

RESUMO EXECUTIVO

O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Osvaldo Maldonado Sanches

Esta abordagem enuncia uma visão técnica sobre o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro, neste abrangidas as etapas de elaboração das leis orçamentárias, de acompanhamento da execução e de avaliação dos resultados. Após algumas considerações sobre as origens históricas e evolução dos parlamentos e dos orçamentos, o texto demonstra que o Parlamento brasileiro recebeu tratamento peculiar na ordem constitucional instituída em 1988, com restabelecimento das prerrogativas tradicionais da instituição. Endereçando a questão da participação deste na formulação de políticas públicas, evidencia que o Legislativo recebeu importantes atribuições no campo do planejamento e orçamento, ressaltando sua relevância pelo fato da Lei Maior dar particular relevância à ação planejada do Estado. Em título à parte, focaliza as dificuldades que cercam o conceito de política pública – tomado usualmente como de domínio comum mas efetivamente pouco conhecido – e aborda as singularidades do processo respectivo, passando, em seguida, ao delineamento das principais prerrogativas do Congresso Nacional neste campo e à indicação de que os projetos sobre matérias orçamentárias (PPA, LDO e LOA) constituem os seus principais instrumentos de formulação de políticas públicas.

Na seqüência focaliza os amplos papéis do Parlamento no campo das políticas tributárias e redistributivas, ressaltando os cuidados a observar quanto às primeiras e os elementos que legitimam e parametram a atuação do Legislativo brasileiro no que se refere às segundas. Após ressaltar a importância dessa atuação para os processos de desenvolvimento e dar indicações das vertentes pelas quais o Congresso atua no plano das ações redistributivas, aborda as normas que delimitam a atuação do Legislativo no orçamento, deixando claro que o modelo delineado pela Constituição exige ampla integração entre três instrumentos básicos: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Em seguida, após ressaltar que as prerrogativas de principal decisor se acham equilibradas por restrições objetivas à atuação parlamentar sobre o orçamento, discorre sobre as principais normas que regem a matéria – Constituição, Lei nº 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal e LDOs –, enfatiza a importância das Resoluções do Congresso que regulam o funcionamento da CMO e a apreciação das matérias orçamentárias, aponta as normas de maior alcance na Resolução nº 1/2001-CN, e indica as principais limitações legais e regimentais à atuação do Congresso Nacional sobre o orçamento.

Ao abordar o processo de tramitação do projeto de lei orçamentária (PLO), realiza algumas considerações sobre aspectos fundamentais/críticos das etapas relativas ao PPA e LDO – cujos processos antecedem o específico do PLO e fixam parâmetros básicos para as alocações orçamentárias – e enuncia as seis etapas básicas dessa tramitação, com o detalhamento das principais atividades inerentes a cada uma dessas. Passa depois a uma análise sobre os principais papéis do parecer preliminar, dada a relevância deste instrumento formal na particularização das normas que limitarão a atuação das relatorias na apreciação do PLO e na avaliação técnica da proposta oriunda do Poder Executivo e da adequação de suas estimativas. Em seguida analisa os fundamentos que legitimam as emendas, detalha suas modalidades, limites e singularidades, e indica as linhas gerais do processo de apreciação do PLO e das emendas. Ao finalizar com a tramitação do Orçamento, aborda a atuação dos lobbies junto às relatorias, demonstra os níveis atuais de rigidez orçamentária (pela via das dotações comprometidas e pela via das estimativas

de superávit primário) – que apontam para um orçamento programável de apenas 15% das receitas não-financeiras – e analisa a questão da concentração de poderes na relatoria-geral.

O processo de negociação do PLO entre Executivo e Legislativo é abordado em linhas gerais, buscando evidenciar a tensão dialética que existe nesse processo, demonstrando que neste tem ocorrido avanços e retrocessos e que, apesar das dificuldades – naturais em processos que envolvem o ganho ou perda de poder – o Legislativo vem obtendo importantes avanços no atendimento a seus interesses, embora através de aproximações sucessivas, não obstante o Poder Executivo venha conseguindo resistir em relação às mudanças que efetivamente limitem a sua flexibilidade. Afirma que pelas evidências atuais as perspectivas são no sentido de ações cada vez menos contrapostas entre tais Poderes, na medida em que se consolide a compreensão sobre os papéis e recíprocos e aponta alguns dos instrumentos de pressão que tem sido utilizados pelo Poder Executivo, em particular as ameaças de veto ou de contingenciamento de dotações.

No que se refere ao acompanhamento da execução orçamentária, após enumerar os vários dispositivos da Constituição que fundamentam seu exercício e remissão às leis que criam imperativos e/ou definem instrumentos de divulgação/acesso a dados e informações, aponta os instrumentos de que passou a dispor o Poder Legislativo para cumprir seus deveres neste campo e indica os produtos que os órgãos de apoio e assessoramento das Casas do Congresso Nacional têm colocado ao alcance das comissões, lideranças e parlamentares. Na seqüência são feitas considerações sobre as limitações práticas do instrumental atual – tais como a ausência de informações confiáveis sobre o andamento físico dos empreendimentos – e sobre a necessidade do envolvimento de atores externos ao Poder Legislativo para superar os problemas detectados.

A abordagem se encerra com a enumeração de uma série de problemas a superar para a evolução das práticas orçamentárias. Sem chegar a fazer uma enumeração exaustiva e apontando para textos publicados em 1995 e 1998 sobre problemas do processo orçamentário na perspectiva dos interesses do Poder Legislativo, são apontadas como importantes limitações: a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º da Constituição para regular o processo orçamentário, a fragilidade do planejamento governamental, o precário relacionamento entre as equipes técnicas dos Poderes Executivo e Legislativo, a grande mobilidade da estrutura organizacional (vive mudando), a ambígua divisão de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, a subutilização do PPA e da LDO como instrumentos de ordenação do planejamento e explicitação das políticas públicas efetivamente vigentes, a assistematicidade do funcionamento da CMO e o excesso de restrições (normas de auto-limitação) à atuação parlamentar. Como palavras finais, o reconhecimento dos importantes avanços e dos muitos desafios a vencer.

Brasília, 10 de julho de 2002

O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Osvaldo Maldonado Sanches *

1. BASES HISTÓRICAS DA ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO NOS ORÇAMENTOS

Origens e evolução dos parlamentos

Embora a história fale da existência de instituições parlamentares em épocas anteriores a essa, é no período medieval que ocorre, de fato, o nascimento destas como parte de sistemas estruturados de governo. O contexto político do Estado Medieval – caracterizado por governos centrais pouco consolidados em razão do poder de certos senhores feudais e da consolidação de privilégios (direitos do Clero, por exemplo) – cria um ambiente apropriado para o surgimento dos parlamentos e se reflete no formato das primeiras dessas instituições. Partindo de uma situação inicial de irrestrito apoio aos soberanos, a instituição vai adquirindo independência e assumindo crescente importância. Tal processo ocorre em vasto número de nações européias, a partir do Século XI, sobretudo na Espanha e Inglaterra, dando-se a consolidação da instituição em duas vertentes: de um lado, pela necessidade dos reis de promover a estabilidade do país – evitando revoluções e insurreições – pela harmonização dos interesses dos poderes periféricos (grupos feudais e lideranças, sobretudo o clero); de outro, pela necessidade dos grupos periféricos, de garantir seus interesses, inclusive os de controlar a tributação e os gastos do poder real.

É nessa situação de precário equilíbrio de forças entre o poder central e os poderes periféricos, que os parlamentos surgem e se desenvolvem como instituições relevantes da sociedade. Seu processo de evolução é tortuoso, marcado por avanços e retrocessos, tendo por ponto marcante o final do Século XVIII, com a aplicação de versões mais elaboradas da doutrina do governo misto em países como a Inglaterra, França, EUA, Bélgica, Holanda e Itália. Dentre estes cumpre destacar o sucesso dessa doutrina na criação do Congresso norte-americano pela Constituição de 1789, e na criação da nova Assembléia Nacional francesa, no final do Século XIX, ambos parlamentos investidos da maior parcela do poder do Estado. Estas duas instituições, tidas como modelos de Legislativos modernos – uma no regime presidencialista e outra no parlamentarista –, se firmaram como o centro dos debates políticos e das decisões mais relevantes para a vida nacional, bem como se notabilizaram por influir, de fato, nos rumos do Governo, algo antes reservado apenas ao Poder Executivo.

A principal determinante da doutrina da divisão de poderes (governo misto) é a história da humanidade com seus múltiplos de exemplos de como a concentração de poderes tende a levar à tirania dos governos sobre os governados. Essa percepção levou à busca de fórmulas que evitassem tais desvios, a qual conduziu a formulação intitulada doutrina do governo misto, na qual se realiza uma bem dosada combinação da separação dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), com a cooperação entre estes para a realização do interesse público e o controle recíproco. Uma das aplicações mais elaboradas dessa fórmula se encontra na estruturação do sistema norte-americano de governo, pela Constituição de 1789, onde o princípio da separação de poderes é integrado ao princípio dos freios e contrapesos (“checks and balances”), exigível a utilização conjunta destes princípios e a existência de limites à atuação de cada Poder. Isso não significa que todos os ramos devam ter poderes equitativos. No sistema norte-americano, por

* 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) e ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80). Autor do “Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins”.

exemplo, existe uma intencional prevalência do Legislativo, por entenderem os Constituintes originários que este Poder é o mais próximo e responsável perante a população, por ser suscetível ao julgamento desta quando das eleições para a renovação dos mandatos.

No decorrer do seu processo de consolidação ao longo dos dois últimos séculos os Parlamentos foram assumindo funções bem mais amplas que as de controle sobre o poder de impor tributos e sobre as deliberações de gastos dos governantes, passando a abranger todos os campos em que são relevantes a formulação e implementação de políticas públicas (parte das quais dependem apenas do respaldo institucional do Estado, ou seja, da legitimação que este dará ou não a determinadas atividades, como, por exemplo, seu posicionamento em relação à previdência privada). Não obstante suas origens se fundam no adequado exercício desses controles fundamentais, ainda hoje extremamente relevantes, pela capilaridade que a tributação e o gasto público tem em toda a sociedade. Cumpre lembrar que a instituição dos Parlamentos se deu, sobretudo, com a finalidade de dar operacionalidade ao exercício desses controles, pelo que constitui uma de suas funções primordiais a de atuar sobre o Orçamento, com o fim de controlar a ação programática e financeira do setor público.

