Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução*

Osvaldo Maldonado Sanches**

Sumário: 1. Considerações iniciais; 2. Uma análise dos problemas e inadequações; 3. Conclusões e recomendações.

Palavras-chave: orçamento; planejamento; políticas públicas; plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias; lei orçamentária anual; créditos adicionais; execução orçamentária; acompanhamento e avaliação; medidas provisórias; articulação intergovernamental; assessoramento.

Avaliação dos principais problemas e inadequações do processo orçamentário federal, sobretudo sob a ótica das responsabilidades do Poder Legislativo. Indicação dos passos mais significativos no amadurecimento do processo instaurado com a Constituição de 1988 e das implicações e prejuízos decorrentes das práticas atuais. Identificação dos fatores que levaram ao quadro atual. Articulação de propostas para o equacionamento dos problemas e inadequações.

Brazilian budgetary process: problems, causes and recommendations

The Brazilian new Constitution introduced a number of changes in the budgetary process, mainly in terms of enlarging Congress roles in such process and in terms of strenghting the linkages between planning and budgeting. After six years under the new order, the assessment of the budgetary process shows a set of problems and inadequacies that requires corrective actions.

This article analyses 14 situations, which were considered as detrimental to the budgetary process, and points out their causes, their main effects and some ways to overcome them. These situations are: 1) the frequency of changes in the federal government structure; 2) the concurrent roles of federal, state and local governments; 3) the flexibility granted to the Executive to change its budgetary proposals; 4) the power of government to impound funds; 5) the impropriety of legislating on budget matters through "medidas provisórias"; 6) the ineffectiveness of the "plano plurianual" to guide the government programming; 7) the underutilization of the LDO as a policymaking device; 8) the unclear separation between the Fiscal and the Social Security budgets; 9) the imperfections of the public enterprises capital budget; 10) the inadequacies in the budget formulation process and calendar; 11) the impropriety of "medidas provisórias" to authorize supplemental appropriations; 12) the excessive centralization of powers in the Joint Budget Committee — JBC; 13) the lack of a staffing structure of its own in the JBC; 14) the deficiencies of Congress in budget controlling and assessment.

* Artigo recebido em maio e aceito em jun.1995.

** Mestre em administração pública pela EBAP/FGV e pela State University of New York at Albany. Assessor de orçamento da Câmara dos Deputados. Coordenador técnico de assessoramentos à Comissão Mista no período 1992-94. Ex-diretor de orçamento do Estado do Paraná.

1. Considerações iniciais

A Constituição de 1988 trouxe uma série de inovações no campo da orçamentação pública, especialmente no que se refere à abrangência dos orçamentos federais e à forma de apreciação das respectivas propostas. Na nova ordem constitucional, o orçamento das entidades da administração indireta (autarquias, fundações e empresas) deixou de constar sob a forma de dotações globais; a lei orçamentária passou a ser composta de três orçamentos: o fiscal, o de investimento das empresas e o da seguridade social; a elaboração da lei orçamentária passou a subordinar-se a leis superordenadoras (lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual); as matérias orçamentárias passaram a ser apreciadas por uma comissão permanente de senadores e deputados, antes do seu exame pelo Plenário do Congresso Nacional; e a prerrogativa de emendar as proposições sobre matéria orçamentária passou a ser limitada por restrições fixadas no próprio texto constitucional (especialmente em seu art.166).

Além disso a nova Carta instituiu, coerentemente com a melhor doutrina, uma forte vinculação entre os orçamentos públicos e o planejamento governamental. Nesse sentido, um dos instrumentos mais significativos foi a instituição da lei de diretrizes orçamentárias como mecanismo de explicitação das políticas públicas, de balizamento das modificações tributárias, de detalhamento das programações e metas contidas no plano plurianual e de controle da implementação do planejamento. Expressam igualmente essa vinculação, as normas (dos arts. 165, § 7º, 166, §§ 3º e 4º e 167, § 1º da Constituição) que tornam obrigatória a compatibilização da lei orçamentária anual (LOA) com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e de ambas com o plano plurianual (PPA).

O Congresso Nacional procurou ajustar-se rapidamente à nova amplitude dos seus papéis na programação de gastos do governo, produzindo, em 1989, um texto bastante articulado de LDO — aprimorado nos anos subseqüentes — e articulando processos para atuar de forma substantiva na elaboração dos orçamentos anuais. O Poder Executivo, por sua vez, usou de sua experiência na coordenação de processos complexos e de sua capacidade de influenciação para evitar que o Legislativo avançasse muito rapidamente nos campos de formulação de políticas de alocação de recursos, de balizamento da ação governamental e de controle do desempenho dos órgãos da administração. Não se pode criticar nenhum dos atores desses processos — ainda que alguns excessos tenham sido praticados —, pois suas ações foram consonantes com a tensão dialética que deve existir entre os Poderes nos regimes democráticos.

Nesse processo de ajuste merecem particular destaque a edição da Resolução nº 1/91-CN, que instituiu as normas básicas de funcionamento da Comissão Mista — aperfeiçoada pela Resolução nº 1/93-CN —, as ações exercidas pelas estruturas técnicas do Congresso Nacional, em 1992, de modo a possibilitar que o orçamento pudesse ser "fechado" (montado integralmente) no seu âmbito e sem o concurso dos técnicos do Poder Executivo, e, nesse mesmo ano, o estabelecimen-

to de um padrão de parecer preliminar — mantido e aprimorado nos exercícios subseqüentes —, orientado para a obtenção de transparência nos procedimentos, para a fixação de regras claras e mutuamente excludentes e para a limitação dos poderes dos relatores.

Apesar dos avanços já relatados, os quatro anos de experimentação com os procedimentos desenvolvidos pelo Congresso Nacional para lidar com as matérias orçamentárias e as avaliações disponíveis sobre as práticas da administração nesse campo evidenciam que existe, sobretudo do ponto de vista do interesse público e da ótica dos agentes do Poder Legislativo, uma série de inadequações nos processos, normas e procedimentos relacionados com a programação, execução e avaliação do gasto público. Essas inadequações, apontadas por vários relatores — sobretudo pelos das LDO —, por órgãos de investigação do Congresso Nacional — como as comissões parlamentares de inquérito — e por estudiosos do assunto, se situam em três categorias: constitucionais, legais e administrativas ou regimentais.[1]

As inadequações na órbita constitucional se referem mais ao emprego abusivo, pelo Poder Executivo, de certas flexibilidades propiciadas pela Lei Maior — para servir a um sistema parlamentarista que acabou não sendo efetivado — com o propósito de atender contingências excepcionais do que a problemas maiores nas normas sobre o planejamento e o orçamento. De modo geral, o capítulo Dos Orçamentos se acha bem articulado, sistematizando princípios clássicos ainda utilizados pelas democracias consolidadas — anualidade, exclusividade, prévia autorização etc. —, ao lado de concepções modernas defendidas pelas áreas técnicas dos governos e dos meios acadêmicos, como a estreita vinculação entre o planejamento e o orçamento, a instrumentalidade do orçamento na redução das desigualdades inter-regionais e a proibição de despender receitas de capital em despesas de custeio e de manutenção.

A maior parte das deficiências constatadas deriva de não ter sido elaborada a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição,[2] como ficará evidenciado no decorrer desta abordagem. Se essa lei tivesse sido produzida, já

---

[1] A propósito das inadequações aqui referidas, vale a pena examinar os pareceres do senador Márcio Lacerda e do deputado João Almeida sobre as LDO para os orçamentos de 1993, 1994 e 1995, do senador Mansueto de Lavor, sobre o orçamento de 1993, do senador Gilberto Miranda, sobre o orçamento de 1995, os relatórios finais das CPMI do PC (1993) e do Orçamento (1994), as publicações de José Afonso da Silva, Ives Gandra Martins e José Serra, e as notas técnicas da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

[2] Segundo Serra (1994:54), "A ausência da lei complementar [prevista no art. 165, § 9º, da Constituição] tem seis efeitos: a) a inexistência de uma padronização e hierarquização rígida dos diversos instrumentos que autorizam o gasto público; b) a indefinição dos objetivos, diretrizes, metas e prioridades no PPA e nas LDO, faltando também definir o significado de cada conceito; c) a não atualização das classificações das despesas, em especial a funcional-programática; d) a inexistência de prazos adequados para o processo orçamentário; e) a ausência de uniformidade dos orçamentos e balanços dos três níveis de governo; e f) a indefinição das condições para a instituição e funcionamento dos fundos".

se poderia contar com uma melhor normatização da forma e do conteúdo do PPA e da DO, com normas claras sobre a abertura de créditos adicionais, com prazos improrrogáveis para a apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária pelo Congresso Nacional, com definições legais sobre a forma de apresentação e o conteúdo dos orçamentos fiscal, da seguridade e de investimento, e com diretrizes claras e inambíguas sobre os regimes de caixa de tais orçamentos.

No plano administrativo e regimental, as maiores inadequações estão relacionadas com a estruturação e operação da Comissão Mista, com a articulação das prerrogativas desta com aquelas das comissões permanentes da Câmara e do Senado, com a estrutura de prazos para a apreciação das matérias orçamentárias em dois fóruns — o plenário da CMO e o plenário do Congresso Nacional — e com a precariedade das estruturas de assessoramento colocadas à disposição da Comissão Mista e dos relatores dos principais projetos que tramitam por esse órgão técnico.

De modo geral, os problemas que mais comprometem a qualidade do processo orçamentário brasileiro e a participação do Congresso Nacional na alocação e fiscalização dos recursos públicos são os seguintes: 1) a grande mobilidade das estruturas da administração pública; 2) a precariedade dos processos de articulação intergovernamental; 3) a excessiva flexibilidade do Poder Executivo para propor modificações nos projetos orçamentários; 4) a flexibilidade de que dispõe o governo para executar apenas a parte da programação; 5) a impropriedade do emprego de medidas provisórias para legislar sobre matéria orçamentária; 6) a ineficácia do plano plurianual como elemento superordenador da programação do governo; 7) a subutilização da DO como instrumento de formulação de políticas públicas; 8) a precária separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade; 9) as impropriedades do orçamento de investimento das estatais; 10) a inadequação dos processos e prazos de apreciação da lei orçamentária anual; 11) a imprópria utilização de medidas provisórias para a autorização de créditos adicionais; 12) o funcionamento centralizado da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO); 13) o distanciamento e a assistematicidade do assessoramento à Comissão Mista; e 14) a precariedade dos processos de acompanhamento e fiscalização do Congresso Nacional.

A finalidade deste artigo é oferecer uma apreciação fundamentada sobre os aspectos mais significativos desses problemas, sobretudo sobre aqueles ligados às atividades do Congresso Nacional nas áreas de planejamento, orçamento e fiscalização da ação do governo, focalizando as suas causas, as implicações mais significativas e apresentando indicativos de solução para os problemas e inadequações referenciados ao longo da abordagem.

2. Uma análise dos problemas e inadequações

A grande mobilidade das estruturas da administração pública

Como tem sido asseverado em várias ocasiões, pelos mais diversos agentes, uma das principais mazelas da administração pública brasileira é a falta de continuidade administrativa. Obras são iniciadas e paralisadas, sem que se documente e se dê publicidade a sua causa, consultorias são contratadas e pagas, sem que se dê seqüência aos projetos técnicos elaborados, e equipamentos são adquiridos sem jamais serem instalados, gerando grandes desperdícios de recursos públicos.[3] Essa falta de continuidade tem sido potencializada pelas freqüentes alterações organizacionais a que tem sido submetida a administração federal — a maior parte das quais simples maquiagens nas estruturas —, quase sempre por intermédio de medidas provisórias e com o propósito de ajustar o número de cargos às demandas políticas, pouco ou nada contribuindo para o melhor desempenho do governo.

