

A APRECIÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PELO LEGISLATIVO – UMA VISÃO TÉCNICA

OSVALDO MALDONADO SANCHES *

1. BASES TEÓRICAS DA ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO NO ORÇAMENTO

Sem maiores digressões históricas, podemos situar na Idade Média as origens do orçamento público como instituto jurídico, onde este surge pela necessidade de se impor limites ao abusivo uso da tributação pelos monarcas. São bastante conhecidas as ações dos barões feudais, já no ano 1215, sobre o Rei João Sem Terra, da Inglaterra, com essa finalidade. Estas evoluíram, nos séculos subsequentes, com o sentido de ampliar o controle dos súditos sobre o Estado, tendo como marco expressivo a célebre “Bill of Rights” (Declaração de Direitos) instituída em 1688. É nesta lei que surge a formulação – *‘todo o subsídio [tributo] será votado anualmente pelo Parlamento’* –, a qual, convertida em princípio, passou a constituir o referencial básico para o controle dos poderes deferidos ao Estado, pelos representantes do povo, nos países organizados sob a forma representativa.

A partir de formas embrionárias de orçamento público, onde a ênfase era no controle da receita, o instituto do orçamento vai evoluindo de modo a abranger também preocupações com a despesa (correta utilização dos recursos havidos através da tributação). Isso ocorre, sobretudo, a partir do Século XIX, quando a França e os EUA refinam seus procedimentos, sistematizando princípios orçamentários e processos técnicos, criando instituições como os Tribunais de Contas e consolidando o princípio da intervenção do Legislativo na formulação, fiscalização e avaliação da execução dos orçamentos.

Na verdade, é só a partir do Século XIX que o princípio do controle da atuação do Estado (a cargo do Poder Executivo) pelos representantes do povo se consolida, 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 estruturação das bases para a edificação dos EUA como uma grande nação. Em ambas vamos encontrar a idéia básica de que sendo os homens livres e iguais, o exercício do poder pelo Estado só se justifica na medida em que este derive da vontade geral da sociedade, expressa pela via direta (através de consultas plebiscitárias) ou indireta (através de representantes investidos de mandato), uma vez que os legítimos detentores do poder decisório são os cidadãos.

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

Apesar de questionada pelos apologistas dos Executivos “fortes”, a participação mais efetiva do Legislativo possui uma série de vantagens do ponto de vista do interesse público, inclusive pela própria natureza dos processos decisórios – abertos e participativos – peculiares aos órgãos legislativos. Embora seja verdade que tais processos tendam a ser mais lentos do que os conduzidos 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, as singularidades desse processo decisório contribuem para evitar 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. EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES DOS PODERES NO CAMPO ORÇAMENTÁRIO

Durante o período do Império, embora o Poder Legislativo detivesse competências constitucionais no processo de definição das receitas e fixação das despesas, a atuação do Parlamento no campo orçamentário era bastante limitada, não só pelas peculiaridades do contexto institucional da época, mas, pelos precários instrumentos de intervenção com que este podia contar. Com a instauração da República e promulgação de uma nova Constituição (1891), é atribuída competência privativa ao Congresso Nacional para orçar a receita e fixar a despesa federal, sem qualquer menção à participação do Executivo no processo orçamentário. Porém, sob a alegação de conflito entre a legislação ordinária e as normas constitucionais este continuou a enviar a sua proposta de Orçamento, elaborada sob a coordenação do Ministério da Fazenda, até que em 1922 o Código de Contabilidade Pública tornou regular a remessa da proposta orçamentária pelo Executivo. Na verdade, dada a inexistência de estruturas técnicas no Parlamento, este não tinha como dar cumprimento a tal incumbência, salvo recorrendo à orientação e ao apoio do gabinete do Ministro da Fazenda.

Pela Constituição de 1934 a competência para a elaboração da proposta orçamentária passou a ser atribuída ao Presidente da República, cabendo ao Legislativo, entretanto, a votação do Orçamento e o julgamento das contas do Presidente. Ressalte-se que tal Lei Maior não define limitações ao exercício do poder de emenda dos parlamentares, ressalvada a observância ao princípio da exclusividade da lei orçamentária, com o propósito de evitar as caudas orçamentárias. Esta Constituição, apesar de sua efêmera duração, representa o início da era de co-participação dos Poderes Executivo e Legislativo na feitura do Orçamento.

Embora a Constituição de 1937 tivesse previsto que a proposta de Orçamento da União, elaborada por órgão técnico vinculado à Presidência da República (DASP) fosse votada pelas Casas do Parlamento, como essas câmaras legislativas nunca chegaram a ser instaladas durante o Estado Novo, nesse período (1937 a 1945) os orçamentos federais foram sempre elaborados e decretados pelo Poder Executivo.

A Constituição de 1946 restaura o regime de co-participação da elaboração do Orçamento, atribuindo ao Executivo a apresentação de proposta, sob a forma de projeto de lei, e ao Legislativo a sua aprovação, facultada aos parlamentares, como na Carta de 1934, a apresentação de emendas. Embora o governo já tivesse se iniciado nos domínios do planejamento governamental, essa Carta não estabelece quaisquer orientações quanto à formulação de planos e programas.

A Constituição de 1967 praticamente retira todas as prerrogativas do Legislativo na feitura do Orçamento, convertendo-o em mero chancelador das propostas do Executivo. Nesta Carta a questão do planejamento não foi tratada especificamente, isso, porém, logo foi

corrigido pela Lei Complementar nº 3, pelo Ato Complementar nº 43 e pela regulamentação da matéria realizada pelo Decreto-lei nº 200, todos de 1967. Porém, também neste instrumental, a ação do Poder Legislativo – embora prevista na Lei Maior e factível no plano teórico – foi essencialmente chancelatória.

Na Constituição de 1988 a questão da divisão dos poderes do Estado mereceu particular atenção dos Constituintes, que se empenharam em restabelecer o equilíbrio entre as instituições tradicionais. Com esse sentido o Poder Legislativo foi investido de uma série de prerrogativas e competências, entre as quais as relativas à efetiva participação no processo de formulação e fiscalização dos planos e orçamentos. Ampliam-se os seus papéis no campo da formulação das políticas públicas e retorna-se ao regime de co-participação no processo orçamentário. Porém, a fim de evitar a repetição de erros do passado, a prerrogativa de apresentação de emendas à lei orçamentária é restabelecida com algumas limitações, sobretudo para evitar que interesses localizados resultassem na desfiguração do orçamento. Outra inovação, no campo da divisão de poderes, é a elevação do Poder Judiciário à condição participe nas grandes decisões orçamentárias, na medida em que o art. 99, § 1º da Lei Maior, o torna parte ativa na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias.

A análise do processo, por sua vez, evidencia que no campo da elaboração do orçamento, as relações entre os Poderes da República obedeceram, nos últimos 100 anos, a três padrões básicos: hegemonia do Poder Executivo, co-participação com conflito e co-participação com cooperação. Embora no período 1891 a 1926 a iniciativa da lei de orçamento fosse competência do Congresso Nacional, nem mesmo nesse período ocorreu a hegemonia do Legislativo, em vista da influência exercida pelo Executivo no processo orçamentário. Nos períodos de 1931 a 1933 (Revolução), 1937 a 1945 (Estado Novo) e de 1964 a 1984 (Regime Militar) o Poder Executivo deteve total hegemonia na formulação do orçamento, com participação meramente homologatória do Parlamento. Nos períodos 1921 a 1926, 1949 a 1950 e 1961 a 1963 e 1986 a 1993, as relações foram de co-participação com conflito. Os demais períodos (1927 a 1930, 1934 a 1936, 1946 a 1960 e de 1994 em diante), o padrão foi de co-participação com cooperação, embora, neste último, os exercícios de 1994 e 1995 tenham sido marcados por vários conflitos. Os anos de 1985 e 1986, por corresponderem ao início da transição democrática e serem afetados pelo desarranjo que se seguiu à morte do Presidente eleito, não se enquadram em quaisquer dessas categorias.

3. O PODER LEGISLATIVO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os processos de planejamento e de elaboração das leis orçamentárias do setor público brasileiro ocorre hoje num contexto bem mais aberto e participativo do que o vigente nos períodos anteriores. A principal determinante dessa nova situação foi a Constituição de 1988, que, ao restaurar as prerrogativas tradicionais do Parlamento, ampliou, em muito, o âmbito de atuação do Legislativo no campo das políticas públicas.¹ A partir de 1988 o Poder Legislativo deixa de ser um mero espectador nos processos relativos às políticas públicas, passando a intervir, de fato, nos respectivos processos decisórios.

Um dos instrumentos básicos para a sistematização das políticas públicas é o processo de planejamento, na acepção do *conjunto de ações estabelecidas com vistas a ampliar o conhecimento sobre a realidade presente – inclusive quanto aos recursos efetivamente disponíveis e/ou mobilizáveis --, a delinear o futuro desejado (e factível) e a articular as providências que permitam passar da situação presente para a desejada*. Nesse particular a nova Constituição assegurou relevantes participações ao Legislativo, seja através da apreciação e aprovação dos planos plurianuais (PPAs), da apreciação dos planos e

programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição – chamados “planos parciais” (PPPs) –, e da fixação de metas através das leis de diretrizes orçamentárias (LDOs).

O processo de alocação de recursos constitui outro dos instrumentos básicos de formulação e implementação de políticas públicas, visto que sem esta contraparte o planejamento assume um caráter meramente ficcional. A alocação de recursos, nesta acepção, deve ser entendida não como uma atividade formal, mas como o exercício da capacidade de estabelecer decisões que viabilizem a prestação de serviços, a ampliação dos níveis de atendimento a certas clientelas, a realização de ações para a solução de problemas, imediatos ou futuros, com grande efetividade na produção de resultados e na aplicação dos recursos públicos. Neste campo também os Constituintes foram zelosos, restabelecendo as prerrogativas tradicionais do Legislativo.

Com relação a esses dois importantes instrumentos de formulação de políticas públicas – planejamento e orçamento – as maiores inovações da Constituição foram a lei de diretrizes orçamentárias, o caráter estruturado dado à lei orçamentária anual (LOA) – desdobrada nos orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social –, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) – formalmente denominada “Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização” – e as normas básicas para a elaboração e modificação dos orçamentos. São esses institutos que, em seu conjunto, propiciaram um grande avanço no sentido de assegurar ao Poder Legislativo uma participação relevante no processo de formulação e implementação de políticas públicas e, por conseqüência, de atuar no sentido de evitar grandes erros de alocação, freqüentes nas estruturas decisórias centralizadas.

