TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	SENADO FEDERAL	CÂMARA DOS DEPUTADOS	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO	SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

Gustavo Veloso Martins

PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL: EVOLUÇÃO DAS RESOLUÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Brasília
2012

Gustavo Veloso Martins

Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução das Resoluções Orçamentárias pós-Constituição de 1988

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Eugênio Greggianin

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Martins, Gustavo Veloso.
Processo legislativo orçamentário federal [manuscrito] : evolução das resoluções orçamentárias pós-Constituição de 1988 / Gustavo Veloso Martins. -- 2012.
132 f.

Orientador: Eugênio Greggianin.
Impresso por computador.
Monografia (especialização) – Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2013.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução das Resoluções Orçamentárias pós-Constituição de 1988

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Gustavo Veloso Martins

Banca Examinadora:

_____

Eugênio Greggianin

_____

Vander Gontijo

Brasília, 22 de novembro de 2012.

Dedico esse trabalho à minha esposa Andrea e aos
meus filhos David e Valentina

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, pois é Dele todo o conhecimento.

Aos meus pais, por sempre terem dado valor aos estudos.

Aos colegas do Núcleo de Elaboração Orçamentária, pela paciência em compartilharem comigo o conhecimento.

À Priscilla Pyrrho, pelas dicas e conselhos sempre pertinentes.

Ao Professor Roberto Miranda, pela didática e atenção dada aos alunos de pesquisa científica.

Pelas valorosas opiniões, aos que labutam diariamente no tema orçamentário: Eber Zoehler Santa Helena, Flávio José Tonelli Vaz, Hélio Martins Tollini, José Bergallo Vaz, José de Ribamar Pereira da Silva, José Fernando Cosentino Tavares, José Rui Gonçalves Rosa, Maurício Ferreira de Macedo, Osvaldo Maldonado Sanches, Romiro Ribeiro, Salvador Roque Batista Júnior e Wagner Primo Figueiredo Júnior.

Ao Professor Dr. Vander Gontijo, pela criteriosa análise, a qual muito contribuiu para o aprimoramento deste trabalho.

Ao meu orientador, Professor Dr. Eugênio Greggianin, pela orientação precisa e objetiva.

Resumo

A Constituição de 1988 devolveu ao Parlamento as prerrogativas históricas de emendar o projeto de lei orçamentária. A regulação do processo legislativo orçamentário dá-se pela edição de sucessivas resoluções congressuais, as quais, na temática em epígrafe, são as resoluções orçamentárias. O estudo dos processos é importante porque representa a experiência acumulada e organizada, incorporando ao longo do tempo procedimentos e controles voltados à eficiência, eficácia e efetividade dos trabalhos legislativos. Esta monografia propõe a análise do conteúdo de todas as resoluções orçamentárias pós-Constituição de 1988, com o objetivo de melhor compreender a origem e evolução dos institutos relacionados ao processo de elaboração e aprovação orçamentária. A metodologia toma como ponto de partida 16 dispositivos-temas normativos relacionados à apreciação e ao emendamento, valendo-se de pesquisa bibliográfica e entrevistas de profundidade aplicadas a consultores de orçamento e assessores de lideranças com grande experiência no tema, com vistas a rastrear a origem das principais normas contempladas pelas resoluções e, principalmente, as razões para o seu surgimento ou eventual desaparecimento. No referencial teórico far-se-á, em primeiro lugar, um estudo e análise de cada resolução separadamente. Em seguida, far-se-á uma pesquisa comparativa do conteúdo das diversas resoluções, analisando-se, graficamente, sua evolução à luz do contexto político e institucional. Espera-se concluir acerca da efetividade do atual estágio normativo materializado na Resolução n. 01/2006-CN.

Palavras-Chave: orçamento público, processo legislativo orçamentário, resoluções congressuais.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – COMPETÊNCIA DA CMO – EVOLUÇÃO 55
FIGURA 2 – NÚMERO DE MEMBROS – EVOLUÇÃO 57
FIGURA 3 – RODÍZIO DE MEMBROS - EVOLUÇÃO 60
FIGURA 4 – SUBCOMISSÕES E COMITÊS - EVOLUÇÃO 64
FIGURA 5 – MULTIPLICIDADE DE RELATÓRIOS - EVOLUÇÃO 71
FIGURA 6 – ÁREAS TEMÁTICAS - EVOLUÇÃO 74
FIGURA 7 – MENSAGEM RETIFICADORA - EVOLUÇÃO 76
FIGURA 8 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS - EVOLUÇÃO 81
FIGURA 9 – TRATAMENTO DA RECEITA - EVOLUÇÃO 84
FIGURA 10 – PARTICIPAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES - EVOLUÇÃO 90
FIGURA 11 – EMENDAS COLETIVAS - EVOLUÇÃO 95
FIGURA 12 – EMENDAS INDIVIDUAIS - EVOLUÇÃO 103
FIGURA 13 – EMENDA DE RELATOR - EVOLUÇÃO 107
FIGURA 14 – PARECER PRELIMINAR - EVOLUÇÃO 111
FIGURA 15 – DISCIPLINA DOS DESTAQUES - EVOLUÇÃO 113
FIGURA 16 – CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO - EVOLUÇÃO 116
FIGURA 17 – UNIVERSO DE OPINIÕES ACERCA DOS DISPOSITIVOS-TEMAS 118
FIGURA 18 – RESOLUÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E SUAS CONJUNTURAS HISTÓRICAS 123

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RELAÇÕES DE AUTONOMIA ENTRE RELATORES NA RESOLUÇÃO N. 01/2006-CN 41
TABELA 2 - ATENDIMENTO DAS EMENDAS DE BANCADA - EXEMPLO HIPOTÉTICO 45
TABELA 3 - REGRAS DE UTILIZAÇÃO DO BANCO DE FONTES 45
TABELA 4 - REGRAS PARA CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES PELOS RELATORES 47
TABELA 5 - EFEITOS DA APROVAÇÃO DE DESTAQUE APRESENTADO À EMENDA 48
TABELA 6 – PONTOS DE VISTA CONVERGENTES E DIVERGENTES ENTRE OS ENTREVISTADOS 119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Bacen	Banco Central
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAE	Comitê de Admissibilidade de Emendas
CAR	Comitê de Avaliação da Receita
CD	Câmara dos Deputados
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
COI	Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves
COFF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Conorf	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
Dasp	Departamento de Administração e Serviço Público
FPE	Fundo de Participação dos Estados
GND	Grupo de Natureza da Despesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não Governamental
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
OS	Organização Social
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PLCA	Projeto de Lei de Créditos Adicionais
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida
Reforsus	Projeto de Reforma do Setor de Saúde
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RP	Indicador de Resultado Primário
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SF	Senado Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO **13**

1.1. OBJETO DA PESQUISA 14
1.2. OBJETIVOS 14
1.2.1 Objetivo Geral *14*
1.2.2 Objetivos Específicos *14*
1.3. JUSTIFICATIVA 15
1.4 METODOLOGIA 16
1.4.1 Classificação da Pesquisa *16*
1.4.2 Método de Pesquisa *17*
1.4.3. Técnica de Pesquisa *18*

2. REFERENCIAL TEÓRICO **19**

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS 19
2.2. RESOLUÇÃO N. 01/1991-CN 22
2.3. RESOLUÇÃO N. 02/1995-CN 24
2.4. RESOLUÇÃO N. 01/2001-CN 29
2.4.1. Alterações da Resolução n. 01/2001-CN *35*
2.5. RESOLUÇÃO N. 01/2006-CN 37
2.5.1. Generalidades *37*
2.5.2. Membros da CMO *39*
2.5.3. Escolha dos Relatores *40*
2.5.4. Tratamento da receita *41*
2.5.5. Gestão e repartição das fontes de financiamento, Parecer Preliminar e Relatorias *42*
2.5.6. Disciplina dos destaques *47*
2.5.7. Participação das Comissões Permanentes *48*
2.5.8. Emendas à despesa *49*

3. ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS-TEMAS NORMATIVOS PESQUISADOS **52**

3.1. COMPETÊNCIA DA CMO 52
3.1.1. Evolução *52*
3.1.2. Posicionamento dos Entrevistados *53*
3.2. NÚMERO DE MEMBROS 55
3.2.1. Evolução *55*
3.2.2. Posicionamento dos Entrevistados *58*
3.3. RODÍZIO DE MEMBROS 59
3.3.1. Evolução *59*
3.3.2. Posicionamento dos Entrevistados *61*
3.4. SUBCOMISSÕES E COMITÊS PERMANENTES 62
3.4.1. Evolução *62*
3.4.2. Posicionamento dos Entrevistados *65*
3.5. MULTIPLICIDADE DE RELATÓRIOS 69
3.5.1. Evolução *69*
3.5.2. Posicionamento dos Entrevistados *72*
3.6. ÁREAS TEMÁTICAS 73
3.6.1. Evolução *73*
3.6.2. Posicionamento dos Entrevistados *74*
3.7. MENSAGEM RETIFICADORA 75
3.7.1. Evolução *75*
3.7.2. Posicionamento dos Entrevistados *77*
3.8. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 77
3.8.1. Evolução *77*
3.8.2. Posicionamento dos Entrevistados *79*
3.9. TRATAMENTO DA RECEITA 81
3.9.1. Evolução *81*
3.9.2. Posicionamento dos Entrevistados *83*

3.10. Participação das Comissões Permanentes 86
3.10.1. Evolução *86*
3.10.2. Posicionamento dos Entrevistados *88*
3.11. Emendas Coletivas 91
3.11.1. Evolução *91*
3.11.2. Posicionamento dos Entrevistados *93*
3.12. Emendas Individuais 98
3.12.1. Evolução *98*
3.12.2. Posicionamento dos Entrevistados *100*
3.13. Emendas de Relator 104
3.13.1. Evolução *104*
3.13.2. Posicionamento dos Entrevistados *108*
3.14. Parecer Preliminar 108
3.14.1. Evolução *108*
3.14.2. Posicionamento dos Entrevistados *110*
3.15. Disciplina dos Destaques 112
3.15.1. Evolução *112*
3.15.2. Posicionamento dos Entrevistados *114*
3.16. Créditos Extraordinários 114
3.16.1. Evolução *114*
3.16.2. Posicionamento dos Entrevistados *115*
3.17. Entrevistas – Comentários Finais 118

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 119

4.1. Resumo das Entrevistas 119
4.2. Retomada dos Objetivos 121
4.2.1. Retomada do Objetivo Geral *121*
4.2.2. Retomada do Objetivo Específico n. 01 ..... *122*
4.2.3. Retomada do Objetivo Específico n. 02 ..... *122*
4.2.4. Retomada do Objetivo Específico n. 03 ..... *123*
4.3. Conclusões 125
4.4. Sugestões para Trabalhos Futuros 127

REFERÊNCIAS 128

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA 131

APÊNDICE B – FLUXOGRAMA SIMPLIFICADO SEGUNDO A RESOLUÇÃO N. 01/2006-CN 132

1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Carta Magna já foram editadas quatro resoluções orçamentárias. Os motivos para as diferentes reformas são vários, mas em geral sucedem a momentos de crise ou a mudanças abruptas.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos. Tendo como escopo o estudo da origem e da evolução das normas contidas nas resoluções orçamentárias, a ideia desta pesquisa consiste em apresentar ao leitor a origem, finalidade e o desdobramento do conjunto das principais normas encontradas nas resoluções orçamentárias.