Tais mudanças têm não só comprometido o desempenho das funções administrativas básicas (planejamento, programação e controle), como onerado o Congresso Nacional com discussões estéreis — inclusive porque a generalidade dos elementos justificativos pouco ajudam para apreciações qualitativas —, ampliando os custos de funcionamento da administração (materiais de expediente que ficam perdidos com a troca de denominação e/ou endereço, equipamentos danificados ou abandonados na mudança), afetando a motivação dos servidores e impondo grandes prejuízos aos usuários dos serviços afetados pelas alterações organizacionais e aos segmentos empresariais com atuação nas respectivas áreas.

Como se pode perceber por simples racionalização objetiva, não há sistema de planejamento, programação ou controle que possa funcionar satisfatoriamente em tal processo da ciranda organizacional, até mesmo porque grande parte dessas funções administrativas envolve atividades fundadas na comparação dos custos e dos resultados com os obtidos nos anos anteriores. Para que a estrutura governamental adquira maturidade e eficácia é preciso que esta conte com um núcleo es-

---

[3] Outras mazelas relevantes são apontadas por Castor (1994:156), que, ao referenciar os fatores associados à falência do setor público brasileiro, observa: "inflação crescente e desequilíbrio orçamentário crônico erodiram paulatinamente a capacidade do Estado de prestar serviços (...). Somem-se a esses dois fatores as seqüelas do clientelismo, do corporativismo, do populismo e da corrupção. O clientelismo inchou de maneira desordenada os quadros humanos do Estado; o corporativismo criou privilégios injustificáveis para alguns estratos de funcionários das estatais à custa do contribuinte, como os generosos fundos de pensão e de seguridade; o populismo aposentou precocemente milhões de pessoas graças a leis de favorecimento ou à simples ausência de controles previdenciários; e a corrupção disseminada em todos os níveis gerou uma relação espúria entre o Estado contratador e comprador, de um lado, e seus fornecedores e empreiteiros de obras, de outro. A soma dessas patologias encareceu brutalmente o custeio estatal sem contribuir para a ampliação dos serviços essenciais".

tável — cujas localização, práticas e serviços oferecidos sejam de domínio público —, como ocorre na quase totalidade dos países desenvolvidos.[4]

Portanto, é imperioso que se coloque um freio à inconseqüência dos últimos anos, em que a estrutura da administração federal tem sido mudada, sem consistentes fundamentos e de forma extremamente recorrente, a cada dois anos. Nesse sentido, a providência mais urgente é proibir o emprego de medidas provisórias para a realização de modificações na estrutura organizacional, bem como a fixação de norma imperativa exigindo que mudanças na estrutura básica da administração sejam propostas através de projetos de lei, com obrigatória indicação de elementos objetivos sobre os seus custos e benefícios.

A precariedade dos processos de articulação intergovernamental

Nos últimos anos, a programação contida nos orçamentos da União, sobretudo nos orçamentos fiscal e da seguridade, tem assumido a feição típica de orçamento municipal, sistematizando milhares de pequenas iniciativas — por exemplo, construção de postos de saúde, circuitos de eletrificação rural, pontes, matadouros, creches, escolas urbanas e rurais, pequenos sistemas de abastecimento de água, de saneamento básico, de coleta de lixo etc. — em detrimento de ações estruturadoras da infra-estrutura básica necessária ao desenvolvimento do país, tais como conservação, complementação e modernização da malha rodoviária de integração nacional, ampliação das hidrovias, infra-estrutura de ciência e tecnologia, prevenção e repressão à criminalidade organizada e fomento à conquista de novos mercados.

Isso se deveu, sobretudo, à ação de membros do Congresso Nacional que entenderam como procedimento válido buscar atender aos interesses paroquiais das bases territoriais por eles representadas. É claro que esse não constitui um entendimento uniforme, existindo parlamentares que a isso se opõem, inclusive por ser evidente que, na maioria dos casos, a população é atendida de forma mais expressiva e duradoura por empreendimentos de maior efeito multiplicador realizados no estado ou na região, embora nem sempre tão aparentes quanto as pequenas obras. Esse comportamento é agravado por dois aspectos críticos: o primeiro é que, na repartição das rendas tributárias realizada pela Constituição de 1988, os estados e municípios foram bastante beneficiados com recursos adicionais sem a correspondente ampliação de seus encargos, a expensas de uma apreciável redução na capacidade financeira da União;[5] segundo, na medida em que os membros

---

[4] Em países como os EUA, França, Alemanha, Inglaterra e Canadá a estrutura de órgãos de nível ministerial tem-se mantido praticamente inalterada ao longo dos últimos 20 anos.

[5] Saliente-se que os ganhos dos estados e municípios se tornaram ainda maiores com a elevação da carga tributária, no período 1988-92, como salientado por Serra (1994:65): "quem ganhou com o aumento da carga [pelas alterações tributárias realizadas no período 1988-92] não foi a União (cuja receita subiu apenas 4% reais no período), mas os estados e municípios, cujas receitas se expandiram 28 e 97% reais, respectivamente".

do Congresso Nacional se envolvem com as questões de interesse local — que mobilizam pessoas e instituições a que não podem deixar de atender —, passam a ter pouco tempo disponível para dedicar às questões de maior abrangência.

Assim, é preciso que se atue no sentido de extinguir as transferências voluntárias da União, ressalvadas aquelas vinculadas aos planos nacionais, regionais e setoriais previamente aprovados pelo Congresso Nacional e especificamente incluídos no PPA e na DO. Na pior das hipóteses, dever-se-ão limitar as transferências voluntárias a um limitado percentual do orçamento, exigindo que o acesso a elas se faça com o compromisso — assegurado por sanções apropriadas — do beneficiário de informar, ao órgão repassador, as empresas que executaram obras ou serviços ou que forneceram bens, a fim de facilitar a fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.

Sem que se delineie, com clareza, as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios, definindo de forma mutuamente excludente os encargos de um e dos outros,[6] será impossível dar consistência e sistematicidade à programação orçamentária da União. Enquanto isso não for realizado, a administração federal ficará impossibilitada — por ações políticas, burocráticas e legais — de alocar, com objetividade, os recursos necessários à implementação das ações necessárias à alavancagem do processo de desenvolvimento. É fora de dúvida que a redistribuição de encargos envolverá vários problemas concretos, os maiores dos quais são a exigência de austeridade por parte das administrações habituadas a lucrar com a política do "fato consumado" e a resistência dos estratos da burocracia que perderão "poder" com a instituição de fronteiras claras entre os vários níveis de governo. Não obstante, a revisão e redistribuição dos encargos entre as várias esferas de governo é providência que passou a ser indispensável e inadiável.

Excessiva flexibilidade do Executivo para modificar projetos orçamentários

Quando da elaboração da Lei Maior, entenderam os constituintes que seria oportuno facultar ao Poder Executivo o encaminhamento de mensagens modificativas dos projetos de lei sobre matéria orçamentária formalizados perante o Poder Legislativo. Em conseqüência, foi articulada a norma do art. 166, § 5º da Constituição, que estabelece: "O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo [PPA, DO, LOA e créditos adicionais] enquanto não iniciada

---

[6] Segundo Castor (1994:158), "Um novo modelo de atuação estatal no Brasil deve levar em conta (...) a redefinição dos encargos federativos (...) que tem de ocorrer para compatibilizar a prestação de serviços por determinado nível de poder político-administrativo às características geográficas do serviço prestado: serviços eminentemente locais (educação básica, habitação popular, atenção primária à saúde etc.) têm de ser da responsabilidade das organizações públicas e privadas locais, reservando-se as tarefas que envolvam território e competências intermunicipais aos governos estaduais e limitando-se a intervenção direta e operativa do governo federal às questões e projetos de natureza interestadual".

a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta". Racional quanto aos seus propósitos, esse dispositivo acabou se prestando a abusos por parte do Poder Executivo, que tem remetido, em média, duas mensagens modificativas por ano (em 1994 foram seis as mensagens modificativas do projeto de lei orçamentária anual), comprometendo o funcionamento do Congresso e impondo sérios prejuízos às ações de planejamento dos demais níveis de governo e do setor privado.

A cada mensagem recebida pelo Congresso Nacional, os prazos precisam ser reabertos (sobretudo para a apresentação de novas emendas), as proposições — já bastante complexas pela sua própria natureza — precisam ser integradas umas às outras, com sérios prejuízos para a sua transparência, os controles sobre os processos precisam ser ampliados (sobretudo após a CPI do orçamento), comprometendo as discussões dos temas mais sérios e retardando a aprovação da lei orçamentária anual.

O mais grave desse procedimento, passível de ser utilizado para tumultuar a apreciação das matérias orçamentárias pelo Congresso, é ser ele desnecessário, por já contar a administração com os créditos adicionais para realizar os ajustes que se tornem necessários após a aprovação do orçamento. Além disso, essa prática tende a levar o governo a não tratar a montagem de sua proposta orçamentária com a devida seriedade, por saber que poderá modificá-la, a qualquer tempo, entre o início de setembro e meados de novembro (a votação na Comissão Mista dificilmente se inicia durante esse período). Contudo, ainda que se admitisse a necessidade de algumas correções, naturais pela própria complexidade do orçamento, estas só seriam admissíveis com caráter pontual, desde que o Poder Executivo se empenhasse em produzir uma programação embasada num processo consolidado de planejamento e programação.

Tendo em vista os inconvenientes do procedimento atual, parece ser de toda a conveniência que se suprima o § 5º do art. 166 da Constituição ou que se modifique tal dispositivo de modo a restringir sua utilização. Nesse caso a redação poderia ser modificada para: "§ 5º. O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo, dentro dos trinta dias subseqüentes à data da assinatura do projeto original, vedada sua proposição em relação a projeto que já tenha sido objeto de proposta de modificação ou cuja votação já tenha se iniciado na Comissão Mista".

Flexibilidade do Poder Executivo para executar apenas parte da programação

Outro problema com que se tem defrontado o Poder Legislativo, bem como os atores periféricos do processo de alocação de recursos — governadores, prefeitos e titulares de órgãos da administração indireta — é o da excessiva discricionaridade que possui o Poder Executivo para implementar, seletivamente, a programação incluída nos orçamentos. Essa situação tem sido objetada, sistema-

ticamente, por relatores e parlamentares na apreciação das proposições sobre matéria orçamentária que têm tramitado pelo Parlamento nos últimos anos. O entendimento destes tem sido de que a divisão de competências instituída pela Constituição é incompatível com o grau de absoluta autonomia com que tem contado a administração para implementar ou não os itens da programação aprovada pelo Parlamento.

A sistemática atual possui uma série de inconvenientes. Em primeiro lugar, a seletividade dos órgãos do Executivo na execução do orçamento neutraliza o esforço dos órgãos técnicos do Congresso Nacional (comissões mistas e permanentes) no equacionamento da programação governamental, sobretudo no que se refere à inclusão de novos subprojetos. Segundo, a latitude propiciada ao governo facilita ações de retaliação contra os parlamentares não-alinhados às suas preferências, pelo contingenciamento (formal ou informal) das dotações do interesse deles. Finalmente, a faculdade de poder executar apenas parte da programação incentiva a administração a formular orçamentos superestimados — ampliando suas margens de flexibilidade —, incluindo itens cuja implementação fica pendente da "disciplina" dos agentes neles interessados e transferindo o poder decisório do Parlamento para a tecnoburocracia estatal.