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

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

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

4. NORMAS DELIMITADORAS DA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO CAMPO ORÇAMENTÁRIO E SUAS PRINCIPAIS VIOLAÇÕES

4.1. Normas Delimitadoras da Atuação do Poder Legislativo

Como vimos, a Constituição de 1988 restaurou a participação do Poder Legislativo na apreciação de planos e de matérias orçamentárias, dentro da perspectiva de ação planejada do setor público definida pelos Constituintes. Segundo os princípios, disposições e demais

evidências contidas na Lei Maior, é evidente que os seus autores quiseram, de fato, que a lei orçamentária -- com seu caráter periódico, abrangente e de múltiplos efeitos -- integrasse o instrumental articulado de planejamento governamental, constituído por intermédio de um conjunto de normas sobrepostas e encadeadas. Note-se que, segundo a Carta de 1988 (art. 166, § 4º), o PPA tem caráter superordenador em relação à LDO e à LOA, e que a LDO (art. 166, § 3º) possui caráter superordenador em relação à LOA.

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 também a existência de planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 164, § 4º), remetendo à lei complementar a normatização dos processos relativos a cada um dos instrumentos então criados. Cabe a essa lei estabelecer limites mais precisos entre o PPA, a LDO e a LOA, bem como: definir as categorias programáticas de interligação entre estes (indicando se esta deve dar-se ao nível de programa, subprograma ou de algum outro); enunciar a estrutura básica do PPA; dispor sobre a sua atualização; indicar o processo de compatibilização dos planos parciais com o PPA; e conceituar as expressões contidas no texto constitucional (projetos prioritários, diretrizes, metas, programas de duração continuada). Infelizmente essa lei ainda não foi produzida, impondo a que a elaboração das leis orçamentárias sejam regidas pelas LDOs – que passaram a incluir conteúdos peculiares à lei complementar – e pela Lei nº 4.320/64, ainda atual em muitos dos seus conceitos e procedimentos, mas com deficiências em relação aos novos instrumentos.

Além do arcabouço estruturado pelas normas constitucionais relativas ao PPA e à LDO, das disposições dessas leis sobre a organização da receita e da despesa pública e da Lei nº 4.320/64 (que define a estrutura e os conceitos básicos do orçamento), a apreciação dos projetos de lei sobre matéria orçamentária pelo Legislativo, principalmente do projeto de lei orçamentária anual (PLO), se acham regulados pelos seguintes instrumentos: a) Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional (que normatiza o funcionamento da CMO e disciplina a tramitação de projetos sobre matéria orçamentária); b) parecer preliminar (que disciplina a formalização de emendas e de atuação das relatorias); e c) normas técnicas para a apresentação de emendas (que orientam a formulação destas proposições).

Portanto, no plano federal, a elaboração, apreciação, execução e avaliação dos orçamentos públicos é regulada pelos arts. 70 a 72, 165 a 169 e 195 da Constituição Federal e arts. 34 a 42, 60 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pela lei do plano plurianual aprovada para cada quadriênio (atualmente a Lei nº 9.276, de 09/05/96), pela lei de diretrizes orçamentárias aprovada para cada exercício (atualmente a Lei nº 10.266, de 25/07/01), pela Lei nº 4.320/64 – que recepcionada pelo texto constitucional vem suprindo a inexistência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º da Constituição –, por algumas disposições do Decreto-lei nº 200/69, pela Resolução nº 1/01 do Congresso Nacional, pelas normas técnicas fixadas pelo Executivo e pelo parecer preliminar do ano.

4.2. Normas Restritivas à Atuação do Poder Legislativo e seus Fundamentos

Uma parte significativa dessas normas têm por escopo instituir deveres para o Poder Executivo e criar restrições às intervenções do Poder Legislativo, através de emendas, na definição das prioridades, programas e conteúdos dos orçamentos da União. No que se refere às LDOs e Resoluções do Congresso Nacional, as suas normas restritivas derivam, de um lado, do esforço do Legislativo em melhorar a sua imagem perante a população e, de outro, das pressões do Executivo no sentido de manter suas propostas tão inalteradas quanto possível. No que tange às normas constitucionais de caráter restritivo, o seu fundamento foi o desejo dos Constituintes, ao restaurar as prerrogativas do Legislativo, de que estas fossem

exercidas sob a ética da responsabilidade, evitando os erros e abusos do passado. Dentre as restrições com esse propósito cabe apontar: a) a subordinação da programação da LOA às definições do PPA e LDO; b) as vinculações de receitas e os parâmetros fixados para os gastos com seguridade, educação e irrigação; c) a proibição de normas alheias à previsão da receita e à fixação da despesa no texto da LOA; d) os limites e condições para a realização de operações de crédito, criação de vinculações e movimentação de recursos; e) a proibição do início de investimentos não previstos PPA.

No que tange às normas que restringem as emendas ao projeto de lei orçamentária, estas são constitucionais (art. 166, § 3º), legais (art. 33 da Lei nº 4.320/64) e regimentais (Resolução nº 2/95-CN). Segundo as primeiras, as emendas ao orçamento – sejam elas individuais ou coletivas – só podem ser aprovadas caso: “I) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados ...; III) sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com dispositivos do texto da lei.” Na Lei nº 4.320/64, as limitações se acham definidas no seu art. 33, que estabelece: “Art. 33 Não se admitirão emendas ao projeto de lei do orçamento que visem a: a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta; b) conceder dotação para início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; d) conceder dotação superior aos quantitativos fixados em Resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções”. Tais restrições legais são complementadas por várias normas fixadas pela LDO do exercício, como, por exemplo, as que limitam os investimentos na construção de rodovias, as que restringem investimentos de cunho administrativo e as que dão caráter excepcional aos auxílios e subvenções. No que tange à Resolução nº 1/01 - CN, as restrições se acham previstas em várias normas, sendo algumas destas de caráter genérico (susceptíveis de diversas interpretações) – como as que dispõem sobre os papéis do Relator-Geral – e outras específico (objetivas e precisas), como as que definem os tipos de autoria e o número de emendas por autor.

4.3. Principais Violações às Normas Delimitadoras da Atuação

Infelizmente, vários desses dispositivos têm sido interpretados “de maneira criativa”, como forma de ampliar os níveis de flexibilidade dos atores do processo, resultando, numa série de violações às leis vigentes. Essa criatividade se inicia no plano constitucional, onde a clara restrição “admitidos apenas os [recursos] provenientes de anulação de despesa”, contida no art. 166, § 3º, inciso II, tem sido burlada com o entendimento de que as receitas previstas pelo Poder Executivo podem ser reavaliadas pelo Poder Legislativo a título de “correção de erros ou omissões”, sendo tais recursos, a seguir, utilizados para a aprovação de emendas. Tal interpretação contraria a lógica dos textos constitucionais, onde, por definição, não existem dispositivos inócuos ou supérfluos. Se a vontade dos constituintes fosse de permitir essa flexibilidade, a restrição do inciso II perderia razão de ser, tornando-se inócua e dispensável, o que é inadmissível em textos constitucionais. Em nosso entender, o sentido das normas da Lei Maior – na qual a restauração de prerrogativas do Legislativo ocorre sob a ética da responsabilidade – é o de que a aprovação de emendas deve subordinar-se cumulativamente às três condicionantes: a) compatibilidade com planos e prioridades previamente definidas; b) visar a correção de erros e omissões (inclusive ao nível dos detalhamentos) ou de dispositivos do texto da lei; c) indicar recursos compensatórios para as mudanças propostas com a finalidade de sanar os erros e omissões. Esse entendimento é o mais consonante com o § 8º, do art. 166, segundo o qual os recursos que, em decorrência de emenda, ficarem sem despesas devem ser utilizados por meio de créditos adicionais.

No que se refere à Lei nº 4.320/64, a criatividade tem se materializado pela inobservância às disposições do art. 33, ignoradas como se tivessem sido revogadas. Esse entendimento, salvo melhor juízo, não suporta uma análise crítica. Em primeiro lugar, tal revogação não pode ser alegada por conflito com as normas da Constituição, já que correspondem a condições relativas à “admissibilidade” de emendas, aspecto não abordado pela Lei Maior (que fixa apenas condições para “aprovação”). Adicionalmente, não tendo sido baixada nenhuma lei para regular a situação, é inaceitável a conclusão de que tais normas tenham sido objeto de revogação tácita. Portanto, as restrições do art. 33 devem ser somadas às do art. 166 da Constituição, de modo a evitar reduções arbitrárias em despesas de custeio, a apenas alocar recursos em empreendimentos que demonstrem viabilidade e custos razoáveis e só conceder recursos para entidades que estejam amparadas pela lei.

Quanto às Resoluções do Congresso Nacional, até mesmo algumas de suas normas objetivas têm sido burladas por artifícios “criativos”. Um exemplo disso são as chamadas “Indicações de Bancada para Emendas de Relator”, instituídas pelo Parecer Preliminar de 1996 e mantidas no Parecer Preliminar de 1997, as quais além de contornar as restrições às emendas de Relator vieram a sistematizar uma forma de violação aos limites quantitativos fixados pela Resolução nº 1/01-CN (e antes disso pela Resolução nº 2/95-CN) para as emendas de bancada estadual. Essa conduta, além de ampliar a fragmentação das alocações, reduziu o alcance institucional das emendas de bancada ao facilitar o rateio destas entre os integrantes de algumas bancadas (processo que as levou ao batismo de “fachadinhas”) e ao deslocar o seu objeto das ações estratégicas de interesse dos estados para ações tipicamente municipais (ações de defesa civil, saneamento básico, habitações populares, infra-estrutura urbana, quadras desportivas, poços, barragens, eletrificação rural, etc.).

Além disso, não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator-Geral, por intermédio das normas das Resoluções do Congresso Nacional. Sobretudo as que o situam como um coordenador dos relatores responsáveis pelas decisões, na prática este continua a concentrar grande poder, às expensas do esvaziamento das Relatorias Setoriais. A principal determinante disso são as normas do Parecer Preliminar que têm reservado ao Relator-Geral os recursos derivados de cortes nas despesas de custeio (GND 3), os advindos de erros de alocação (por exemplo, na reservas de contingência e sentenças judiciais) e os dos adicionais de receita (novas ou reestimadas) em relação às previsões do Poder Executivo. Além disso, em vista do nível de discricionariedade de que dispõe o Relator-Geral para fazer o aporte de recursos às Relatorias Setoriais, este pode influir fortemente em parte das alocações quando da negociação dos recursos que irá propiciar a cada Relator Setorial.