Os elementos fundamentais da pesquisa podem ser encontrados já no primeiro capítulo, dedicado à Introdução. Juntamente com o objeto da pesquisa, são discutidos objetivo geral, objetivos específicos, justificativa e metodologia utilizada.

O capítulo 2 compreende o referencial teórico e destina-se a apresentar o que a bibliografia pesquisada disserta acerca dos principais marcos históricos da participação do Congresso Nacional na elaboração orçamentária antes e após o advento da atual Carta Política. Discute o contexto e os pontos essenciais de cada Resolução, desde a Resolução n. 01/1991-CN, primeiro documento que trouxe regras sistematizadas e com algum grau de estabilidade pós-Constituição de 1988, até a atual, a Resolução n. 01/2006-CN. Busca-se justamente o entendimento de como essas regras foram sendo construídas e o seu significado ao longo das reformas. A importância desse capítulo justifica-se para que o leitor possa melhor compreender de que maneira a história da participação parlamentar evoluiu até a inauguração do atual ordenamento jurídico.

O capítulo 3 destina-se a apresentar a análise de 16 (dezesseis) dispositivos-temas normativos encontrados nos textos regimentais. Realiza, portanto, uma análise vertical a partir da pesquisa bibliográfica e documental e das entrevistas de profundidade aplicadas.

Por fim, o capítulo 4 faz as considerações finais desta pesquisa, com a retomada dos objetivos e sugestões para trabalhos futuros.

1.1. Objeto da Pesquisa

Esta pesquisa busca analisar a evolução das regras de apreciação do projeto de lei orçamentária no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO) e no Plenário do Congresso Nacional, com enfoque nas normas encontradas nas diversas resoluções orçamentárias pós-Constituição de 1988. Com esse pano de fundo, focaliza-se a Resolução n. 01/2006-CN com o intuito de compreender a sua efetividade.

1.2. Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a evolução e a efetividade dos principais dispositivos-temas relacionados com o projeto de lei orçamentária anual, encontrados na Resolução n. 01/2006-CN.

1.2.2 Objetivos Específicos

Objetivo Específico nº 1: rastrear o surgimento e o desenvolvimento de 16 (dezesseis) dispositivos-temas normativos encontrados na Resolução n. 01/2006-CN.

Objetivo Específico nº 2: Entender quais os valores, premissas e fenômenos que acarretaram a mudança das regras e a consequente elaboração de cada uma quatro resoluções orçamentárias.

Objetivo Específico nº 3: Identificar possíveis pontos que podem vir a ser considerados para o aperfeiçoamento da Resolução n. 01/2006-CN.

1.3. Justificativa

A simples leitura dos 161 artigos da atual Resolução n. 01/2006-CN e toda a sua complexidade relacional não se mostra suficiente para o correto entendimento do que está por trás das regras da Resolução. Essa compreensão somente é possível caso se lance um olhar para o passado, para os inúmeros conflitos e negociações que se sucederam muitas vezes após o surgimento de escândalos veiculados pela mídia e que convergiram para o aprimoramento das normas regimentais. Sendo assim, justifica-se o presente estudo uma vez que a compreensão do cenário atual e da eficácia de determinada norma depende do seu contexto histórico, isto é, de como as atuais regras foram sendo paulatinamente construídas.

Considera-se a pesquisa viável por duas razões precípuas: primeiramente, o escopo é limitado às resoluções pós-1988, o que restringe a pesquisa a apenas quatro regramentos, sobre os quais há mais material publicado; em segundo lugar, não se buscará o pormenor, a minúcia de cada texto, porém o mais relevante e essencial para o entendimento do salto verificado em cada normativo. Além disso, e muito embora o estudo do processo legislativo orçamentário restrinja-se quase que exclusivamente ao ambiente parlamentar, existe massa crítica suficiente no meio legislativo e

político pertinente à temática orçamentária. Nesse particular, haverá aplicação de entrevistas de profundidade com consultores de orçamento e assessores experientes de liderança que testemunharam a evolução e a prática das normas resolutivas em questão.

No tocante à possibilidade de desenvolvimento do trabalho, espera-se que o estudo lance uma luz em domínio ainda pouco explorado pelo meio acadêmico. Se a presente pesquisa busca compreender o cenário atual mediante a análise da evolução histórica, pesquisas futuras poderão vislumbrar cenários futuros partindo das reflexões aqui encontradas.

Quer se evitar assim análises precipitadas acerca da necessidade de supressões ou relativizações das disposições da Resolução sem a consciência de sua finalidade e dos problemas potenciais que a ausência de determinada norma pode trazer no futuro.

1.4 Metodologia

1.4.1 Classificação da Pesquisa

Este trabalho é classificado, quanto ao tipo, como pesquisa aplicada, por explorar conhecimentos de aplicação prática das Resoluções pós-Constituição de 1988. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa pode ser considerada qualitativa, por envolver percepções acerca dos referidos regramentos orçamentários. No tocante aos objetivos, enquadra-se como pesquisa exploratória, por envolver pesquisa bibliográfica e coleta de informações mediante entrevistas de profundidade, com o fito de delimitar a visão crítica acerca das normas processuais orçamentárias entre os atores que com ela lidam diretamente. Finalmente, do ponto de vista dos procedimentos técnicos,

este trabalho envolve pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento (GIL, 1991).

1.4.2 Método de Pesquisa

Este trabalho buscou informações esparsas nas diversas resoluções e nas entrevistas para depois particulariza-las. Por essa razão, classifica-se esta pesquisa como sendo dedutiva.

A sequência lógica da pesquisa obedeceu à seguinte marcha:

I. Elaboração de pesquisa bibliográfica abrangendo estudos e notas técnicas editadas pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Artigos, trabalhos monográficos, edições do Diário do Congresso Nacional contendo normativos antigos e suas justificações, dissertações, teses e livros publicados sobre a temática também são explorados na pesquisa bibliográfica. Os resultados são apresentados em forma gráfica e textual;

II. Aplicação de entrevistas de profundidade a consultores de orçamento e assessores de liderança que lidam diariamente com a tramitação das leis orçamentárias no Congresso Nacional, com coleta dos resultados por gravador de áudio;

III. Tabulação das informações coletadas a partir das entrevistas e categorização de respostas comuns, conflito e convergência de opiniões;

IV. Análise de dados efetuada sobre o resultado das entrevistas;

V. Finalização com objetivo geral e objetivos específicos retomados e sobre os quais são oferecidas conclusões e sugestões para pesquisas futuras.

1.4.3. Técnica de Pesquisa

Aplicação e gravação de entrevistas de profundidade a consultores de orçamento e assessores de liderança escolhidos de maneira a abarcar as diversas linhas de pensamento crítico acerca da evolução normativa. As percepções são colhidas mediante a aplicação de entrevistas semiestruturadas, isto é, roteiros com perguntas previamente formuladas, mas com resposta aberta. Após sua aplicação, as entrevistas são analisadas com o intuito de encontrar pontos de consenso e divergência.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Considerações iniciais

As disposições sobre processo orçamentário frequentam as Constituições brasileiras desde a primeira delas. Pela Constituição Imperial de 1824, a competência para a elaboração do projeto de lei orçamentária ficava a cargo do Poder Executivo, cabendo ao Parlamento a sua aprovação. Todavia, este não dispunha de informações e instrumentos hábeis para contribuir com a formatação da lei de meios (Greggianin et al., 2011).

Com o advento da República e sua Constituição de 1891, fortemente influenciada pela norte-americana, o Congresso Nacional recebe delegação absoluta para estimar a receita e fixar a despesa. Porém, sabe-se que na prática quem elaborava o orçamento era o Ministério da Fazenda, costume que foi formalizado em 1922, mediante o Código de Contabilidade Pública.

Pela Constituição de 1934, a competência para a elaboração do projeto de lei orçamentária retorna para o Poder Executivo. Ao legislativo, cabia emendar a peça. A Carta de 1934 marca o início do período de coparticipação entre Executivo e Legislativo.

Porém a Constituição de 1934 teve breve vigência. Apenas três anos mais tarde, em 1937, Getúlio Vargas institui o regime do Estado Novo e outorga a Constituição de 1937, a “Polaca”. Por ela, o recém-criado megaministério Departamento de Administração e Serviço Público (Dasp) passa a elaborar o projeto de orçamento, devendo ainda ser votado pelas duas Câmaras. Vargas, entretanto, não instalou as Casas Legislativas durante o

período. O resultado foi uma concentração exacerbada de forças nas mãos do Executivo e um período de orçamentos aprovados por decreto.

Após a diástole do Estado Novo, a Constituição de 1946 é promulgada devolvendo prerrogativas de emendamento e votação ao Congresso. Por ela, o Executivo elaborava o projeto e o enviava ao Parlamento para apreciação. A Carta de 1946 introduz extenso rol de competências em matéria de direito financeiro ao Congresso.

A ascensão dos militares ao poder, a partir de 1964, marca o início de um longo período de esvaziamento das funções orçamentárias do Parlamento. Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1967, o Ato Institucional n. 1/1964 já retirava do Congresso a possibilidade de aumentar a despesa em qualquer projeto enviado pelo Presidente da República.

Pela Lei Maior de 1967, o Congresso poderia apenas homologar ou rejeitar a proposta orçamentária oriunda do Poder Executivo. Previa inclusive casos de aprovação tácita do projeto, nas hipóteses de decurso de prazo. A participação parlamentar restringia-se ao rateio de um recurso reservado no projeto de lei destinado a subvenções sociais (Greggianin et al., 2011).

As regras do rateio de recursos de subvenções sociais, destinadas a entidades filantrópicas cadastradas no Conselho Nacional de Serviço Social, podem ser encontradas na norma para tramitação do PLOA para 1972. Emitida no dia 01/09/1971 pela CMO, essa norma previa que nas dotações globais sujeitas a regime de quotas individuais, a Comissão deliberaria acerca do prazo a que os parlamentares teriam direito para entregarem a lista com a relação de entidades por eles escolhida, bem como a quantidade mínima e máxima de entidades contempladas (BRASIL, 1971, p. 1387).

A Emenda Constitucional n. 1/1969 alterou substancialmente a Constituição de 1967. Inovou ao tornar o rito orçamentário congressual. Criou órgão misto que viria a se tornar mais tarde na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. No entanto, a análise dos créditos adicionais manteve-se bicameral.