Primórdios dos orçamentos públicos e marcos na sua evolução

Sem maiores digressões históricas, podemos situar na Idade Média as origens do orçamento público como o instituto jurídico hoje conhecido, onde surge pela necessidade de impor limites ao abusivo uso da tributação pelos monarcas. Foi no Século XIII que surgiram as formas embrionárias do orçamento, por imposição dos Barões Feudais ingleses, que sentindo a necessidade de limitar a cobrança de tributos – inclusive com o sentido de preservar as aglomerações urbanas (vilas e cidades) de um nível de expropriação que as tornasse inviáveis – exigiram do soberano a outorga de um conjunto de normas limitativas. É desta circunstância histórica que deriva a *Magna Carta*, outorgada pelo Rei João Sem Terra (“John Lackland”), da Inglaterra, em 1.215, cujo art. 12 estabelecia: “*Nenhum tributo ou subsídio será instituído no Reino, a menos que seja aprovado pelo Conselho do Reinado, exceto para as finalidades de resgatar a pessoa do Rei, de sagrar seu primogênito cavaleiro e de casar sua filha mais velha uma vez, sendo que os auxílios para esses fins deverão ser de valor razoável*”.

Porém, a aceitação de fórmulas de controle social pelos detentores do poder não foi algo que ocorreu sem resistências, somente ocorrendo após vários séculos de avanços e retrocessos. Uma evidência disso é o fato de que, embora vários aperfeiçoamentos tenham sido introduzidos na norma instituída em 1.215, nos séculos seguintes, com o sentido de ampliar o controle dos súditos sobre o Estado, só em 1.688, com a promulgação da *Bill of Rights* (Declaração de Direitos) na Inglaterra – com 63 artigos e dispõe sobre os direitos dos senhores feudais, da igreja, da cidade de Londres e da Justiça – é que surge a formulação: “*todo subsídio [tributo] será votado anualmente pelo Parlamento*”. Esta, como se sabe, foi convertida em princípio e passou a ser referencial básico para o controle dos poderes conferidos ao Estado nos países organizados sob a forma representativa. Em termos mais específicos, a primeira lei que tratou de matéria orçamentária, na forma como se entende hoje – abrangendo tanto a receita quanto a despesa –, foi a “*Consolidated Fund Act*”, aprovada na Inglaterra em 1787, que instituiu um fundo geral no governo (Tesouro), pelo qual deviam transitar e serem devidamente registradas todas as receitas e despesas do reino da Grã-Bretanha.

Foram também as práticas associadas à utilização desse instrumento (fundo geral) que cunharam a designação pela qual este passou a ser conhecido. A partir de 1822, a Grã-Bretanha adotou a prática do Chanceler do Erário comparecer perante o Parlamento e apresentar a seus membros a lista das receitas e despesas, indicar a probabilidade de déficit ou superavit nas transações do Erário e prestar outros esclarecimentos. Como o Chanceler levava seus papéis

numa maleta de couro (chamada “*budget*”), tornou-se habitual dizer que este fora ao Parlamento e abrira a sua proposta (em inglês “*opens his budget*”). Pelo uso reiterado da expressão o termo “*budget*” acabou sendo adotado, como designativo do conjunto das receitas e despesas públicas de um certo período, nos EUA, França, Canadá e em várias outras nações, sendo traduzido para “*orçamento*” nos países de língua portuguesa e “*pressupuesto*” nos países de língua espanhola.

Depois do marco histórico representado pelo “*Consolidated Fund Act*”, o instituto do orçamento se torna objeto de uma sucessão de aprimoramentos. Isso ocorre, sobretudo, nos EUA e na França. No primeiro, pela sedimentação do princípio da prevalência do Legislativo na formulação dos orçamentos (na Constituição de 1787), e pelo refinamento do instrumental técnico no decorrer do Século XX, com a sistematização de novos princípios orçamentários e a criação de métodos como os do orçamento de desempenho, do orçamento-programa (PPBS), do orçamento base zero (ZBB), do orçamento-gerencial (OMB) e dos orçamentos adaptativos (típicos dos últimos vinte anos) modelados para a melhor administração dos déficits. Na França, pela criação das Cortes de Contas, no Século XIX, pela sistematização de princípios e normas sobre os orçamentos públicos e, mais recentemente, pelo desenvolvimento e implantação das técnicas de orçamento-programa pelo método “*Rationalization de les Choix Budgetaires*” e instituição dos “contratos de programas” para orientar as relações entre a Administração e os entes estatais.

Como se pode notar é a partir do Século XVIII que se consolida o princípio do controle da atuação do Poder Executivo pelos representantes do povo, de um lado a partir do forte conteúdo filosófico do “iluminismo” francês e, de outro, das formulações dos “*founding fathers*” (sobretudo as de Jefferson e Madison) na fixação das bases para a edificação dos EUA como uma grande nação. Em ambas vamos encontrar a idéia básica – defendida pelo pensador inglês John Locke desde 1690 – de que sendo os homens livres e iguais, o exercício do poder pelo Estado só se justifica na medida em que este derive da vontade geral da sociedade, expressa pela via direta (através de consultas plebiscitárias) ou indireta (através de representantes investidos de mandato), uma vez que os legítimos detentores do poder decisório são os cidadãos.

Papéis do Legislativo e do Executivo na atualidade

Nas sociedades que acolhem a fórmula representativa de organização – como a brasileira e as da maioria das nações ocidentais –, a vontade geral do povo é manifestada por intermédio dos mandatários eleitos para integrar o Poder Legislativo. Apenas estes têm legitimidade para definir, para cada período de tempo, as políticas públicas, as prioridades e os programas de gasto que interessam à maioria dos segmentos da população. Nessa perspectiva, cabe ao Executivo apenas apresentar propostas de atuação fundadas em diagnósticos, implementar as decisões tomadas pelos corpos legislativos e sistematizadas na Constituição e nas leis – sobretudo nas que aprovam planos e orçamentos – e exercitar os atos de gestão a seu cargo com competência e responsabilidade, de modo a aumentar a eficácia do Governo e a efetividade de suas unidades

Apesar de questionada pelos apologistas dos Executivos “fortes”, a participação efetiva do Legislativo nas decisões alocativas possui uma série de vantagens do ponto de vista do interesse público, inclusive pela natureza dos seus processos decisórios – abertos e participativos – peculiares aos órgãos legislativos. Embora seja verdade que tais processos tendam a ser mais lentos do que os realizados sob autoridade centralizada, também é verdade que estes, na medida em que propiciam que os vários interesses e visões da realidade se digladiem entre si, conduzem a decisões mais maduras, consolidadas e ajustadas às demandas da sociedade. No campo das alocações de recursos, tais singularidades desse processo decisório contribuem para evitar a ocorrência de grandes erros alocativos – freqüentes nas decisões da tecnoburocracia –, impondo a que os grandes projetos sejam submetidos a um severo teste de consistência, quanto à sua viabilidade e oportunidade, antes da respectiva implementação.

2 . O LEGISLATIVO BRASILEIRO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O novo Poder Legislativo: um breve delineamento

O Poder Legislativo brasileiro posterior à Constituição de 1988 é uma instituição muito diferente da que vinha existindo no Brasil até então, ou seja, um Parlamento cujos papéis e níveis de autonomia tinham sido tremendamente limitados pelo regime militar. No contexto atual, as normas da Constituição articulam as bases para um Poder Legislativo independente, ativo na produção das leis e no controle da Administração e detentor de prevalência no processo decisório governamental, ou seja, com níveis de competência e instrumentos de intervenção assemelhados aos dos mais expressivos Parlamentos do mundo desenvolvido.

As principais evidências disso, algumas simbólicas e outras de natureza objetiva, são: o artigo 2º da Constituição que inicia a enumeração dos Poderes da União (independentes e harmônicos entre si) pelo Legislativo; as amplas competências legislativas atribuídas ao Congresso Nacional pelos arts. 48 e 49 conjugadas com as proibições de delegação do art. 68; a prerrogativa de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo por meio de ações de quaisquer de suas Casas; as prerrogativas do Poder Legislativo na apreciação – com amplos e efetivos poderes de emenda – e aprovação dos instrumentos de planejamento (plano plurianual e demais planos e programas previstos na Constituição) e orçamento do setor público (leis de diretrizes orçamentária, leis orçamentárias anuais e créditos adicionais); a amplitude das competências para a fiscalização das entidades da administração direta e indireta fixadas pelos arts. 70 a 72; as abrangentes competências das Comissões permanentes; e as responsabilidades que são atribuídas ao Parlamento na apreciação das contas da Administração.

Dentre essas, cumpre ressaltar, em razão de sua maior relação com o nosso tema, a relevância da atuação do Congresso Nacional nos campos do planejamento e do orçamento. Em qualquer circunstância ela seria importante por razões históricas e pragmáticas, porém, no caso brasileiro ela se reveste de significado especial pelo fato dos Constituintes terem feito uma clara opção pela ação planejada do setor público. Isso fica bem evidente quando se observa o que estabelece o art. 174 da Constituição: “*Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*”; quando se analisa as normas dos arts. 165 e 166 da Lei Maior, que exigem que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam consonantes com o plano plurianual, que a lei de diretrizes orçamentárias seja compatível com o plano plurianual e que as emendas à lei orçamentária sejam compatíveis com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias; bem como, quando se atenta para a norma do art. 165, § 7º, que estabelece que os orçamentos terão entre as suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais.

Assim, não carece o Parlamento brasileiro de normas adicionais que legitimem a sua efetiva e aprofundada atuação no campo da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Se em algumas ocasiões e matérias a sua ação tem sido contida, isso se deve mais ao natural processo de avanço por aproximações sucessivas – cuja dinâmica é guiada pela racionalidade política (que instrui a formação da “vontade política”), por fatos históricos e por influências de diferenciado conjunto de atores – do que à insuficiência de prerrogativas. Ademais, é preciso ter presente que os pouco mais de treze anos da nova ordem constitucional representa algo como uma primeira infância no longo horizonte temporal das instituições, descortinando-se à frente um cenário de amplas oportunidades para uma maior efetividade.

O conceito de política pública e as singularidades de sua formulação

O foco central desta abordagem é a apreciação do papel do Poder Legislativo no campo das políticas públicas. Mas, afinal, será que esse objeto – política pública – é algo cujo conceito tem significado claro e consolidado no domínio público ? Por certo que não ! Pergunte-se, será que eu sou capaz de definir com clareza e de modo convincente o que se deva entender por

política pública ? Não se preocupe se a sua resposta tiver sido negativa, você estará em muito boa companhia. Com meus quase quarenta anos de serviço público e um mestrado com concentração em formulação e avaliação de políticas públicas (na FGV/RJ) ainda me sinto desconfortável quando tenho que trabalhar com esse construto, por entender que ele expressa o que há de mais relevante nos níveis mais elevados do processo decisório governamental.

Segundo o DICIONÁRIO DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ÁREAS AFINS, entende-se por política pública “*as orientações básicas, os macro objetivos, os balizamentos fundamentais definidos pelo Estado (pela ação dos Poderes Executivo e Legislativo), de forma articulada ou através de processos de composição e integração (de decisões), com o fim de orientar a maneira pela qual as organizações públicas e privadas, de cada setor, devem cumprir os objetivos que lhes forem assinalados e/ou atuar em relação a determinados problemas e/ou conjunturas predeterminadas*.