4.4. A Resolução nº 1/01 (Normatizadora da CMO)

A Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional – que substituiu a Resolução nº 2, de 1995 –, possui grande importância na normatização do processo orçamentário no âmbito do Poder Legislativo. É esse Ato, com força de lei, que dispõe sobre a estrutura, composição, direção e funcionamento da Comissão Mista permanente prevista pela Constituição; que define a forma de tramitação, os procedimentos e os prazos de apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária; que interpreta os dispositivos constitucionais que fixam limites ao poder de emenda do Congresso com relação à lei orçamentária anual; e que disciplina a apresentação de emendas (definindo seus tipos, quantitativos, autorias e formalidades), o funcionamento das relatorias e as normas regimentais básicas.

Com relação à apreciação dos projetos de lei orçamentária anual, as normas dessa Resolução, de maior alcance prático, são:

- a) as relativas à elaboração do PARECER PRELIMINAR da Comissão Mista de Orçamento, destinado a sistematizar os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos pelos relatores setoriais e pelo Relator-Geral na apreciação do projeto de lei e das emendas. Tais parâmetros e critérios devem resultar da sistematização e integração dos seguintes elementos básicos:
 - 1) - das dotações globais de cada função, órgão ou área temática, indicadas as reduções e acréscimos propostos em cada uma destas categorias;
 - 2) - das condições e limites para o remanejamento e cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subprojetos e subatividades que nominalmente identifiquem Estado, Distrito Federal ou Município;
 - 3) - dos limites de programação que contribuam para determinar a composição e a estrutura do orçamento, bem como os critérios para apreciação das emendas;
 - 4) - dos critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.
- b) as normas que definem os quatro tipos básicos de autoria de emendas – Comissão Permanente, Bancada Regional, Bancada Estadual e Parlamentar –, seus limites quantitativos e as exigências básicas para sua formalização e aprovação;
- c) as que definem que as emendas à despesa relativas ao projeto de lei orçamentária anual terão de ser apresentadas em meio magnético, tendo a assinatura do autor substituída por autenticação eletrônica, segundo normas e procedimentos fixados pela Comissão;
- d) 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.

4.5. O Parecer Preliminar da Comissão Mista de Orçamento

O Parecer Preliminar tem por finalidade a sistematização dos parâmetros e critérios (gerais e específicos) que devem ser observados pelos parlamentares, bancadas e comissões na formalização de emendas ao projeto de lei orçamentária anual e pelos relatores – geral, setoriais e adjuntos – na apreciação do projeto e das emendas. Além de uma apreciação geral sobre a situação das finanças públicas em suas componentes mais relevantes e sobre a proposta orçamentária do Executivo quanto à sua adequação ao PPA e LDO, as disposições do Parecer Preliminar se referem:

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

Assim, no formato atual, o Parecer Preliminar cumpre três papéis básicos: opera como instrumento de auto-limitação do Congresso e de delineamento dos conceitos básicos relativos à lei orçamentária; preserva determinadas dotações e/ou fontes de cancelamentos arbitrários; e delimita a atuação das relatorias. No que se refere ao primeiro desses papéis, são significativas as normas que proíbem cancelamentos nas contrapartidas de empréstimos, que limitam os cancelamentos e remanejamentos a um certo percentual do valor das programações sob a apreciação de cada Relatoria, que restringem as reavaliações de receitas de entidades da administração indireta (tornando-as indisponíveis até que aprovadas por deliberações plenárias), e as que vinculam os cancelamentos em subprojetos em andamento à alocação de tais recursos em outros subprojetos também em execução. Quanto ao segundo, merecem destaque os que proíbem ou desaconselham cancelamentos nas dotações do FAT, das reservas de contingência, de manutenção de benefícios previdenciários, de empréstimos internacionais e de manutenção do SUS. Além desses são relevantes os que orientam no sentido de que o remanejamento de recursos vinculados ou próprios de entidades só ocorram

na mesma unidade (fontes 150 e 250), esfera orçamentária (fontes 151 e 153), região (fonte 115), ou finalidade (fonte 112).

Em seu papel de delimitador da atuação das relatorias, o Parecer Preliminar orienta no sentido de que cada Relator explicita no Parecer os critérios adotados para o acolhimento de emendas; sugere a observância dos padrões de custos médios para as alocações em determinados tipos de obras e serviços; estabelece regras especiais para o detalhamento das programações de irrigação e de construção de rodovias; limita o acolhimento de emendas aos recursos colocados à disposição de cada relatoria; e restringe a formulação de emendas de relator à correção de erros e omissões, à agregação de emendas com propósitos similares e, excepcionalmente, à inclusão de subprojetos respaldados pelo colegiado de relatores.

A formulação do Parecer Preliminar é uma etapa que possui dimensão técnica e política. Por essa razão, o envolvimento das estruturas de assessoramento do Legislativo no seu processo é de grande importância. Sendo estas responsáveis pelo suporte técnico às Relatorias e pela implementação das decisões dos Plenários, sua participação neste processo é essencial para que as normas produzidas sejam claras, operacionalizáveis e articuladas em categorias mutuamente excludentes. Além disso, esta ajuda no sentido de que as normas do Parecer Preliminar incluam os aspectos mais relevantes para a realização das atividades, tais como: os que viabilizam a utilização de recursos de informática para o tratamento dos dados; os que asseguram que os recursos destinados a contrapartidas e os derivados de operações de crédito sejam tratados de forma apropriada; e os que impedem que recursos próprios das entidades sejam alocados fora dos respectivos programas de trabalho.

5. PROBLEMAS E AVANÇOS NA APRECIÇÃO DOS PPAS E LDOS

Em nossa avaliação, o processo de produção dos PPAs e das LDOs – no âmbito dos Poderes Executivo e do Legislativo – tem ainda um longo caminho a percorrer antes que tais instrumentos assumam o papel intencionado pela Constituinte. Isso ocorre por razões de ordem geral, como a inexistência de normas legais que definam a sua forma e conteúdo, as deficiências existentes no instrumental de planejamento do setor público², a limitada experiência das instituições em lidar com a matéria e pelos conflitos peculiares à dialética das relações de poder entre o Executivo e Legislativo (um tentando limitar o outro). Além disso, tais instrumentos padecem de uma série de deficiências, apontadas de forma sistemática nas apreciações de parlamentares e tratadistas sobre a matéria.

Nos primeiros projetos de PPA, a par das divergências sobre a abrangência desta lei³, cumpre destacar as seguintes deficiências: apresentar excessivo detalhamento programático (tornando-se demasiado abrangente e engessando as leis orçamentárias); estruturar-se em categorias de difícil compatibilização com a LDO e a LOA; utilizar linguagem de múltiplas conotações (mais de discurso político do que de planificação); não expressar, de modo consistente, os elementos de diagnóstico em que se basearam as ações propostas; omitir os dados sobre os custos associados aos empreendimentos; promover deficiente regionalização das programações. No que se refere à atuação do Legislativo sobre o PPA, embora bastante limitada no princípio, esta tem se ampliado gradativamente. O primeiro PPA (Lei nº 8.173/91) foi aprovado na forma do projeto do Executivo, apenas com pequena modificação em seu texto, de modo a tornar obrigatória a sua revisão em 1992. Quando de sua revisão, encaminhada ao Parlamento em abril de 1992, a proposta do Executivo foi objeto de várias modificações pelo Legislativo, com o sentido de minimizar as deficiências constatadas. O mesmo ocorreu na proposta de PPA para o período 1996-1999, ao qual foram formuladas 1.535 emendas, resultando numa lei melhor estruturada e mais compatível com o orçamento.

Quanto às LDOs, apesar dos aprimoramentos no sentido de constituir um instrumento estruturador do planejamento de curto prazo – pelo detalhamento das prioridades e metas da administração pública – e um guia utilitário na organização do processo de elaboração dos orçamentos da União – inclusive definindo as informações necessárias à fundamentação das propostas do Executivo –, apresentam também uma série de deficiências. Dentre estas podem ser destacadas: a sua limitada eficácia como delimitadora dos parâmetros para as alterações na legislação tributária; o seu caráter superficial na fixação das políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; a precária consistência técnica do detalhamento das metas e a caracterização destas como meros referenciais; o sua limitada densidade na sistematização das políticas públicas por setores; o desacato à norma da Lei Maior que orienta no sentido de que os limites de gasto dos Poderes da União sejam fixados por deliberação conjunta. Não obstante, o Parlamento tem atuado no sentido de aprimorar os projetos de LDO, sobretudo com vistas a aperfeiçoar a alocação dos recursos, a dar maior transparência aos documentos orçamentários e a melhor fiscalizar a aplicação dos recursos. Nesse sentido são bastante ilustrativos as disposições de sua iniciativa que:

- a) definem a estrutura dos orçamentos e o conteúdo básico dos demonstrativos que devem integrá-los, distinguindo-os dos meramente informativos (vide arts. 3º e 6º da LDO/97);
- b) identificam o responsável pela execução da programação, isto é, se governo federal, estadual, municipal ou se entidade comunitária (vide art. 7º da LDO/97);
- c) proíbem a inclusão de subprojeto com a mesma finalidade em mais de um órgão, a destinação de recursos sem que estejam legalmente instituídas as unidades executoras, a criação de subprojetos abrangendo mais de um Estado (vide art. 9º da LDO/97);
- d) definem a preferência de alocação para os subprojetos em andamento, entendidos como tais aqueles cuja execução seja superior a 20% do custo total estimado;
- e) criam restrições à concessão de auxílios (para investimentos) e de subvenções (para custeios) para entidades privadas (vide arts. 16 e 17 da LDO/97);
- f) instituem normas para a execução mais equilibrada da programação por parte do Governo (que embora vetada, vem sendo repetida, todos anos, para sinalizar posição do Congresso);
- g) aperfeiçoam os mecanismos de acompanhamento da execução da despesa pelo Governo, através do acesso amplo dos órgãos técnicos do Congresso Nacional aos sistemas de registro (SIAFI, SIDOR, etc.) e a publicação de demonstrativos dos gastos (vide art. 51 da LDO/97).