O momento político vivenciado pela Constituinte em 1987-1988, após mais de 20 anos de esvaziamento, explica a retomada sem precedentes do protagonismo do Congresso em matéria orçamentária, a partir da Constituição Cidadã de 1988. Entre tantas inovações, ampliou a fiscalização e as atribuições do TCU, estabeleceu mecanismos de transparência orçamentária, como a publicação periódica do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e criou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A LDO representou uma grande conquista para o Parlamento, ao fornecer uma visão global das finanças do Estado e forçar a construção de um consenso entre o Legislativo e o Executivo quando da chegada do PLOA ao Congresso. Tal visão sistêmica das finanças públicas não poderia se dar na lei orçamentária, dado o seu caráter altamente detalhado.

Além disso, ao trazer para a apreciação legislativa as metas e prioridades da administração pública que serão consideradas no exercício seguinte, abre, ao Congresso Nacional, a possibilidade de participação efetiva na atividade de planejamento do setor público.

2.2. Resolução n. 01/1991-CN

A partir da Constituição de 1988 o Congresso retoma suas prerrogativas em matéria orçamentária e deixa de ser mero chancelador da proposta oriunda do Poder Executivo. No entanto, conforme ressaltam Greggianin et al. (2011), os primeiros anos sob a vigência da nova Constituição foram marcados pela inexistência de uma norma regimental apta a operacionalizar as novas e numerosas atribuições devolvidas ao Parlamento. Somado a esse fato, parlamentares e técnicos conviveram com limitada estrutura e falta de experiência.

Em razão disso, de 1988 a 1991 vigoraram regras puramente informais, ora definidas por Nelson Carneiro, Presidente do Congresso Nacional na ocasião, ora exaradas pelo deputado Cid Carvalho, parlamentar que presidiu a CMO entre 1988 e 1990. O vácuo normativo perdurou até que em 17 de maio de 1991 foi editada a Resolução n. 01/1991-CN, contendo apenas 28 artigos.

Até então, conforme assinala Sanches (1995), a inexistência de uma norma regimental contribuiu para que as primeiras leis orçamentárias fossem formatadas com a participação de técnicos do Poder Executivo. Apenas com a edição da Resolução n. 01/1991-CN, a qual instituiu as normas básicas de funcionamento da CMO, e a adequação das estruturas de assessoramento do Congresso Nacional, o orçamento, a partir de 1992, pôde ser montado integralmente dentro do Poder Legislativo, sem o concurso de técnicos do Executivo (SANCHES, 1995, p. 2).

Quanto ao assessoramento técnico acima relatado, o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, também conhecida como “CPI do Orçamento”, cita o desaparelhamento técnico do Poder Legislativo em matéria orçamentária. Nas conclusões do relatório, apura-se que tal dificuldade técnica teria contribuído para o surgimento de um núcleo de poder na CMO em estreita relação com autoridades encarregadas de elaborar e executar o orçamento no Poder Executivo (BRASIL, 1994, v. III. p. 8).

Sanches (1993) assinala alguns avanços trazidos pela Resolução n. 01/1991-CN. Entre eles destaca a limitação do número de emendas parlamentares para no máximo cinquenta[1], embora àquela época ainda não houvesse a limitação de valor. Em 1988 o processo começaria tímido, com apenas 2.660 emendas apresentadas ao orçamento. No ano seguinte, esse número salta para 11.189 emendas, chegando a 13.358 em 1990 e impressionantes 71.543 emendas em 1991. Com a nova disciplina, o número de emendas estabilizou-se em torno de 30.000.

Outro ponto que merece relevo refere-se às regras para substituição de membros da CMO. A Resolução n. 01/1991-CN, em seu art. 3º, estabeleceu que a Comissão seria composta por cento e vinte membros titulares, sendo noventa deputados e trinta senadores. Mais à frente, no art. 7º, a Resolução determina o rodízio anual de no mínimo cinquenta por cento dos titulares e veda a permanência de qualquer membro por mais de dois anos consecutivos. Muito embora a **Resolução n. 01/1993-CN** tenha reduzido o número de membros para um total de 84, as regras de rodízio foram mantidas.

---

[1] Essa limitação viria somente com a edição da **Resolução n. 01/1993-CN**.

Para Sanches (1995), essas regras de rodízio ofereciam vantagens à burocracia do Poder Executivo, uma vez que este tirava proveito da constante ausência de especialização do parlamentar. Essa situação dificultava a formação de uma massa crítica, gerando uma negativa assimetria de informações em prol do Executivo.

Greggianin et al. (2011, p. 130-131), oferecem uma pista para explicar o porquê das regras de rodízio enxertadas pela Resolução n. 01/1991-CN. Para os citados autores, após a Constituinte começou a haver certa pressão pela democratização das decisões no âmbito da CMO, até então dominada por poucos. Novos atores demandaram regras mais estáveis para o funcionamento da CMO, bem como o estabelecimento de rodízio entre os membros. Semelhante fenômeno seria novamente observado anos mais tarde, quando a Resolução n. 01/2006-CN voltou a instituir o rodízio interrompido pela Resolução n. 02/1995-CN.

2.3. Resolução n. 02/1995-CN

Em 14 de setembro de 1995 foi promulgada a Resolução n. 02/1995-CN, fruto de recomendações advindas da já referida Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar desvios na destinação dos recursos do orçamento da União, conhecida como “CPI do Orçamento” ou “CPI dos Anões”[2] (VIEIRA, 2008).

O Relatório Final da CPI do Orçamento preocupou-se em dar uma roupagem mais institucional à apreciação do projeto de lei orçamentária. Dessa forma, pelo lado das alterações necessárias na estrutura decisória da despesa

[2] Alcunha criada em alusão à baixa estatura dos principais investigados pela CPMI.

recomendou que os relatórios setoriais fossem elaborados nas comissões permanentes e consolidados em uma comissão mista de sistematização, a qual substituiria a CMO. Por sua vez, a receita seria definida em relatório da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (BRASIL, 1994, v. III. p. 11). Nada disso, porém, ocorreu na prática. Dentre outros motivos, pelo fato das mudanças relativas à competência da CMO e à apreciação do orçamento pelas demais Comissões exigirem alterações na então recente Constituição, consenso difícil de ser alcançado .

Todavia, a preocupação com o resgate da imagem do Congresso, denegrida após as descobertas levadas a cabo pela CPMI, remeteu à necessidade de alterar diversos outros institutos da normatização existente. Foram fortalecidas as emendas coletivas em detrimento das individuais. Criadas timidamente pela Resolução n. 01/1991-CN (art. 15) e aprimoradas pela Resolução n. 01/1993-CN, as emendas coletivas foram consideradas prioritárias e ganham, com o novo texto, preferência na alocação dos recursos. Essa preferência se dá pelo fato de não estarem sujeitas, teoricamente, aos limites de quantidade por Autor a que são submetidas as emendas individuais. Conforme art. 20, III da Resolução, são também criadas as emendas regionais, subscritas por deputados e senadores representantes de cada uma das regiões macroeconômicas definidas pelo IBGE (BRASIL, 1995).

No tocante às emendas individuais, Tollini (2008) recorda que durante as discussões para a criação da Resolução n. 02/1995-CN, um grupo de parlamentares sintonizados com o relatório final da CPI do Orçamento chegou a defender a extinção das emendas individuais. O fato, todavia, desagradou o

grupo oposto, defensor da manutenção do direito de interferir na alocação dos recursos. A solução intermediária para o impasse foi dada no texto da Resolução, ao fixar um limite de até 20 emendas por mandato. A partir de então, o parecer preliminar passou a fixar também uma cota financeira para o autor individual.

Um dos alvos principais da nova Resolução foi reduzir a concentração de poder nas mãos do relator-geral, tida como um dos pilares do esquema de corrupção desbaratado pela referida CPMI (PRAÇA, 2010). Por causa disso, o novo texto de 1995 providenciou a proibição das emendas de relator, exceto para correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal. Houve também divisão dos poderes do relator-geral com um colegiado formado por relatores adjuntos oriundos das subcomissões temáticas. Estas últimas, por sua vez, passaram a ser de instalação compulsória.

Em que pesem as novas regras descentralizadoras da Resolução n. 02/1995-CN, na prática o relator-geral continuou a manter razoável parcela de poder. Pelo menos é o que defende Sérgio Praça (2010), em interessante estudo acerca do fenômeno da conversão institucional[3] ocorrida na CMO após a “crise dos anões”.

Para o referido autor, até 1993 o governo pouco se interessava pela etapa legislativa da elaboração orçamentária. O foco estava totalmente centrado na execução, o que era considerado suficiente. O montante aprovado pelo Congresso era fictício, uma vez que a hiperinflação corroía e deturpava o

[3] A conversão institucional se configura quando regras formais permanecem as mesmas de um período para outro, mas são implementadas e interpretadas de uma nova maneira (Mahoney e Thelen *apud* Praça, 2010, p. 20)

orçamento. Em suma, o governo utilizava o mecanismo inflacionário para equacionar as demandas orçamentárias (PRAÇA, 2010).

Ainda segundo aquele autor, com o fim da hiperinflação, a partir de 1994, a coalizão governista que elegeu o presidente Fernando Henrique Cardoso passou a se interessar mais de perto pela CMO. Para tanto, utilizou o poder centralizador do relator-geral em seu favor. A diferença era que a partir de então o poder da relatoria geral seria canalizado em prol dos interesses da política de coalizão.

Consoante observação de Greggianin et al. (2011), o fim da inflação, ao tornar o orçamento mais realista, passou a fomentar uma maior participação do Parlamento no debate qualificado acerca das finanças públicas e dos grandes agregados econômicos. Prova disso foi a incorporação, já partir de 1994, da chamada “parte geral” ao parecer preliminar, contendo um exame crítico econômico-fiscal. A Resolução n. 02/1995-CN absorve, aperfeiçoa e consolida essa prática, passando a exigir dos Relatores Gerais uma análise do cenário econômico e fiscal, além de estabelecer regras claras para a apreciação da proposta orçamentária.

Portanto, o Parlamento não mais se satisfaz, a partir de 1995, com a mera customização de subtítulos pela via das emendas parlamentares. O parecer preliminar passa a fornecer à CMO um poderoso instrumento visando, pelo lado da despesa, o ajuste de grandes agregados, e pelo lado da receita, a consolidação do instituto da reestimativa sempre que identificado erro ou omissão de ordem técnica ou legal na estimativa da receita.

Segundo aqueles autores, no que diz respeito à composição da CMO, as regras de rodízio e proibição de permanência de membros por mais de um

ano no órgão colegiado foram finalmente suprimidas, o que possibilitou uma maior especialização no tema por parte do Poder Legislativo. Assim, parlamentares com vocação para a temática orçamentária tiveram a oportunidade de construírem uma memória administrativa, ao permanecerem por várias sessões legislativas como membros da Comissão. Outro aspecto importante foi a institucionalização das audiências públicas em fase anterior à apreciação dos projetos de lei orçamentária, bem como a exigência de elaboração de notas técnicas pelas consultorias como subsídio à análise da proposta orçamentária na CMO.