O grau de desconforto do Congresso Nacional com essa situação se acha bem-evidenciado no relatório do deputado João Almeida sobre a DO para 1995, onde se assinala: "A conveniência de estabelecer maior controle sobre a ampla latitude que possui o Poder Executivo para executar apenas os subprojetos e subatividades que julgar do interesse da administração, sob a ótica da tecnocracia estatal — freqüentemente influenciada por fatores externos ou idiossincrasias — levou-nos a reincluir a norma constante da última DO, articulada por esta Comissão Mista em 1992 e 1993, com vistas à execução mais equilibrada da programação (...)". A conveniência de pôr termo a essa flexibilidade se acha expressa também no relatório da CPI do orçamento, que inclui, como recomendação, "tornar obrigatória a execução dos subprojetos prioritários, identificados como tal na DO e na lei orçamentária anual. Com similar propósito, vedar que subprojetos sejam excluídos da programação setorial, antes de sua conclusão, exceto com autorização específica do Congresso, mediante rito próprio".[7]

---

[7] Em certas situações, a experiência de outros países pode ser bastante inspiradora. No que se refere à discricionaridade do Executivo, é exemplar a ação empreendida pelo Congresso dos EUA, em 1974, com vistas a fazer frente aos abusos praticados pelo presidente Nixon — que congelava dotações e programas aprovados pelo Parlamento —, através do Congressional Budget and Impoundment Control Act. Por meio desse ato o Congresso norte-americano — que já não permite o veto a itens do orçamento (*line item veto*) — impôs ao presidente a obrigatoriedade de executar a programação aprovada pelo Legislativo, podendo este, tão-somente, se entender que certos itens do programa de trabalho contrariam o interesse público, solicitar ao Congresso autorização para cancelá-los (*rescisions*) ou comunicar seu adiamento para mais tarde no mesmo exercício (*deferrals*). No primeiro caso, a proposta só tem validade se aprovada dentro de 45 dias; no segundo, pode ser revertida, a qualquer tempo, por ato isolado de quaisquer das Casas do Congresso.

Impropriedade do emprego de medidas provisórias em matéria orçamentária

Nos últimos anos, mais especificamente a partir de 1993, o Poder Executivo passou a se utilizar de medidas provisórias para legislar sobre matéria orçamentária. São marcantes, nesse particular, o emprego desse instrumento para alterar as leis de diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo. O Congresso Nacional logo reagiu a essa tendência, com fundamento em dois pressupostos básicos: o caráter superordenador da DO e o rito especial definido pela Constituição para sua apreciação, os quais induzem a que quaisquer modificações no texto aprovado pelo rito especial devem se processar segundo o mesmo rito ("quem não pode o maior, não pode o menor"). Essa reação baseou-se, igualmente, na defesa da competência exclusiva do Legislativo para legislar sobre matéria orçamentária, expressa no art. 68 da Lei Maior, cujo § 3º, III, vedou taxativamente que se delegasse ao Executivo a produção de legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.[8] A inconveniência desse procedimento foi percebida também pela CPI do orçamento, cujo relatório inclui, como recomendação, "proibir o uso de medidas provisórias em matéria orçamentária".

Também do ponto de vista teórico-doutrinário existem óbices à alteração da DO após aprovação da proposta orçamentária anual. O primeiro é de natureza lógico-temporal, ou seja, se o orçamento anual deve obedecer a parâmetros preestabelecidos pelas cláusulas balizadoras da LDO, uma vez concluídas a elaboração (pelo Executivo) e a apreciação do orçamento (pelo Legislativo) não teria cabimento alterar essa lei superordenadora. O segundo, de adequação do foro e dos ritos para apreciação das matérias orçamentárias, posto que, se a Constituição — em razão da importância dessas matérias — instituiu procedimentos especiais para a apreciação dos projetos respectivos pelo Parlamento, prevendo, inclusive, a sua preliminar apreciação por uma comissão mista permanente de senadores e deputados, é inadmissível que se permita a modifica-

[8] A propósito dessa reação, afirma o deputado João Almeida, relator dos PL nºs 001/93 (LDO/94) e 001/94 (alteração da LDO/94), em seu parecer: "Após a sua regular tramitação... o Projeto de Lei nº 001, de 1993-CN (Mensagem nº 22/93), foi convertido na Lei nº 8.694, de 12 de agosto de 1993, que 'dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária anual de 1994 (...)'. Em 29-12-1993 (...) o Poder Executivo houve por bem baixar a Medida Provisória nº 396 (...) Essa MP, no entanto, não teve concluída a sua tramitação, seja pelas restrições aos dispositivos que invadiam prerrogativas do Poder Legislativo, seja em razão das objeções que muitos dos membros do Congresso Nacional apresentaram quanto à constitucionalidade de se utilizar tal instrumento para modificar a LDO. Em razão disso, esta acabou sendo reeditada, em 28-1-1994 (...), que embora sanasse parte das restrições continuava a padecer da objeção básica antes assinalada. Por esse motivo esta MP não teve, igualmente, ultimada a sua apreciação, sendo novamente reeditada, em 28-2-1994, sob a forma da Medida Provisória nº 441/94 (Mensagem nº 52, de 1994-CN), imediatamente secundada pela remessa do Projeto de Lei nº 001, de 1994-CN (PL nº 001/94-CN), com o mesmo teor de tal medida provisória".

ção do texto legal resultante por meio de procedimentos simplificados como são as medidas provisórias.[9]

Esse entendimento foi expresso também pelo deputado Nelson Jobim, hoje ministro da Justiça, quando relator do processo de revisão constitucional, ao propor nova redação para o art. 62 da Constituição. Segundo o Parecer nº 38, de 1994, não poderiam ser objeto de medidas provisórias, entre outras matérias, as relacionadas a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. Afirma ele: "Entre as matérias que deverão estar vedadas ao domínio normativo da medida provisória, adotamos sugestão praticamente consensual de todas as propostas revisionais sobre o assunto: matérias relacionadas no § 1º do art. 68 como insusceptíveis de delegação legislativa. De fato não parece razoável que a Constituição proíba a delegação de poderes ao presidente da República sobre certos assuntos e, de outra parte, admita a competência deste para dispor sobre os mesmos através de medida provisória, cujo procedimento de elaboração é muito mais discricionário que o previsto para a legislação delegada".

Apesar de o Projeto de Lei nº 001/94-CN representar em certa medida o reconhecimento, pelo Poder Executivo, da impropriedade da utilização das medidas provisórias para legislar sobre matéria orçamentária, convém que se estabeleçam providências mais definitivas para coibir essa prática. Observe-se que, não obstante a remessa desse projeto de lei, o governo continuou, por vários meses, a regular a execução orçamentária de 1994 por intermédio de medidas provisórias (MP nºs 465, 490, 516, 538 e 563, de 1994), duas das quais (MP 576/94 e 682/94) impondo modificações sobre o texto resultante do próprio PL nº 001/94-CN (Lei nº 8.928, de 10-8-1994). Sem essa providência o Congresso Nacional corre o risco de tornar-se refém da vontade do Poder Executivo, que poderá se utilizar regularmente desse instrumento, com base nos precedentes já existentes, desorganizando a estrutura de normas superordenadoras do processo orçamentário (cuidadosamente articuladas pela Constituinte com o propósito de vincular a LOA às normas da LDO e de ambas ao PPA), tumultuando a atuação do Legislativo (pela freqüente modificação nas normas), desmotivando os membros da Comissão Mista (pela neutralização dos seus esforços no aprimoramento do processo orçamentário) e neutralizando as normas e princípios articulados com vistas a oferecer segurança e estabilidade à programação e à execução orçamentárias.

---

[9] Segundo Silva (1993), é defesa a utilização de medidas provisórias em matéria orçamentária, uma vez que, segundo a "interpretação lógico-sistemática (...) o Presidente da República não poderá disciplinar por medidas provisórias situações ou matérias que não podem ser objeto de delegação. Seria um despautério que medidas provisórias pudessem regular situações que sejam vedadas às leis delegadas". Também o deputado José Serra (1994:78 e 80) tem defendido essa tese, afirmando, por exemplo: "Um dos mandamentos mais inequívocos da nova Constituição refere-se à proibição de que o governo altere o orçamento sem 'prévia autorização legislativa'. Ora, a medida provisória tem efeito a partir de sua edição, de modo que, se o orçamento for assim alterado, se estará violando o mencionado mandamento, pois a alteração ocorrerá antes de sua virtual aprovação (ou modificação) pelo Congresso. (...) A aplicação de medidas provisórias a matérias orçamentárias, em geral, é inconstitucional".

A ineficácia do plano plurianual como elemento ordenador da programação

O plano plurianual, concebido pela Assembléia Nacional Constituinte como o instrumento de planejamento estratégico do governo — delimitador da moldura institucional para a ação da administração pública federal e indicativo de rumos para a iniciativa privada —, foi rapidamente subvertido em fac-símile do antigo orçamento plurianual de investimentos, passando a ter a mesma ineficácia deste. Com pouco mais de um ano de vigência, o plano plurianual (aprovado pela Lei nº 8.173, de 30-1-1991) foi objeto de reformulação integral (aprovada pela Lei nº 8.446, de 21-7-1992). Nove meses depois, foi proposta nova reformulação (Mensagem nº 226/93, de 29-4-1993), que foi substituída em julho do mesmo ano (Mensagem nº 474/93, de 31-7-1993), ficando em tramitação no Congresso Nacional até o final da legislatura. Que planejamento estratégico é esse que muda a cada poucos meses? Como pretender que um tal planejamento possa ser determinante para a administração pública e indicativo para o setor privado, como determinado pela norma do art. 174 da Constituição?

Além da freqüência com que foi modificado, o plano plurianual tem mudado de forma e conteúdo a cada edição. A cada proposta de PPA, ou de alteração deste, o governo tem optado por um formato diferente para o plano plurianual, com freqüentes mudanças na linguagem, nas taxionomias programáticas e na abrangência do documento. O pior é que tais mudanças não ocorreram de forma evolutiva ou "por aproximações sucessivas" — como diria Limbdlon (1959) —, mas sim de forma errática e ao sabor das freqüentes mudanças de orientação operadas no "sistema" federal de planejamento em decorrência das freqüentes trocas de ministros.[10]

Contudo, a efemeridade e a mutabilidade de forma são apenas alguns dos defeitos constatáveis nesse instrumento. Mesmo após os grandes aprimoramentos realizados pelo Congresso Nacional, durante a tramitação das propostas respectivas, os planos plurianuais produzidos até agora têm sido marcados por uma exaustiva enunciação de diretrizes, objetivos e metas setoriais — a maioria em termos genéricos e abrangentes —, possibilitando dar cobertura a qualquer ação que se intente executar,[11] tornando-o inócuo como delimitador da ação governamental. Outra grande deficiência do PPA tem sido a omissão dos diagnósticos — dimensionamento dos problemas e sua distribuição geográfica — em que se fundam as prioridades nele indicadas, tornando impraticável a avaliação de oportunidade de cada programa. Na forma atual o plano plurianual se acha destituído de alcance prático.

---

[10] No período de 1988 a 1995, foram titulares do órgão central do sistema de planejamento federal: Aníbal Teixeira, João Batista de Abreu, Zélia Cardoso de Mello, Marcílio Marques Moreira, Paulo Roberto Haddad, Yeda Crucius, Alexis Stepanenko, Beni Veras e José Serra. Cada titular ocupou a pasta do Planejamento, em média, por menos de um ano.

[11] Segundo Serra (1994):2), "Na prática (...) o plano plurianual de investimentos tem sido genérico demais".

Essas deficiências têm sido apontadas em várias ocasiões, em especial pelos relatores dos PPA e das LDO. O senador Dario Pereira, relator da primeira revisão do PPA, assinala: "A proposta de revisão do plano plurianual 1993-95 detalhou as despesas e metas ao nível dos principais projetos. Este detalhamento desagrega excessivamente a ação do governo e antecipa, em parte, o conteúdo do orçamento anual". De igual modo, o deputado João Almeida, relator da DO/94, salienta essa fragilidade do documento ao comentar a necessidade de promover a adequação entre a DO/94 e o PPA vigente. Afirma ele: "Devemos reconhecer, entretanto, que a tarefa foi grandemente facilitada pela natureza dos destacamentos [contidos no plano plurianual] (...) em especial no que se refere à explicitação de diretrizes, objetivos e metas setoriais, cuja generalidade e exaustividade oferece cobertura para a quase-totalidade das ações típicas da administração pública federal".