6. METODOLOGIA DE APRECIACÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PELA CMO

6.1. Sinopse da Tramitação do PLO no Congresso Nacional

O processo de apreciação do projeto de lei orçamentária anual se inicia bem antes do recebimento da Mensagem respectiva. Em razão da complexidade e do vulto dos trabalhos relacionados ao PLO, as atividades preliminares são desencadeadas um pouco depois do início da apreciação do Projeto de LDO pelo Congresso Nacional (meados de maio). A tramitação do PLO tem uma duração média de três a quatro meses e se desdobra em seis etapas bem definidas, indicadas, juntamente com suas principais atividades, a seguir:

1ª Etapa - Organização das atividades:

- a) designação do Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual e definição das relatorias setoriais e parciais;
- b) realização de estudos técnicos e ajuste do instrumental metodológico para apreciação e ajustes na LOA;
- c) designação dos relatores setoriais e parciais, e constituição das respectivas assessorias;

2ª Etapa - Recepção e divulgação do projeto:

- a) recebimento da Mensagem pelo Presidente do Senado Federal, leitura em Sessão do Congresso Nacional, remessa desta à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;
- b) recebimento da proposição na CMO, sua publicação em “avulso”, distribuição aos parlamentares e órgãos interessados e abertura de prazo para a formalização de emendas;

- c) 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;

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

- a) elaboração, apreciação e aprovação do Parecer Preliminar previsto na Resolução nº 1, de 1991 - 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 e lideranças no processo de apresentação de emendas adotado para o exercício, 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;

4ª Etapa - Apreciação pelas relatorias parciais e setoriais:

- a) apreciação das emendas, elaboração de parecer sobre cada uma destas, geração dos relatórios setoriais e sua publicação em avulsos, distribuição aos parlamentares e fixação do cronograma de discussão;
- b) discussão e decisão das Subcomissões da Comissão Mista sobre cada um dos relatórios e sobre cada um dos destaques formalizados durante a discussão e mantidos após as rodadas de negociações;
- c) remessa dos relatórios setoriais à Comissão Mista para que o Relator-Geral os sistematize, no forma estabelecida pela Resolução nº 2/95-CN, no Parecer da Comissão Mista;

5ª Etapa - Compatibilização e consolidação dos relatórios setoriais:

- a) compatibilização e consolidação dos relatórios parciais e setoriais pelo Relator-Geral e introdução de ajustes facultados pelas normas que regem o funcionamento da Comissão Mista, isto é, Resolução nº 1/91-CN, Regulamento Interno e parecer preliminar;
- b) apreciação do Relatório – que normalmente conclui pela apresentação de Substitutivo – e dos destaques formalizados durante a apreciação deste pela Comissão Mista e encaminhamento do texto aprovado ao Presidente do Congresso Nacional;

6ª 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.

6.2. Determinantes e Fundamentos das Emendas ao Orçamento

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, tenha sido frustrante para a maioria dos parlamentares – dado que grande parte das suas emendas acabam sendo rejeitadas ou, quando acolhidas, são vetadas, incluídas nas programações contingenciadas pelo Executivo ou simplesmente não executadas –, é preciso ter presente que a apresentação de emendas ao orçamento (assim como a qualquer outra proposição) possui um conteúdo político que transcende à questão de sua aprovação ou rejeição.

Portanto, em razão deste seu atributo, a apresentação de emendas aos projetos sobre matéria orçamentária é procedimento que se reveste da maior legitimidade, inserindo-se no contexto dos papéis decisórios típicos do Legislativo. Embora a atividade seja por vezes contestada quanto à sua racionalidade, deve ser considerado que a atuação das instituições legislativas se fundam num tipo de racionalidade diferente da que preside as decisões dos técnicos, ou seja, a primeira emprega a racionalidade substancial, enquanto que a última se vale mais da racionalidade objetiva. Além disso, sendo os processos decisórios mais abertos no âmbito dos órgãos do Parlamento, é normal que estes propiciem decisões mais ajustadas aos interesses das maiorias, embora mais no plano do satisfatório do que no do ótimo. É por essa razão que a 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, por ser mais amplo o número de agentes interessados na detecção de falhas e no aperfeiçoamento das decisões.

Além disso, dadas as singularidades do processo orçamentário, cuja natureza estrutura oportunidades para interações recíprocas entre os órgãos do Poder Executivo e os do Poder Legislativo, a combinação desses dois modelos de racionalidade – substancial e objetiva – tende a propiciar decisões mais facilmente implementáveis, tanto por se situarem mais próximas do que aconselha o senso comum, quanto por derivarem de negociações.

6.3. Modalidades de Emendas ao PLO, Tipos de Autoria e Limites Quantitativos

Embora as demais matérias orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes, créditos adicionais) sejam também passíveis de emendas, o projeto de lei orçamentária anual é o que envolve maior variedade de autores e tipos de proposições. Na realidade, nos termos do que estabelece a Resolução nº 2/95-CN, não existe a previsão de emendas coletivas aos PPAs e as LDOs, facultadas estas apenas às Comissões em razão de suas prerrogativas regimentais.

As normas que regem a apreciação do projeto de lei orçamentária anual pelo Poder Legislativo prevêm vários tipos de emendas e de autoria. Tais emendas são de quatro tipos, quais sejam: “Emenda à Receita”, “Emenda à Despesa”, “Emenda ao Texto” e “Emenda de Cancelamento”. Quanto à autoria as emendas são individuais e coletivas, sendo estas últimas de três espécies: de Comissão Permanente, de Bancada Regional e de Bancada Estadual.

Pela sistemática atual, o tipo da autoria implica em que a emenda se revista de determinadas singularidades. Segundo o art. 20 da Resolução nº 2/95-CN, as emendas de comissão permanente (da Câmara e do Senado) devem ser afetas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e vir 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 de interesse estadual e instruídas de ata assinada por no mínimo 3/4 da bancada.

A partir de 1995, pela sistemática instituída pela Resolução nº 2/95, os Parlamentares passaram a poder subscrever até 20 (vinte) emendas individuais ao PLO – não computadas entre estas as emendas ao texto da lei e de cancelamento –; as Comissões Permanentes da Câmara e do Senado, até 5 (cinco) emendas por Comissão; as Bancadas Regionais, até 5 (cinco) emendas por Bancada; e as Bancadas Estaduais, até 10 (dez) emendas por Bancada. Em qualquer dos casos, as emendas coletivas devem conter elementos suficientes para subsidiar a avaliação da ação proposta por parte das Relatorias e Plenários.

6.4. Sistemática de Formulação e Formalização de Emendas

Se considerado que o Poder Legislativo só passou, de fato, a intervir no processo orçamentário depois da Constituição de 1988 e que a Comissão Mista de Orçamento só foi institucionalizada em 1991 (Resolução nº 1, de 17/05/91), pode-se dizer que os sistemas de formulação de emendas do Congresso Nacional tem evoluído rapidamente. Numa rápida retrospectiva é possível observar que já em 1992 eram produzidas instruções e formulários enfatizando o conteúdo programático das emendas e que, em 1994, o processo foi modernizado de modo a possibilitar a sua elaboração com recursos informatizados, isto é, por meio de sistemas de natureza conversacional operados através de microcomputador, exigível deste um mínimo de recursos⁴ de “hardware” e “software”.

O desenvolvimento do instrumental informatizado para a elaboração e formalização de emendas ao PLO, deu-se com vistas à consecução de cinco objetivos básicos: 1) permitir que o preenchimento das emendas observasse uma ordem lógica (na qual algumas escolhas básicas levam ao preenchimento automático de campos eminentemente técnicos); 2) facilitar a realização da atividade por pessoas com limitado conhecimento técnico; 3) dar maior consistência técnica às emendas propostas pelos parlamentares, bancadas e órgãos das Casas do Congresso Nacional; 4) simplificar o processo de formalização das emendas; 5) minimizar a ocorrência de erros de preenchimento e de digitação.

Seguindo a orientação adotada no desenvolvimento dos meios empregados no período 1993 a 1994 (formulários e instruções), o novo sistema foi montado de modo a que a formulação de emendas seguisse uma ordem lógica, estruturada pelas seguintes questões:

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

Assim, no caso de emenda a um empreendimento já constante do PLO, informado o código deste o sistema preencheria, automaticamente, os elementos indicados no item “d”, a funcional-programática, o título do subprojeto/subatividade e a principal meta deste para o exercício, bloqueando-os para modificações, exceto quanto ao valor quantitativo da meta. No caso de emenda para a criação de uma nova iniciativa, preenchidos os campos indicados no item “d”, o sistema preencheria, a título de sugestão, a funcional-programática, a versão inicial do título do empreendimento e a meta típica deste, liberando todos estes campos para sua modificação pelos formuladores da emenda, se o julgassem conveniente.

O sistema de apoio à elaboração de emendas ao PLO de 1996 (PL N° 35/95-CN), trouxe uma série de aprimoramentos em relação à sua primeira versão. Em primeiro lugar, foi lhe dada uma maior abrangência, passando a incluir também os procedimentos para a elaboração de emendas à receita e ao texto do projeto de lei. Em segundo, foi redefinido para operar sob a plataforma WINDOWS – adotada como padrão pela Casas do Congresso Nacional –, e de modo a reunir num só sistema os dois subsistemas utilizados em 1994. Em terceiro, simplificou as rotinas de elaboração de propostas de emendas através de redefinição da tabela geratriz que alimenta o preenchimento automático de campos e dos procedimentos para a pesquisa de títulos existentes. Finalmente, avançou muito nas rotinas de segurança para a geração do disquete com as emendas e para sua recepção pela CMO, propiciando, pela substituição da assinatura dos autores por autenticação eletrônica, apreciáveis ganhos em tempo na sistematização dos documentos e na sua publicação em avulsos. Nos anos seguintes o sistema passou por novos aprimoramentos, sobretudo com vistas a tirar partido das novas plataformas adotadas pelo Centro de Informática do Parlamento (PRODASEN).

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

Além dessas facilidades, as Assessorias do Legislativo organizam seminários para esclarecimento de dúvidas dos assessores e assistentes dos Parlamentares, Bancadas e Comissões e organizam um sistema de plantão para atendimento aos usuários e interessados na atividade. Nos anos em que parte dos Gabinetes dos Deputados não dispunham de microcomputadores, eram instalados “pools” nas dependências da Câmara dos Deputados para o atendimento ao pessoal dos Gabinetes e às pessoas por estes credenciadas.

6.5. Processo de Apreciação do PLO e das Emendas Formalizadas

Encerrada a etapa de apresentação de emendas, que se materializa com o término do prazo, a entrega dos disquetes à Secretaria da Comissão Mista de Orçamento e a publicação das emendas em “Avulsos”, inicia-se a etapa de apreciação do projeto de lei orçamentária anual pelos órgãos do Congresso Nacional. Ressalvado o caso de adoção de rito sumário (como o empregado em 1994), esta apreciação se inicia nas Subcomissões Temáticas Permanentes da CMO (em número de sete), prossegue no Plenário da Comissão Mista e finda no Plenário do Congresso Nacional. Em cada um destes níveis, são cumpridas as etapas de apresentação de relatórios, discussão da matéria e decisão (votação).

A apreciação pelas Subcomissões da CMO 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 sete partes, cada uma destas compreendendo a programação das unidades orçamentárias relacionadas com as áreas de competência de cada Subcomissão. As emendas são organizadas também em conjuntos distintos, segundo a sua vinculação às unidades orçamentárias abrangidas pela área temática de cada Subcomissão, a fim de que a sua apreciação seja realizada de forma integrada.