2.4. Resolução n. 01/2001-CN

É possível encontrar na literatura menções à CPI do Judiciário como uma das causas de mais essa reforma orçamentária, da qual a Resolução n. 01/2001-CN foi objeto. Conforme afirma Vieira (2008, p. 19), um dos focos da referida CPI foi justamente o repasse de recursos orçamentários para a obra do TRT de são Paulo. Para a autora, o escândalo provocara mudanças nos ritos da CMO relativos à destinação de verbas para obras[4].

De fato, a Resolução em epígrafe incorpora novas responsabilidades aos relatores no que tange às obras com indícios de irregularidades. Por exemplo, os relatórios deverão indicar para votação em separado subtítulos com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União - TCU (art. 13). Deverão também analisar as medidas saneadoras tomadas em resposta às informações enviadas pelo TCU, quanto às obras com indícios de irregularidades graves, justificando a sua inclusão ou manutenção (art. 30, V).

Entretanto, a maior parte dos autores costuma associar o advento da Resolução n. 01/2001-CN às medidas de responsabilidade fiscal adotadas a partir do final dos anos 1990, em especial a edição da LRF. Para Greggianin et al. (2011, p. 166), o novo regramento reflete os avanços em matéria fiscal e financeira. Fortalece a CMO com novas responsabilidades, quais sejam a análise do cumprimento de metas fiscais e de contingenciamento, a apreciação dos relatórios de gestão fiscal e a já mencionada deliberação acerca dos avisos

[4] Na verdade, a sistemática de controle de obras com indícios de irregularidades começou a ser discutida, no âmbito da CMO, em 1995, na aprovação do parecer preliminar relativo ao PLOA de 1996. A matéria, nos anos seguintes, foi regulamentadas nas LDOs (Greggianin et al., 2011, p. 156).

enviados pelo TCU contendo informações sobre obras com indícios de irregularidades graves.

O parecer preliminar, nos termos do § 3º do art. 18 da Resolução n. 01/2001-CN, deverá trazer exame da conjuntura macroeconômica e do endividamento, além da análise da receita e das metas fiscais, aqui incluído o cálculo do resultado primário e nominal, comparando essas métricas com os dois últimos exercícios.

A propósito do tema, o movimento da responsabilidade fiscal acarretou no Brasil a adoção do orçamento adaptativo. Por este processo, utiliza-se o orçamento como uma ferramenta de programação que leve em conta as metas de redução do déficit público estabelecidas para o exercício (SANCHES, 2004, p. 236). Daí derivam as políticas de superávit primário e de contingenciamento ante a frustração de receitas.

Importa observar que a LRF faz menção direta à CMO em duas ocasiões. Na primeira delas, o art. 9, § 4º prevê audiência pública na Comissão, onde o Poder Executivo deverá prestar contas das metas fiscais de cada quadrimestre findo. Pelo texto da lei, a audiência ocorrerá no final dos meses de maio, setembro e fevereiro. Em outra ocasião, o art. 56, § 2º encarrega a CMO de emitir parecer sobre as contas do TCU.

Se a LRF foi lacônica com relação à CMO, a Resolução n. 01/2001-CN menciona treze vezes aquela legislação complementar, o que sugere uma forte aderência ao novo regime fiscal, principalmente no tocante à fase do controle e fiscalização orçamentária. As remissões encontram-se listadas a seguir, bem como um breve comentário acerca do seu significado:

- ✓ Art. 2º, inciso I: o artigo 2º da Resolução n. 01/2001-CN estabelece a competência da CMO. No dispositivo recortado a seguir, a Comissão precisa posicionar-se acerca da Prestação de Contas do Presidente da República. Nesse tocante, o Tribunal de Contas da União emite parecer prévio a fim de instruir a deliberação da CMO sobre as contas. Esse dispositivo não decorre da LRF, mas da própria Carta Magna, tanto que a previsão já era encontrada no texto da Resolução n. 01/1991-CN. Todavia a LRF reforça o papel de fiscalização e controle do orçamento pelo Parlamento. Eis o trecho aqui referido:

> "Art. 2º A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização tem por competência:
> I - examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do **caput e do § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**"(grifo nosso).

- ✓ Art. 2º, inciso III, alíneas *a*, *c* e *d*: embora a LRF não preveja expressamente a análise da CMO sobre o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a Resolução n. 01/2001-CN, em seu artigo 2º, inciso III, alínea *a*, vai além e dispõe sobre o RGF, ao prever exame e parecer do colegiado. Na alínea *c*, a Comissão recebe mais um encargo da Resolução, pois que precisa posicionar-se sobre os relatórios de contingenciamento. Pelos termos da alínea *d*, a CMO emitirá parecer sobre as informações prestadas pelo Poder Executivo em audiências públicas previstas pela LRF para o acompanhamento quadrimestral de metas fiscais (§ 4º do art. 9º) e para o acompanhamento semestral das políticas monetária, creditícia e cambial (§ 5º do art. 9º). Eis o trecho:

> "III - examinar e emitir parecer sobre os documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da

> gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e 166, § 1, inciso II, da Constituição, e da **Lei Complementar nº 101, de 2000**, especialmente:
> a) relatórios de gestão fiscal previstos no **art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000**, e na lei de diretrizes orçamentárias;
> b) informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional, inclusive as relativas a contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados indícios de irregularidades e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;
> c) relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do **art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000**, e demais relatórios de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias; e
> d) informações prestadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, nos termos dos **§§ 4º e 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000**; "(grifo nosso).

- ✓ Art. 9º, III e IV: como dito acima, o posicionamento sobre as contas do Presidente da República já se encontrava previsto na Resolução n. 01/1991-CN. Os dispositivos listados a seguir, além de citarem a legislação complementar, tornam mais clara a redação da Resolução, ao conferir poderes ao Presidente da CMO para designar o relator das contas anuais do Presidente e das contas do Tribunal de Contas:

> "Art. 9º Compete ao Presidente, designar:
> (...)
> III - o Relator das contas de que trata o **art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000**; IV - o Relator das contas do Tribunal de Contas da União, nos termos do **art. 56, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000**; "(grifo nosso).

- ✓ Art. 16: o dispositivo detalha a apreciação das contas do Presidente da República e do Tribunal de Contas da União. Pelo texto da Resolução, o parecer da CMO concluirá por um projeto de decreto legislativo, o qual poderá ainda receber emendas na Comissão:

> "Art. 16. Os Relatores das contas apresentadas nos termos do **caput e do § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000**, apresentarão parecer, que concluirá por um projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas, na Comissão"(grifo nosso).

- ✓ Art. 18, § 3º, inciso V: trata-se de mais um reflexo direto da nova disciplina fiscal. Por ele, o parecer preliminar passa a dissertar sobre os limites previstos na LRF:

> "§3º O parecer preliminar deverá conter, ainda:
> (...)
> V - observância dos limites previstos na **Lei Complementar nº 101, de 2000**;" (grifo nosso).

- ✓ Art. 35, inciso V e artigo 36: o dispositivo apenas fixa os prazos para apreciação das prestações de contas do Presidente da República e do TCU. Eis o trecho:

> "Art. 35. A tramitação das proposições referidas no art. 34 e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:
> (...)
> V - prestações de contas apresentadas nos termos do **art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000**, com fundamento no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União:; "
> (...)
> Art. 36. Aplica-se à prestação de contas do Tribunal de Contas da União, apresentadas nos termos do **§ 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000**, o rito e os prazos previstos para as demais prestações de contas do referido art. 56. " (grifo nosso).

- ✓ Art. 42: esse trecho da Resolução esclarece o rito de apreciação do parecer sobre as contas do Presidente da República e da TCU. Pelo texto, o parecer da CMO, muito embora conclua por projeto de decreto legislativo, normalmente bicameral, será apreciado exclusivamente em sessão conjunta. Eis o trecho:

> "Art. 42. O parecer da Comissão quanto às prestações de contas previstas no **art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000**, será apreciado exclusivamente pelo Plenário do Congresso Nacional." (grifo nosso).

- ✓ Art. 46: trata-se de mais um dispositivo destinado a fortalecer a atuação da CMO. A LRF apenas diz que o Banco Central fará, após o encerramento de cada semestre, reunião conjunta com as comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, no intuito de discutir políticas econômicas monetária, cambial e creditícia. Mas a Resolução, no artigo em comento, coloca a CMO como coordenadora dessa reunião conjunta. Eis o que diz a Resolução n. 01/2001-CN:

> “Art. 46. A Comissão organizará a reunião conjunta de que trata o **art. 9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000**, em articulação com as demais comissões temáticas pertinentes das Casas do Congresso Nacional. “ (grifo nosso).

Uma novidade da Resolução n. 01/2001-CN foi o novo tratamento dados aos destaques previstos no art. 161 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Segundo Greggianin et al. (2011, p. 167), a nova Resolução passou a exigir do autor do destaque, e não mais do relator, o ônus de indicar a origem dos recursos para o seu atendimento. Esse fato conteve a grande proliferação de destaques que vinha sendo observada.

A estruturação interna da CMO foi modificada a partir da nova disciplina de 2001. Pelo texto da Resolução, as antigas subcomissões, que nunca funcionaram a contento, são extintas e substituídas por até dez áreas temáticas, cada qual com seu respectivo relator setorial. Foram também criados os comitês de apoio aos relatores, sob a coordenação do relator-geral e tendo seus membros por este designados.

Observa-se que a Resolução n. 01/2001-CN deu continuidade ao processo de redução dos poderes do relator-geral iniciado na Resolução anterior, quando, por exemplo, criou o Comitê de Avaliação da Receita, contando com relatoria independente. Apesar disso, como explica Tollini (2008, p. 11), nos anos seguintes sucederam-se reestimativas crescentes de receitas possibilitando ao relator-geral o atendimento de demandas de última hora, financiadas pela receita extra reestimada.

Também para Sanches (2002, p. 25), na disciplina de 2001 a concentração de poder decisório no relator-geral continuava a ser o ponto focal do processo. As relatorias setoriais tomavam decisões muitas vezes em

desacordo com o relator-geral. Este então revia as alocações da fase setorial, esvaziando-as. Vale salientar que, diferentemente dos Relatores Setoriais, onde encontramos representantes políticos de quase todos os partidos, inclusive da oposição, os Relatores Gerais em regra são indicados pela base majoritária de apoio político do governo, o que representa uma garantia na direção e controle do processo.