 Segundo essa visão, a publicação aponta como exemplos típicos de políticas públicas: 1) a integral retirada do Estado da área de produção siderúrgica; 2) a prioridade para a recuperação das estradas federais existentes; 3) a destinação prioritária dos recursos para a conclusão das obras em andamento. A esses podemos adicionar, também a título de exemplos, alguns balizamentos institucionais contidos nas últimas leis de diretrizes orçamentárias, tais como: a fixação de um determinado nível de superávit primário (impondo esforços na arrecadação e contenção nos gastos); a fixação de limite para investimentos na construção de rodovias (limitando as emendas nesse sentido); a fixação das áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura como prioridades para a atuação da Caixa Econômica Federal.

No âmbito de uma nação complexa, de um estado organizado ou de uma simples instituição apropriada formulação de políticas públicas possui caráter angular, uma vez que tais decisões constituem os elementos ordenadores e determinantes das feições que serão assumidas pelas várias dimensões da realidade (institucional, jurídica, programática, produtiva e locacional) – em razão dos filtros perceptivos que serão adotados – e orientadores das atitudes que os decisores adotarão. É a partir delas que os agentes públicos articulam a ação do governo – por meio 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 (expressas com um mínimo de palavras) – visto que uma política bem definida é fator determinante de seu sucesso –, na realidade poucas vezes elas possuem tais características por duas razões básicas: 1) a sua formulação resulta de um processo de composição e integração de interesses do qual participam muitos agentes (vários níveis de Governo, poderes, órgãos e representantes do setor privado) maior parte dos quais com interesses divergentes ou em conflito; 2) a implementação de cada política sofre os efeitos das outras políticas já existentes e das novas que vão sendo instituídas, pois não sendo todas as políticas públicas fixadas ao mesmo tempo, cada política nova que é implementada interfere nas existentes e sofre os reflexos das demais. Disso resulta que a implementação das políticas públicas requer uma boa margem de flexibilidade.

Isso fica bem evidente quando se considera, nos exemplos citados (*afastamento do campo da siderurgia, prioridade para recuperação de rodovias e para conclusão de obras em andamento*), hipóteses com grande probabilidade de ocorrência no mundo real. No caso da segunda política, em vez da recuperação de trechos, a prioridade de determinadas regiões pode ser para a construção de um novo trecho (para escoar produção) ou para a duplicação de uma área crítica, tornando necessário flexibilizar a política. Por outro lado, embora a terceira política determine que as obras de construção em andamento tenham prosseguimento, uma destas pode servir diretamente a uma siderúrgica, o que contraria a primeira política, tornando necessário, também neste caso, flexibilizar a primeira e a terceira políticas.

Não é sem razão que o processo de determinação das políticas públicas vigentes numa certa época é, quase sempre, uma operação complexa. Isso ocorre, em primeiro lugar, porque a

enunciação destas, pelos motivos já expostos, costuma não ser clara; em segundo, por envolver mais a avaliação dos atos, decisões e omissões da Administração do que a interpretação do discurso oficial. Por exemplo, não importa muito as declarações do Governo sobre a sua política de saneamento básico, o que interessa, de fato, é avaliar o perfil dos encarregados de sua implementação, o montante de recursos destinados pelo orçamento às ações respectivas, os gastos efetivos e os resultados concretos já obtidos com os empreendimentos específicos. 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.

Prerrogativas do Congresso Nacional no campo das políticas públicas

Como já salientamos, a Constituição de 1988 ampliou, em muito, o âmbito de atuação do Poder Legislativo nos processos decisórios públicos, nos quais deixa de ser mero espectador e converte-se em ator significativo. No campo do planejamento esta passa a lhe assegurar ampla e relevante participação, seja pela apreciação e aprovação do Plano Plurianual e dos planos e programas nacionais, regionais ou setoriais, seja pelo detalhamento das políticas públicas, seja pela fixação das prioridades e metas programáticas através das leis de diretrizes orçamentárias. A relevância disso fica mais evidente quando se considera que o planejamento governamental – aqui entendido como o *conjunto de ações objetivas estabelecidas com vistas a ampliar o conhecimento sobre a realidade presente* (diagnósticos que indiquem o tamanho dos problemas e os recursos mobilizáveis), *a explicitar o futuro desejado* (factível no tempo considerado) e *a articular as providências que permitam passar da situação presente para a situação desejada* – constitui um dos instrumentos básicos de sistematização das políticas públicas.

No que se refere à sua atuação nas alocações de recursos *in concreto*, por meio do orçamento (com base no poder de emenda assegurado pelos arts. 165 a 167 da Constituição), é algo de importância evidente, visto que sem ela a participação do Legislativo no processo de planejamento assume caráter ficcional, sobretudo em nossa cultura, em que, por várias razões, os planos têm padecido do vício da generalidade (tão detalhados e abrangentes que qualquer iniciativa pode ser relacionada a uma das amplas categorias em que se acham estruturados). A alocação de recursos, neste caso, tem a haver com própria implementação das políticas públicas delineadas pelo planejamento governamental ou fixadas por leis específicas, constituindo a expressão material da capacidade de estabelecer decisões com vistas à prestação de serviços, à ampliação dos atendimentos a certas clientelas, à realização de empreendimentos e à solução de problemas com o máximo de efetividade e de economia de recursos.

Além dessas, a Constituição de 1988 articula outras prerrogativas que ampliam a participação do Poder Legislativo nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas, dentre as quais merecem realce: a) a de convocar autoridades, requisitar informações e realizar audiências públicas; b) a de realizar investigações sobre fatos determinados por meio de comissões parlamentares de inquérito; c) a de realizar o acompanhamento e a fiscalização de gastos públicos por meio de comissões permanentes; d) a de fiscalizar e controlar os atos do Executivo (podendo sustar os que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa); e) a de dispor sobre o sistema tributário e arrecadação; f) a de exercer o controle sobre garantias a empréstimos externos e sobre os acordos internacionais.

Principais instrumentos do Legislativo na formulação de políticas públicas

Sem desmerecer o alcance dos demais instrumentos pelos quais o Legislativo atua no campo das políticas públicas, entendemos que, na ordem Constitucional atual os principais instrumentos de que o Parlamento pode se valer para atuar na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas são os processos relativos ao plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), em razão do caráter periódico,

estruturado e objetivo dessas leis, bem como pela sua condição de meio para a formalização das decisões estratégicas e para realizar as alocações de recursos.

Sua atuação sobre esses instrumentos – PPA, LDO e LOA – é apoiada por um órgão especial, previsto na Constituição (art. 166), a comissão mista permanente de orçamento (CMO), e parametrada por normas básicas (art. 165 a 167 da Constituição) que orientam a elaboração e a modificação dessas leis. A criação dessa comissão permanente, integrada por Senadores e Deputados, teve importância particular, por conduzir à sistematização do processo de apreciação dos instrumentos de planejamento, programação e orçamento do setor público; forçar à criação de unidades técnicas no âmbito da Instituição (para confrontar, com autoridade, as posições da tecnoburocracia do Executivo); incentivar os parlamentares a se tornarem especialistas na visualização das previsões de receitas e despesas no tempo e no acompanhamento da execução de ações, na medida em que muitos destes passam a se envolver nas decisões alocativas (planejamento e orçamento), no acompanhamento da execução e na avaliação dos resultados; além de articular um *fórum* para o questionamento das propostas do Poder Executivo e para seu ajuste (por meio de emendas) aos interesses setoriais e regionais. A par de outras vantagens, tal comissão enseja o exame aprofundado dos projetos sobre matéria orçamentária antes de sua decisão pelo plenário do Congresso Nacional, evitando que a pressa e as pressões do Executivo (e outros interessados) conduzam a decisões pouco amadurecidas.

3. O PAPEL DO PARLAMENTO NAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS E REDISTRIBUTIVAS

Conforme já foi salientado, o Parlamento brasileiro se acha investido da condição de principal pólo decisório da Nação, fato que só merece destaque em razão das limitações que este enfrentou antes de 1988. Nessa condição constitui uma de suas responsabilidades fundamentais a de atuar no sentido de que a política tributária da Nação seja estabelecida de modo a respeitar os modernos princípios e pressupostos de boa tributação, observados os princípios gerais e as limitações ao poder de tributar estabelecidos pela Constituição. Em termos mais específicos cabe-lhe: a) ser extremamente seletivo e criterioso na criação de novos tributos e contribuições, a fim de evitar que a carga fiscal incidente sobre as pessoas, empresas e instituições, exceda aos limites toleráveis em cada faixa de renda e lucro; b) limitar os tributos e contribuições que incidem em cascata e atuar na sua substituição (COFINS, PIS/PASEP, CPMF) por outros não cumulativos, na medida em que isto seja possível, a fim de evitar a perda de competitividade dos produtos nacionais por excessiva oneração tributária; c) zelar para que a busca de eficiência arrecadatória por parte dos órgãos da receita não se converta em “voracidade fiscal” e, ao fazê-lo, viole os direitos dos contribuintes de ter suas tabelas de benefícios corrigidas na mesma proporção dos débitos para com a Fazenda pública (veja-se o caso da tabela do Imposto sobre a Renda); d) primar pela simplicidade do sistema, a fim de facilitar o cumprimento das obrigações pelos contribuintes e o exercício do controle pelos órgãos de fiscalização.

No que se refere à política redistributiva – aqui entendida como a adoção de decisões no sentido de destinar mais recursos para as regiões menos desenvolvidas às expensas da redução das alocações em favor das regiões mais desenvolvidas – importa estabelecer algumas considerações preliminares. No caso brasileiro a opção pela política redistributiva se acha legitimada pela Constituição e por legislação complementar. Parte desta é operacionalizada por meio da repartição da receita tributária através dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), que distribui cerca de 50% dos recursos arrecadados com o Imposto sobre a Renda e com o Imposto sobre Produtos Industrializados aos Estados e aos municípios segundo coeficientes fixados pelo Tribunal de Contas com base em Lei complementar (pela sistemática atual o FPE destina 52% dos seus recursos à Região Nordeste e 21% à Região Norte e apenas 6,5% e 8,5% às Regiões Sul e Sudeste). Outra se opera por meio de alocações orçamentárias fundadas na premissa redistributiva estabelecida pelo art. 165, § 7º da Constituição, qual seja, a de que os orçamentos terão entre as suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais

(premissa que tem legitimado alocações em programas especiais em favor do semi-árido nordestino, áreas de fronteira da região amazônica e bolsões de pobreza como os existentes no vale do Jequitinhonha em Minas Gerais); de orientações compensatórias, como a fixada pelo art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pela qual durante quinze anos a metade dos recursos destinados à irrigação serão alocados na região nordeste.

