências, com diferentes graus de eficácia, com o propósito de a sanar ou de minimizar os problemas aqui referenciados. Dentre essas merecem particular destaque:

- a) a elaboração de anteprojeto de lei complementar sobre matéria orçamentária, por grupo constituído sob a direção da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara e da Comissão

Mista de Orçamento. Disso resultou a produção de uma versão já bastante elaborada, que fundamentará a discussão da matéria com as representações dos vários níveis de Governo;

- b) os esforços que vem sendo estabelecidos pela Assessoria de Orçamento da Câmara no sentido de melhorar o relacionamento com a SOF e STN do Ministério do Planejamento. Disso tem resultado um maior intercâmbio sobre as posições técnicas de cada órgão e dos imperativos que as condicionam, levando à compreensão de que não derivam de radicalismos ou impertinências;
- c) a criação de Comissões Permanentes de Fiscalização e Controle na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sem prejuízo das ações de acompanhamento e avaliação das Subcomissões Permanentes da Comissão Mista. Isso tem conduzido à sistematização dos processos de avaliação dos gastos do setor público e à criação de mecanismos de investigação de anormalidades;
- d) a formulação de proposta de criação de órgão técnico no Congresso Nacional para a realização de estudos aprofundados nas áreas de planejamento e orçamento. O projeto inicial, que segue, em linhas gerais o modelo do CBO norte-americano, está sendo discutido seletivamente, para, a partir das críticas e sugestões, gerar proposição para subsidiar um debate mais amplo;
- e) a introdução de norma na LDO para 1997 limitando a execução antecipada aos primeiros três meses do exercício. Embora não seja o ideal, é preciso reconhecer que constitui um avanço em relação às regras abertas que vigoraram nos exercícios anteriores;
- f) as mobilizações de lideranças do Congresso Nacional no sentido de não aceitar o emprego de medidas provisórias em matéria orçamentária. De que resultaram várias proposições, ora em fase de sistematização por Comissão Especial do Senado Federal;
- g) as iniciativas da Comissão Mista e de outros órgãos do Poder Legislativo, no sentido de questionar os contingenciamentos impostos pela Administração e de empreender um acompanhamento mais estrito sobre os convênios celebrados. Levando a que a burocracia do Poder Executivo se torne mais diligente no acatamento às normas e na busca de maior equidade no uso dos recursos;
- h) as ações da Comissão Mista de Orçamento no sentido de inibir a alocação de recursos federais em empreendimentos tipicamente locais, seja através de normas da LDO, seja pela tomada de decisões que inibiram as Relatorias de acolher emendas em favor de estradas vicinais, parques de exposições, mercados, matadouros e armazéns. Tais iniciativas têm resultado na destinação de volumes mais apreciáveis de recursos para as ações estruturadoras típicas da esfera federal.

Em termos gerais, a perspectiva do processo é para atuações cada vez menos contrapostas entre os Poderes Executivo e Legislativo, na medida em que for se consolidando a compreensão dos órgãos superiores de cada um destes sobre as prerrogativas e necessidades do outro. Em breve deverão estar definitivamente sepultadas as deformações culturais que tem situado a participação dos Parlamentos no processo orçamentário como uma “indesejável interferência”, consolidando-se, em seu lugar, o entendimento de que esta não só é legítima mas uma das determinantes históricas da existência dessa Instituição. Somos otimistas, igualmente, quanto à reinstitucionalização de práticas saudáveis na administração pública, especialmente do planejamento como processo sistêmico. Quanto à atuação do Congresso Nacional no campo dos planos e orçamentos, são evidentes as provas de ação amadurecida, não existindo razões para que se creia em retrocessos. O que não se pode esperar deste são condutas pragmáticas típicas dos sistemas em que a autoridade decisória é centralizada. Isso nem seria desejável, pois se é verdade que os processos participativos são mais lentos, também o é que, na medida em que propiciam que os vários interesses e visões da realidade se digladiem entre si, estes tendem a propiciar decisões mais maduras, consolidadas e ajustadas às demandas da sociedade.

¹ Formalmente designada “Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização” pelas Resoluções nºs 1, de 1991, e 2, de 1995, do Congresso Nacional, mas usualmente referida, simplesmente, como “CMO”, “Comissão Mista” ou “Comissão Mista de Orçamento”.

² A Constituição, em seu art. 166, § 4º, atribui ao PPA um caráter superordenador em relação à LDO, estabelecendo: “As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.” De igual modo esse caráter é atribuído à LDO em relação à Lei Orçamentária Anual, pelo art. 166, § 3º, onde se estabelece: “As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ... somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”. Obviamente, a LOA deve se ajustar às disposições do PPA e da LDO.

³ Em nosso entender a LDO constitui o instrumento básico do Poder Público para a sistematização e explicitação das suas políticas e prioridades de curto prazo, isto é, para a indicação dos setores, programas e ações que irão receber ênfase no exercício de referência. Como tal, deveria ser seletiva ao invés de exaustiva -- no elenco de metas explicitados nos últimos anos cabem praticamente todas as ações típicas do setor público --, ser restritiva ao invés de permissiva -- a norma do art. 2º da LDO/97 indica que as metas do anexo são meramente referenciais e não resultados a serem efetivamente atingidos --, e ser macroalocativa ao invés de distributiva -- concentrar recursos em ações estruturadoras do desenvolvimento econômico e social e não na suplementação dos recursos dos estados e municípios para ações típicas desses níveis de Governo.