Para Greggianin et al. (2011, p. 167), mesmo com os avanços da Resolução n. 01/2001-CN a figura do relator-geral manteve-se com amplas atribuições. Conforme aqueles autores, os questionamentos sobre o excesso de poderes do relator-geral, somados ao desvirtuamento do caráter coletivo das emendas de bancada estadual e à necessidade de melhor regulamentar as emendas individuais, levaram à reforma do processo orçamentário para a atual Resolução n. 01/2006-CN.

2.4.1. Alterações da Resolução n. 01/2001-CN

A Resolução em comento foi alterada em três ocasiões, respectivamente pelas Resoluções n. 01/2003-CN, n. 02/2003-CN e n. 03/2003-CN. Além das três modificações pontuais, comentadas a seguir, o Ofício de n. 824/CN, datado de 12/11/2004 e assinado pelo então Presidente do Congresso José Sarney, cuidou da prorrogação do prazo de vigência da Resolução n. 01/2001-CN até que o novo texto regimental, à época em gestação, fosse finalmente concluído. Essa necessidade de prorrogação se explica pelo próprio texto da Resolução n. 03/2003-CN, cujo artigo 2º retirava a eficácia das normas vigentes a partir de 30/08/2004.

A primeira alteração, perpetrada pela Resolução n. 01/2003-CN, objetiva dar maior segurança ao tratamento das obras com indícios de irregularidades

graves levantados pelo TCU. Pelo texto original, a CMO aprovava projeto de decreto legislativo autorizando a execução das referidas obras. O texto alterado pela Resolução n. 01/2003-CN torna o dispositivo mais claro ao prever que a CMO seria competente para emitir um parecer terminativo concluindo pela apresentação daquele decreto. Esse parecer, uma vez terminativo, tinha o poder de resolver definitivamente a matéria. Entretanto, o § 3º, incorporado ao art. 43 da Resolução n. 01/2001-CN, permite o recurso ao Plenário do Congresso Nacional, desde que apoiado por 10% dos representantes de cada Casa.

A segunda alteração, veiculada pela Resolução n. 02/2003-CN, tratou de aumentar o número de emendas de bancada. Inicialmente entre 15 e 20, esse quantitativo foi aumentado de 18 para 23 emendas, a depender do tamanho da composição. A alteração em epígrafe reservou ainda três emendas para senadores nas bancadas superiores a 18 congressistas, sendo que as demais seriam da lavra dos deputados. Esse texto foi logo alterado pela Resolução n. 03/2003-CN, a qual apenas estatuiu que as três emendas de senadores teriam caráter estruturante, porém não mais exigiu que as demais fossem de autoria de deputados.

2.5. Resolução n. 01/2006-CN

2.5.1. Generalidades

Segundo Vieira (2008, p. 22), a aplicação das normas das Resoluções anteriores não evitou questionamentos práticos os quais levaram a um conjunto de reações parlamentares em busca do aprimoramento das regras de tramitação. Um dos problemas retratados tanto por Tollini (2008, p. 17) como por Greggianin et al. (2011, p. 167) foi o desvirtuamento das emendas coletivas. Segundo o referido relato de Hélio Tollini, as emendas coletivas com programação genérica foram pouco a pouco sendo rateadas, durante a execução, em municípios e bases eleitorais de membros das respectivas bancadas, transformando-se em extensões das emendas individuais.

A prática acima descrita teria se iniciado nas bancadas menores, de mais fácil rateio entre seus pares. A emenda coletiva com tais características ficou conhecida como emenda “rachadinha”, no jargão parlamentar. Consequência desse fato, Tollini demonstra o crescimento quantitativo e monetário dessas emendas de 1994 até 2007. O fato se agrava quando se sabe que boa parte das reestimativas de receitas são absorvidas pelas emendas de bancada.

Assim, a pressão por aumento dos valores das emendas de bancada estadual com programação genérica era reflexo da tentativa de ampliar o montante de atendimento das demandas locais. Paralelamente, grande parte das programações deixou de representar uma obra ou empreendimento estruturante de interesse estadual. Isso explica o crescente desprestígio das emendas coletivas no orçamento público, além do correspondente baixo nível

de execução, apesar de serem consideradas prioritárias desde a sua criação, pela Resolução n. 01/1993-CN.

O art. 47, II da Resolução n. 01/2006-CN, nesse sentido, proibiu que as emendas de bancada estadual contivessem designação genérica que possa contemplar obras distintas ou resultar, durante a execução, em transferências para mais de um ente da federação ou entidade privada.

Praça (2010, p. 33) cita ainda as pressões pela descentralização dos trabalhos da Comissão. O autor refere-se a ofício enviado em março de 2005 pelo então presidente da CMO, Paulo Bernardo (PT) ao Presidente do Congresso Nacional, sugerindo aprimoramentos no rito orçamentário, entre os quais a realização de audiências públicas obrigatórias envolvendo os relatores setoriais nas comissões permanentes e a criação do Comitê de Acompanhamento e Fiscalização da Execução Orçamentária.

No tocante à criação do Comitê acima mencionado, a medida sintoniza-se com as conclusões da “CPI das Ambulâncias”. O Relatório Final da CPMI é claro ao diagnosticar a possibilidade de desvios na fase da execução orçamentária:

> Mostra-se equivocada a correlação entre a existência da CMO e seu processo decisório concentrado com o escândalo da Operação Sanguessuga, já que as denúncias de superfaturamento na venda de ambulâncias e ônibus escolares a Prefeituras envolvem a execução orçamentária e não a apreciação da proposta orçamentária. (BRASIL, 2006, p. 96).

O concurso de todos esses fatos resultou no Ato Conjunto n. 1 de 2005, editado pela Mesa do Congresso Nacional com o fito de criar Comissão composta de 11 (onze) senadores e 11 (onze) deputados para, no prazo de trinta dias, apresentar uma proposta de reestruturação do rito orçamentário. Esse prazo esgotou-se sem que a Comissão cumprisse seu objetivo.

Entretanto, o Deputado Ricardo Barros, embasado no trabalho desenvolvido por aquele colegiado, enviou à Mesa do Congresso o PRN n. 2/2005. Embora não tenha vingado, esse projeto serviu de base para substitutivo apresentado por uma Comissão de três deputados e três senadores, cujo texto foi finalmente aprovado, transformando-se na Resolução n. 01/2006-CN (VIEIRA, 2008, p. 23).

Na visão de Cruz (2010, p. 123), transparência, celeridade na tramitação e combate à corrupção na execução das emendas parlamentares foram os principais motivadores para a edição da nova Resolução orçamentária. A tônica das alterações era qualificar a participação do Parlamento no processo orçamentário.

Seguindo uma tendência observada desde a Constituição de 1988, a Resolução n. 01/2006-CN aumenta as atribuições da CMO. Com o novo regramento, a Comissão ganha a possibilidade de ser ouvida em projetos de lei e medidas provisórias que tramitam no Plenário de ambas as Casas, acerca da adequação financeira e orçamentária. O dispositivo, encontrado no art. 2º § 2º da Resolução, soma-se aos avanços em matéria fiscal encontrados a partir da Resolução n. 01/2001-CN.

2.5.2. Membros da CMO

De maneira a conferir celeridade ao rito orçamentário e seus prazos tidos como “fatais”, a quantidade de membros é sensivelmente reduzida de 84 para 40, sendo 30 deputados e 10 senadores. A medida veio para facilitar a obtenção de quóruns e maiorias. Como bem lembra Cruz (2008, p. 124), o número de membros anterior superava o total de membros de todo o Senado Federal.

Por outro lado, as regras de rodízio, suprimidas pela Resolução n. 02/2005-CN, voltam à tona de forma mais eloquente que a anterior. Sob o regramento da Resolução n. 01/1991-CN, o rodízio era de no mínimo cinquenta por cento dos membros, sendo que o prazo máximo de permanência na CMO era de dois anos. Na atual sistemática, o rodízio passa a ser integral. Segundo Greggianin et al. (2011, p. 170), a volta do rodízio atendeu a reivindicações generalizadas no sentido de tornar mais democrática a participação de parlamentares. Paralelamente ao poder crescente dos membros da CMO, as críticas justificaram-se pela tendência de perpetuidade de diversos membros da CMO, o que reduzia bastante o número de vagas disponíveis para novos interessados. O lado negativo da necessidade de rodízio foi a perda de especialização e massa crítica, fenômeno que já havia sido observado antes de 1995, conforme Sanches (1995).

2.5.3. Escolha dos Relatores

A regra do rodízio atingiu também as relatorias. A partir da Resolução n. 01/2006-CN, estabeleceu-se uma alternância nas relatorias setoriais de tal modo que um mesmo partido não possa relatar uma mesma área por dois anos consecutivos. Para Vieira (2008, p. 27), nas vigências anteriores determinados partidos apoderavam-se de algumas relatorias e cristalizavam-se nelas. Tal ocorreu com o PMDB, cujos parlamentares por vários anos seguidos relataram a área de infraestrutura.

O efeito nocivo da perda de especialização é suavizado pelo artigo 16, inciso VII da Resolução, ao estabelecer que os Relatores Setoriais devem ser escolhidos dentre os membros das Comissões Permanentes afetas às áreas temáticas relatadas ou dentre aqueles que detenham notório saber na

respectiva área. Essa é também uma maneira de fortalecer a presença daquelas Comissões na discussão orçamentária (CRUZ, 2008, p. 134).

Para além da questão do rodízio, o artigo 16, inciso X da Resolução estabelece que cada parlamentar somente poderá ser relator uma única vez durante a legislatura. Essa proibição atinge as funções de relator-geral, relator da receita, relator setorial, relator do PLDO e relator do PPPA. No artigo 16 busca-se ainda uma maior autonomia para as relatorias, conforme pode ser melhor visualizado na tabela abaixo, que revela as restrições que relatores possuem tendo em vista o partido e a Casa a que pertencem, uma forma política de divisão de poder e segregação de competências.

Tabela 1 – Relações de Autonomia entre relatores na Resolução n. 01/2006-CN

	Presidente da CMO	Relator do Projeto do PPA	Relator do Projeto da LDO	Relator da Receita	Relator-Geral do PLOA
Presidente da CMO		≠ P	≠ P ≠ C	L	≠ P ≠ C
Relator do Projeto do PPA			L	L	L
Relator do Projeto da LDO				L	L
Relator da Receita					≠ P ≠ C
Relator-Geral do PLOA					

Legenda:
≠ P : os dois relatores não podem ser do mesmo partido;
≠ C : os dois relatores não podem ser da mesma Casa;
L : Livre – não há impedimentos entre os dois relatores (BRASIL, 2006).

2.5.4. Tratamento da receita

Uma das mudanças mais importantes perpetradas pela Resolução n. 01/2006-CN foi a criação do relatório da receita. Essa inovação baseou-se no princípio da segregação de funções e da divisão de poderes no processo decisório. A partir de então, o relator-geral passa a se sujeitar à receita

previamente estabelecida pelo relator da receita, o qual, inclusive, coordena o Comitê de Avaliação da Receita (art. 18, § 5º).