Também o senador Mansueto de Lavor, relator-geral do orçamento de 1993, sensibilizou-se com os problemas e inadequações do plano plurianual, observando no item 17 do seu parecer: "Minha opinião quanto ao plano plurianual é que deva ser drasticamente simplificado, de forma a explicitar, além das diretrizes e objetivos, apenas as grandes prioridades do governo federal financiadas com recursos públicos. Identificaria, ao mesmo tempo, as ações governamentais concebidas para alcançar as prioridades, com as respectivas metas-fim precisamente quantificadas e o seu custo global para a sociedade. Importa também, entendo eu, explicitar na lei que aprovar o PPA qual o volume de receitas públicas se espera arrecadar para o seu financiamento, como proceder em caso de realização insuficiente ou a maior, e a parcela comprometida com o desenvolvimento das ações prioritárias. A regionalização das prioridades no PPA deveria submeter-se a critérios que tenham efetivamente um papel redistributivo, com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais e de forma a garantir que a DO e os orçamentos, compatíveis com o plano plurianual, tenham a mesma função".

Uma das causas básicas das deficiências detectadas no PPA é a crise pela qual vem passando o sistema de planejamento federal,[12] com repercussões desestruturadoras nos subsistemas estaduais. Como conseqüência direta da desva-

[12] Maciel (1989) comenta que "a crise do planejamento brasileiro guarda vínculos estreitos com as dificuldades vividas pelo Estado". Um pouco mais adiante, assinala que essa crise foi alimentada pelas reações contrárias ao intervencionismo estatal — freqüentemente associado ao planejamento —, pelo surgimento de uma intensa atividade política que passou a criticar o estamento tecnoburocrático como uma das fachadas visíveis do regime autoritário e pela aceleração da crise econômica. Afirma ele: "Essa crise, vista em sua globalidade, é, em verdade, múltipla, porque enfeixa uma crise de credibilidade, uma crise de ansiedade, um crise técnica e uma crise conceptual". Quanto à 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]... inexiste avaliação sistemática dos programas [levando os planos a se tornarem rapidamente obsoletos]... os orçamentos revelam uma flagrante dissintonia com os planos [por ter a sua elaboração um curso autônomo em relação a estes últimos]".

lorização da função de planejamento,[13] instaurou-se a tendência para conferir um crescente grau de generalidade aos detalhamentos articuladores dos planos e programas, conduzindo à busca de formatos que conferissem uma aparência de densidade técnica aos documentos de programação, incapazes ambos, por si sós, de suprir a falta de comprometimento da cúpula governamental com os elementos de política pública sistematizados em tais documentos.

Portanto, é urgente revitalizar o exercício da função de planejamento no âmbito da administração pública federal, de modo a ensejar ações mais bem articuladas no tempo e na base territorial, processos mais ágeis de execução e ações efetivas de combate ao desperdício. Essa necessidade, identificada também nos relatórios da CPI do orçamento, se fundamenta no pressuposto de que, enquanto isso não for feito, continuar-se-á a ter, ao longo do processo orçamentário, uma disputa anárquica por recursos públicos, baseada nas conveniências e nos interesses de grupos políticos e empresariais, com brutal desperdício de recursos cada vez mais escassos. Além disso, tal providência é essencial para aprimorar os diagnósticos, ampliar a participação das instituições da sociedade no planejamento e na programação das despesas e romper com o encastelamento dos burocratas das áreas de planejamento e orçamento públicos.

No que se refere ao aprimoramento do PPA, o passo mais relevante seria ultimar a produção da lei complementar a que se refere o art. 165 da Constituição, na qual se poderá definir, com clareza e permanência, a forma, o conteúdo e a abrangência do plano plurianual. Nesse processo dever-se-á dar-lhe caráter seletivo (restringindo sua abrangência a um limitado número de programas e projetos prioritários), conferir-lhe objetividade (pela explicitação dos resultados e efeitos pretendidos com cada uma das ações), revesti-lo de expressividade (pela apropriada quantificação dos resultados pretendidos), torná-lo setorializado (indicando os responsáveis pela implementação de cada programa) e dotá-lo de estabilidade (vedando as freqüentes revisões) e compatibilidade (pelo emprego de linguagem e categorias — programáticas, econômicas e institucionais — compatíveis com as das LDO e LOA).

Subutilização da DO como instrumento de formulação de políticas públicas

Como tem sido assinalado por vários parlamentares, em particular pelos relatores das LDO de 1993 a 1995, esta lei especial constitui o instrumento mais importante, a inovação mais significativa, o meio de maior amplitude que a Constituição de 1988 colocou à disposição do Poder Legislativo para exercer o papel de alocação de recursos que, historicamente, lhe é atribuído nas sociedades moder-

[13] No item 1.2 do Parecer nº 18/94, da Comissão Mista de Orçamento, está assinalado: "Uma das principais determinantes da limitada consistência desse instrumento [DO] é o esfacelamento por que passou o sistema de planejamento do governo federal, quer no que tange às ações de diagnóstico e programação, quer no que se refere ao acompanhamento e avaliação dos empreendimentos".

nas. Foi a partir de instrumentos como a DO e dos papéis instituídos pela nova Carta que o Parlamento brasileiro passou a participar de forma decisiva no orçamento, resgatando prerrogativas que lhe haviam sido seqüestradas. Todavia, a forma e as circunstâncias em que as LDO vêm sendo utilizadas comprometem, em grande medida, o seu alcance, eficácia e operacionalidade.

Mesmo reconhecendo os aprimoramentos realizados no processo orçamentário durante o período de 1992 a 1994, pelas alterações introduzidas pelo Poder Legislativo nos textos finais das LDO de 1993 a 1995, bem como pelas modificações nas normas regimentais que regem a apreciação de matérias orçamentárias pelo Congresso Nacional, é fora de dúvida que a forma, o conteúdo e a utilização da lei de diretrizes orçamentárias ainda se ressentem de várias falhas e inadequações. A maior delas é não ter assumido o papel de instrumento de intervenção do Poder Legislativo no processo de formulação de políticas públicas, sobretudo das alocativas, sendo dignos de nota, também como deficiências, o caráter genérico com que as metas têm sido fixadas e o precário estabelecimento de metas e prioridades para os setores da administração federal.[14]

Quanto ao caráter genérico com que tem sido cumprida a determinação contida no art. 165, § 2º, da Constituição, cabe observar que tal generalidade tem levado a que as metas sejam fixadas de forma imprópria, mais parecendo descomprometidas declarações de intenção do que a expressão quantificada dos resultados pretendidos. Segundo o texto constitucional (art. 165, § 2º), "a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal". Portanto, segundo a conceituação usual de meta, a DO deveria indicar os produtos ou resultados a serem atingidos, devidamente quantificados, com relação à parcela a ser atingida no exercício. No entanto, basta examinar rapidamente o anexo de "metas programáticas" das LDO dos últimos exercícios para perceber quão distante elas se acham da caracterização técnica de metas acima delineada.

A falta de especificidade na fixação das metas tem estimulado a pulverização dos recursos em vasto número de ações insuficientemente dotadas (janelas orçamentárias), as quais acabam sendo paralisadas pouco depois de iniciadas por insuficiência dos recursos ou por falta de contrapartida local. Por outro lado, o fato de não referenciar os setores responsáveis pela implementação de cada meta ou prioridade leva à pulverização das responsabilidades entre todos os órgãos da administração pública, impedindo que sua implementação seja "cobrada" de um órgão em particular (onde todos são responsáveis ninguém o é !).

Impõe-se, portanto, que se avance no sentido de dar uma nova dimensão ao conteúdo da DO, caracterizando-a como um autêntico instrumento de formulação de políticas públicas, estruturando-a de modo a explicitar as ênfases seto-

---

[14] Segundo Serra (1994:2), "As leis de diretrizes orçamentárias não têm definido com precisão as prioridades e metas físicas e, pouco depois de aprovadas, são desrespeitadas ou sofrem alterações freqüentes e irregulares".

riais, quantificando — de forma numérica ou percentual — os valores mínimos a serem alocados a cada setor (no nível de programas e projetos prioritários), sobretudo no que se refere às despesas de capital (obrigatória pelo art. 165, § 2º, da Constituição), de modo a expressar a parcela das prioridades, objetivos e metas do PPA que deverão ser atingidos no exercício — especialmente no caso de obras ou instalações como estradas, barragens, linhas de transmissão e sistemas de esgotos —, bem como que desestimule a pulverização dos recursos em vasto número de ações. Sem isso, torna-se impraticável a estruturação de processos de decisão sobre realizações com base nos seus méritos e custos e de sistemas efetivos de acompanhamento e avaliação da ação do governo.

Precária separação dos orçamentos fiscal e da seguridade social

A Constituição de 1988 estabelece, em seu art. 165, § 5º, que "A lei orçamentária anual compreenderá: I — o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II — o orçamento de investimento das empresas em que a União (...) detenha a maioria do capital social com direito a voto; III — o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público". Assim, ao que tudo indica, a Assembléia Nacional Constituinte quis, de fato, que a lei orçamentária anual fosse composta de três orçamentos, cada um destes perfeitamente caracterizado quanto ao seu conteúdo e abrangência. Esse propósito foi de tal ordem que os constituintes tiveram o cuidado de intercalar, entre a nominação destes (incisos I e III), o orçamento de investimento das empresas.

Curiosamente as mesmas administrações que têm patrocinado a montagem do orçamento de investimento das estatais em documento à parte (volume III) têm resistido a fazê-lo com relação aos orçamentos fiscal e da seguridade social, apesar das investidas da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização nesse sentido. Em 1992, o senador Márcio Lacerda, relator da DO para 1993, chegou a articular, no texto de seu substitutivo, normas que obrigavam a separação dos dois orçamentos, modificando-as diante da ponderação do diretor da Secretaria de Orçamentos Federais de que não havia tempo suficiente para fazê-lo naquele ano. De qualquer modo, deixou indicada (página 5 do relatório) a sua preocupação com o problema ao referenciar como um dos parâmetros básicos que orientaram a análise do projeto (DO/93) o de "acolher normas e procedimentos que conduzam a uma mais efetiva separação entre o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social, quer por ser isto que pretende a Constituição, quer pela convicção de sua conveniência para um maior controle sobre ambos orçamentos, como estão a demonstrar a sucessão de escândalos dos últimos meses [CPI do orçamento]".

Em 1993, o deputado João Almeida, relator da DO para 1994, intentou a mesma providência, recebendo apelo, do novo diretor da Secretaria de Orçamentos Federais (SOF), no sentido de adiar a medida. O relator acedeu ao pedido, mas deixou consignado em seu parecer (página 5): "Outro aspecto que merece detida atenção do Congresso Nacional, e em particular desta comissão, é a questão da separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade social. É preciso acabar de vez com as divergências sobre o entendimento pretendido pela Constituinte sobre a matéria. A nossa leitura do dispositivo constitucional indica, sem sombra de dúvida, que o intencionado foi a confecção de dois documentos separados, com precisa definição de receitas, despesas e fontes de financiamento de cada orçamento, com a clara separação da programação de um e de outro, e com regime diferenciado de caixa por ocasião da execução, sem o que não se poderia falar em orçamento fiscal e orçamento da seguridade social, mas sim em programação de uma e outra esfera. Não temos dúvidas, igualmente, que tal separação propiciaria maior transparência e verdade orçamentária".

É fácil compreender as razões dos que objetam à separação, preferindo um só orçamento com distintas programações para a seguridade social e outras ações de governo. Existem, de fato, alguns argumentos válidos para essa solução, um dos quais é o de facilitar a administração do caixa do Tesouro. Convém considerar, porém, que nem sempre o que é mais fácil é o que mais convém ao interesse público, e que enquanto a atual Constituição não for modificada, a separação dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em documentos distintos — com regimes de execução e de prestação de contas peculiares — constitui imperativo constitucional. Além disso, a separação dos orçamentos há de permitir uma melhor delimitação das fronteiras entre tais esferas, uma visualização mais clara de onde se opera o déficit do governo (dificultando expropriações de recursos da seguridade, como as realizadas no passado), um maior respeito às vinculações impostas pela Constituição e uma maior especificidade nos processos de controle.