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

As assessorias especializadas da Câmara e Senado – COFF/CD e CONOR/SF – são mobilizadas para apoiar as Coordenações, assessorar as relatorias e articular-se com os órgãos de apoio do Congresso Nacional – PRODASEN, CEGRAF, Secretaria da Comissão Mista – e com as estruturas técnicas do Poder Executivo – SOF, STN e outros – na 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, à organização de documentos para a geração de avulsos e à estruturação de fundamentações técnicas.

Através da ação combinada das assessorias e das estruturas de processamento de dados (PRODASEN e Núcleos de Informática das Consultorias) são realizadas, a cada ano, um conjunto de avaliações sobre o PLO e sobre as emendas a este apresentadas. Tais avaliações se referem à adequação dos níveis de detalhamento dos programas de trabalho (inclusive aos elementos estruturadores do PPA e da LDO), à consistência geral das estruturas de receita e despesa do PLO e à determinação de erros e inadequações, à sistematização das emendas por categorias relevantes, à validade técnica e legal das emendas – sobretudo das emendas coletivas -- e à distinção entre o orçamento formal e o orçamento real da administração pública federal⁵. Estas abrangem, igualmente, apreciações sobre a evolução das principais categorias da receita e da despesa e sobre a consistência das previsões de receita e das relativas a determinados gastos (juros, transferências, etc.)

Quanto ao nível de adequação dos detalhamentos da proposta do Poder Executivo, até o presente exercício, as avaliações têm identificado duas sérias deficiências nos PLOs: precário detalhamento da regionalização dos gastos públicos – desagregada apenas ao nível de Estado/Região – e utilização de categorias programáticas demasiado abrangentes. Nestas últimas a funcional-programática nem sempre desce ao nível de detalhamento desejável ou não são respeitadas as normas que presidem a utilização dessa classificação. Um exemplo disso é criação de subprojetos que abrangem ações típicas de vários subprogramas (por exemplo: habitação urbana e rural; ações de abastecimento de água, serviços de esgotos e coleta de lixo). Para sanar tais deficiências, a programação do PLO tem recebido codificação complementar no Legislativo, classificando cada subprojeto por “Tipo de Realização” – categorias que desdobram a programação em níveis mais compatíveis com as necessidades do Legislativo⁶ –, por localidades beneficiadas (desdobrando os subprojetos se necessário) e segundo os responsáveis pela execução do obra ou ação (se estado, município, etc.).

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 2/96. O mesmo processo é repetido, com algumas simplificações, em relação às emendas individuais, que embora em maior volume se referem, no mais das vezes, a ações localizadas e envolvem valores pouco expressivos. Tais apreciações resultam em relatórios de sistematização (Parecer da Subcomissão) e de análise. Os primeiros são colocados à disposição do público, através da Secretaria da Comissão Mista, enquanto os últimos são reservados ao uso restrito das Relatorias e da Presidência da Comissão Mista.

A partir das avaliações empreendidas pelas Relatorias e seus assessores e segundo as orientações particulares de cada Relatoria, são organizados os bancos de fontes de recursos – constituídos mediante cancelamentos parciais ou totais em itens da programação proposta pelo Poder Executivo – e lançados, com o concurso de sistemas informatizados, os pareceres sobre cada uma das emendas. Tais pareceres (decisões) 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 a determinadas circunstâncias.

Pela sistemática atual, os instrumentos de apoio à atuação das Relatorias são de duas naturezas: suporte de informática e estruturas de assessoramento. Nos primeiros estão as rotinas para consulta “on line” às emendas e à proposta oriunda do Poder Executivo; os sistemas de acompanhamento da execução dos orçamentos dos três últimos anos; os procedimentos para a elaboração de emendas de relator e seu cadastramento nas bases de dados; o sistema de banco de fontes, desdobrado em subsistemas setoriais (um para cada relatoria); o sistema para a emissão de pareceres sobre as emendas; e os sistemas de apoio à Relatoria-Geral (para o registro das prioridades indicadas à Relatoria e para o gerenciamento das disponibilidades do banco de fontes). Quanto às estruturas de assessoramento, são formalmente colocados à disposição dos Relatores, pela Presidência da Comissão Mista, um certo número de Consultores e Assessores de Orçamento – integrantes dos quadros das Consultorias de Orçamento da Câmara e Senado – os quais se responsabiliza pela execução das atividades demandadas para a apropriada operação dos sistemas de apoio⁷, pela realização de avaliações técnicas de situações determinadas e pelo auxílio às Relatorias na formalização de suas decisões e na elaboração de relatórios e outros documentos.

7. O EMPOBRECIMENTO DAS PARTICIPAÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

A análise crítica do processo de apreciação dos projetos sobre matérias orçamentárias pelo Parlamento coloca em evidência que vem ocorrendo um gradual empobrecimento da participação do Congresso Nacional nas decisões mais relevantes sobre os orçamentos públicos. As principais evidências disso são: a) as modificações nas leis de diretrizes orçamentárias por intermédio de medidas provisórias; b) a crescente prevalência do Poder Executivo na definição das programações a implementar; c) as limitações ao âmbito e valor das emendas individuais dos parlamentares; d) a proteção conferida aos programas custeados com operações de crédito e às respectivas contrapartidas; e) a ênfase na obtenção de alocações em favor das unidades federativas em vez de em favor de projetos estratégicos; f) a criação de rotinas com mais ênfase na melhoria dos processos do que na qualidade das decisões; g) as limitadas preocupações com o acompanhamento e avaliação de resultados.

Sem que nos aprofundemos nesta questão, cuja amplitude e importância é digna de apreciação detalhada, não podemos deixar de assinalar que a modificação da LDO por medidas provisórias constitui não só uma violência jurídica como uma forma de desgastar a imagem do Parlamento como instituição. Conforme tem sido salientado por parlamentares, juristas e estudiosos da matéria, o fato do Poder Executivo recorrer a esse instrumento – previsto para emprego excepcional – para modificar leis sujeitas a um rito especial de apreciação fixado pela própria Lei Maior, constitui um ato de desprezo ao Parlamento e de desrespeito à Constituição. Entre as muitas objeções possíveis ao emprego de MPs nesse caso, apontamos: a) ser medida inadmissível, uma vez que se até mesmo a delegação legislativa – forma mais branda do exercício da função legislativa pelo Poder Executivo – é vedada pelo art. 68 da Constituição no que se refere ao PPA, LDO e LOA, muito maior restrição existe ao uso de MPs nessas matérias; b) mais do que um grave atentado ao bom senso, seria uma violência aos princípios gerais de direito que a Lei Maior exigisse um rito especial para a aprovação da LDO e não demandasse rito similar para a sua modificação.

A forma como vem sendo conduzidas as negociações com o Poder Executivo, desde a etapa de formulação da LDO até a da execução dos orçamentos – com o sentido de evitar vetos e de assegurar elevados níveis de execução às emendas aprovadas –, tem resultado numa progressiva acomodação do Legislativo às conveniências da Administração. A partir de 1993 – quando o Parlamento sinalizou com clareza o seu desejo de ter os orçamentos federais separados em documentos distintos, redefiniu a estrutura básica da LOA, instituiu regras para a regionalização dos gastos e criou uma série de novos projetos de interesse

público –, a cada ano que passa o Parlamento tem dado menos ênfase a essas questões. Nos dois últimos anos essa tendência se acentuou, na medida em que o Executivo passou a sinalizar, sem reação expressiva do Poder Legislativo, que as liberações de recursos teriam pouca viabilidade fora dos projetos que integram os programas “Comunidade Solidária” e “Brasil em Ação”, ou prioridades como irrigação, restauração de rodovias e regularização fundiária. Isso confirma a prevalência do Executivo na definição das ações a implementar e empobrecimento das intervenções do Congresso Nacional nas matérias orçamentárias.

Essa prevalência vem se consolidando, por outro lado, pela tendência recente do Poder Executivo de ampliar, a cada ano, o número de projetos financiados com recursos de empréstimos internacionais e de elevar o volume das respectivas contrapartidas, inibindo, a realização de modificações nestes pelo Poder Legislativo, já que as LDOs têm criado proteções especiais para tais programações⁸. Tais projetos, quase sempre identificados por títulos genéricos (“guarda-chuvas”), oferecem grande flexibilidade de execução, por caber aos órgãos da Administração (Poder Executivo) definir, mais tarde, quem preenche as condições de elegibilidade e qual a magnitude do atendimento a ser dado em cada caso. Em vista das vantagens políticas e operacionais dessa situação, não se pode descartar a hipótese de que esta derive de ações intencionais destinadas a reduzir a participação do Congresso Nacional nas decisões alocativas de maior importância.

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

No que se refere às limitações ao âmbito e valor das emendas individuais dos parlamentares, que na forma mais recente não passam da antecipação do processo de habilitação dos Estados e Municípios aos recursos dos programas prioritários do Governo⁹, é possível perceber uma forte semelhança entre tais emendas e as primitivas “subvenções a entidades” – existentes até 1991 –, onde cada parlamentar tinha uma “quota” para distribuir entre os municípios e entidades beneficentes do seu interesse. As diferenças básicas entre tais processos são apenas: a) que nas subvenções o detalhamento era posterior à lei, através de anexos; b) que a publicidade dos atos era bastante limitada; c) que o montante dos recursos distribuídos sob a forma de subvenções era bem menor. O aspecto mais grave dessa conduta é que, além de conduzir à pulverização dos recursos em pequenos empreendimentos – nem sempre os mais necessários às comunidades –, ela retira grande parte do significado da intervenção dos parlamentares no orçamento, que é indicar as prioridades de cada região.

No plano das emendas coletivas são perceptíveis diversos problemas. As emendas das Comissões Permanentes, certamente pela falta de tradição do Parlamento brasileiro em mobilizar tais órgãos para tratar de questões orçamentárias, têm se orientado para questões genéricas e deixado de apresentar fundamentos suficientes para lhes dar consistência. Por outro lado, em vista do vasto número desses órgãos na Câmara dos Deputados e Senado Federal (25 Comissões), cada um destes podendo apresentar 5 emendas, essa categoria passou a totalizar um volume excessivo de proposições, em montantes que excedem, em muito, os recursos remanejáveis pelo Legislativo (no Orçamento para 1998 as 121 emendas

propostas pelas Comissões somaram R\$ 5,1 bilhões, enquanto que todos os remanejamentos realizados pelas Relatorias – Geral e Setoriais – em atendimento a todos os tipos de emendas coletivas limitaram-se a cerca de R\$ 3,4 bilhões). As emendas das Bancadas Regionais, por sua vez, têm sido desvirtuadas, sendo até mesmo rateadas entre os Estados que compõem cada região, assumindo a feição de emendas estaduais. No que se refere às emendas das Bancadas Estaduais, além dos problemas derivados da inexistência de limites para sua proposição – com resultados similares aos das emendas das Comissões (241 emendas totalizando R\$ 5,7 bilhões) – as evidências são de que os embates por alocações em favor dos Estados tem se verificado em detrimento de preocupações com ações mais gerais, isto é, em prejuízo de empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento nacional.