Cumpre salientar que até a Resolução anterior o relator-geral ficava responsável tanto pela receita como pela despesa. O resultado era um conflito de interesses, na medida em que se concentrava no mesmo ator político a pressão por novos recursos e o poder de reestimar receita. O arranjo fazia com que o relator-geral fizesse sucessivas reestimativas com o fito de financiar as demandas. Pela nova sistemática, além da designação de uma relatoria específica, somente é permitida uma única atualização da receita, dez dias após a aprovação do último relatório setorial. Além disso, os recursos resultantes, de acordo com o art. 30, § 3º da Resolução, possuem destinação certa, quais sejam, atender as emendas coletivas de apropriação, na proporção dos atendimentos na fase setorial. Essa regra objetiva de destinação evita confrontos adicionais e acelera o rito (TANNO et al., 2007, p. 15).

Ainda no que se refere à reestimativa da receita, o artigo 33, Parágrafo Único da Resolução define que a metodologia de apuração da receita deverá estar prevista na LDO. Portanto, a regra é uniforme para os três Poderes, o que, para Tanno et al., leva a estimativas mais realistas.

2.5.5. Gestão e repartição das fontes de financiamento, Parecer Preliminar e Relatorias

Praça (2010) assinala que antes da Resolução n. 01/2006-CN o relator-geral detinha amplos poderes para desconstruir a fase setorial e dar a sua tônica pessoal ao projeto.

Vimos que a partir da Resolução n. 02/1995-CN o parecer preliminar, apresentado pelo relator-geral e aprovado na CMO, representou um poderoso instrumento de controle da gestão e repartição dos recursos orçamentários, ao definir possibilidades e limites para as atuação das relatorias, incluindo os montantes de atendimento e limites de cancelamento da programação da proposta. A Resolução n. 01/2001-CN dá ao parecer preliminar a tarefa de previsão da cota financeira para as emendas individuais. A Resolução n. 01/2006-CN aumenta ainda mais a importância do parecer preliminar, na medida em que cria a chamada “reserva de recursos”, rubrica que consolida o conjunto de fontes disponíveis para o atendimento das emendas (reavaliação da receita, reservas de contingência e eventuais cancelamentos prévios).

A atual sistemática procurou valorizar a fase das relatorias setoriais, na medida em que concentrou nessa fase a maior parte (55%) dos recursos livres (depois de descontados os montantes destinados às emendas individuais, ao ajuste das despesas obrigatórias e às despesas estruturais – definidas no próprio parecer preliminar e viabilizadas por emendas de relator).

Cabe ao relator-geral, sob a nova ótica, o papel de consolidador do projeto de lei orçamentária e a definição de questões estruturais, como salário mínimo, previdência e aspectos macroeconômicos que perpassam os relatórios setoriais.

Sendo assim, a Resolução n. 01/2006-CN buscou valorizar a fase de relatorias setoriais, transformando-as no principal fórum de disputa e negociação temática por recursos na CMO. Nesse particular, o relator-geral não poderá, em seu relatório, rejeitar emendas já aprovadas na fase setorial, podendo no máximo cancelar 10 % de seus valores (art. 66, § único).

Assim, definida a receita e aprovado o Parecer Preliminar, cabe às relatorias setoriais 55 % da Reserva. Cada relatoria recebe uma parte desse valor, proporcional ao n. de emendas apresentadas para cada área. Os relatores setoriais fazem a administração dos recursos de seus relatórios considerando, em primeiro lugar, que os recursos para as emendas individuais são atendidos automaticamente, com base nos limites fixados no Parecer Preliminar. Os recursos para o atendimento das emendas coletivas são aqueles recebidos da reserva de recursos (de forma proporcional) acrescidos dos decorrentes de cancelamentos identificados na proposta, observados os percentuais máximos de redução disciplinados no Parecer Preliminar.

Uma vez aprovados os relatórios setoriais, cabe ao relator-geral consolidar os relatórios e propor as modificações de sua alçada, tarefa para o qual conta com 20 % dos recursos da reserva identificada no Parecer Preliminar, além de eventuais fontes derivadas de sua prerrogativa de cancelar recursos da proposta orçamentária (geralmente custeio), ou mesmo daqueles alocados nas emendas atendidas pelos setoriais (limitado a 10 %).

Existe a possibilidade de uma única revisão (para cima ou para baixo) da receita estimada, limitada aos casos de revisão de parâmetro e legislação tributária (art. 30, § 2º). Nessa hipótese, tais recursos devem obrigatoriamente ser acrescidos (ou cancelados) aos das emendas coletivas de apropriação de forma proporcional ao atendimento efetuado nas relatorias setoriais.

De modo a clarificar o entendimento acerca da atuação das relatorias, a tabela a seguir apresenta um exemplo hipotético válido para emendas de bancada.

Tabela 2 - Atendimento das Emendas de Bancada - exemplo hipotético

Emenda	Relatório Setorial	Revisão da Receita	Status antes do Relatório Geral	Relatório Geral	Posição Final
1	10	0,5	10,5	4,5	15
2	20	1	21	9	30
3	100	5	105	-5	100
4	50	2,5	52,5	17,5	70
5	100	5	105	-6	99
Total	**280**	**14**	**294**	**20**	**314**

Obs: valores em milhões (FIGUEIREDO JÚNIOR, 2011).

Vieira (2008) também observa o fortalecimento das relatorias setoriais promovido pela Resolução n. 01/2006-CN. Para a referida autora, o conhecimento antecipado da destinação da reestimativa da receita, proporcionado pela Resolução, torna os relatórios setoriais mais efetivos. Não há o risco de o relator-geral, promovendo novas rodadas de negociação, distorcer as decisões ocorridas em nível setorial. Nesse particular, a chamado banco de fontes, oriundo de reestimativa de receitas, da reserva de contingência e de outras fontes definidas pelo relator-geral no parecer preliminar, passa a ser estabelecido no próprio texto da Resolução (art. 56), conforme tabela a seguir (FIGUEIREDO JÚNIOR, 2011).

Tabela 3 - Regras de Utilização do Banco de Fontes

Banco de Fontes	Destinos	
Reserva de Contingência (PLOA) + Reestimativa de Receitas (Relatório da Receita) + Cancelamentos definidos no Parecer Preliminar	Emendas Individuais	
	Despesas Obrigatórias	
	Despesas Estruturais (Parecer Preliminar)	
	Reserva de Recursos	25% Emendas de Bancada Estadual (50% FPE; 40% média histórica últimos 3 anos; 10% população)
		55% Relatorias Setoriais
		20% Relatoria Geral

Obs: Adaptado de Figueiredo Júnior (2011).

Os recursos para financiamento das emendas individuais consideram-se garantidos e, de praxe, são retirados da reserva de contingência. Nesse tocante, as LDOs têm destinado no mínimo 2% da Receita Corrente Líquida

para aquela reserva, metade dos quais são recursos de natureza financeira, sendo a outra metade primária.

Ocorre, no entanto, que o valor destinado pelo Parecer Preliminar às emendas individuais tem aumentado ano após ano e já supera a porção primária da reserva de contingência (CAMBRAIA, 2011). Essa carência opera em detrimento das emendas coletivas, as quais irão disputar outros recursos do banco de fontes.

Pela tabela acima, a reserva de recursos equivale ao montante que sobra após o atendimento das emendas individuais, das despesas consideradas obrigatórias e das despesas estruturais assim definidas no Parecer Preliminar. Trata-se de uma regra complexa: 25% da reserva de recursos destinam-se às emendas de bancada; porém, metade desse percentual será alocada de forma proporcional ao Fundo de Participação do Estado; outros 40% serão divididos conforme a média histórica destinada à bancada nos últimos três anos; finalmente, os 10% restantes dividem-se entre as bancadas na proporção das respectivas populações dos estados representados.

Entretanto, os relatores setoriais e o relator-geral possuem ainda outras fontes de financiamento de emendas coletivas. Trata-se de cortes permitidos aos relatores nos termos do Parecer Preliminar. A título de exemplo, a tabela a seguir apresenta as possibilidades de cortes de despesas nos termos do Parecer Preliminar.

Tabela 4 - Regras para Cancelamento de Dotações pelos Relatores

Cancelamentos	Por Subtítulo	Global	Gestor
GND3	100% subtítulo	5%	Relator-Geral
GND4/RP3 (PAC)	15% subtítulo (só p/ acréscimo)	30% por UO	Relator Setorial
GND4/RP2	70% subtítulo		
GND5	100% subtítulo		
Orçamento de Investimento	100% subtítulo	20% por UO	

Obs: GND: Grupo de Natureza de Despesa; RP: Indicador de Resultado Primário; UO: Unidade Orçamentária (SANTA HELENA, 2012) [5].

Em que pesem os esforços da Resolução n. 01/2006-CN em qualificar a participação das relatorias setoriais, Tollini (2008, p. 25-26) é de opinião que essa participação fica aquém do esperado. Para o citado autor, no relatório setorial predomina a visão pessoal do Relator, e não necessariamente a ótica institucional que proviria de um debate mais próximo da respectiva Comissão Permanente. Para além desse fato, os relatores setoriais podem promover cortes em investimentos e inversões financeiras. Mas para evitar o ônus político de propor um corte maior em alguma programação, e tendo em vista a sua dificuldade de avaliar políticas em andamento, o relator setorial prefere aplicar cortes lineares.

2.5.6. Disciplina dos destaques

Seguindo uma tendência observada desde o regramento anterior, a atual Resolução disciplina ainda mais a apresentação de destaques. Nesse particular, cada membro da CMO pode apresentar um máximo de três destaques para recompor dotação cancelada. Se não houvesse essa limitação haveria o risco da incidência de dezenas ou até centenas de destaques por parlamentar, o que inviabilizaria o trabalho na CMO. Trata-se, portanto, de um dispositivo de produtividade encontrado na atual Resolução.

[5] Com adaptações.

O destaque poderá ser apresentado ao projeto de lei, ao substitutivo do relator-geral ou às emendas. Se o alvo do destaque for o projeto de lei, seu objetivo será recompor dotação cancelada ou ainda parcela suprimida do texto. Nesses casos serão inadmitidos os destaques tendentes a recompor dotação suprimida por cancelamento linear empreendido por relator setorial.

O destaque apresentado contra o substitutivo é mais severo. Não se admite destaque ao substitutivo visando à recomposição de dotações. As únicas hipóteses previstas na Resolução n. 01/2006-CN referem-se à supressão de dotação ou de texto.

Os destaques apresentados às emendas objetivam desfazer o efeito provocado pelo voto do respectivo relator setorial que as analisou. Dessa forma, caso a emenda seja rejeitada, o destaque buscará a sua aprovação e vice-versa. A tabela a seguir esclarece os casos de destaques apresentados às emendas.