Portanto, é imperativo que se modifique a forma atual de apresentação dos orçamentos fiscal e da seguridade social, estabelecendo uma clara delimitação das fronteiras entre estes — ou seja, que tipos de empreendimento são cabíveis em um e outro desses orçamentos (por exemplo, será que obras de desassoreamento de rios e de infra-estrutura urbana constituem matéria da seguridade social?) —, criando regimes de caixa distintos, conferindo maior transparência à programação e execução do gasto público, evidenciando o respeito às vinculações legais e facilitando a avaliação dos resultados apurados pelos instrumentos de controle interno e externo.

Inadequações no orçamento de investimento de estatais

Com relação ao orçamento de investimento das empresas, embora duas das deficiências sistematicamente identificadas nos anos anteriores — limitada abrangência e duplicidade no detalhamento da programação — tenham sido

equacionadas no último processo orçamentário, existem ainda alguns problemas a resolver. O primeiro é a precariedade das normas que regulam a execução orçamentária e a prestação de contas de entes públicos sujeitos também aos preceitos da Lei nº 6.404. O segundo, a inapropriada caracterização de várias "empresas estatais", que no plano prático são verdadeiras autarquias — incapazes de sobreviver com as receitas derivadas dos bens ou serviços que produzem (de que são exemplo: Serpro, Embrapa, HCPA, CPRM, Codevasf, Geipot e Radiobrás) — ou têm a sua operação deficitária justificada pelo caráter social ou estratégico das suas atividades (de que são exemplos: Franave, Trensurb, CBTU, Uranio, Nuclep e Enasa).[15]

A duplicidade no detalhamento da programação, pela referenciação, no orçamento de investimentos, dos programas de trabalho de estatais cujas despesas de capital se achavam também detalhadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, foi entendida pelos relatores das últimas LDO como procedimento que afrontava o pretendido pela Constituinte, inclusive por induzir a erro quanto à real magnitude das despesas de capital da administração federal. Essa percepção levou o Congresso Nacional a adotar uma nova interpretação da norma constitucional, a partir do orçamento de 1993, ou seja, de que o orçamento de investimento de estatais deve incluir tão-somente as empresas cujas programações não constem dos demais orçamentos da União. Essa deliberação, que resultou de amadurecida reflexão do relator-geral, do presidente da Comissão Mista e das assessorias de orçamento do Congresso Nacional, se acha expressa no parecer sobre a DO de 1994 (página 4) nos seguintes termos: "Com o (...) propósito de evitar questionamentos, formalizamos a dispensa de inclusão no orçamento de investimento da programação das empresas cujo programa de trabalho se ache

[15] A propósito desta questão salienta o relator da última DO (1995) em seu parecer: "Redefinimos a abrangência do orçamento de investimento de estatais, de modo a dar-lhe a amplitude pretendida pela Assembléia Nacional Constituinte, concordante com a sistemática vigente na Constituição de 1967, pela qual todas as despesas de capital das empresas constavam do orçamento plurianual de investimentos. Segundo o parágrafo único do art. 60 da Constituição vigente até 1988, 'As *despesas de capital* (grifo nosso) obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimentos, na forma prevista em lei complementar'. Nesse mesmo texto constitucional, encontramos, no art. 62, § 3º, a norma: 'Nenhum *investimento* (grifo nosso) cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento (...)'. Portanto, na tradição da linguagem constitucional pátria, o termo investimento é designativo das despesas de capital e não do elemento ou grupo de despesa de idêntico nome, como tem sido interpretado, restritivamente, nos últimos anos. Não há, portanto, razão para que se continue a elaborar o orçamento de investimentos das estatais com a limitada abrangência decorrente do entendimento equívoco de que este deva incluir apenas os gastos classificáveis no grupo despesa (GND) intitulado 'investimentos'. Além disso, tal interpretação é contrária ao interesse público por permitir que importantes aportes de recursos do Erário nas suas empresas deixem de se traduzir em ativos no orçamento, frustrando o propósito constitucional que instituiu esse instrumento de programação e de controle e mascarando a estrutura de receitas desses entes. Por exemplo, grande parte das inversões do Tesouro na Eletrobrás não se convertem em programações no orçamento de investimentos e, quando isto ocorre nas suas subsidiárias, são lá classificados como 'recursos de outras origens' e não como 'recursos do Tesouro'".

explicitado, integralmente, nos orçamentos fiscal ou da seguridade social, por entender a prática adotada no orçamento de 1993 fundada no mais estrito bom-senso. Seria absurdo pretender que o Congresso tivesse que autorizar duas vezes a mesma despesa ou que patrocinasse duplicidades inócuas e geradoras de equívocos e perplexidades".

Assim, além de preservar os avanços obtidos — inclusão de outras despesas de capital e exclusão das unidades cujas programações constem dos orçamentos fiscal ou da seguridade —, é imperativo que se desenvolva uma estrutura mais abrangente e articulada para o orçamento de investimento das estatais — criando sistemática apropriada para a elaboração do orçamento e para a fiscalização dos entes regidos pela Lei nº 6.404 —[16] e que se defina, legalmente, que só poderão ser caracterizados como empresas estatais os entes públicos de natureza empresarial que não recebam recursos do Erário para cobrir seus custos de funcionamento, extinguindo ou transformando em autarquias todos aqueles que não se ajustem a tal critério.

Inadequações nos processos de apreciação da lei orçamentária anual (LOA)

Além da precária separação dos orçamentos e da excessiva flexibilidade com que conta o Poder Executivo para encaminhar mensagens modificativas — questões já tratadas anteriormente —, o processo de apreciação da LOA tem sido tumultuado por vários outros problemas, entre os quais cumpre salientar: o estabelecimento de normas — de questionável constitucionalidade — permitindo a postergação da aprovação do orçamento anual e facultando — com graves efeitos colaterais — a "execução antecipada" da proposta orçamentária; o entendimento demasiado elástico do conceito "correção de erro ou omissão" contido no art. 166, § 3º da Constituição, sobretudo para a reavaliação das receitas públicas, e a dispersão dos recursos pela sua alocação numa miríade de pequenos empreendimentos sem maiores avaliações quanto a custos, contrapartidas e encargos de manutenção posterior.

Quanto às normas que têm facultado a execução antecipada, tumultuando posteriormente o acompanhamento e a avaliação do orçamento — além de deformar a LOA que seja aprovada pela necessidade de ajustá-la aos gastos já realizados —, é evidente a sua incompatibilidade com o texto constitucional. O Ato das

[16] Segundo Castor (1994:160), "fator indispensável a um novo modelo de administração pública no Brasil é a modernização de seus mecanismos de controle externo, os quais se revelaram até hoje incapazes de conviver com arranjos organizacionais (...) como as empresas mistas, empresas públicas e fundações (...) o caminho para o controle de tais entidades passa pelo reforço dos conselhos de administração, conselhos fiscais e conselhos curadores das fundações (onde o Legislativo e a comunidade organizada deveriam ter assento obrigatório) e não pela criação de rotinas e procedimentos burocráticos típicos da administração pública tradicional, cujo resultado único é eliminar a liberdade operacional de que empresas, autarquias e fundações foram dotadas, sem ampliar o controle substantivo".

Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispõe em seu art. 35, § 2º, III: "o projeto de lei orçamentária da União *será* encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e [*será*] devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa". Tal preceito tem caráter mandamental, tanto por se tratar de norma constitucional como pelo caráter imperativo de sua estrutura. Segundo se pode depreender dessa norma, a única maneira de legislar diferentemente sobre tais prazos[17] seria a produção da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição, por caber a esta, nos termos do art. 35 do ADCT, a fixação de tais prazos. A inconveniência do procedimento é evidenciada também pelas práticas dos últimos anos, pois, a cada ano, por causas diversas, a apreciação do orçamento tem sido concluída mais tarde, ou seja, janeiro em 1991, meados de fevereiro em 1992, abril em 1993 e outubro em 1994, prejudicando os cidadãos, a administração pública e, especialmente, o Parlamento, que acaba recebendo — indevidamente — toda a culpa pelos atrasos na aprovação dos orçamentos e pelas inadequações dos respectivos destacamentos.

Quanto à elástica interpretação que vem sendo dada ao conceito "correção de erro ou omissão", o problema maior está na tendência que vem ganhando corpo ao longo dos últimos anos, no âmbito do Poder Legislativo, de se utilizar desta "abertura" para reestimar receitas da União com vistas à geração de recursos adicionais para o acolhimento de emendas em favor de empreendimentos de interesse local ou regional. Dado o ambiente em que se realiza o processo, essa reavaliação, por questões óbvias, tende a se fundar mais nas demandas da racionalidade política — imperiosa necessidade de recursos adicionais para viabilizar o acolhimento de emendas e de pedidos por recursos adicionais dos órgãos da administração — do que em considerações técnicas.

Além de outros aspectos negativos, essa prática tende a potencializar, quando a arrecadação dessas receitas se frustra, a competição pelos recursos que financiam a programação, levando com freqüência — pelo maior interesse político que as programações adicionais (as criadas através de emendas) tendem a despertar — a que se comprometam empreendimentos em andamento, em prejuízo do interesse público. Existe, portanto, uma efetiva necessidade de delimitar o que seja aceitável na alternativa "correção de erro ou omissão", contida no art. 166, § 3º, da Constituição, visto que a inexistência de interpretação delimitativa tem ensejado a prática de abusos. Os problemas constatados derivam do art. 166, § 3º

[17] Esse entendimento se acha expresso no Parecer nº 18, da CMO, sobre a DO para 1995, ou seja: "neste exercício, mais do que em qualquer outro, é imperioso que o Congresso Nacional ultime a apreciação do orçamento até o final da sessão legislativa (...). Deve fazê-lo (...) por ser dever constitucional do Congresso Nacional concluir a apreciação do projeto de lei até o final da sessão legislativa, em razão do caráter mandatório do art. 35, § 2º, III, do ADCT (...). Tal dispositivo tem caráter mandatório tanto para o Poder Executivo — que não pode, em hipótese alguma, furtar-se de remeter o projeto de lei até o dia 30 de agosto —, quanto para o Poder Legislativo — que não pode, em hipótese alguma, encerrar a sessão legislativa sem remeter o projeto de lei à sanção. Onde a Constituição é mandatória não pode a lei ordinária — ainda que de natureza especial como a lei de diretrizes orçamentárias — excepcionar".

da Constituição — que define as condições para a aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual — por apresentar problemas redacionais que diminuem, em muito, a clareza e o alcance do dispositivo. Em conseqüência, surgem dúvidas freqüentes quanto à propriedade de se utilizar essa opção para a reestimativa de receitas ou de gastos com pessoal, encargos da dívida e transferências constitucionais.

Outra séria inadequação nas práticas orçamentárias atuais é propiciarem a abertura de um número excessivo de itens programáticos nos orçamentos da União, sobretudo como decorrência do poder de emenda do Congresso Nacional. Nos últimos anos, as emendas dos parlamentares têm resultado no acréscimo de 4.500 a 8.500 novos subprojetos às propostas do Poder Executivo — que, deduzidas as subatividades de manutenção dos serviços e das repartições públicas, têm-se limitado a algo como 2.600 a 3.700 subprojetos.[18] Esse comportamento apresenta três graves inconvenientes: o primeiro é a pulverização de recursos escassos num número de ações que excede a capacidade operacional dos órgãos executores; o segundo, que na maioria dos casos os recursos alocados correspondem a uma diminuta parcela do custo das obras ou serviços — insuficientes para possibilitar sua implementação, mas suficientes para comprometer a execução dos subprojetos de onde foram cancelados — e não possuem contrapartidas asseguradas nos orçamentos dos governos beneficiados; o terceiro, que a quase-totalidade dos subprojetos derivados de emendas tem pouco a ver com as responsabilidades típicas da administração federal.