No seu conjunto, esses problemas têm conduzido a uma distorção no processo de apreciação do Orçamento pelo Legislativo, onde se tem investido mais na criação de rotinas que resultem na melhoria dos processos (maior eficiência no cumprimento dos prazos) do que na melhoria da qualidade das decisões. Não se objeta quanto à conveniência de se eliminar procedimentos desnecessários, pouco efetivos ou cuja relação de custo benefício não os justifiquem – em particular os que geram grande volume de “papelório” ou que ampliam a recorrência dos processos –, ou quanto à necessidade de aperfeiçoar os métodos e modernizar o instrumental. Sem dúvida, tudo isso é necessário. O que se questiona é se a ênfase na eficiência dos processos não estaria contribuindo para afastar os atores focais dos questionamentos essenciais sobre determinadas políticas públicas. Por exemplo, a limitada amplitude dos programas de saneamento e habitação – de grande efeito na geração de emprego e na elevação da qualidade de vida das populações –; a deterioração da estrutura de planejamento do país – que torna indisponíveis diagnósticos apropriados para orientar a alocação dos recursos do setor público –; a validade das políticas de reservas monetárias e juros do Governo – de grandes repercussões nos encargos com a dívida e que limitam as disponibilidades para outras alocações –; para citar apenas algumas questões.

O empobrecimento da participação do Legislativo se evidencia, igualmente, pelas limitadas preocupações com o acompanhamento e avaliação de resultados e com o processo de apreciação do Plano Plurianual. No primeiro caso, a par da criação de Comissões Permanentes de Fiscalização e Controle e de algumas articulações com o Tribunal de Contas, pouco tem sido feito, não existindo estruturas encarregadas de acompanhar e avaliar, de modo sistêmico, a execução orçamentária federal. No que se refere à apreciação do Plano Plurianual – de maior importância que as LDOs e LOAs, por ser superordenador de tais leis anuais –, a limitada preocupação se comprova pela não previsão de emendas coletivas a esse projeto, por ser a sua análise atribuída a um relator singular – quando tal projeto seria o que mais justificaria a intervenção das Comissões –, pelos restritos prazos de apreciação desse projeto (cerca de 60 dias) e pelo teor das emendas apresentadas a tal proposição.

8. INADEQUAÇÕES DO ATUAL PROCESSO DE APRECIÇÃO DO PLO

8.1. Fundamentos Gerais das Deficiências Constatadas

Embora não se possa negar que o processo de apreciação dos projetos de lei orçamentária anual têm avançado desde 1991, é preciso reconhecer, que este apresenta ainda um vasto elenco de inadequações. Grande parte destas derivam da forma anárquica (sem limites) pela qual ocorreu a retomada de prerrogativas do Parlamento nas áreas das políticas públicas e dos orçamentos e da falta de experiência desta Instituição para lidar com tais matérias. Decorrem, igualmente, das ações adotadas pela própria Instituição com o propósito de auto-limitar as suas intervenções (a fim de evitar os erros do passado e de minimizar críticas que comprometam a sua imagem), das ações do Poder Executivo com vistas a

ampliar seus níveis de flexibilidade, da inexistência de normas (lei complementar) que definam a forma e conteúdo das leis orçamentárias e de uma série de outros fatores.

Dentre as medidas adotadas com o propósito de combater o excesso de liberalidade verificado no estágio inicial da retomada de prerrogativas, maior parte das quais acertadas, se incluíram algumas cujos efeitos acabaram por comprometer a qualidade da atuação do Legislativo na apreciação de projetos sobre matéria orçamentária, sobretudo por tumultuar os processos inerentes a cada tipo de proposição. Dentre tais cumpre destacar: a) as que limitam as emendas dos parlamentares ao simples detalhamento de alguns programas, restringindo as suas oportunidades para participar da formulação de políticas públicas que ajudem a resolver problemas que afetam suas regiões; b) as que fracionam as relatorias em vários níveis, gerando grande volume de “papelório”, reduzindo a transparência do processo e ampliando os conflitos entre os que disputam recursos; c) o direcionamento das emendas coletivas para os projetos de lei orçamentária anual em vez de privilegiar o PPA e a LDO com emendas de autoria tão qualificada; d) o caráter genérico das normas relativas à regionalização dos investimentos (inexistentes em grande parte das LDOs).

Os problemas da apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária não se limitam a estes. A falta da lei complementar prevista no art. 165, § 9º da Constituição – destinada a disciplinar as leis orçamentárias – é uma fonte permanente de dificuldades. Além destes, afiguram-se como situações que comprometem a atuação do Legislativo no processo orçamentário: a precariedade da divisão de responsabilidades entre as esferas de governo (dificultando as ações de articulação intergovernamental), o caráter autorizativo atribuído às leis orçamentárias, as inadequações do sistema de planejamento governamental, a subutilização da lei de diretrizes orçamentárias como instrumento de formulação de políticas públicas, a precária separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade e as deficiências dos processos de acompanhamento e avaliação dos planos e orçamentos públicos.¹⁰

8.2. A Inadequação do Sistema de Quotas e de Relatorias Setoriais

As Relatorias Setoriais foram concebidas com quatro finalidades básicas: 1) dividir os trabalhos, de modo a possibilitar que a vasta programação da administração federal e as muitas emendas dos parlamentares pudessem ser apreciados dentro do prazo definido pelo art. 35 do ADCT; 2) aliviar a Relatoria-Geral das tarefas de natureza operacional relativas à sistematização das decisões sobre as emendas individuais e das apreciações preliminares sobre o mérito das emendas coletivas; 3) dividir o poder no âmbito da Comissão Mista – retirando parte da autonomia do Relator-Geral –, de modo a tornar o processo mais aberto, transparente e democrático; 4) ensejar a efetiva participação das várias representações partidárias no processo, ampliando o controle sobre suas operações internas e, com isso, evitando os problemas que motivaram a instauração da CPI do Orçamento.

No entanto, na medida em que as práticas de funcionamento da Comissão Mista foram se consolidando, sob a influência de diferentes forças e interesses – incluídos os relativos à agilização do processo de apreciação do PLO (limitação no número de emendas e instituição de quotas para as emendas individuais), à flexibilização de conceitos básicos (como os de “ações tipicamente municipais”, “investimentos administrativos” e “emendas de relator”), à valorização dos conhecimentos sobre as práticas e processos ligados ao orçamento (detido por poucos parlamentares) e à aceitação da premissa de ser legítimo que as bancadas mais atuantes obtenham vantagens para seus Estados –, essas finalidades foram perdendo relevância e conduzindo à deterioração dos papéis das Relatorias Setoriais.

Como vimos no título precedente, a fixação de quotas para as emendas individuais, não obstante seu lado prático, tem apresentado uma série de inconvenientes ao exercício da representação a cargo dos parlamentares. Reforçada pelos “indutores” (do Executivo) no sentido de que tais emendas se concentrem em determinados programas e pelas crescentes limitações impostas pelo Parecer Preliminar ao remanejamento de recursos, essa medida acabou por tornar pouco relevante a participação das Relatorias Setoriais na apreciação dessas proposições. Sob esse quadro o paradigma passou a ser o de que, respeitados o limite por mandato parlamentar – cerca de R\$ 1,5 milhão nos últimos anos – e as normas do Parecer Preliminar, não caberia à tais Relatorias questionar as preferências dos autores das emendas, exceto para realizar as correções de ordem técnica, mais a cargo das assessorias do que dos Relatores. Com isso, esvaziou-se o conteúdo decisório desta faceta da atuação dessas Relatorias, que passou a se resumir à simples validação das emendas individuais.

No que se refere aos ajustes (imposição de cortes) na programação oriunda do Poder Executivo, a atuação das Relatorias Setoriais tem ficado restrita à realização de reduções até um determinado percentual das dotações para investimentos (no PLO para 1998, até 50% destas) e para inversões financeiras (no PLO para 1998, até 20% destas), observadas as restrições estabelecidas pelo Parecer Preliminar no que se refere aos recursos derivados de empréstimos e suas contrapartidas, aos recursos diretamente arrecadados (fontes 150 e 250) e às receitas vinculadas. Ocorre que, nos três últimos anos, os recursos propiciados por tais cancelamentos têm sido insuficientes, na maior parte das Relatorias, até para atender às emendas individuais¹¹. Na apreciação do Orçamento de 1998, essas Relatorias mobilizaram apenas cerca de R\$ 1,0 bilhão, enquanto a Relatoria-Geral, através das fontes à sua disposição, mobilizou cerca de R\$ 3,3 bilhões. É pouco relevante que parte desses recursos tenha sido colocado à disposição das Relatorias Setoriais, pois o processo evidencia que, na média, cada um dos sete relatores setoriais possui uma latitude decisória muito restrita para a imposição de ajustes na programação do Executivo, continuando o Relator-Geral a deter grande poder decisório. Em certas situações o poder de preservar certas dotações da imposição de cortes pode ser até mais importante do que o de fazer alocações adicionais em outras programações. Além disso, não existindo regras claras para orientar a distribuição dos recursos da Relatoria-Geral entre as várias Relatorias Setoriais, esse Relator pode direcionar ou influenciar a alocação de grande parte desses recursos.

Além disso, na forma de sua atuação recente, as Relatorias Setoriais têm contribuído para tornar as negociações relativas ao orçamento cada vez mais complexas. Na medida em que estas não conseguem mobilizar recursos para atender às expectativas e não contam com orientações apropriadas para a regionalização das alocações, realizam apenas atendimentos parciais e remetem os pleitos, como pendências, para reavaliação pela Relatoria-Geral. Adicionalmente, com frequência, ao utilizarem os seus níveis de flexibilidade, realizam cortes na programação do Executivo ou atendem pleitos que conflitam com os compromissos assumidos pelo Relator-Geral ou com as posições das lideranças de maior expressão.

No seu conjunto, tais distorções conduziram à total descaracterização dos papéis concebidos para as Relatorias Setoriais. Na forma atual de suas operações, estas se tornaram organismos obsoletos e disfuncionais, já que: a) ao invés de dividirem os trabalhos estas os tornaram mais complexos e recorrentes, ao tornar necessária a revisão 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 Estado; d) pouco contribuem para a efetiva divisão do poder no âmbito da Comissão Mista, por continuar o Relator-Geral a ser

o ator focal do processo; e) reduzem a transparência do processo, por fragmentá-lo e dificultar o acompanhamento da apreciação pelos interessados.