A atuação do Parlamento na promoção de ações redistributivas é relevante em razão desta ser essencial ao sucesso de qualquer processo de desenvolvimento. Como tem sido salientado por ilustres teóricos do desenvolvimento, este dificilmente poderá ser sustentado sem a apropriada alavancagem ao crescimento das regiões de baixo dinamismo ou com expressivas desigualdades. Isso tem sido bem compreendido, ao nível das decisões do Poder Legislativo brasileiro, embora nem sempre a implementação de suas decisões tenha propiciado os resultados desejados. Sua atuação, nesse sentido, tem se dado em três vertentes: pela fixação de normas que assegurem igualdade de tratamento aos beneficiários de programas, como ocorre com o Sistema Único de Saúde (SUS) e Fundo de Incentivo ao Magistério (FUNDEF); pela exigência de menor contrapartida às transferências voluntárias no caso de municípios pequenos ou situados em determinadas regiões; pela concentração das ações de determinados programas em regiões cujos governos não têm meios para promover atendimentos básicos à população. Porém, é também responsabilidade do Poder Legislativo zelar para que a ação redistributiva não seja levada ao exagero, isto é, acabe por privar os centros mais dinâmicos, principais geradores de riquezas, dos investimentos e ações necessárias à preservação desse dinamismo.

4. NORMAS QUE DELIMITAM A AÇÃO DO PARLAMENTO NO ORÇAMENTO

Como vimos, a Constituição de 1988 restabeleceu a participação do Poder Legislativo na apreciação de matérias orçamentárias, fazendo-o, porém, sob a perspectiva de ação planejada do setor público concebida pelos Constituintes. Segundo os princípios, disposições e demais evidências contidas na Lei Maior, é fora de dúvida que os seus autores quiseram 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 instrumentos superordenadoras, sobrepostos, de forma encadeada, uns aos outros.

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 relativos a tais instrumentos. Cabe a essa lei complementar: 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 e da LOA; dispor sobre a atualização dessas leis; 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 tal 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, de 1964, ainda atual em muitos dos seus conceitos e procedimentos, mas com várias deficiências em relação aos instrumentos que foram criados pela Constituição de 1988.

Não obstante, as normas fixadas pelo texto da Lei Maior são claras no sentido de indicar que não pode existir lei orçamentária anual sem que exista, a orientar a sua feitura, uma lei de diretrizes orçamentárias e que a produção desta demanda a existência de uma lei de plano plurianual a enunciar as “*diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*”, tendo em vista o que estabelecem os §§ 3º, I e 4º do art. 165 da Constituição.

Portanto, no caso brasileiro, é inconcebível que se fale do processo de apreciação da lei orçamentária sem apropriada consideração ao PPA e à LDO respectiva.

Porém, além do arcabouço legal estruturado pelas normas constitucionais, das disposições contidas sobretudo nas LDOs sobre a organização da receita e da despesa pública e pelas normas 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 pela Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional (que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional).

Cumpre salientar que as Resoluções do Congresso Nacional (nº 1, de 1991, substituída pela nº 2, de 1995 e, recentemente, pela nº 1, de 2001) têm tido uma grande importância na organização e funcionamento da CMO e na normatização do processo orçamentário no âmbito do Legislativo. É esse Ato, com força de lei, que dispõe sobre a estrutura, composição, direção e funcionamento da comissão mista prevista no art. 166 da Constituição; que define a forma de tramitação, os procedimentos e os prazos de apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária (cronogramas); que interpreta os dispositivos constitucionais que fixam limites ao poder de emenda do Congresso com relação ao PLO, LDO e PPA; que disciplina a apresentação de emendas, o funcionamento das relatorias e as normas regimentais básicas.

Com relação aos projetos de lei orçamentária anual, as normas da Resolução nº 1, de 2001, de maior alcance prático, são:

- a) as relativas à elaboração do Parecer Preliminar pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), destinado a sistematizar os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos pelos relatores na apreciação do projeto de lei e das emendas;
- 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 fixam os prazos para a tramitação da proposição e definem que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual serão apresentadas em meio magnético, tendo a assinatura do autor substituída por autenticação eletrônica;
- d) as que definem a estrutura de relatorias que atuará sobre o PLO, ou seja, que este será apreciado por relatores setoriais, cujos relatórios serão apreciados pelo Plenário da CMO, sendo, depois de votados, sistematizados pelo Relator-Geral com o concurso de Relatores Adjuntos e Comitês;
- 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.

Limitações legais e regimentais à atuação do Parlamento

Importa salientar que o restabelecimento das prerrogativas do Congresso Nacional no campo das decisões sobre planos e orçamentos deu-se com os cuidados devidos para que não ocorressem abusos no seu exercício. A análise dos artigos 165 a 169 da Constituição indica que o poder de emenda, sobretudo no que se refere à lei orçamentária anual, foi limitado em relação a determinadas categorias de gasto, ou seja, as emendas não poderão ser aprovadas caso seu objeto não seja compatível com o PPA e LDO do exercício respectivo ou não indiquem fontes apropriadas de cancelamento, vedada a imposição de reduções sobre dotações para pessoal (ativos e inativos), gastos com encargos da dívida e transferências relativas à repartição de receitas tributárias, ressalvado no caso de erro ou omissão.

No que se refere à observância a essas limitações o Parlamento brasileiro tem tido um comportamento exemplar. Como se acha evidenciado nos delineamentos precedentes, este, por sua iniciativa, tem estabelecido limitações adicionais à sua prerrogativa de emendar os projetos sobre matérias orçamentárias. Para tanto tem atuado em duas vertentes, a legal e a regimental.

No plano legal, tem patrocinado ou referendado a inclusão de restrições no texto da lei de diretrizes orçamentárias, como, por exemplo, a fixação de limites para investimentos na construção de rodovias, a proibição de certos investimentos de cunho administrativo, a criação de restrições à concessão de auxílios e subvenções a entidades, e o delineamento de parâmetros para gastos com assistência social, saúde e alimentação escolar. No plano regimental, além de limitar o número de emendas e restringir a possibilidade dos relatores apresentarem emendas, tem estabelecido, por meio do parecer preliminar, um vasto elenco de restrições com o sentido de proteger determinadas fontes e programas de ações realocativas.

Desse modo, embora o Legislativo detenha amplos poderes para atuar sobre os projetos de lei sobre matéria orçamentária – em contraste com a situação anterior a 1988, quando detinha apenas competência homologatória –, este os têm exercido sob limites fixados por atos de auto regulação. É fora de dúvida que o Poder Executivo, por intermédio das bancadas que lhe dão suporte no Parlamento, tem atuação relevante nesse sentido, mas é significativo que a maior parte das limitações atuais derive de atos do próprio Congresso Nacional, cujos processos, abertos para a sociedade e sob o escrutínio da imprensa, inibem ações ostensivas de confronto com as posições das demais representações políticas (oposições).

5. A TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO NO PARLAMENTO BRASILEIRO

Considerados os aspectos já salientados, podemos dizer que a tramitação do Orçamento no Parlamento brasileiro pode ser considerada sob duas perspectivas: ciclo completo e ciclo específico. No ciclo completo ela se inicia com a apreciação do projeto de Plano Plurianual – hoje percebido pelos parlamentares como atividade relevante para os fins das alocações financeiras posteriores – ao curso da qual a proposta do Poder Executivo é examinada e modificada de modo a ajustar-se às linhas de prioridades percebidas pelas representações políticas das várias regiões do País. Ela prossegue com a apreciação da lei de diretrizes orçamentárias, que, além de definir o formato básico da lei orçamentária e enunciar um conjunto de metas prioritárias, tem passado a definir – na ausência da lei complementar prevista na Constituição – normas de natureza supletiva sobre a execução orçamentária e sobre o acompanhamento desta, inclusive particularizando os níveis mínimos de detalhamento dos relatórios de execução que a Administração deve tornar disponíveis. Depois disto é que se inicia a terceira etapa do processo, ou o ciclo específico, na qual são apreciadas e ajustadas – por intermédio de emendas – as alocações específicas a programas, projetos e ações.

Por uma questão de objetividade, nos limitaremos, nesta abordagem, ao ciclo específico, após tecer apenas algumas considerações sobre aspectos fundamentais e/ou críticos das etapas relativas ao PPA e à LDO. Importa salientar, que embora nos reportemos a certas datas ou períodos do calendário de apreciação do projeto de lei orçamentária (PLO) os trabalhos preparatórios se iniciam vários meses antes, sobretudo pela mobilização das unidades de assessoramento técnico do Congresso Nacional, com vistas à sistematização de informações e desenvolvimento do instrumental de apoio aos Relatores e Comitês.

Com relação ao PPA, embora o julguemos uma das grandes inovações dos Constituintes e vislumbremos neste um potencial imenso para a organização e integração dos esforços dos setores público e privado na realização dos grandes objetivos nacionais, temos que reconhecer que as suas últimas edições tem contribuído para torná-lo um documento de efeitos quase inócuo na explicitação das políticas públicas e indicação das prioridades de atuação. Em nosso entender, o feitiço que o Executivo tem dado a este plano – investindo no generalismo e na multiplicidade de programas (com crescente esvaziamento de sua condição ordenadora) – o tem convertido em mero instrumento de marketing político. A cada edição mais ele tem se afastado do intento dos Constituintes. De um início promissor, o PPA 1993-95, que indicava um restrito número de projetos prioritários, definia objetivos e metas por setores, regionalizava os detalhamentos e

exigia lei específica para sua alteração, involuímos para o PPA 2000-03, de grande generalismo (6 diretrizes estratégicas óbvias e que servem a qualquer nação do mundo; 28 macroobjetivos, maior parte dos quais de grande inespecificidade; 5 agendas que cobrem o que escapou aos macroobjetivos; quase 400 programas e milhares de ações). Em poucas palavras, um grande “guarda-chuva” de prioridades. Não obstante, merece registro o fato da apreciação do projeto pelo Legislativo tem contribuído para melhorar a estrutura desse documento; para a inclusão de programas de interesse público, como o de Infra-estrutura Urbana; para criticar omissões injustificáveis, como a ausência de ações relativas às fontes não convencionais de energia (eólica, biomassa e solar) e a precária fundamentação dos recursos de outras fontes; bem como a inclusão de norma obrigando o Executivo a fazer relatórios anuais de execução. Portanto, o processo de formulação dos Planos Plurianuais tem ainda um longo caminho a percorrer para que este cumpra o papel intencionado pelos Constituintes.

No que se refere à LDO, o projeto respectivo deve ser remetido pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o final da primeira quinzena de Abril de cada ano (ADCT, art. 35, § 2º, II), tendo o Legislativo até o final da primeira metade da sessão legislativa (30 de junho) para devolvê-lo à sanção. Dada a importância da Lei Orçamentária Anual e a dependência que a feitura desta possui da LDO, prevê a Constituição (art. 57, § 2º) que a sessão legislativa não será interrompida (para o recesso parlamentar de julho) enquanto a LDO não for aprovada. Com relação a esta lei cumpre entendemos que embora ela não tenha ainda assumido, por inteiro, o feitio pretendido pela Constituinte (de instrumento de planejamento), isto é, de lei enunciadora das políticas e prioridades do Governo para um determinado exercício (programas e ações que devam receber ênfase), são evidentes os avanços nesse sentido. Tal instrumento vem se aprimorando, a cada ano, como elemento estruturador do planejamento de curto prazo – (pelo detalhamento das prioridades e metas básicas da administração, embora às vezes o faça de modo exaustivo); como elemento disciplinador da elaboração dos orçamentos da União; e como veículo parametrador das alterações na legislação tributária; e instrumento de fixação das políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO, em nosso entender, constitui o maior avanço na área da orçamentação trazida pela Carta de 1988. Tal instrumento possui grande alcance inclusive na defesa da Administração contra a tecnocracia estatal, ainda que seu potencial não tenha sido inteiramente compreendido (ela deveria ser seletiva, em vez de exaustiva; ser restritiva, em vez de permissiva; e ser macroalocativa, em vez de distributiva). Pelo seu caráter de instrumento de formulação de políticas públicas¹, a LDO constitui lei muito mais importante 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 o exercício respectivo.