Inadequações na estrutura e no funcionamento da Comissão Mista

Após seis anos de sua instituição pela Constituição e quatro de sua estruturação pela Resolução nº 1, de 1991-CN, o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) já gerou um acervo de experiências suficientemente amplo para embasar a avaliação dos seus acertos e inadequações. Entre os primeiros sobressaem: a limitação dos poderes da Presidência — inclusive pela criação de subcomissões permanentes —, a instituição do parecer preliminar — fixando parâmetros para o acolhimento de emendas e para a imposição de cancelamentos —, a limitação do número de emendas aos projetos de LOA — pondo fim ao absurdo de se ter mais de 70 mil emendas numa programação de 3 mil subprojetos — e a sistemática defesa das prerrogativas do

[18] Segundo dados constantes dos bancos de dados do Prodasen, em 1991 o PL 26/91-CN (proposta de orçamento do Executivo para 1992) discriminava 2.612 subprojetos; em 1992, o PL 44/92-CN, 3.690 subprojetos; em 1993, o PL 112/93-CN, 2.872 subprojetos; e em 1994, o PL 3/94-CN, 2.710 subprojetos. O Poder Legislativo adicionou 8.131 subprojetos ao primeiro, 8.546 ao segundo, nenhum ao terceiro — por ter sido o projeto do governo aprovado sem emendas no Plenário do Congresso Nacional — e 4.400 ao quarto. As subatividades não estão sendo aqui consideradas por duas razões: se relacionarem à manutenção de unidades ou serviços e ensejarem um mínimo de emendas por parte dos parlamentares.

Congresso Nacional em matéria orçamentária — sobretudo pelo aprimoramento das LDO e do apropriado encaminhamento às revisões do PPA. Entre as inadequações cabe apontar: o retardo na implantação das subcomissões permanentes, o número excessivo de níveis de relatoria (parcial, setorial e geral), o precário envolvimento das comissões permanentes (Câmara/Senado) na apreciação de matérias orçamentárias, o número ainda excessivo de emendas individuais e as precárias justificações destas, e as normas que impõem a freqüente substituição dos integrantes e dirigentes da CMO.

Entre as inadequações, a que nos parece mais problemática é justamente a última das referenciadas. As normas que regem o funcionamento da CMO impõem a troca anual de pelo menos metade dos seus membros e proíbem a permanência na Comissão por mais de dois anos ou a reeleição dos ocupantes dos seus cargos de direção.[19] Esse procedimento é bastante negativo por oferecer vantagens à burocracia do Executivo, que a cada ano trata com novos interlocutores que, nessa condição, têm visão limitada dos problemas, se satisfazem com informações genéricas e com promessas de destacamentos que acabam não sendo oferecidos posteriormente. O fundamento dessa prática — de evitar a articulação de núcleos de poder que pudessem manipular, em benefício próprio, as leis de natureza orçamentária — parte de uma premissa falsa. Na verdade, a capacidade de influenciar as decisões independe de o parlamentar ser membro efetivo da comissão. A avaliação do que tem ocorrido na CMO demonstra que, não poucas vezes, parlamentares que não eram membros da comissão operaram como "adjuntos" dos relatores formalmente designados e se responsabilizaram por grande parte das decisões, inclusive das relativas à organização dos trabalhos. Portanto, cumpre modificar as normas que estabelecem esse exagerado rito de renovação e que impedem a consolidação de núcleos de especialização capazes de auxiliar o Congresso na competente apreciação dos projetos de lei sobre matéria orçamentária ou sobre o planejamento governamental.

O precário envolvimento das comissões permanentes da Câmara e do Senado na apreciação das matérias orçamentárias constitui também uma questão crítica. A participação substantiva dessas comissões na etapa inicial da apreciação dos

---

[19] Em países como os EUA, o fato de o parlamentar permanecer vinculado por vários anos à mesma comissão é tido como desejável, por ensejar que este se especialize no assunto, capacitando-o a discutir com os órgãos do Executivo com suficiente conhecimento e, logo, a melhor defender o interesse público. Porém, no Congresso norte-americano o processo decisório é marcado por grande fragmentação, cuja lentidão tende a ser compensada pelo debate amplo, pela estabilidade dos resultados propiciados e pela certeza de que o dinheiro do contribuinte será bem aplicado. Em matéria orçamentária, por exemplo, para que se aloquem recursos a um determinado empreendimento, este precisa primeiramente ser aprovado nas comissões com jurisdição sobre a matéria na Câmara e no Senado — nesse processo a matéria é submetida à apreciação do Congressional Budget Office (braço técnico do Congresso em matéria de gasto público), que estima seu custo no primeiro ano de implantação e nos cinco subseqüentes —, depois receber prioridade para alocação de recursos nas Comissões de Orçamento da Câmara e do Senado e, finalmente, ter os recursos alocados pelos Appropriation Committees, tudo sob a atenta vigilância da imprensa e dos *lobbies* organizados (especialmente as ONG).

projetos relativos à LOA, à DO e ao PPA é da maior importância, uma vez que sua omissão tem como conseqüência, de um lado, a perda de elementos críticos que poderiam ser por elas propiciados, e de outro, a exacerbação das críticas ao funcionamento da CMO, pelos membros destas, prejudicando a imagem e o desempenho da instituição. Uma forma operacional de propiciá-la seria bloquear, no calendário de funcionamento dessas comissões, um período de uma a três semanas, dedicado exclusivamente a tal atividade. Essa etapa inicial seria concluída com a geração de relatório com indicações quantificadas dos subprojetos inoportunos ou com excesso de recursos, das ações insuficientemente dotadas e das omissões que comprometem os setores, órgãos e programas de interesse da comissão. Tais elementos subsidiariam a estruturação dos parâmetros a serem observados pelos relatores das subcomissões permanentes da CMO no acolhimento de emendas e na realização das deduções compensatórias.

Outra inadequação nos procedimentos atuais decorre da multiplicidade dos níveis de relatório. Ao articular essa solução, com o propósito de dar maior transparência à apreciação dos orçamentos e ampliar a participação dos membros da comissão nesse processo, o Congresso acabou por estabelecer um procedimento irrealista para cumprir a atribuição constitucional.[20]

A prática logo se encarregou de demonstrar a inviabilidade de cumprir as respectivas tarefas nos prazos fixados, sobretudo pelas singularidades do processo legislativo, no qual, a cada nível de relatoria, os parlamentares possuem prerrogativas de recurso, como a de pedir destaque para votação em separado de emenda ou dispositivo do projeto original ou substitutivo. Além disso, o fato de a estrutura de relatorias ser articulada de modo a deixar os níveis superiores dependentes da conclusão dos trabalhos no nível inferior, algo nem sempre possível em contextos políticos, acabou por gerar problemas de operacionalização, prejudicando o funcionamento da relatoria-geral e contribuindo para a tardia aprovação dos orçamentos pelo Congresso Nacional. A solução natural para o problema é limitar as relatorias a dois níveis, setorial e geral, este último organizado sob a forma de colegiado (composto, por exemplo, pela metade dos relatores setoriais) e conceder 3/5 do prazo para as relatorias setoriais, 1/5 para a relatoria-geral e 1/5 para o Plenário do Congresso.

Apesar da limitação estabelecida pela Resolução nº 1/93-CN, que fixou num máximo de 50 o número de emendas facultado a cada parlamentar, o total de emendas à LOA — cerca de 30 mil (50 × 594 parlamentares) — é ainda muito elevado. A apreciação de tal volume de emendas consome tempo em demasia e limita a ação dos relatores no que se refere à análise do orçamento segundo as suas componentes mais relevantes, ou seja, perfil da receita, estrutura funcional de

---

[20] Ao normatizar o processo, através da Resolução nº 1/91, o Congresso Nacional definiu que o projeto de lei orçamentária anual seria apreciado inicialmente por relatores parciais, cujos relatórios seriam sistematizados por relatores setoriais e decididos pelos plenários das subcomissões, sendo os pareceres destas sistematizados por um relator-geral e submetido à Comissão Mista e em seguida ao Plenário do Congresso Nacional. Tudo isso no prazo de 75 dias.

gastos, coerência da programação com as prioridades do PPA e da DO, evolução setorial de gastos e acatamento às vinculações legais e constitucionais. Como assinalado anteriormente, é um despropósito poder apresentar tantas emendas a uma programação que, abrangidos os investimentos das estatais e os subprojetos de reequipamento das fundações e órgãos autônomos (escolas técnicas e similares), se compõe de aproximadamente 3 mil subprojetos. Cumpre fixar limites mais estritos para as emendas individuais, definir as circunstâncias em que estas possam ser propostas e estabelecer os requisitos mínimos de fundamentação.[21]

Os sucessivos adiamentos na implantação e operacionalização das subcomissões permanentes, sob os mais diversos fundamentos, constituem também um fator crítico no funcionamento da Comissão Mista. Suas conseqüências mais imediatas são a centralização do poder nas mãos do presidente da comissão — o que é sempre problemático —, a limitação na operacionalidade do órgão, pela inexistência de núcleos especializados para a apreciação das matérias setoriais, e a falta de sistematicidade no funcionamento das relatorias setoriais e na apreciação dos trabalhos destas pelos plenários especializados. Portanto, parece ser providência desejável modificar, no mais curto prazo possível, a Resolução nº 1/91-CN, de modo a definir melhor as prerrogativas e responsabilidades das subcomissões permanentes, a imediata implantação destas, bem como a sua dotação com meios apropriados para poder cumprir, com independência, as atribuições que lhe forem fixadas.

Uso de medidas provisórias para autorizar a abertura de créditos extraordinários

O crédito extraordinário constitui uma das mais antigas modalidades de mecanismos de ajuste orçamentário do direito orçamentário brasileiro (sendo as primeiras referências ao seu uso expressas em atos do Império), tendo surgido ao lado dos créditos suplementares e destes se diferenciado pela exigibilidade dos pressupostos de imprevisibilidade e urgência. Foi pela Lei nº 589 de 9-9-1850 que, pela primeira vez, se definiram normas sobre a abertura de créditos suplementares e extraordinários em nosso país. Com relação aos créditos extraordinários, assim dispunha essa lei: "Art. 4º: Se porém estiver reunido o Corpo Legislativo, não poderá o Governo abrir os referidos Créditos, nem autorizar a despesa sem que eles sejão previamente votados em Lei. Exceptuão-se os casos extra-

[21] Essa proposta consta do Relatório da CPI do orçamento, que recomenda: "As emendas devem ter suas quantidades fixadas através de regras de proporcionalidade, devem se ater a um conjunto de circunstâncias e devem preencher exigências mínimas em termos de fundamentação (coisas como manifestação de um conjunto de instituições da localidade beneficiada, certidão do Tribunal de Contas de que as prestações de contas (...) não apresentam irregularidades, planilha com os custos já ocorridos na execução do empreendimento e parecer de órgão técnico do Congresso Nacional quanto à razoabilidade dos custos totais do empreendimento".

ordinários, como sejão os de epidemia, ou qualquer outra calamidade publica, sedição, insurreição, rebellião, e outros desta natureza, em que o Governo poderá autorizar previamente a despesa, dando imediatamente conta ao Poder Legislativo".

Essa interpretação foi mantida no ordenamento jurídico pátrio, ao longo de todo este século, seja no código de contabilidade, seja nas leis sobre formulação orçamentária, seja nas normas constitucionais.[22] No Código de Contabilidade Pública, de 1922 (Decreto nº 4.536), se acha estabelecido, no art. 80, § 1º: "Os créditos extraordinários serão abertos em qualquer mês do exercício, para ocorrer às despesas em caso de calamidade pública, epidemias, rebelião, sedição ou guerra externa. Precederá a abertura do crédito parecer do Tribunal de Contas (...)". Nas leis sobre formulação orçamentária, o Decreto-lei nº 2.416, de 17-7-1940, que instituiu normas para a elaboração e execução dos orçamentos dos estados e municípios, cercou de normas restritivas a abertura de créditos extraordinários, exigindo a submissão destes à aprovação do presidente da República ou do Departamento Administrativo; a Lei nº 4.320, de 1964, por sua vez, apenas consagrou o entendimento secular, caracterizando este tipo de crédito adicional, em seu art. 41, como os "destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública". No plano constitucional, as Cartas de 1946 (art. 75) e de 1967 (art. 64, § 2º) mantiveram o princípios da excepcionalidade para os créditos extraordinários, restringindo-os aos casos de necessidades urgentes ou imprevistas, como guerra, subversão interna ou calamidade pública, entendimento reafirmado na atual Constituição, cujo art. 167, § 3º, estabelece: "a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes".