Tabela 5 - Efeitos da aprovação de destaque apresentado à emenda

Voto do Relator	Emenda à Despesa	Emenda de Cancelamento	Emenda à Receita	Emenda de Renúncia	Emenda de Texto
Rejeição	Inclui dotação	Reduz dotação	Aumenta receita	Reduz receita	Inclui dispositivo
Aprovação	Reduz dotação	Inclui dotação	Reduz receita	Aumenta receita	Retira dispositivo
Aprovação Parcial	Aumenta ou reduz dotação	Aumenta dotação	Aumenta ou reduz receita	Aumenta ou reduz receita	Inclui dispositivo

Obs: Adaptado de Figueiredo Júnior (2011).

2.5.7. Participação das Comissões Permanentes

Uma preocupação do atual regramento diz respeito à participação das Comissões Permanentes na tramitação do orçamento. Vieira (2008) destaca que a Resolução n. 01/2006-CN procurou fomentar a participação das

comissões temáticas por meio das audiências públicas conjuntas[6]. A autora menciona trechos taquigráficos das discussões ocorridas quando da reestruturação do processo orçamentário. Neles, o deputado Ricardo Barros, considerado o grande articulista da nova Resolução, sugerira que o relator setorial, tão logo designado, fosse à Comissão Permanente para colher subsídios.

Segundo o art. 36 da Resolução n. 01/2006-CN, as Comissões Permanentes da Câmara e do Senado poderão, em conjunto, indicar ao relator-geral, para que este faça constar no Parecer Preliminar até 3 (três) programas ou ações sujeitas a recebimento prioritário de emendas. Ainda no que tange à participação das Comissões, é válido relembrar que os relatores setoriais, nos termos do art. 16, inciso VII, deverão preferencialmente ser indicados dentre os membros das Comissões afins ao tema.

2.5.8. Emendas à despesa

Greggianin et al. (2011, p. 167) abordam em profundidade o novo tratamento dado às emendas de despesa sob a Resolução vigente. A ideia por trás da Resolução n. 01/2006-CN é dificultar as emendas coletivas genéricas e valorizar as intervenções estruturantes (art. 47, inciso II). Tanto aqueles autores como Tollini (2008, p. 18) detectaram o crescimento das emendas coletivas nos últimos anos, como forma de burlar o limite quantitativo e monetário imposto às emendas individuais.

---

[6] As reuniões conjuntas entre as Comissões Permanentes e a CMO na prática nunca ocorreram de fato, seja por falta de entendimento político, seja devido à ausência do costume de integração (VIEIRA, 2008, p. 32-33)

Vieira (2008, p. 40-41) atesta que a Resolução n. 01/2006-CN extinguiu as antigas emendas regionais e buscou uma melhor especificação das emendas de bancada estadual. Assim, não pode a emenda de bancada atender a mais de um ente federativo ou entidade privada. Outrossim, o recurso deverá ser alocado para obras de interesse de todo o estado ou de uma região.

As emendas de bancada, nos termos do art. 47, § 2º, ao alocarem recursos para uma obra, ficam obrigadas a contemplar essa mesma obra nos exercícios seguintes, até sua conclusão definitiva, salvo se a execução física não tiver alcançado o mínimo de 20%. Mendonça (2010) assinala que tal disciplina existe para coibir o abandono da obra.

Uma novidade trazida pela Resolução foi a emenda de remanejamento, aplicável às bancadas e Comissões. Esse tipo de emenda, na visão de Greggianin et al. (2011, p. 169), valoriza a premissa encontrada no art. 166, § 3º, II da Constituição Federal, uma vez que permite a incidência de escolhas e a reflexão de prioridades durante a tramitação da peça. Logo, não pode a emenda de remanejamento ser financiada por reestimativas ou pela reserva de contingência.

A bancada só poderá remanejar recursos dentro da respectiva Unidade da Federação[7]. Mendonça (2010) critica o excesso de restrições aplicadas às emendas coletivas. O remanejamento dentro de um mesmo estado ou, para o caso das emendas de comissão, dentro de uma mesma área temática, reserva ao Parlamento modificações muito pontuais na peça orçamentária. Para o

[7] Além de cingir-se à mesma Unidade da Federação, a emenda de remanejamento, quando de bancada, deverá situar-se dentro do mesmo órgão e grupo de natureza de despesa. Deverá ainda observar compatibilidade de fontes.

citado autor, “não é possível, e.g., que se proponha a modificação do peso relativo das despesas militares em face das despesas com saúde ou educação” (MENDONÇA, 2010, p. 61).

Conforme demonstra Vieira (2008, p. 43-44), as emendas de remanejamento não lograram muito êxito. Apresentam-se em número bastante inferior às emendas de apropriação. Aquela autora infere que uma provável razão para o desinteresse seja o fato de essas emendas não acrescentarem qualquer recurso novo.

A Resolução vigente tenta enquadrar, sem muito êxito, as emendas individuais que destinem recursos a entidades privadas, aspecto que, segundo Greggianin et al. (2011, p. 170), é considerado crítico desde a CPI do Orçamento. Para tanto, o art. 50, II obriga a que essas emendas observem a programação passível de emendamento conforme definida no Parecer Preliminar, identifiquem precisamente a entidade beneficiada e seus responsáveis, estipulem metas a serem cumpridas e atendam às disposições da LDO.

Sem embargo das tentativas empreendidas pela Resolução n. 01/2006-CN de valorizar as emendas coletivas e de enquadrar as individuais, observa-se um crescimento destas últimas em detrimento daquelas. Ano após ano, os pareceres preliminares têm destinado mais recursos para as emendas individuais. Na outra ponta, as emendas coletivas têm muito pouca execução e comumente sofrem contingenciamentos (Greggianin et al., 2011, p. 171) .

3. ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS-TEMAS NORMATIVOS PESQUISADOS

Apresenta-se a seguir a análise dos dispositivos-temas, cada qual contendo a evolução histórica apresentada sob a forma de um infográfico, seguida de reflexões colhidas dos entrevistados sobre o assunto.

3.1. Competência da CMO

3.1.1. Evolução

Só faz sentido falar em competência da CMO após 1969, ano da sua criação pela Emenda Constitucional n. 01/1969. Em seu artigo 66, § 1o, a referida Emenda delimita a competência da CMO para emitir parecer ao projeto de lei orçamentária. No ano seguinte, a Resolução n. 01/1970-CN (Regimento Comum), adicionou à CMO competência para emitir parecer sobre o Orçamento Plurianual de Investimentos. Portanto, nos primeiros anos a competência restringia-se à apreciação das leis orçamentárias.

A partir de 1988, com a retomada das competências legislativas e fiscalizatórias pelo Congresso Nacional, a CMO ganha duas novas atribuições, incorporadas pela Resolução n. 01/1991-CN: aprovação das contas de governo e competências de acompanhamento e fiscalização orçamentária. Esse rol de competências manteve-se inalterado até 2001, quando diversas outras competências fiscalizatórias e relacionadas à LRF foram incluídas.

O rol de competências da CMO, desde sua criação em 1969, foi sendo pouco a pouco agregado, em um primeiro momento com a retomada da prerrogativa congressual em matéria orçamentária e, após isso, a partir da promulgação da LRF, quando foi necessária a edição da Resolução n. 01/2001-CN. Assim, no tocante às

competências da CMO, as Resoluções procuraram incorporar as atribuições que surgiram ao longo do tempo, com destaque para as tarefas de acompanhamento, fiscalização e controle, derivadas em grande parte do advento da LRF.

Do ponto de vista prospectivo, o § 2o do art. 2o da Resolução n. 01/2006-CN, ao prever que a CMO poderá ser ouvida acerca do impacto orçamentário de projetos de leis e de medidas provisórias que tramitam nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, abre nova competência e oportunidade de atuação da Comissão. Vale salientar, no entanto, que a eficácia dessa norma dependerá de ajustes nos Regimentos Internos de ambas as Casas do Congresso.

3.1.2. Posicionamento dos Entrevistados

Um assessor de liderança forneceu interessante análise histórica de como as competências da CMO foram gestadas. Para ele, durante a Constituinte de 1988 dois grandes blocos se digladiaram no Parlamento: um bloco desenvolvimentista e outro ortodoxo. Este último defendia os interesses do Consenso de Washington. O dito embate manifestou-se no texto da Constituição de 1988, em especial no capítulo destinado ao orçamento. A “regra de ouro” e a impossibilidade de se fazer emenda remanejando recursos para o pagamento da dívida são exemplos de construções incorporadas pelo grupo ortodoxo. Todavia, tanto os desenvolvimentistas como os ortodoxos defendiam pontos em comum, tal como o aumento do controle do orçamento pelo Parlamento. Os ortodoxos queriam controlar a dívida; os desenvolvimentistas almejavam políticas de redução de desigualdades regionais. Para o entrevistado, a Constituição definiu competências diferenciadas para a CMO como fruto desse processo de embate entre ortodoxos e desenvolvimentistas.

Embora os desenvolvimentistas de 1988 tenham incorporado dispositivos visando à redução de desigualdades, para mais de um entrevistado a CMO omite-se

no que se refere à sua competência para analisar os planos nacionais e setoriais de desenvolvimento. Não há interesse dos membros. O que ocorre nesse caso não é ausência de norma, porém um aspecto cultural que denota apenas uma visão de curto prazo do orçamento. Tais planos jamais tramitaram na Comissão.

A CMO possui a faculdade de ser ouvida sobre a estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário de projetos de lei e medidas provisórias. Mas certo entrevistado assinala que tal competência nunca foi exercida e argumenta que na Alemanha todos os projetos passam ao final pela Comissão de Orçamento para a admissibilidade orçamentária. Na França a situação é similar. A dissonância ocorreu quando sobreveio o regime congressual, em 1969: naquele momento, a CMO e a CFT mantiveram-se com interseção de atribuições sobre a adequação orçamentária.

Ainda no que afeta à análise de impacto orçamentário, aquele entrevistado considera que a Resolução deveria ser mais incisiva e obrigar a Comissão a exercer tal competência. Entretanto, na visão de outro colaborador, a inserção de mera faculdade no texto regimental foi o avanço possível. Para ele, um tratamento mais incisivo acarretaria a necessidade de modificar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual atribui o poder-dever de analisar o impacto orçamentário à CFT.

Conforme outro interlocutor, as Resoluções simplesmente reproduzem competências da CMO oriundas de outras normas, como a Constituição e a LRF. Tais competências teriam sido fruto de uma sistematização legislativa durante a elaboração da Resolução n. 01/2006-CN.