A tramitação da lei orçamentária no Parlamento brasileiro

Recebida no Congresso Nacional, normalmente no último dia do prazo legal (30 de agosto), a Mensagem Presidencial que submete o projeto de lei orçamentária anual (PLO) à apreciação do Parlamento é lida em sessão (normalmente do Senado Federal) e despachada, pelo Presidente do Congresso Nacional, à Comissão Mista de Orçamento, já acompanhada do respectivo cronograma de tramitação, elaborado com base no Regimento Comum do Congresso Nacional, ao qual se integra a Resolução que regula o funcionamento da CMO e a tramitação dos projetos sobre matéria orçamentária (atualmente a Resolução nº 1, de 2001 – CN).

Sinopse da tramitação do PLO no Congresso Nacional

Como já observamos, os trabalhos relativos à apreciação do PLO se iniciam bem antes do recebimento da Mensagem respectiva. Em razão do vulto e complexidade desses trabalhos, as atividades preliminares são desencadeadas a partir do início da apreciação do projeto de LDO

pelo Congresso Nacional (abril). A tramitação do PLO, nos últimos anos, tem tido duração média de quatro meses, envolvendo seis etapas bem definidas, quais sejam:

1^a Etapa - Organização das atividades:

- a) designação do Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual (que deve ser, necessariamente, de Partido e Casa diferente do Presidente da Comissão) e definição das relatoriais setoriais, adjuntas (se for o caso) e comitês;
- b) realização de estudos técnicos e ajuste do instrumental metodológico para ajustes no PLO (emendas) e apreciação das proposições (pareceres) pelos órgãos de assessoramento das Casas do Congresso Nacional;
- c) designação dos relatores setoriais e adjuntos (quando for o caso) e constituição das respectivas assessorias;

2^a Etapa - Recepção e divulgação do projeto:

- a) recebimento da Mensagem pelo Presidente do Senado Federal, leitura em Sessão do Congresso Nacional (ou do Senado Federal), e remessa desta à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;
- b) recebimento da proposição na CMO, e distribuição dos “avulsos”² (cópia do PLO) aos Parlamentares e órgãos interessados (Comissões, Representações Partidárias, Assessorias, Órgãos de Imprensa, etc.);
- c) colocação do PLO à disposição de todos os interessados, por intermédio da Internet (sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal), em consonância com o que estabeleça a LDO do exercício;
- d) realização das audiências públicas previstas pela Resolução nº 1/2001 – CN, com vistas a esclarecer os membros da Comissão Mista sobre questões relevantes e abrir o processo orçamentário à sociedade;
- e) alimentação do banco de dados da proposta orçamentária, a partir de arquivos em meio magnético fornecidos pela SOF, realização de codificações complementares – por localidade, tipo de realização e enquadramento programático – e introdução de ajustes no instrumental de manipulação dos dados;
- f) abertura de prazo para a apresentação de emendas ou sugestões à proposta inicial de Parecer Preliminar elaborada pelo Relator-Geral;

3^a Etapa - Estabelecimento de normas e proposição de emendas:

- a) elaboração, apreciação e aprovação do Parecer Preliminar, nos termos do que estabelece o art. 18 da Resolução nº 1/2001 - CN (que estabelece as normas de funcionamento da Comissão Mista de Orçamento);
- b) adequação final do material para a apresentação de emendas (disquetes, formulários e instruções) e sua distribuição aos Gabinetes dos Parlamentares e Lideranças e às Presidências das Comissões;
- c) treinamento do pessoal dos Gabinetes, Lideranças e Comissões Permanentes para o uso do sistema de elaboração de emendas, pelos órgãos de assessoramento da Câmara dos Deputados e Senado Federal;
- d) formalização das emendas perante a Secretaria da Comissão Mista, análise crítica destas e seu registro em bancos de dados;

4^a Etapa - Apreciação do PLO e emendas pelas relatoriais setoriais:

- a) apreciação das emendas, elaboração de parecer sobre cada uma destas, geração dos relatórios setoriais e sua publicação em avulsos e distribuição aos parlamentares;
- b) discussão e decisão sobre cada um dos Relatórios Setoriais (atualmente 10 Áreas Temáticas) pelo Plenário da Comissão Mista de Orçamento, bem como sobre os destaque formalizados durante a discussão e que tenham sido mantidos após as rodadas de negociações com as bancadas e lideranças;
- c) remessa dos relatórios setoriais aprovados, instruídos com os respectivos adendos, ao Relator-Geral para que este os sistematize, no forma estabelecida pela Resolução nº 1/01-CN, no Relatório Final, com devida consideração às recomendações dos Comitês (no mínimo os três previstos na Resolução supra);

5^a Etapa - Compatibilização e consolidação dos relatórios setoriais:

- a) compatibilização e consolidação dos relatórios setoriais pelo Relator-Geral e introdução de ajustes facultados pelas normas que regem o funcionamento da Comissão Mista, isto é, a Resolução nº 1/01-CN, o Regulamento Interno da CMO e as normas do parecer preliminar;
- b) apreciação do Relatório – que normalmente conclui pela apresentação de Substitutivo ao texto da lei – e dos destaques formalizados durante a apreciação deste pela Comissão Mista e remessa do texto aprovado, já em formato de Autógrafo (símile ao formato que terá a LOA) ao Presidente do Congresso Nacional;

6^a Etapa - Decisão pelo Congresso Nacional:

- a) apreciação (discussão e votação) do Projeto e dos destaques pelo Plenário do Congresso Nacional;
- b) introdução de ajustes no banco de dados e montagem do Autógrafo (Projeto de Lei e seus anexos);
- c) remessa do projeto de lei em “Autógrafos” à Chefia do Poder Executivo, para sanção, e dos arquivos em meio magnético ao Ministério do Planejamento e Orçamento, para a atualização de seus bancos de dados.

Papéis básicos do Parecer Preliminar

Derivado de norma da Resolução nº 1/01-CN (similar à contida na Resolução de 1995), o Parecer Preliminar³ tem por finalidade a realização de apreciações gerais sobre a situação das finanças públicas em suas componentes mais relevantes e sobre o projeto de orçamento remetido pelo Executivo quanto à sua adequação ao PPA e LDO, bem como a de sistematizar os parâmetros e critérios (gerais e específicos) que devem ser observados pelos relatores – geral e setoriais – e membros dos comitês na apreciação do projeto de lei orçamentária e das emendas a este apresentadas, sobretudo das coletivas. Em termos objetivos pode-se dizer que, na forma atual, o Parecer Preliminar cumpre quatro papéis básicos: a) opera como instrumento de auto-limitação do Congresso; b) promove a análise crítica das componentes econômicas básicas a serem consideradas no processo orçamentário; c) institui proteções para certas dotações e fontes contra cancelamentos arbitrários; d) delimita a atuação das relatorias, indicando os vínculos de relacionamento entre os relatores setoriais e geral e entre estes e os comitês.

Como INSTRUMENTO DE AUTO-LIMITAÇÃO, são significativas as normas que proíbem cancelamentos em contrapartidas de empréstimos, que limitam os cancelamentos e remanejamentos a um certo percentual do valor das programações sob a apreciação de cada Relatoria (25% das dotações para investimentos e 5% nas dotações para custeios) e as que vinculam os cancelamentos em projetos em andamento à alocação dos recursos em projetos em execução. Além disso, é na etapa do Parecer Preliminar que se definem as bases para a reestimativa das receitas, inclusive pelo estabelecimento de indicativos a serem considerados pelo Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária (um dos três comitês obrigatórios pelas normas da Resolução supra, ao lado do Comitê de Avaliação das Emendas e do Comitê de Avaliação de Obras com Indícios de Irregularidades). Na condição de INSTRUMENTO DE ANÁLISE CRÍTICA dos elementos econômicos básicos, são relevantes as análises empreendidas sobre as projeções de um conjunto de relevantes variáveis macroeconômicas (PIB, taxa de câmbio, taxa de juros, índices de inflação, etc.), os delineamentos promovidos com relação às metas fiscais e níveis de superávit primário (em confronto com os parâmetros fixados pela LDO), as apreciações sobre as estimativas de receita contidas na proposta do Poder Executivo, as avaliações sobre o montante e encargos da dívida pública (sobretudo no que se refere à dívida mobiliária), bem como as apreciações sobre as despesas (inclusive sobre certos agregados).

Como INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DE DOTAÇÕES E FONTES, 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). Quanto ao papel de INSTRUMENTO DE DELIMITAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS RELATORIAS, este 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 as hipóteses de formulação de emendas de relator.

Determinantes e fundamentos das emendas ao Orçamento

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 a cooperação entre ambos para que o primeiro não decida sem levar em conta as possibilidades 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 destas.

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

Por essas razões a apresentação de emendas ao PLO é atividade que se reveste da maior legitimidade, inserindo-se no contexto dos papéis típicos do Legislativo e influenciada pelas singularidades dos modos de atuação desta Instituição. Embora a atividade seja por vezes contestada quanto à sua racionalidade, deve ser considerado que a atuação das instituições legislativas se fundam num tipo de racionalidade diferente da que preside as decisões das entidades técnicas (as primeiras se fundam mais na racionalidade substancial, preocupada com soluções satisfatórias para um público mais amplo, enquanto que as últimas são orientadas pela racionalidade objetiva, mais preocupada com resultados ótimos). Ademais, sendo os processos decisórios mais abertos no âmbito dos órgãos do Parlamento, estes tendem a ser mais demorados mas têm como contrapartida o fato de propiciarem decisões mais ajustadas aos interesses das maioria. É por essa razão que a atuação do Legislativo nos processos de alocação de recursos propicia não apenas a democratização do acesso às oportunidades, mas, também, uma fecunda oportunidade para a correção de erros e omissões (ao envolver número mais amplo de agentes interessados na detecção de falhas) e pela interação do processo (envolvendo membros do Executivo e do Legislativo) ensejar a combinação dos dois modelos de racionalidade (substancial e objetiva) e propiciar decisões melhores e mais facilmente implementáveis.