Por mais de um século, os créditos extraordinários, pela natureza das circunstâncias que os justificam e em consonância com a melhor doutrina, foram abertos por decreto executivo, seguida essa providência de comunicação ao Poder Legislativo, sem quaisquer problemas em tal procedimento. Não existem, portanto, elementos, sejam estes de ordem prática, legal ou doutrinária, para dar suporte à orientação, implementada a partir de 1989, de se passar a autorizar a abertura de créditos extraordinários por medida provisória. Isso ocorreu, ao que parece, por uma equivocada interpretação do art. 167, § 3º, da Constituição, dado que pela absoluta funcionalidade do procedimento tradicional, o entendimento mais razoável para a referência ao art. 62 da Constituição, contida no § 3º supra, seria o de haver necessidade de convocação do Congresso Nacional no caso de a

---

[22] Segundo Viana (1950:146), "O crédito extraordinário deve ser aberto pelo Executivo. É da essência do governo, do poder que administra, em determinada emergência, calamidade, ou necessidade de ordem pública, dispor de recursos para agir imediatamente em salvação da coletividade. Esteja ou não em funcionamento o Legislativo, não precisa o Executivo pedir-lhe autorização para assim proceder. Mas, é da essência do regime democrático dar o Executivo contas ao Legislativo. Após a abertura do crédito extraordinário, o Executivo fará as devidas comunicações ao Legislativo, a fim de justificar e de comprovar as despesas que, em caráter extraordinário, houver realizado".

abertura do crédito extraordinário ocorrer durante período de recesso, valendo, quanto ao mais, a norma do art. 44, da Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece: "Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo". Devido a razões inexplicáveis e sem qualquer fundamento de ordem prática, optou a administração por entender a norma como indicativa de que doravante os créditos extraordinários deveriam ser autorizados por medida provisória.

Essa interpretação conduziu à desnecessária produção de um grande número de medidas provisórias — freqüentemente reeditadas várias vezes —, tendo por único mérito o de atravancar a pauta do Congresso Nacional. Além do mais, esse procedimento apresenta tantos inconvenientes que é surpreendente ter sido mantido por tanto tempo. Em primeiro lugar, ele é desfuncional, por instituir mais uma etapa legal — a prévia autorização — para o equacionamento de necessidades imprevisíveis e urgentes; em segundo, é inconseqüente e inócuo, visto que, sendo da natureza do crédito extraordinário propiciar o gasto imediato dos recursos, a deliberação do Parlamento sobre a MP que o autoriza não terá conseqüências fáticas, limitando-se a legitimar, *a priori*, despesas cujas contas não foram apreciadas pelos órgãos de controle; e finalmente, é de péssima técnica legislativa, por redundar na produção de leis de duração efêmera, visto que a MP, depois de se transformar em projeto de lei de conversão durante a sua tramitação no Congresso Nacional, se converte em lei ao ser sancionada pelo presidente.[23]

Outro aspecto grave da atual sistemática é permitir que o Poder Executivo se valha do poder normativo das medidas provisórias para resolver situações em que o crédito extraordinário não poderia ser caracterizado, como já tem ocorrido várias vezes. Esse procedimento se acha caracterizado na Nota Técnica nº 010/93, da Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, que assinala: "as situações objeto de medidas provisórias [autorizando abertura de créditos extraordinários] têm apresentado, normalmente, duas características que evidenciam a inadequação do seu equacionamento através de crédito extraordinário, quais sejam: a) adicionar recursos a categorias programáticas já existentes na lei orçamentária; e b) equacionar necessidades que se repetem todos os anos. No primeiro caso o procedimento apropriado seria a abertura de crédito suplementar — que existe exatamente para isso —, no segundo, pela regularidade dos eventos, não se pode falar em imprevisibilidade e urgência".

---

[23] Observa o deputado João Almeida em seu relatório sobre o Projeto da DO/95: "Constitui um exagero que se designe uma Comissão Mista de Deputados e Senadores para apreciar, sem qualquer conseqüência fática, uma matéria cuja substância já se acha exaurida (...). Ademais, mesmo na hipótese do crédito extraordinário ser aberto irregularmente, a possibilidade de caracterização de crime de responsabilidade não é maior ou mais legítima pelo emprego da medida provisória do que pelo uso do decreto, como ocorreu, por mais de um século, na prática administrativa brasileira, sem quaisquer problemas no plano do direito, da doutrina ou das conveniências da administração". Similar foi o entendimento da CPI do orçamento, cujo relatório recomendou o restabelecimento do processo tradicional de abertura de créditos extraordinários, considerando uma impropriedade que o Congresso despenda tempo com a apreciação de atos praticamente irreversíveis.

Assim, tendo em vista as objeções à sistemática atual, cumpre intervir para que se modifique a equívoca interpretação que vem sendo dada ao art. 167, § 3º, da Constituição, que gera a desnecessária produção de um grande número de medidas provisórias. É fora de dúvida que a melhor interpretação para a referência ao art. 62 da Constituição, contida no § 3º supra, *in fine*, refere-se à necessidade de convocação do Congresso Nacional no caso de a abertura do crédito extraordinário dar-se durante período de recesso parlamentar, valendo, quanto ao mais, a norma do art. 44 da Lei nº 4.320 de 17-3-1964. Essa norma é suficientemente operacional para os dias atuais, ajustada ao direito pátrio, coerente com as necessidades da administração e de grande praticidade para ambos os Poderes intervenientes no seu processamento.

Inadequações na estrutura de assessoramento

O Congresso Nacional se acha razoavelmente aparelhado para o atendimento de suas necessidades atuais de assessoramento em matéria orçamentária (apoio à tramitação de PPA, LDO, LOA e créditos adicionais). Somados os quadros de assessores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a instituição conta com número suficiente de profissionais especializados para as tarefas ora desempenhadas e vem-se equipando de forma adequada — em termos de *hardware* e *software* — para fazer frente às demandas de seus órgãos e membros.[24] Os problemas existentes derivam mais da necessidade de ajustes institucionais — mudança cultural nos órgãos do Executivo, para aceitar uma participação ativa do Parlamento na formulação de políticas públicas e na alocação de recursos, e nos do Legislativo, para desencadear ações administrativas e processos que conduzam à apropriada distribuição dos meios e instrumentos.

Não obstante, a forma de relacionamento da CMO com as assessorias da Câmara e Senado (assistemática e informal) precisa ser melhor equacionada, sobretudo na perspectiva de plena operacionalização da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com a implantação das subcomissões permanentes.[25] Nos últimos anos, as assessorias têm sido colocadas à disposição da

---

[24] A partir de 1992 (orçamento para 1993), a alocação dos assessores passou a ser realizada em função da área de especialização destes. Por exemplo, para assessorar o relatores do orçamento da educação têm sido designados assessores que trabalham com a área de educação o ano todo, que conhecem a legislação peculiar (do salário-educação, por exemplo), os programas contidos no plano plurianual e o perfil da execução orçamentária nos últimos anos.

[25] Santos (1972:139), ao tratar das deficiências de assessoria especializada de que se ressentem as comissões do Congresso, reporta-se ao senador norte-americano La Follete, para quem "uma assessoria técnica competente é de vital importância para o Congresso. Um dos principais fatores que contribuiu para a transferência de poder e influência, do Legislativo para o Executivo, nos anos recentes, decorre de o Parlamento ter sido generoso em proporcionar ao Executivo meios de admitir pessoal técnico para os seus serviços, ao mesmo tempo em que é negligente na colocação, a seu serviço, dessa categoria de funcionário".

presidência da Comissão Mista e dos relatores por simples atos verbais. Esse procedimento possui vários inconvenientes: a) ninguém se sente responsável pelo funcionamento dos órgãos técnicos da CMO, limitando-se a cumprir as demandas de momento; b) os membros da comissão precisam concorrer com os demais parlamentares (as assessorias foram criadas para servi-los e apenas subsidiariamente à CMO) para ter acesso ao assessoramento; c) por não contarem com uma estrutura própria de apoio técnico, os membros das subcomissões enfrentam dificuldades na estruturação das rotinas de trabalho e na determinação dos assessores de sua confiança (indispensáveis para ações como as de acompanhamento e avaliação); e d) a informalidade dos procedimentos tende a gerar disputas entre os integrantes das assessorias das Casas do Congresso, sobretudo quanto às funções de coordenação, prejudicando as ações de caráter substantivo.

Portanto, parece ser de toda a conveniência institucionalizar uma estrutura própria de assessoramento no âmbito da Comissão Mista. Enquanto subsistirem embaraços de ordem administrativa à criação desta sob a forma de órgão autônomo — nos moldes do Prodasen e Cegraf, no Brasil, ou do CBO e CRS, nos EUA —, essa assessoria poderia ser composta por um número determinado de assessores (especializados em orçamento e fiscalização), requisitados junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, e dotada com certo número de cargos de livre provimento e de funções de coordenação (cedidos pelas Casas do Congresso Nacional), para possibilitar a estruturação de núcleos especializados no atendimento às demandas de cada subcomissão permanente e dos relatores dos grandes projetos (PPA, DO e LOA).

Deficiências no acompanhamento da execução dos planos e orçamentos

A conveniência de ações mais decididas do Poder Legislativo no acompanhamento da ação governamental é algo que vem sendo percebido há muito tempo. Em 1966, ao avaliar os novos papéis que cabem aos parlamentos nas sociedades modernas, o senador Milton Campos e o deputado Nelson Carneiro (1966) reportaram-se a Woodrow Wilson, professor em Princeton e mais tarde presidente dos EUA, que já em 1884 observara: "O filósofo político dessa época de governo autônomo tem mais do que simples dúvida para contestar a utilidade de um órgão representativo soberano que se limita a legislar, abstendo-se de todas as outras funções. Tão importante quanto legislar é fiscalizar atentamente a administração".

Parlamentares dos mais diferentes partidos e tendências têm expressado sua preocupação com essa importante responsabilidade dos parlamentos, sobretudo com os aspectos menos formais do acompanhamento e da avaliação do desempenho do governo. O mesmo tem ocorrido com os órgãos investigativos do Congresso Nacional, sobretudo a CPI do orçamento, cujo relatório aponta uma série de recomendações para o aprimoramento dessa função, entre as quais:

a) que se dotem os órgãos de planejamento e orçamento do Congresso Nacional de meios para:

• implantar e operar uma estrutura permanente de acompanhamento e avaliação da execução dos programas federais ou realizados com recursos da União e da *performance* dos órgãos públicos (com vistas à determinação de irregularidades e à detecção de gastos improdutivos de recursos do erário em unidades — da administração direta ou indireta — que não mais atendam ao interesse público);

• acompanhar e avaliar sistematicamente a execução dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais e a execução orçamentária (com vistas a dar conhecimento de tais apurações às comissões permanentes, singulares e mistas, das Casas do Congresso, a otimizar a alocação dos recursos disponíveis e a minimizar as interferências espúrias em tal processo);

b) que se ampliem as estruturas dos órgãos técnicos de orçamento do Congresso Nacional, garantindo-lhes o acesso irrestrito ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), ao Sistema Integrado de Orçamento (Sidor) e ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), assim como a todas as demais bases de dados da administração pública federal.

O aprimoramento das atividades de acompanhamento e avaliação requer também, além da reinstitucionalização do planejamento, o aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno e externo, como assinalado antes. Além de sua ênfase no formalismo, os procedimentos de controle interno e externo em uso no setor público brasileiro têm recebido, ao longo dos últimos anos, duras e merecidas críticas. Sem dúvida, fossem os órgãos responsáveis um pouco mais efetivos, os eventos — de superfaturamento, abandono de obras e desvios de recursos — relatados pelas CPI do PC e do orçamento jamais teriam ocorrido com a magnitude relatada. Com relação a essa questão, sugere Belmiro Castor (1994:161), com a experiência de quem foi, por duas vezes, secretário de Planejamento do Paraná e membro da Corte de Contas do Estado por vários anos: "Um verdadeiro controle externo deveria em primeiro lugar estabelecer mecanismos permanentes de acompanhamento no nível de execução. Ou seja, a fiscalização não deve ser feita em Brasília ou nas capitais estaduais onde está a sede das instituições controladoras, mas nos lugares em que as obras são feitas e os serviços são prestados. Em segundo lugar, é indispensável que participem de tais mecanismos de controle as forças políticas e comunitárias antagônicas aos administradores responsáveis pela execução da obra ou serviço, para garantir a isenção e a idoneidade do controle".