8.3. Deficiências Derivadas da Inexistência da Lei Complementar

Apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, o processo orçamentário brasileiro se ressentente, como já salientamos, de não ter sido ainda elaborada a lei complementar sobre matéria orçamentária. Se essa lei tivesse sido produzida, já se poderia contar com uma melhor normatização da forma, estrutura e conteúdo do PPA, dos Planos Parciais, da LDO e da LOA, bem como sobre 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 seguridade e de investimento; ofereceria diretrizes claras e inambíguas sobre os regimes de caixa de tais orçamentos; incluiria normas sobre a execução do orçamento de investimentos (hoje inexistentes); estabeleceria prazos improrrogáveis para a elaboração e apreciação do PLO (instituinto fórmulas de contingência para os casos em que tais fossem desrespeitados); conteria disposições sobre os créditos adicionais, entre outros conteúdos relevantes para a elaboração e execução orçamentária.

A produção dessa lei possui grande relevância também para o aprimoramento do processo de planejamento governamental, pela possibilidade de definir, por seu intermédio, 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 e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição). Através dessa lei seria possível definir sua abrangência (se nacional, relativo ao setor público ou restrito à administração federal), dar-lhe caráter seletivo (restringindo a sua abrangência a um limitado número de programas e projetos prioritários), conferir-lhe objetividade (por exigir a explicitação dos resultados e efeitos pretendidos com os programas), revesti-lo de expressividade (pela exigência de acompanhamento e avaliação sobre seus resultados), torná-lo compatível (definindo categorias – programáticas e institucionais – de integração com as LDOs e LOAs), e dotá-lo de estabilidade (vedando a sua freqüente revisão).

9. RUMO A UM NOVO REFERENCIAL: ALGUMAS RECOMENDAÇÕES

9.1. Considerações Iniciais

Como ficou evidenciado ao longo desta abordagem, o processo de elaboração de emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais, bem como de apreciação dos projetos e emendas, ainda apresenta uma série de problemas e inadequações. Em alguns casos os efeitos dessa situação são da maior gravidade por comprometerem o funcionamento do Parlamento como instituição e por reduzirem o significado da participação dos parlamentares no processo de apreciação de matérias de tal relevância. Em outros tais inadequações apenas afetam a qualidade das leis sobre matéria orçamentária ou criam embaraços à sua programação, execução e avaliação.

Esta assertiva não significa que o Poder Legislativo venha sendo insensível à necessidade de aperfeiçoar seus processos de participação na definição e implementação de políticas públicas. Pelo contrário, sua preocupação nesse sentido se acha evidenciada pelo caráter evolutivo das normas que regulam a apreciação das proposições sobre matéria orçamentária e pela crescente inquietação de parte dos seus membros com as questões pertinentes ao acompanhamento da execução dos gastos públicos e à fiscalização dos órgãos do Poder Executivo. Desde a Resolução nº 1/91–CN, logo aperfeiçoada em 1993, depois

substituída pela Resolução nº 2/95–CN, sucederam-se várias ações nesse sentido, sobretudo a criação das comissões de fiscalização e controle, as iniciativas no sentido de aprovar o orçamento antes do início do exercício e a promoção de estudos para aprimorar a sistemática atual. O que ora se questiona é a amplitude e a velocidade dos ajustes realizados

A nossa premissa, nesse particular, é que se os problemas existem eles precisam ser focalizados. Aliás, o simples fato destes serem enunciados já constitui um importante passo para o seu equacionamento. Assim, com o sentido de subsidiar a revisão da sistemática de apreciação das matérias orçamentárias, articulamos, a seguir, com base na análise dos processos e nos resultados de sua utilização nos últimos anos, algumas recomendações. No seu delineamento acolhemos como pressupostos básicos: a) que a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário não deve ser desvirtuada por conveniências de ordem prática (prazos demasiado rígidos, sistemas de quotas, etc.); b) que a agilização de procedimentos não deve ocorrer às expensas do sacrifício de aspectos relevantes do ponto de vista do interesse público; c) que a apropriada participação do Legislativo no processo orçamentário envolve não só aprofundadas análises sobre os projetos de gasto, mas também que esta se revista de apropriada densidade e se oriente para as questões mais substanciais do interesse público (nem sempre as de maior charme).

9.2. Modificações no Processo de Apresentação de Emendas

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

Quanto à primeira destas disfunções, o processo seria aperfeiçoado, de maneira consonante com as elevadas responsabilidades da Instituição, através de duas medidas:

- a) redução no número de emendas individuais para algo como 10 a 15 (média de R\$ 100 a 150 mil por emenda) e fixação, de forma clara e objetiva, dos programas em que tais emendas seriam cabíveis (por exemplo: saneamento, habitação, desporto, obras e equipamentos escolares, equipamentos culturais, etc.);
- b) instituição das “Emendas de Indicação de Prioridades”, as quais, sem definir o valor do atendimento, delineariam os problemas que devem merecer atenção do setor público federal, facultando-se a cada parlamentar a apresentação de uma ou duas emendas dessa natureza.

A primeira medida se destina a induzir uma maior concentração nas alocações, evitando o desperdício de recursos com ações de limitada relevância ou o fenômeno das obras que se arrastam por anos a fio sem a possibilidade de conclusão por falta de recursos. A segunda, visa permitir que os parlamentares atuem na sinalização das políticas públicas e programas necessários à estrutura econômica, social ou institucional dos seus estados e regiões. Afinal, as emendas individuais constituem instrumentos de formulação de políticas públicas e não apenas de viabilizar atendimentos “paroquiais”.

No que se refere às disfunções no emprego das emendas das bancadas regionais e das comissões permanentes, tais ocorrem pelo fato destes órgãos virem sendo orientados para atuar sobre o instrumento de detalhamento das alocações (lei orçamentária anual), quando, pela sua maior hierarquia, deveriam intervir sobre as proposições superordenadoras deste, ou seja, o PPA) e a LDO. A atuação das comissões permanentes, pelas suas competências constitucionais deve situar-se no nível da formulação das políticas públicas de alocação e

não nos detalhamentos operacionais. Assim, propomos que a competência das comissões permanentes e bancadas regionais, para emendar projetos sobre matérias orçamentárias, seja limitada ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Parecer Preliminar.

Quanto às emendas de bancadas estaduais – as de maior importância para equacionar as necessidades de cada unidade federativa –, entendemos serem necessários vários aprimoramentos. Em primeiro lugar, é imperativo que se revejam os seus limites quantitativos, submetendo-os a uma regra que leve em conta as diferentes magnitudes dos estados e bancadas. Não há como sustentar que as bancadas de estados como Minas Gerais – com 10,39% da população do País, 9,81% do PIB, cerca de 800 municípios e 53 parlamentares – tenham de acomodar as suas postulações dentro das mesmas dez emendas facultadas a bancadas de estados como o Amapá – com 0,19% da população do País, 0,16% do PIB, 20 municípios e 8 parlamentares. Em segundo, é necessário fixar limites (de valor) para as emendas destas bancadas. Tal se afigura como um imperativo de racionalidade. Não há sentido em que se admita que as bancadas formulem emendas no montante de R\$ 12 a 20 bilhões (como ocorreu em 1996 e 1997) se a capacidade de mobilização de recursos pelo Parlamento se situa, em média, na casa dos R\$ 4 bilhões.

9.3. Aperfeiçoamentos na Estrutura e Funcionamento das Relatorias

Uma vez que as Relatorias Setoriais têm se revelado órgãos desfuncionais, impõe-se a criação de um novo modelo de intervenção. Com base na experiência realizada em 1994 (Orçamento para 1995) – primeiro ano, desde 1990, em que a Lei Orçamentária foi aprovada e enviada à sanção antes do início do exercício –, propomos que a sistemática de relatorias atualmente utilizada para a apreciação dos projetos de PPA, LDO e LOA seja substituída por uma sistemática de Colegiado de Relatores, na qual se adotem processos assemelhados aos usados em 1994. Segundo esta, cada colegiado – compostos de 5 a 7 membros – funcionaria num mesmo local, aberto ao público, em horários pré-estabelecidos, dando amplo acesso aos pleitos e documentos que lhe fossem enviados a todos os interessados e decidindo apenas com base em critérios pré-estabelecidos e divulgados. Esse modelo assegura transparência e publicidade às operações, desconcentra o poder decisório, permite obter maior racionalidade e confere celeridade ao processo, por submeter cada agregado a um só ciclo de decisão.

Tais colegiados atuariam com o apoio de Comitês auxiliares, sempre que necessário, sendo as suas decisões tomadas por maioria simples. Sua composição seria realizada de modo a respeitar as regras de proporcionalidade partidária tradicionalmente observadas no Parlamento, ouvidas sempre, como já ocorre, as lideranças partidárias. Sob tal sistemática a responsabilidade decisória – inclusive para a constituição dos Comitês – se deslocaria do Relator-Geral para o Colegiado, restando ao Relator-Geral a honrosa atribuição de coordenar os trabalhos. Desse modo seriam combatidos três dos grandes problemas atuais: a) o excesso de poder do Relator-Geral; b) a grande recorrência decisória do processo atual, onde a mesma questão tende a ser reexaminada várias vezes; c) a acumulação de atrasos nas várias etapas, dificultando a aprovação das leis nos prazos constitucionais. Esta sistemática pode ser implementada com ou sem o concurso de Subcomissões, dado que a utilização de colegiados não impede que o Relatório seja discutido, como preliminar, a nível setorial.

Nesta perspectiva, entendemos que as emendas individuais devam ser submetidas a um rito simplificado de apreciação, à margem das preocupações do Colegiado – sendo o trabalho das assessorias supervisionado por um Comitê especial, encarregado de decidir eventuais pendências –, depois de definidos pelo Parecer Preliminar o valor da quota por mandato e o elenco dos programas em que tais emendas seriam admitidas. Quanto às “Emendas de Indicação de Prioridades”, sugerida no item *‘Modificações no Processo de*

Apresentação de Emendas”, depois de sistematizadas por programações típicas e áreas geográficas, seriam utilizadas como elementos auxiliares no processo decisório relativos às emendas das Bancadas Estaduais e, ocasionalmente, quando assim entendido conveniente pelo Plenário da Comissão Mista, na fundamentação de emendas do Colegiado de Relatores, desde que viabilizados os recursos necessários.