⁴ As fontes 150 e 250 se referem aos recursos diretamente arrecadados por fundos ou por entes da administração indireta (autarquias, fundações e empresas públicas), as fontes 151 e 153 são vinculadas à seguridade social, a fonte 115 só pode ser aplicada nas regiões norte, nordeste e em parte da região norte do Estado de Minas Gerais e a fonte 112 é vinculada a gastos específicos do setor Educação (vedado seu emprego em desportos).

⁵ No Orçamento relativo ao exercício de 1993 existiram também as modalidades “Emenda a Investimento de Estatal” e “Emenda a Fonte de Recurso de Estatal”, as quais, entretanto, a partir do exercício seguinte, passaram a constituir apenas blocos complementares nas emendas à receita e à despesa.

⁶ Entende-se por “Emenda à Receita” a proposta de alteração do PLO que seja orientada para a realização de inclusão, exclusão ou modificação em rubrica de receita e/ou nos valores respectivos, independente de ser esta de arrecadação centralizada pelo Tesouro ou própria de entidade da administração indireta. Entende-se por “Emenda à Despesa” a proposta de alteração do PLO que seja orientada para a modificação nas alocações realizadas em favor de um determinado subtítulo ou para a criação de um novo subtítulo. Entende-se por “Emenda ao Texto” a proposta de alteração que se refira a dispositivo do texto da lei (parte inicial do PLO) ou a texto de programação ou tabela, tais como: denominação de item de receita ou de despesa que se ache em desacordo com as normas vigentes, título ou descritor de projeto ou subprojeto, detalhamento de metas programáticas de projeto ou subprojeto, ou remanejamento de programação de uma unidade para outra.

⁷ A Resolução nº 2/95-CN foi aprovada em 14/09/95, isto é, quando muitos parlamentares já haviam passado às suas assessorias as orientações para a elaboração de emendas, as quais se basearam nas práticas vigentes nos anos anteriores, em que se dava pouca atenção ao texto da justificação. Se os critérios definidos pela Resolução e pelo Parecer Preliminar tivessem sido aplicados com rigor, nada menos do que 90% das emendas teriam sido prejudicadas por insuficiência de elementos nas respectivas fundamentações.

⁸ Para poder instalar e utilizar o sistema de elaboração de emendas desenvolvido para o Orçamento de 1996, o usuário precisa dispor de um microcomputador 386 ou superior com os seguintes recursos: mínimo de 4 Mb de memória RAM; unidade de disco rígido (HD) com pelo menos 8 Mb de área livre; unidade de disquete de 3 1/4” ou 5 1/4”; plataforma WINDOWS 3.1 ou WORKGROUPS 3.11; “mouse” e dois disquetes.

⁹ Denomina-se “Avulso”, no âmbito do Congresso Nacional, a publicação que consolida os documentos relativos a uma determinada proposição (projeto de lei, projeto de resolução, mensagem do Poder Executivo, etc.), relatório, parecer, fundamentação técnica, informação complementar, bem como aquela que sistematiza as emendas formuladas a uma determinada proposição ou mensagem. Os “Avulsos” são produzidos com vistas a informar os parlamentares, a instruir votações e a dar ampla publicidade às matérias em apreciação, bem como do seu andamento, de modo a permitir que todos os interessados sejam conveniente e oportunamente informados, como convém a processos decisórios abertos e transparentes.

¹⁰ São as seguintes as áreas de competência das Subcomissões da CMO: Subcomissão 1 - Poderes do Estado, Representação e Defesa; Subcomissão 2 - Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio; Subcomissão 3 - Infra-estrutura (Transportes, Energia e Comunicações); Subcomissão 4 - Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia; Subcomissão 5 - Saúde, Trabalho e Previdência; Subcomissão 6 - Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal; e Subcomissão 7 - Planejamento, Urbanismo e Integração Regional.

¹¹ Para ilustrar a natureza desta classificação, tomemos como exemplo o caso do programa SANEAMENTO que, na classificação funcional-programática é desdoblado apenas em três subprogramas, ou seja, Abastecimento de Água, Saneamento Geral e Sistemas de Esgoto. Na classificação por tipos de realização acha-se disponíveis as seguintes categorias: Abastecimento de Água, Qualidade da Água, Infra-estrutura Hídrica, Adutoras para Abastecimento de Água, Poços Públicos, Saneamento Básico, Aterro Sanitário, Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos, Canalização de Córregos, Drenagem e Urbanização, Macrossaneamento, Saneamento Ambiental, Esgotos Sanitários e Tratamento de Esgotos. Essa estrutura permite uma maior especificidade na agregação da programação governamental, bem como das emendas que visem sua modificação.

¹² Tais atividades incluem a revisão dos cadastros básicos (autores, localidades, órgãos, receita e despesa), a atualização das codificações técnicas (modalidade de intervenção, tipo de realização e geratriz), a definição de normas e procedimentos para a constituição do banco de fontes, a sistematização de normas sobre a estrutura e o

conteúdo dos Relatórios, a definição de procedimentos para implementação dos critérios de regionalização, a geração de relatórios e a montagem de símile do Autógrafo para votação nos Plenários da CMO e do Congresso.

** Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York at Albany. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados (desde 1991), ex-Diretor de Orçamento do Paraná, Autor do “Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins”.*

Artigo publicado, originalmente, na REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA (RIL/SF) nº 131, de jul./set. de 1996, editada em Brasília pelo Senado Federal.