Modalidades de emendas ao PLO, tipos de autoria e limites quantitativos

Embora as demais matérias orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes, créditos adicionais) também sejam passíveis de emendas, o projeto de lei orçamentária anual (PLO) é o que envolve maior variedade de autores e tipos de emendas. Segundo as normas atuais, as emendas ao PLO são de quatro tipos, quais sejam: “Emenda à Receita”, “Emenda à Despesa”, “Emenda ao Texto” e “Emenda de Cancelamento”⁴. No que se refere à autoria, as emendas são “individuais” e “coletivas”, sendo estas últimas de três espécies: de Comissão Permanente, de Bancada Estadual e de Bancada Regional.

De acordo com a Resolução nº 1/01-CN, os parlamentares podem apresentar até 20 emendas, respeitado um determinado limite financeiro (no último ano, R\$ 2 milhões por mandato parlamentar); as bancadas estaduais até 15 emendas (exceto aquelas com mais de onze parlamentares, que adicionam uma emenda para cada grupo de 10 parlamentares); as comissões permanentes, até 5 emendas por comissão; e as bancadas regionais, até 2 emendas por bancada. O tipo da autoria implica que a emenda se revista de determinadas singularidades. Segundo o art. 25 da Resolução supra, as emendas de comissão permanente devem ser afetas às matérias de sua

competência regimental, terem caráter institucional ou nacional e serem acompanhadas da respectiva ata deliberativa; as emendas de bancada regional devem ser do interesse da respectiva região macroeconômica e aprovadas pela maioria absoluta dos deputados e senadores da região (sendo cada Estado representado por no mínimo 20% de sua bancada), e as emendas de bancada estadual devem ser sobre matéria de interesse do estado e instruídas de ata assinada por no mínimo 2/3 dos Deputados e 2/3 dos Senadores do Estado.

Tais emendas são apresentadas com o apoio de um sofisticado instrumental de processamento de dados (operado por meio das redes de informática da Câmara e Senado, ou de microcomputadores isolados), no qual se prima pela simplicidade na forma de operar, pela liberdade de iniciativa dos parlamentares e pela confiabilidade e segurança do processo. O sistema é essencialmente conversacional (com “interfaces” amigáveis) e organizado de modo a requerer mais escolhas lógicas/objetivas do que digitação. Além dessas facilidades, as Assessorias Técnicas do Legislativo (COFF/CD e CONOR/SF) organizam seminários para sanar as dúvidas dos assessores dos Parlamentares, Bancadas e Comissões e organizam um sistema de plantão para atendimento aos usuários e interessados nessa atividade.

Processo de apreciação do PLO e das emendas

Encerrada a etapa de apresentação de emendas, que se materializa, ao término do prazo, pela entrega dos disquetes à Secretaria da Comissão Mista de Orçamento e publicação das emendas em “Avulsos”, inicia-se a etapa de apreciação do PLO e emendas. Esta se inicia pela apreciação dos relatórios setoriais pelo Plenário da Comissão Mista, prossegue com a revisão da sistematização dos relatórios setoriais elaborada pelo Relator-Geral e finda no Plenário do Congresso Nacional. Em cada um destes níveis, são cumpridas as etapas de apresentação de relatórios, discussão da matéria, apresentação de destaques e decisão (votação).

A apreciação pelos Relatores Setoriais tem a finalidade de possibilitar a análise mais aprofundada das matérias, ao restringi-la a um determinado contexto setorial. Para tanto o projeto oriundo do Poder Executivo é desdobrado em dez partes, cada uma destas abrangendo a programação das unidades orçamentárias relacionadas a uma determinada área temática (nos últimos anos tais áreas têm sido: *I – Poderes do Estado e Representação; II – Justiça e Defesa; III – Fazenda e Desenvolvimento; IV – Agricultura e Desenvolvimento Agrário; V – Transportes, Comunicações e Minas e Energia; VI – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo; VII – Saúde; VIII – Previdência e Assistência Social; IX – Integração Nacional e Meio Ambiente; e X – Planejamento e Desenvolvimento Urbano*). As emendas são organizadas também em conjuntos distintos, segundo a sua vinculação às unidades orçamentárias abrangidas pela área temática a fim de que a sua apreciação seja realizada de forma integrada.

As assessorias especializadas – COFF/CD e CONOR/SF – são mobilizadas para assessorar as relatorias e articular-se com os órgãos de apoio do Congresso Nacional – PRODASEN, CENIN e Secretaria da Comissão Mista – e com as estruturas técnicas do Poder Executivo – SOF, STN e outros – para a obtenção de informações adicionais. Na prática são essas assessorias que se encarregam de planejar e executar as tarefas essenciais à estruturação de relatórios, à produção de demonstrativos, ao desenvolvimento de sistemas, à articulação de conceitos e taxionomias, e à estruturação de fundamentações técnicas. Com relação a este último aspecto, a ação das assessorias propicia aprofundadas avaliações sobre o PLO e emendas a este apresentadas. Tais avaliações se referem à adequação dos níveis de detalhamento dos programas de trabalho (inclusive aos elementos estruturadores do PPA e da LDO), à consistência geral das estruturas de receita e despesa do PLO, à determinação de erros e inadequações, e à distinção entre o orçamento formal (valores nominais) e o orçamento real (valores efetivamente programáveis) da administração pública federal. Estas abrangem, igualmente, apreciações sobre a evolução das principais categorias da receita e da despesa e sobre a consistência das previsões de receitas e de determinados gastos (juros, transferências, etc.) pelos órgãos do Executivo.

Quanto às emendas, são avaliadas em relação 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 1/01-CN. Por outro lado, as alocações realizadas pelo Poder Executivo são reavaliadas no sentido de definir recursos realocáveis (mediante cancelamentos totais ou parciais), os quais são transferidos, juntamente com recursos disponibilizados pelo Relator-Geral, para um banco de fontes. São esses recursos que fundamentam os acolhimentos (parciais ou totais) às emendas, no momento em que cada uma destas é objeto de um parecer (lançado com o concurso de sistema informatizado). Tais pareceres se enquadram, normalmente, em seis categorias básicas: aprovada, aprovada parcialmente, rejeitada, prejudicada, retirada e em análise. As situações que não possam ser equacionadas através das emendas podem dar causa a emendas de Relator, restritas pelas normas da CMO (Resolução nº 1/01-CN) a limitadas circunstâncias.

A atuação dos Lobbies, a rigidez orçamentária e os poderes das relatorias

É nestas duas etapas, apreciação do PLO pelas relatorias setoriais e pela relatoria-geral, que ocorre a atuação mais intensa dos lobbies, ou seja, a ação dos grupos de interesse – públicos e privados – junto aos relatores, no sentido de que estes façam alocações adicionais em favor de empreendimentos de seu interesse e/ou (o que é mais freqüente) evitar que alocações contidas na proposta oriunda do Poder Executivo sejam suprimidas ou reduzidas. Nos últimos anos, em razão da limitada disponibilidade de recursos programáveis no orçamento, tem se ampliado, em muito, a atuação dos dirigentes de órgãos públicos (Ministros e titulares de entidades) junto aos relatores no sentido de que estes recomponham os cortes feitos em suas propostas originais pelo órgão central do sistema de orçamento do Poder Executivo. Embora tais pleitos, com freqüência, sejam pertinentes, impõem pressões insuportáveis sobre os relatores pela necessidade de conciliar as demandas por novos atendimentos (propostos pelas bancadas e comissões) com as relativas a programas de evidente interesse da sociedade e já em andamento.

As dificuldades para a atuação das relatorias ficam bem evidentes quando se avalia a parte efetivamente programável, isto é, quando se exclui do total do Orçamento as parcelas que não representam receitas/despesas em sentido estrito (rolagem da dívida, transferências relativas à repartição de receitas tributárias, etc.), aquelas que representam compromissos contínuos no tempo e inquestionáveis (salários de servidores, benefícios de inativos e pensionistas, juros e encargos da dívida, despesas de funcionamento das repartições – energia, higiene, etc. – e serviços de caráter continuado como saúde, segurança, educação, etc.), e inversões financeiras feitas com base em operações especiais (financiamento das safras, estoques reguladores, operações relativas à negociação da dívida dos Estados e Municípios, etc.). No caso do PLO 2001 esse quadro era o seguinte: Total do Orçamento: R\$ 938,1 bilhões, dos quais R\$ 539,5 bilhões relativos à rolagem da dívida e R\$ 35,7 bilhões a transferências relativas à repartição de receitas. Deduzidas essas parcelas o Orçamento se reduz para R\$ 362,9 bilhões. Destes, R\$ 59,7 bilhões são relativos ao pagamento de pessoal, R\$ 67,8 bilhões ao pagamento de juros e encargos da dívida, e R\$ 71,1 bilhões ao pagamento de aposentadorias (MPAS). Deduzidas tais parcelas o Orçamento cai para R\$ 164,3 bilhões, dos quais R\$ 18 bilhões alocados ao SUS, R\$ 9,1 bilhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador, R\$ 6,0 bilhões destinados à manutenção do ensino superior, R\$ 7 bilhões relativos a investimentos em segurança e cerca de R\$ 14,0 bilhões relativos às despesas de funcionamento das repartições. Deduzidas essas parcelas chegamos a um orçamento de R\$ 110,2 bilhões. Desse total é preciso abater ainda R\$ 6,7 bilhões de pagamentos de royalties pela exploração de água e petróleo e compensações às isenções de ICMS, e R\$ 54,5 bilhões de amortizações da dívida (dos quais cerca de R\$ 10 bilhões relativos a pagamentos feitos no exercício por Estados e Municípios em razão da renegociação de suas

dívidas). Após essas deduções chegamos ao *Orçamento “teoricamente programável” de R\$ 49 bilhões*, do qual é necessário excluir ainda as parcelas relativas a obras contratadas e em andamento (estradas, açudes, prédios, etc.), os compromissos internacionais (participações em entes externos) e os recursos vinculados a fundos e entidades. Tais números são compatíveis com os da apuração das necessidades de financiamento do governo central para 2001, cuja tabela demonstrativa (p. 63 da Mensagem 790, de 2000 – CN) indica que dos R\$ 268,9 bilhões de “Receitas Não Financeiras” apenas R\$ 50,5 bilhões se destinam a “Despesas Discricionárias”, ou seja, às despesas programáveis, ressalvado se acharem abrangidos nesse montante os investimentos nas obras em andamento.