Na sistemática ora proposta entende-se que, no que se refere à LOA, os montantes mobilizáveis pelo Legislativo devem ser definidos, já no Parecer Preliminar. Mais do que apenas um número genérico, tais montantes seriam definidos por órgãos, programas, fontes, modalidades de aplicação e GNDs, de modo a que eventuais questionamentos pudessem ocorrer antes da efetivação do remanejamento. Se realizado na etapa do Parecer Preliminar – cujo prazo poderia até ser ampliado, tendo em vista os ganhos de tempo derivados da eliminação das Relatorias Setoriais – essa tarefa poderia ser efetuada pelo próprio Colegiado, dando-lhe maior segurança quanto à consistência de suas ações e tornando desnecessária a criação de um Comitê auxiliar para realizar essa tarefa. Os montantes assim definidos seriam alocados integralmente pelo Colegiado, vedada a criação de reservas para atender a situações eventuais ou aos “choros” na etapa dos destaques, a fim de evitar falsas expectativas.

9.4. Sistematização das Restrições Legais à Aprovação de Emendas

A fim de evitar os problemas existentes nas práticas atuais, é indispensável que se harmonizem as várias normas que disciplinam a aprovação de emendas – da Constituição, ADCT, Lei nº 4.320/64, Decreto-lei nº 200/67, LDO do exercício e Resoluções – acabando com as divergências de interpretação e construindo um referencial claro e consistente. Se a Lei Maior, em seu art. 166, § 3º, inciso II, estabelece que para a aprovação de emendas serão “admitidos apenas os [recursos] provenientes de anulação de despesa”, não cabe buscar outras fontes, como, por exemplo, a reestimativa de receitas a título de “correção de erros ou omissões”. Disso não advém nenhum prejuízo, já que o Poder Legislativo tem ao seu alcance um instrumental bastante amplo para agir caso as receitas sejam subestimadas. Entre estes: a) a provocação do envio de mensagem retificativa pelo Poder Executivo; b) a retirada ou a redução dos níveis de flexibilidade conferidos ao Executivo para a abertura de créditos adicionais; c) a mudança nas normas da LDO que definem a magnitude das reservas de contingência, deixando ao Legislativo a prerrogativa de fixar o seu valor final; e) a imposição de cortes nos projetos emblemáticos da Administração.

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

Quanto a este último aspecto é preciso passar a observar as normas do art. 33 da Lei nº 4.320/64, sobretudo a alínea “a” – que veda a admissão de emendas que visem *“alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexistência da proposta”* –, que se destina a evitar cortes arbitrários nos custeios. Sua inobservância, nos últimos anos, em que, por vezes, foram impostos de cortes lineares a determinadas atividades e projetos, tem resultado em expressivo volume de remanejamentos e de créditos adicionais quando da execução do orçamento. Merece atenção, igualmente, o

dispositivo desse artigo (alínea “b”) que veda a concessão de “*dotação para início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes*”. De fato, em princípio, os recursos públicos só devem ser alocados em empreendimentos cuja viabilidade, amplitude e custos tenham sido avaliados como razoáveis.

Embora se reconheça que a simples implementação das medidas propostas não irão resolver por inteiro todos os problemas da apreciação das matérias orçamentárias pelo Poder Legislativo, não temos dúvidas de que elas podem contribuir, de modo significativo, para que se avance nessa direção. Para que se promova uma ampla reversão no quadro atual é necessário que tais medidas sejam complementadas por providências que: a) impeçam a alteração das leis de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual por medidas provisórias; b) redefinam, de maneira mutuamente excludente, as responsabilidades de cada esfera de governo; c) sanem as deficiências e os problemas causados pela inexistência da lei complementar sobre planos e orçamentos; d) neutralizem a prevalência do Executivo na definição das programações incluídas no orçamento que irão ser de fato implementadas; e) resultem em maior ênfase nas alocações em favor de empreendimentos estratégicos; f) normatizem de forma apropriada os processo de formulação, execução e avaliação dos planos e leis sobre matéria orçamentária; g) conduzam a ações mais efetivas no campo do acompanhamento e da avaliação de resultados.

¹ Entendem-se por políticas públicas os balizamentos fundamentais que são definidos pelo Governo (por meio da ação conjunta do Executivo e do Legislativo) com o propósito de parametrar a maneira pela qual as organizações públicas e privadas, de cada setor, deverão atuar em relação a determinados problemas ou áreas de atuação. Por exemplo: a integral retirada do Estado da área de produção siderúrgica e a descentralização das ações de apoio aos estudantes (livro didático, merenda, transporte escolar, etc.).

² Segundo Everardo Maciel, em “A Crise do Planejamento Brasileiro” (Revista do Serviço Público, nº 117 (1), jun./set. 1989), “*a crise do planejamento brasileiro guarda vínculos estreitos com as dificuldades vividas pelo Estado ... Essa crise, vista em sua globalidade, é, em verdade, múltipla, porque enfeixa uma crise de credibilidade, uma crise de ansiedade, uma crise técnica e uma crise conceptual.*” Ao comentar a crise técnica, observa: “*Os planos revelam uma freqüente incoerência entre os objetivos estabelecidos e a insuficiência dos meios mobilizados [inclusive para resolver problemas em setores onde sua ação é no máximo indicativa] ... inexistente avaliação sistemática dos programas [levando os planos a se tornarem rapidamente obsoletos] ... os orçamentos revelam uma flagrante dessintonia com os planos [por possuir a sua elaboração um curso autônomo em relação a estes últimos].*”

³ A nossa avaliação, baseada na interpretação do texto constitucional e na integração deste com as demais disposições sobre matéria orçamentária, é de que cabe ao PPA servir como moldura institucional para a atuação da administração pública federal -- mediante a enunciação das diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada -- e para a formulação dos planos nacionais, regionais e setoriais. Em nosso entender, o detalhamento da programação, abrangendo inclusive a explicitação de valores, deve ficar a cargo de três outros instrumentos: 1) dos planos parciais; 2) da lei de diretrizes orçamentárias; e 3) da lei orçamentária anual.

⁴ Para poder instalar e utilizar o sistema de elaboração de emendas desenvolvido em 1995 para o Orçamento de 1996, o usuário precisava dispor de um microcomputador 386 ou superior com os seguintes recursos: mínimo de 4 Mb de memória RAM; unidade de disco rígido com pelo menos 8 Mb de área livre; unidade de disquete de 3 1/4” ou 5 1/4”; plataforma WINDOWS 3.1 ou WORKGROUPS 3.11; “mouse” e 2 disquetes.

⁵ Isso é feito para evitar expectativas fora da realidade. Para tanto são excluídas as parcelas que não representam gastos efetivos da União (dívida que será rolada, FPE, FPM, etc.). No PLO para 1996, após tais deduções o seu montante caiu de R\$ 312 bilhões para R\$ 117 bilhões. Se deduzidos deste valor as parcelas relativas ao pagamento de pessoal (cerca de R\$ 40,0 bilhões), com os benefícios da previdência (cerca de R\$ 42,0 bilhões) e com os juros e encargos da dívida (cerca de R\$ 13,0 bilhões), fica evidente a pouca flexibilidade do orçamento federal, visto que os R\$ 22,0 bilhões restantes incluem várias vinculações e os custeios básicos da administração (materiais, serviços, passagens, energia, telefone, etc.).

- 6 Para ilustrar a natureza desta classificação, tomemos como exemplo o caso do programa SANEAMENTO que, na classificação funcional-programática é desdobrado apenas em três subprogramas, ou seja, Abastecimento de Água, Saneamento Geral e Sistemas de Esgoto. Na classificação por Tipos de Realização acham-se disponíveis as seguintes categorias: Abastecimento de Água, Qualidade da Água, Infra-estrutura Hídrica, Adutoras p/Abastecimento de Água, Poços Públicos, Saneamento Básico, Aterro Sanitário, Resíduos Sólidos, Canalização de Córregos, Drenagem e Urbanização, Saneamento Ambiental, Esgotos Sanitários e Tratamento de Esgotos. Essa estrutura permite uma maior especificidade na agregação da programação governamental, bem como das emendas que visem sua modificação.
- 7 Tais atividades incluem a revisão dos cadastros básicos (autores, localidades, órgãos, receita e despesa), a atualização das codificações técnicas (modalidade de intervenção, tipo de realização e geratriz), a definição de normas e procedimentos para a constituição dos bancos de fontes, a sistematização de normas sobre a estrutura e o conteúdo dos Relatórios, a definição de critérios de regionalização, a geração de relatórios e a montagem de símile do Autógrafo para votação nos Plenários da CMO e do Congresso.
- 8 A partir da Lei nº 9.293, de 15/07/96 (LDO/97), pelas disposições do art. 14, essa proteção foi bastante ampliada, ao vedar a destinação das contrapartidas de empréstimos para fins diversos dos programados, transferir para o Congresso Nacional o ônus da prova de eventuais erros na sua fixação (inversão do ônus da prova) e exigir que tais erros fossem demonstrados documentalmente.
- 9 No Orçamento para 1998, das 8.530 emendas individuais apresentadas, totalizando R\$ 891 milhões, nada menos que 5.230 emendas, no montante de R\$ 538 milhões, se referiram a ações de saneamento básico, melhorias habitacionais, infra-estrutura urbana e ações de saúde a cargo dos Ministérios do Planejamento e da Saúde e 1.410 emendas, no montante de R\$ 140 milhões, se referiram a equipamentos e obras para escolas, quadras esportivas e bibliotecas, a cargo dos Ministérios da Educação, do Desporto e da Cultura. Se consideradas as demais áreas de Governo, constata-se que 95% dessas emendas são de simples detalhamento de programas, cujas ações seriam executadas ainda que tais emendas não existissem.
- 10 Para uma apreciação mais aprofundada sobre esses problemas e sobre algumas alternativas para sua solução, recomendamos a leitura do artigo “*Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Indicativos de Solução*”, de nossa autoria, publicado na Revista de Administração Pública nº 3 (jul/set 95), editada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ).
- 11 Não seria justo omitir que parte do problema deriva da conduta de certas Relatorias. Com freqüência os recursos que estas mobilizam são restritos por optarem por atuar abaixo dos limites que lhe são facultados e a operar com os recursos disponibilizados pela Relatoria-Geral. As razões mais freqüentes para essa conduta são, de um lado, as pressões políticas dos governos estaduais – para que evitem reduções nas dotações já detalhadas em favor do estado – e, de outro, dos órgãos públicos – no sentido de que os cortes não desorganizem suas programações. Com freqüência essas postulações são endossadas pelas bancadas estaduais ou pelos seus interlocutores mais ilustres, por saberem que tais programações – no todo ou em parte – poderão ser canalizadas em benefício de áreas geográficas ou segmentos de seu interesse.

* *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”.*

Este texto resulta da integração de parte dos artigos “*A Participação do Poder Legislativo na Análise e Aprovação do Orçamento*” e “*A Atuação do Poder Legislativo no Orçamento: Imperativos de um novo Modelo*”, publicados na Revista de Informação Legislativa, nºs 131 e 138, de 1996 e 1998, para apresentação no II ENIAL (Salvador-BA), promovido pelo PRODASEN, em 2001.