3. Conclusões e recomendações

Como assinalado anteriormente, as inadequações nos processos, normas e procedimentos relacionados com a programação, execução e avaliação do gasto público se acham situadas em três categorias: constitucionais, legais e administrativas ou regimentais. O enquadramento nessas categorias, entretanto, não é rígido nem mutuamente excludente, existindo problemas que por sua natureza requerem providências em vários desses planos. Por essa razão não teremos a preocupação, nesta parte da abordagem, de relacionar as recomendações apresentadas com os problemas a que se referem — até mesmo porque isso já foi feito no tópico precedente —, mas sim de sistematizar, em cada uma dessas órbitas, as providências que nos parecem mais urgentes para o aprimoramento dos processos de planejamento e orçamento.

Ajustes constitucionais

Modificações constitucionais são providências que se justificam sempre que o acordo social pelo qual o poder da sociedade é estruturado e seu exercício fracionado (a fim de evitar o totalitarismo) passa a apresentar disfunções capazes de comprometer a estabilidade das instituições essenciais ao funcionamento harmônico da sociedade.[26] Uma das evidências mais fortes de disfunção no exercício do poder, em sistemas democráticos, é a prática de abusos por um dos poderes do Estado (ainda que através de instrumentos legalmente constituídos ou de práticas tradicionais), tumultuando a atuação ou levando outro poder a reduzir a sua operacionalidade.

No cenário que delineamos ao longo desta abordagem fica evidente que o Poder Executivo tem abusado no uso de instrumentos previstos na Constituição, para uso excepcional, inclusive ampliando o âmbito de sua utilização e, com isso, tumultuando o funcionamento do Poder Legislativo. Isso tem ocorrido sobretudo pela contínua ciranda organizacional, pelo sistemático envio de mensagens modificativas dos projetos orçamentários, pela modificação das LDO através de medidas provisórias, pela excessiva discricionaridade para executar seletivamente a programação aprovada pelo Congresso Nacional e pelo desnecessário uso de medidas provisórias para "autorizar" a abertura de créditos extraordinários. Impõe-se, portanto, que se promovam ajustes no texto constitucional, no sentido de restabelecer o equilíbrio que deve existir no fracionamento do poder da sociedade entre os poderes constituídos do Estado, abrangidos os seguintes aspectos:

---

[26] Segundo Abdo, Baakline, professor da Sunya, no Seminário do MPA, em 1988: "As Constituições são estruturas normativas que dividem e sistematizam o exercício do poder. Quem não aprender isto jamais compreenderá a verdadeira natureza das Leis Maiores".

a) proibir modificações na macroestrutura organizacional da administração federal (ministérios e secretarias) através de medidas provisórias, exigindo a sua proposição por intermédio de projetos de lei devidamente instruídos com elementos objetivos sobre os seus custos e benefícios;

b) proibir o emprego de medidas provisórias em matéria orçamentária e nos demais casos em que o art. 68 da Constituição veda a delegação legislativa;

c) suprimir o § 5º do art. 166 da Constituição ou restringir sua utilização a uma modificação por projeto, aceitável esta apenas dentro dos 30 dias da remessa do projeto original e se a votação da proposição ainda não tiver se iniciado na Comissão Mista;

d) tornar obrigatória a execução dos subprojetos prioritários incluídos nos orçamentos e vedar a exclusão de subprojetos antes de sua conclusão, exceto com autorização específica do Legislativo, mediante rito próprio.

Além disso, a era de orçamentação decremental em que passamos a viver — na qual, a cada ano, os recursos do governo se tornam menores e cortes adicionais precisam ser aplicados aos programas tradicionais — impõe que se reveja, criticamente, a divisão de responsabilidades fixada na Constituição (hoje confusa em face do amplo elenco de competências comuns e concorrentes), de modo a definir, de forma mutuamente excludente, as competências da União, dos estados e dos municípios. Adicionalmente, cumpre redefinir, na Lei Maior, o conceito de empresa estatal, permitindo que se caracterizem como tal apenas os entes empresariais vinculados ao setor público que não recebam recursos do Erário para cobrir os custos de funcionamento, transformando em autarquias todas as entidades da administração indireta, hoje caracterizadas como empresas estatais, que não se ajustem a tal critério.

Providências necessárias na órbita legal

Uma conclusão apriorística, diante do quadro delineado, é que existe uma grande urgência na produção da legislação complementar — prevista no art. 165 da Constituição — fixando normas e procedimentos para a elaboração do PPA, da DO e da LOA. É preciso definir, através de normas de caráter permanente, a forma e o conteúdo dos respectivos documentos, as categorias de integração entre esses instrumentos de programação, a estrutura de prazos para a elaboração e aprovação dessas leis, os limites de flexibilidade aceitáveis na execução da programação aprovada pelo Congresso Nacional e os procedimentos aceitáveis para o ajuste das leis orçamentárias, para a fiscalização da ação governamental e para a avaliação do desempenho dos órgãos públicos.

Nesse sentido, será importante que a citada legislação abranja, além dos conteúdos tradicionais presentes na Lei nº 4.320/64, que encaminhou grandes avanços na orçamentação pública brasileira, também os seguintes aspectos:

a) clara definição da forma, conteúdo e abrangência do plano plurianual, revestindo-o, como documento programático, dos atributos que lhe são peculiares, ou seja: seletividade, objetividade, estabilidade, expressividade, setorialização e compatibilidade programática;

b) articulação de normas que conduzam à revitalização do planejamento como processo, no âmbito da administração pública federal, e de procedimentos que ensejem ações mais bem articuladas no tempo e na base territorial, processos mais ágeis e efetivo combate ao desperdício;

c) caracterização da DO como autêntico instrumento de formulação de políticas públicas, tornando obrigatório que ela explicite, para cada setor de governo, as três programações que terão prioridade no exercício e o volume mínimo de recursos a ser alocado em cada órgão;

d) precisa explicitação das metas físicas das programações do governo — quantificadas e situadas no tempo e no espaço — e exigência de que novas programações sejam acompanhadas de informações sobre as carências que irão atender, os resultados a obter e os principais elementos de custos e benefícios;

e) completa separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive mediante a montagem de documentos distintos, com precisa definição das receitas e despesas de cada orçamento, clara separação da programação de um e de outro e regime diferenciado de caixa;

f) estruturação de normas apropriadas para a elaboração, execução e prestação de contas dos entes públicos regidos pela Lei nº 6.404 (empresas estatais), conferindo ao orçamento de investimento das estatais abrangência compatível com o propósito de controlar suas imobilizações;

g) fixação de prazos improrrogáveis para que os Poderes Executivo e Legislativo cumpram as suas atribuições na apreciação dos planos e leis orçamentárias e proibição de disposições que autorizem a postergação da apreciação dos projetos dessa natureza ou a execução antecipada do orçamento;

h) instituição de normas que impeçam a ampliação de receitas por intermédio de artifícios.

Com caráter complementar, independentemente da revisão de encargos entre os níveis de governo — União, estados e municípios — proposta nesta abordagem, limitar as transferências voluntárias da União a um pequeno percentual do orçamento, exceto no caso de programações vinculadas a planos regionais ou setoriais aprovados pelo Congresso Nacional e especificamente incluídas no PPA ou na DO.

Ações administrativas e regimentais

Além dos ajustes no texto da Constituição e das providências na órbita legal, existem algumas questões, igualmente relevantes, que podem ser resolvidas pela via administrativa ou regimental, desde que seja mobilizada vontade política com magnitude suficiente para a sua viabilização. Apontam-se, como tais, as seguintes providências:

a) definir com clareza as prerrogativas e responsabilidades das subcomissões permanentes, implantá-las e dotá-las de meios apropriados para cumprir suas atribuições;

b) suprimir as normas que impõem um exagerado rito de renovação na Comissão Mista de orçamento, como forma de ampliar o nível de especialização das subcomissões, cuidando para que o poder seja descentralizado e para que se assegure transparência e publicidade nos processos;

c) limitar as relatorias da Comissão Mista a dois níveis, setorial e geral, sendo as primeiras em número não superior a 10 e a última — com a função de sistematizar os pareceres das subcomissões (vedada a aprovação de emendas, exceto no caso de destaques) — organizada sob a forma de colegiado e composta por parte dos relatores setoriais e sob a coordenação de parlamentar escolhido por estes;

d) fixar prazos improrrogáveis para que os órgãos do Congresso Nacional apreciem os projetos sobre matéria orçamentária, transferindo ao nível imediato — relatoria ou órgão — competência para deliberar sobre a proposição e suas emendas sempre que vencidos os prazos;

e) ampliar o envolvimento das comissões permanentes na apreciação dos projetos de PPA, DO e LOA, bloqueando períodos de uma a três semanas, em seu calendário, para essa atividade e tornando exigível a produção de relatórios com as apreciações críticas sobre as partes dos projetos relativas aos setores de competência ou interesse de cada comissão;

f) definir os relatórios das comissões permanentes como as principais indicações para a estruturação dos parâmetros a serem observados no acolhimento de emendas e na realização de cancelamentos;

g) limitar as emendas individuais a 15 ou 20 por parlamentar, restringindo o âmbito das circunstâncias (matérias) em que elas podem ser propostas, exigindo que preencham um conjunto de requisitos na sua fundamentação e determinando a alocação de recursos em montantes compatíveis com as metas;

h) instituir estrutura própria de assessoramento na Comissão Mista e suas subcomissões, integrada por número determinado de assessores especializados, requisitados junto às assessorias técnicas da Câmara e do Senado, e por um limitado número de cargos de livre provimento e de funções de coordenação (custeadas parte a parte pelas Casas do Congresso Nacional).

Além disso impõe-se que se formalize, por intermédio de decreto legislativo ou de outro meio mais apropriado, a interpretação de que os créditos extraordinários, atendidos os pressupostos de imprevisibilidade e urgência, devem passar a ser abertos por decreto executivo, na forma tradicional, sem a necessidade de edição de medidas provisórias. Tal ato deverá estabelecer, igualmente, na forma consagrada pelas práticas e pelo direito pátrio, que o Congresso Nacional será imediatamente convocado se a abertura do crédito extraordinário ocorrer durante algum dos períodos de recesso parlamentar.

Dadas essas considerações, não podem existir dúvidas quanto à conveniência e à urgência do equacionamento dos problemas e inadequações referenciados ao longo desta abordagem. Sua permanência deverá acarretar sérios prejuízos ao Erário, ocasionar desgastes adicionais à imagem do Legislativo e da administração pública em geral, contribuir para a potencialização dos conflitos — já bastante amplos pela própria dialética das relações entre os Poderes —, frustrar as equipes técnicas, comprometer a efetividade das estruturas de controle e prejudicar o atendimento dos interesses maiores da população e das instituições.

Referências bibliográficas

Campos, Milton & Carneiro, Nelson. *Estudo sobre o funcionamento dos parlamentos*. Brasília, Cegraf, 1966.

Castor, Belmiro V. J. Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, *28*(3), jul./set. 1994.

Lindblon, Charles. The science of muddling through. *Public Administration Review*, *19*:79-88, 1959.

Maciel, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, *117* (1): 37-48, jun./set. 1989.

Santos, Ruy. *O Poder Legislativo — suas virtudes e seus defeitos*. Brasília, Cegraf, 1972.

Serra, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo, Atual, 1994.

Silva, José A. da. *Curso de direito constitucional*. 9 ed. São Paulo, Malheiros, 1993.

Viana, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. Rio de Janeiro, 1950.