Porém, além das restrições derivadas das normas de auto-limitação, apontadas ao longo desta abordagem, e das impostas pelo vulto das despesas “não-discricionárias” (aqueles que ocorrem independentemente de programação, por se referirem a contratos assumidos pelo Estado), acima descritas, a atuação do Poder Legislativo sobre o PLO é limitada pelas normas de gestão fiscal impostas pela Lei Complementar nº 101 (LRF), de 4/5/2000, sobretudo as que limitam as renúncias de receitas, os gastos com pessoal, as transferências voluntárias e o endividamento no setor público, bem como pelas metas de superávit primário fixadas pela LDO do exercício. O vulto das despesas não-discricionária se acha indicado no parágrafo precedente, as restrições da LRF ao endividamento conjugadas com a norma do art. 167, III da Constituição limitam gastos por meio desta fonte e as metas de superávit primário (fixadas nos últimos anos em cerca de 2% do PIB) indisponibilizam cerca de R\$ 28 bilhões das receitas não-financeiras. Outro fator de limitação tem sido a estratégia do Poder Executivo de valer-se de normas de auto-limitação adotadas pelo Congresso Nacional para ampliar a flexibilidade de determinados órgãos no detalhamento posterior da programação. Isso vem ocorrendo, em particular, pela ampliação dos programas parcialmente financiados com recursos do BID e BIRD, em que tais recursos, assim como as contrapartidas nacionais – usualmente associados a um projeto genérico --, têm sido protegidos de cortes e remanejamentos por normas contidas nos pareceres preliminares.

No que se refere à distribuição de poderes na apreciação do PLO, as evidências são de que os múltiplos ciclos de decisão atuais – alocações pelas relatorias setoriais, sua revisão pelo Plenário da CMO, realocações pelo Relator-Geral e nova revisão pelo Plenário da CMO – se prestam mais a disfarçar o poder concentrado no Relator-Geral e a capacidade de manobra das Bancadas mais articuladas na busca de recursos adicionais do que à melhor qualidade do processo decisório.⁵ Isso fica evidente quando se analisam as alocações feitas no Orçamento de 2002. Neste, dos R\$ 13,8 bilhões acrescidos pelo Parlamento à proposta do Executivo, R\$ 5,2 bilhões o foram pelos Relatores Setoriais e R\$ 8,6 bilhões pelo Relator-Geral. Porém, se incluídos também os remanejamentos, as alocações feitas pelo Relator-Geral sobem para R\$ 16 bilhões, isto é, R\$ 2,1 bilhões de acréscimos às alocações feitas pelos Relatores Setoriais e R\$ 13,9 bilhões de novas alocações feitas por emendas do Relator-Geral. É verdade que R\$ 8,9 bilhões desse montante se destinaram a ajustar dotações (FPE, FPM, reserva, etc.) às revisões de receita, a cumprir vinculações e a prover dotações adicionais para pessoal (para encerrar as greves das universidades, Funasa, INSS) e para a elevação do salário-mínimo, porém, mesmo assim, foi ainda bastante expressiva a ação alocativa do Relator-Geral (cerca de R\$ 4,4 bilhões), embora um pouco menor do que as feitas em 2000 e 2001. Embora reconheçamos que a atuação dos Comitês contribui para a melhoria do processo, entendemos que este ganharia em transparência, racionalidade e efetividade – sem prejudicar a natureza política do processo – se organizado sob a forma de ciclo único operado com o concurso de um colegiado de relatores. Em termos mais objetivos, nossa percepção é de que embora se tenha avançado bastante na definição de normas que limitam os poderes do Relator-Geral, na prática este continua a deter muito poder pelo fato de que isso interessa aos principais atores do processo.

6. O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO PLO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

No caso brasileiro, os principais momentos do processo de negociação do Orçamento da administração federal (compreendendo a programação de todos os Poderes) ocorre durante o processo de apreciação e aprovação da LDO respectiva. Como já salientamos, em razão de ainda não ter sido produzida a lei complementar prevista na Constituição para regular a elaboração e execução das leis orçamentárias, a LDO vem tendo o seu papel ampliado de modo a incluir também normas complementares às estabelecidas na Lei nº 4.320, de 1964, por se acharem parte destas inadequadas ao modelo orçamentário instituído pela Constituição de 1988.

A análise dos processos relativos à geração das LDOs no período 1990 a 2002 coloca em evidência um intrincado processo de negociação – com avanços e retrocessos – em torno de dois grupos de interesses em conflito. O do Poder Executivo, de assegurar o máximo de flexibilidade na realização das alocações específicas de recursos – definir onde e quando fazer as obras ou prestar os serviços –, a maior autonomia possível na previsão de receitas e o mínimo de exigências em termos de prestação de contas. O do Poder Legislativo, de assegurar o maior número possível de alocações específicas (reduzindo a autonomia da burocracia), o emprego de níveis apropriados de detalhamento de cada alocação, o acatamento às suas deliberações (efetiva implementação), a obtenção de informações detalhadas sobre as bases da proposta do Executivo e o acesso a prestações de contas tanto mais detalhadas e freqüentes quanto possível.

Nesse confronto de interesses o Legislativo vem obtendo importantes avanços em parte dos seus interesses, sobretudo no que se refere às informações complementares que devem acompanhar as propostas do Executivo, aos níveis de detalhamento das programações (a cada ano mais informações têm sido disponibilizadas em relação a cada obra ou ação) e ao acesso a informações relativas à execução orçamentária (que nos últimos anos incluem o detalhamento da execução dos convênios), embora algumas destas só obtidas por intermédio de trabalhosas e demoradas operações. Por outro lado, o Executivo tem conseguido neutralizar as iniciativas do Parlamento no sentido de tornar mandatória a execução das programações incluídas no PLO por intermédio de emendas, em restringir os níveis de flexibilidade do Congresso Nacional para reestimar receitas e em preservar determinados projetos detalhamento por meio de emendas, sobretudo os que recebem aportes de recursos externos, os relativos aos programas de duração continuada com atendimentos guiados por coeficientes (alimentação escolar, ações de saúde e apoio ao fortalecimento do magistério) e os de inversões financeiras. Além disso, alterou, unilateralmente, a forma de apresentação e detalhamento do Orçamento, com profunda mudança nas categorias de explicitação da despesa, inviabilizando comparações com as séries históricas.

Nesses processos de negociação – que se estendem depois para o processo de apreciação do PLO – o Poder Executivo mobiliza as suas lideranças no Congresso Nacional e atua sobre membros focais da CMO (aqueles cujas opiniões são mais ouvidas) no sentido de defender suas propostas e interesses. Mobiliza também Ministros e dirigentes de órgãos importantes para que atuem sobre os parlamentares no sentido de convencê-los da importância de suas teses. Como moeda de troca são utilizados, além de apelos fundados nas atenções prestadas no passado (liberações, nomeações, acesso a informações, etc.), as insinuações de facilidades nas liberações futuras (de interesse do abordado) e argumentos sobre a improdutividade de colocar-se contra os interesses da Administração já que esta vetará a matéria se aprovada no Parlamento.

Como norma básica de conduta, seja nas negociações relativas às LDOs, seja nas relativas ao PLO, se tem buscado o acordo entre as prioridades do Executivo – que com freqüência tentam reverter decisões já tomadas em anos anteriores (como as exigências de informações complementares, os limites mínimos de aplicações em determinados programas sociais e as restrições à execução antecipada) – e as do Legislativo (quase sempre sustentadas pelas oposições) – centradas no aumento da transparência dos processos, no condicionamento de níveis maiores de flexibilidade para ajustes no Orçamento à preferência para execução das

programações derivadas de emendas – levando as negociações à exaustão e até onde o permitam os prazos fixados pelos cronogramas de apreciação dessas proposições. Resolvidos os maiores impasses, são feitos acordos para a decisão das pendências pelo voto, restando ao Poder Executivo a alternativa de vetar o que julgar interessante ou contingenciar dotações. Tal contingenciamento – dependendo do que estabeleça a LDO do exercício – pode se dar de duas formas: DISSIMULADA, pelo simples adiamento das liberações financeiras que viabilizam o gasto; OSTENSIVA, pela sua explicitação em ato administrativo, tendo por fundamento a necessidade de dar cumprimento aos imperativos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, achamos que 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.

A nossa visão é de que o peso e a densidade da atuação do Parlamento nesse processo tem adquirido crescente legitimidade pelo seu caráter institucional. Embora as referências mais usuais à participação do Legislativo no processo orçamentário se refiram às emendas dos parlamentares, essa faceta da intervenção têm assumido limitada importância no âmbito da Instituição. Na realidade, as linhas mais significativas de suas intervenções sobre o orçamento são institucionais, quais sejam: na correção de erros e omissões; no atendimento a necessidades setoriais e estaduais; e na garantia de que os grandes projetos só sejam iniciados depois de debatidos e de comprovados seu mérito e consistência de suas fontes de recursos. Quanto ao primeiro aspecto, são ilustrativas as intervenções no sentido de sanar a omissão de unidades orçamentárias, de corrigir erros de enquadramento em estruturas programáticas, de ajustar os gastos com irrigação ao que fixa o ADCT e de definir valores ao que manda a lei. Quanto à preocupação com as necessidades regionais e setoriais, acham-se evidenciadas pela precedência dada a tais alocações (que absorvem cerca de 3/4 dos recursos alocados pelo Legislativo). Com relação ao último aspecto – amplo debate sobre os grandes projetos – são ilustrativas as decisões do Legislativo em relação aos projetos de transposição das águas do São Francisco, do SIVAM, da ferrovia Norte-Sul, e de obras com indícios de irregularidade.

7. O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A questão do acompanhamento da execução orçamentária é matéria que tem suscitado freqüentes manifestações dos parlamentares dos diferentes partidos. Tida como uma das mais importantes responsabilidade dos parlamentos, seja pela sua importância para a avaliação do desempenho do Governo na implementação das políticas públicas, seja para fins de alimentação do processo de planejamento, seja para fins de controle, o acompanhamento da execução orçamentária e a avaliação dos resultados na execução dos programas é uma preocupação claramente enunciada na Constituição e nas leis brasileiras.

As normas dos arts. 70 e 71 da Constituição enunciam as bases dos controles externo (a cargo do Poder Legislativo) e interno (a cargo de cada órgão público que arrecade receitas e/ou realize despesas); o art. 72, articula os fundamentos para que a comissão mista permanente atue no acompanhamento da execução da despesa; e o art. 74, delinea as responsabilidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em manter, de forma integrada, sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas do PPA, de avaliar a execução dos programas de governo, e de avaliar a execução do orçamento, inclusive para os fins de apoiar os processos de controle externo na realização de sua missão institucional. Adicionalmente, o art. 166, § 1º, II, estabelece que cabe à comissão mista permanente “exercer o acompanhamento e a

fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas." No plano legal, além da Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece uma série de disposições com relação ao exercício dos controles interno e externo, a LRF e as LDOs definem e articulam uma série de normas sobre o acompanhamento da execução orçamentária e sobre a prestação de contas na perspectiva da gestão fiscal do Governo.

Em razão dessas normas, o Poder Legislativo passou a dispor, para o exercício de suas atribuições no campo do controle, além dos balanços anuais (regulados pela Lei nº 4.320, pelo Código de Contabilidade Pública e por normas técnicas) e dos relatórios resumidos da execução orçamentária (exigidos pelo art. 165, § 3º da Constituição), do seguinte instrumental:

- a) pleno acesso, com fundamento no art. 76 da LDO, ao Sistema Integrado de Administração Financeira e Orçamentária –SIAFI (no qual são registradas todos os atos de execução orçamentária e financeira da administração direta, das autarquias, das fundações e dos fundos federais); ao Sistemas Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR, ao Sistema de Análise Gerencial da Arrecadação – ANGELA; ao Sistema de Administração de Serviços Gerais – SIASG, e a outros sistemas;
- b) relatórios periódicos da execução orçamentária e financeira da receita e da despesa, elaborados e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional;
- c) relatórios periódicos de gestão fiscal, produzidos em consonância com as normas da LRF e parâmetros complementares definidos no art. 73 da LDO (Lei nº 10.266);
- d) relatórios de auditorias especiais por grupos técnicos do Tribunal de Contas da União, com base em pedidos singulares (fundados, por exemplo, no art. 24, X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) ou de propostas de fiscalização e controle – PFCs (fundadas, por exemplo, arts. 60 e 61 do RI/CD) que tenham sido aprovados por Comissão Permanente de uma das Casas do Congresso Nacional;
- e) a ativação de Comissão Parlamentar de Inquérito, para investigar fato relevante no campo das receitas e/ou despesas públicas.

Com base nos elementos propiciados por esses meios os órgãos de assessoramento das Casas do Congresso Nacional sistematizam as informações de modo a atender às demandas usuais dos parlamentares e comissões, bem como elaboram estudos e avaliações em atenção a solicitações específicas. Dentre os trabalhos rotineiros merecem destaque: a) a alimentação do sistema de acompanhamento da execução orçamentária, que particulariza a execução (a partir de 1998) orçamentária por subtítulo e emendas, permitindo aos autores acompanhar o andamento da execução nas proposições de sua autoria, bem como facilita a rápida consulta aos níveis de execução de um órgão, função, programa, unidade orçamentária ou projeto; b) o sistema de acompanhamento da execução de convênios (as transferências voluntárias a Estados e Municípios requerem tal instrumento); c) o subsistema de acompanhamento de subtítulos com pendências por irregularidades; d) o subsistema de acompanhamento da execução dos “restos a pagar”; e) o boletim de avaliação da execução consolidada da receita, despesa e disponibilidades do Tesouro, intitulado SINOPSE da Execução Orçamentária.

Não obstante a disponibilidade desse amplo instrumental e o fato de seu uso efetivo (ainda que restrito) representar um grande avanço em termos do controle da sociedade sobre a ação do Estado, cabe observar que os elementos hoje propiciados têm alcance limitado em razão das precárias informações disponíveis – tanto ao nível da programação como da execução – sobre o andamento físico das obras, ações e serviços. Os dados existentes são pouco expressivos para avaliação de resultados, defasadas, pouco articuladas no tempo e de limitada confiabilidade. Porém, como salientamos antes, os quatorze anos da nova ordem constitucional representam um período muito curto na perspectiva da vida das instituições, pelo que não se deve ser muito

crítico em relação ao limitado interesse do Parlamento na avaliação do desempenho dos órgãos públicos, sendo compreensível que este invista primeiro na melhoria dos processos que lhe assegurem participação efetiva nos decisões que conformam as políticas públicas.

Além do mais, o efetivo aprimoramento desses sistemas não depende apenas de ações no âmbito do Poder Legislativo, embora tais sejam fortes indutores dos comportamentos assumidos no contexto do Poder Executivo. Para tanto serão imprescindíveis aprimoramentos no processo de planejamento governamental (talvez completa reinstitucionalização), hoje muito deficiente na sistematização de diagnósticos, pouco criativo na estruturação de processos abrangentes (que incluem todo o setor público e segmentos relevantes do setor privado) e tímido na indicação de prioridades. Além disso, impõe-se um amplo aperfeiçoamento dos sistemas de controle, de modo a superar sua ênfase no formalismo. Os procedimentos de controle, interno e externo, têm recebido duras e merecidas críticas ao longo dos últimos anos. Se estes fossem mais efetivos os eventos – de superfaturamento, abandono de obras e de desvios de recursos – relatados por CPIs e auditorias técnicas jamais teriam ocorrido com a magnitude relatada.

8. PROBLEMAS A SUPERAR NA EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIA

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, 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 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 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), revestir-lo de expressividade (pela apropriada quantificação dos resultados pretendidos), torná-lo setorializado (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).

A fragilidade do planejamento governamental – cujos principais problemas apontamos – é outro problema a superar. Tanto a formulação quanto a avaliação de políticas públicas depende da qualidade dos diagnósticos que se realizam sobre a realidade, sendo tais elementos que dão densidade à estrutura básica de prioridades e programas de intervenção com vistas à construção do futuro desejado. O orçamento moderno, como se sabe, é instrumento de detalhamento e operacionalização da programação enunciada pelo planejamento. Logo, se este é deficiente, não se pode esperar muito do processo orçamentário. Este poderá até mesmo produzir belas peças de detalhamento programático mas faltar-lhe-á sinergia para produzir os resultados necessários.

Outro problema que dificulta 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 para as 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. O maior evidência desse precário relacionamento é a inexistência, nos últimos dez 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.

Além desses aspectos, são fatores que comprometem a qualidade do processo orçamentário brasileiro: a grande mobilidade das estruturas da administração pública (com freqüentes mudanças); a inespecífica (pouco clara e recorrente) divisão de responsabilidades entre as esferas de governo (dificultando as ações de articulação intergovernamental); a flexibilidade conferida ao Executivo para modificar os projetos orçamentários, a ineficácia do plano plurianual como ordenador da programação, a subutilização da lei de diretrizes orçamentárias como instrumento de formulação de políticas públicas, as impropriedades do orçamento de investimento das estatais, as interpretações permissivas das normas legais e regimentais, a assistematicidade do funcionamento da CMO (comissão mista permanente de orçamento), que embora “permanente” na denominação não possui estrutura própria e só opera durante dois ou três períodos em cada ano. Além disso, a proibição da reeleição dos presidentes das comissões permanentes – contida nos Regimentos Internos por influência da norma constitucional que o proíbe em relação às Mesas da Câmara e Senado – prejudica a participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas por inibir o surgimento de especialistas setoriais. Para a análise mais aprofundada desses problemas e de algumas alternativas para sua solução sugerimos a leitura dos artigos *“Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Soluções”* e *“A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo”*, publicados na Revista de Informação Legislativa nºs 126 (abr/jun 95) e 138 (abr/jun 98) editada pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

Finalmente, cumpre rever, criticamente, as medidas de auto-limitação adotadas com o propósito de combater o excesso de liberalidade ocorrido no estágio inicial da retomada das prerrogativas (1990 a 1993), quando chegaram a ser feitas mais de 100.000 emendas ao PLO. Embora tais limitações tenham sido acertadas para a ocasião, incluíram medidas cujos efeitos comprometem a qualidade da atuação do Legislativo no processo orçamentário. Dentre tais cumpre destacar: a) as normas que limitam as emendas dos parlamentares ao simples detalhamento de programas, restringindo suas oportunidades para participar da formulação de políticas públicas de interesse nacional, regional ou setorial; b) as que fracionam as relatorias em vários níveis, gerando grande volume de “papelório”, reduzindo a transparência do processo e ampliando o conflito entre os que disputam recursos; c) o direcionamento das emendas coletivas para o PLO em vez de privilegiar os projetos relativos ao PPA e à LDO com emendas de autoria tão qualificada; d) o caráter genérico das normas relativas à regionalização das aplicações.

Embora sejam inegáveis os ganhos já obtidos pela sociedade com a maior participação do Poder Legislativo no campo das políticas públicas e, em particular, na melhoria da qualidade das decisões no processo orçamentário, como ficou evidenciado há ainda um longo e tortuoso caminho a ser percorrido no sentido de melhorar esse processo no seu contexto mais amplo. Apenas pela superação dos problemas ainda existentes, parte dos quais apontados nesta abordagem, será possível obter maior efetividade nas participações do Poder Legislativo nos processos básicos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido serão imprescindíveis ações concretas na melhoria qualitativa dos processos de planejamento, programação e acompanhamento físico-financeiro da execução dos empreendimentos e de redefinição das responsabilidades específicas de cada esfera de governo.

NOTAS:

¹ Apesar dos problemas ainda existentes e das restrições auto-impostas, a atuação do Legislativo neste campo tem resultado em melhor definição de prioridades (por exemplo, ampliando os gastos com saúde pública e restringindo alocações em obras com irregularidades); em alocações de mais recursos para iniciativas de interesse geral da sociedade (habitação, saneamento e infra-estrutura das cidades); em melhor caracterização do Plano Plurianual (redefinindo sua forma e conteúdo); em melhor apreciação das políticas públicas propostas pelo Poder Executivo (redução dos ganhos dos inativos, privatização dos serviços de saneamento, etc.).

² 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.

³ Na elaboração do parecer preliminar tem sido muito importante o envolvimento dos órgãos de assessoramento -- inclusive por serem estas 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 das atividades, tais como: os que viabilizem o emprego de recursos de informática para o tratamento dos dados e para a 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 impeçam que recursos próprios das entidades sejam alocados fora de seu programa de trabalho.

⁴ Entende-se por “Emenda à Receita” a proposta de alteração do PLO 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 orientada para a modificação nas alocações realizadas em favor de um determinado subprojeto ou subatividade ou para a criação de um novo subprojeto ou subatividade. Entende-se por “Emenda ao Texto” a proposta de alteração em dispositivo do texto da lei (parte inicial do PLO). Entende-se por “Emenda de Cancelamento” a proposta de alteração do PLO que objetive a efetivação de cancelamento total ou parcial em dotação constante da proposta encaminhada pelo Poder Executivo.

⁵ A forma atual de estruturação das relatorias (Relatoria-Geral e Relatorias Setoriais) têm contribuído para tornar as negociações relativas ao PLÔ cada vez mais complexas. Na medida em que as Setoriais não conseguem mobilizar recursos para atender às expectativas dos autores e não contam com orientações apropriadas para a regionalização das alocações, realizam apenas atendimentos parciais e remetem os pleitos como pendências ao Relator-Geral. Além disso, ao utilizarem suas prerrogativas realizam cortes em programas prioritários do Executivo ou atendem pleitos em conflito com os compromissos assumidos pelo Relator-Geral. Isso têm conduzido à descaracterização dos papéis concebidos para as Relatorias Setoriais, que se tornaram organismos obsoletos e disfuncionais, já que: a) ao invés de dividirem os trabalhos a sua ação os torna mais complexos e recorrentes, impondo revisões das decisões através de múltiplas e desgastantes rodadas de negociação (com diferentes interlocutores); b) em vez de agilizar retardam o processo, por avançar apenas superficialmente na decisão das questões mais críticas; c) não aliviam a Relatoria-Geral das tarefas de natureza operacional, por exigir que esta reveja o conjunto das emendas coletivas de cada autor; d) pouco contribuem para a efetiva divisão do poder no âmbito da Comissão Mista, já que o Relator-Geral continua a ser o ator focal do processo; e) reduzem a transparência do processo, por fragmentá-lo em vários ciclos decisórios.