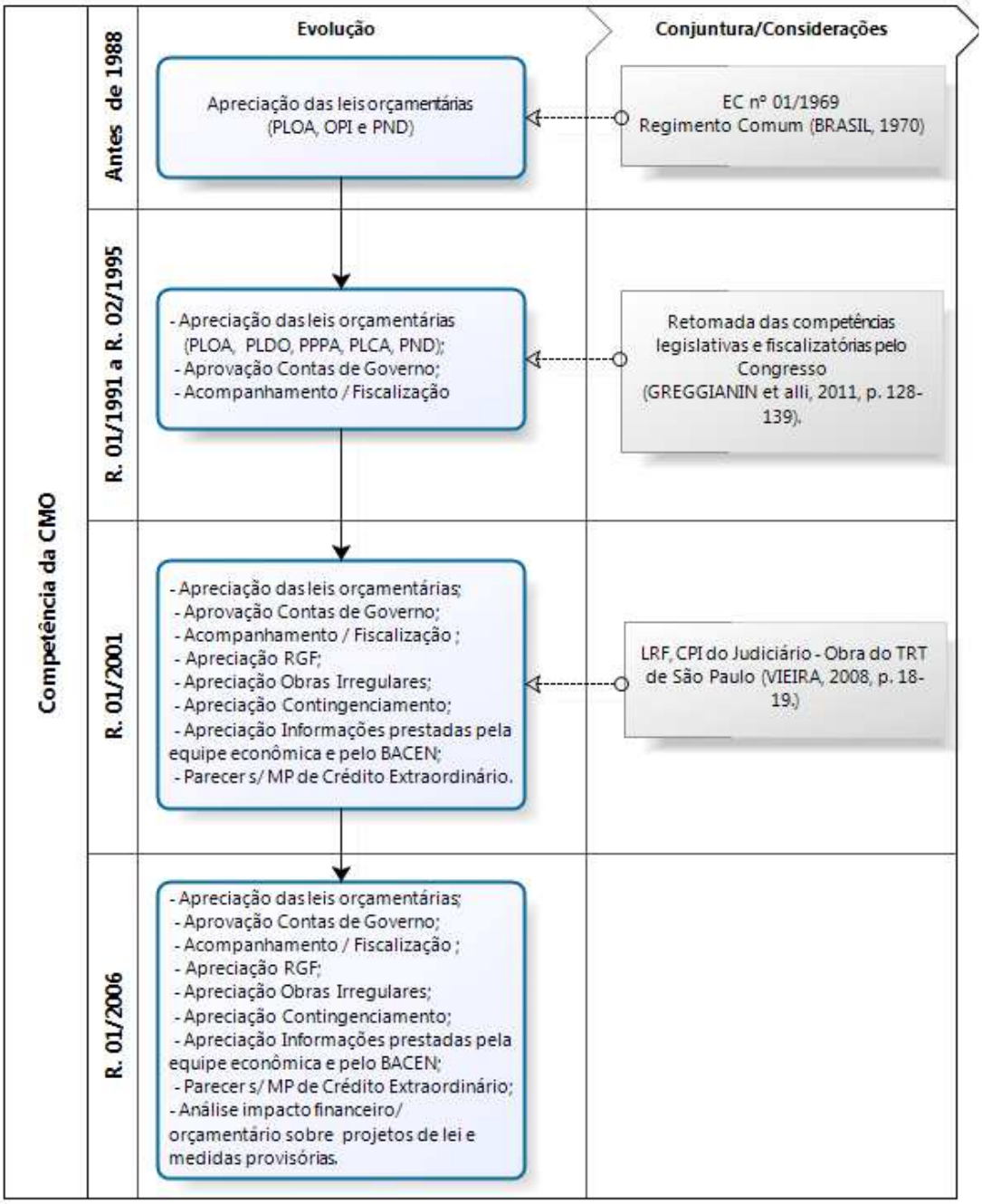


Figura 1 – Competência da CMO – Evolução

3.2. Número de Membros

3.2.1. Evolução

Em 1970, o artigo 90 do Regimento Comum do Congresso Nacional fixou em sessenta o número de membros da recém-criada CMO, sendo 45 da Câmara e 15 do Senado. Esse quantitativo manteve-se inalterado até 1991, quando a primeira Resolução do período democrático elevou para 120 membros, divididos em noventa

para a Câmara e trinta para o Senado. O momento político era propício a tal aumento, pois significava a tão esperada retomada das prerrogativas congressuais em matéria orçamentária. Paralelamente, conforme ensina Tollini (2008, p. 7), havia uma preocupação em dividir melhor o poder, anteriormente concentrado nas mãos de poucos.

Contudo, apenas a representação da Câmara na CMO superava o quantitativo total de senadores. Nesse contexto ocorreu a primeira redução de membros, em 1993, por intermédio da Resolução n. 01/1993-CN.

Embora nos primeiros anos após 1988 a preocupação tenha se voltado à democratização do acesso à CMO, a experiência demonstrou a necessidade de uma redução técnica dos membros. É possível perceber essa tendência pelos registros taquigráficos da Comissão de Reestruturação do Processo Orçamentário, quando se detectou a dificuldade de obtenção de maiorias e quóruns (BRASIL, 2005, p. 6).

Em livro lançado após a promulgação da atual Resolução, o deputado Ricardo Barros, relator do Projeto de Resolução n. 02/2005-CN[8], menciona que a redução do número de membros foi compensada pelo impedimento da sua recondução para a sessão legislativa seguinte. Sendo assim, nas palavras de Barros, os líderes dividiriam os parlamentares especialistas em dois times e os nomeariam em anos alternados. Entre as regras mitigadoras da redução de membros, Ricardo Barros cita ainda a possibilidade de os suplentes assumirem relatorias, o que era proibido na Resolução anterior (BARROS, 2007, p. 26).

[8] O projeto de Resolução n. 02/2005-CN, após sua aprovação, transformou-se na atual Resolução n. 01/2006-CN.

Em suma, desde o aumento de 60 para 120 membros em 1991, observou-se uma clara trajetória de queda no número de membros, à exceção do recente aumento de 1%, elevando o quantitativo final da CMO de 40 para 44 parlamentares em razão da criação do PSD. Cumpre observar que desde 1970, sob o texto original do Regimento Comum, até os dias de hoje, a participação percentual das duas Casas mantém-se constante em 75% de membros da Câmara e 25% de membros oriundos do Senado Federal. Esse percentual atribuído ao Senado é quase o dobro da proporção das suas cadeiras no Congresso (13,6%).

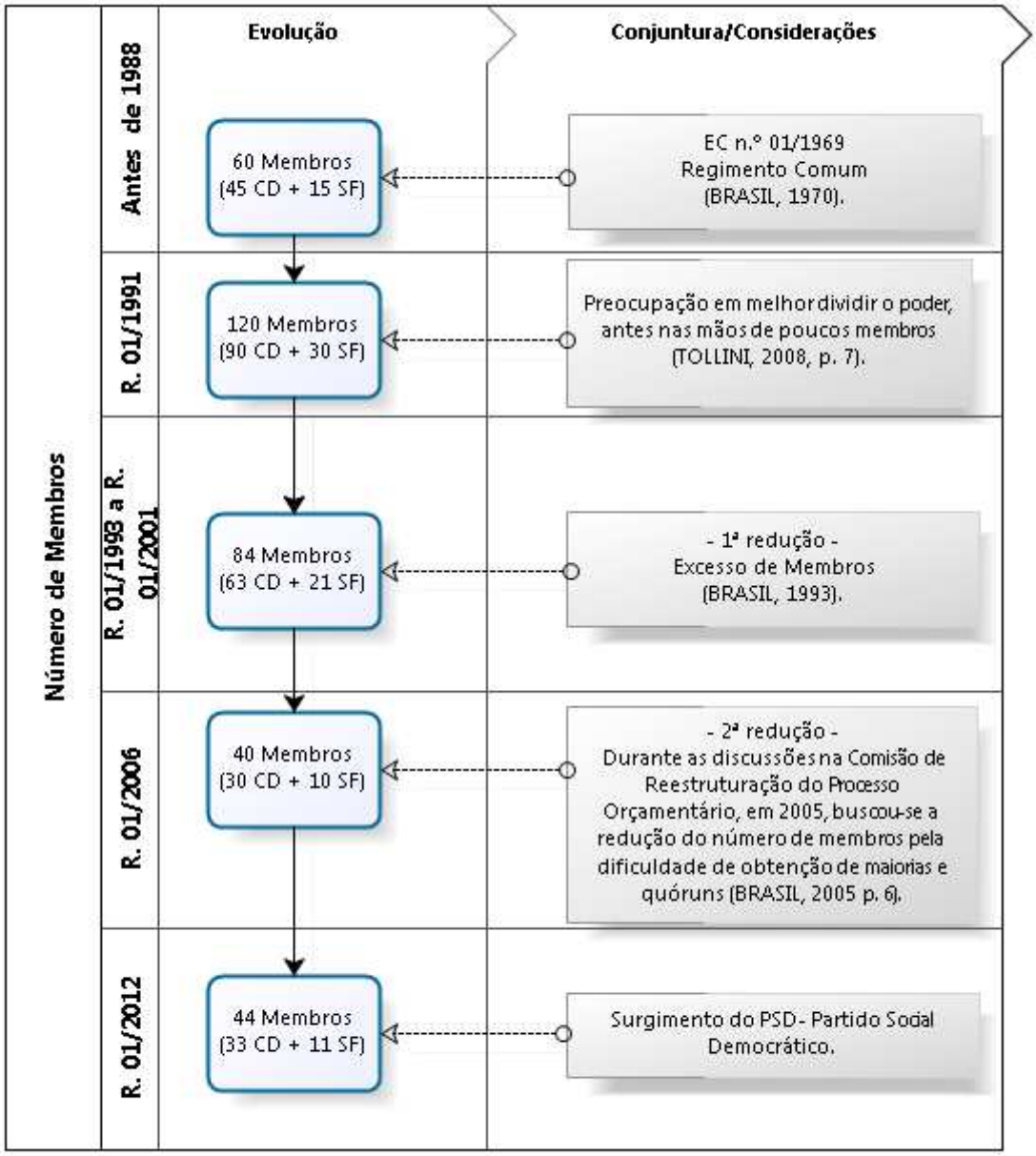


Figura 2 – Número de membros – Evolução

3.2.2. Posicionamento dos Entrevistados

Certo entrevistado relembrou que o aumento de 60 para 120 membros em 1991 deveu-se ao grande interesse despertado no parlamentar em atuar na CMO. Naquela época o parlamentar membro possuía um poder adicional. Eram inúmeros os relatórios parciais, e os relatores adotavam critérios diferenciados para atender os membros da sua bancada ou do seu partido. Na prática observava-se que o membro da CMO era mais bem contemplado pelos relatores, uma vez que também votava o relatório.

Esse mesmo interlocutor, ao ser questionado sobre o quantitativo atual, opina que, caso as Comissões Permanentes atuassem como relatorias setoriais, deixando para a CMO apenas a discussão mais estratégica dos grandes agregados da despesa, a Comissão Mista poderia ficar com apenas 10 a 12 membros.

Outro colaborador, vivenciando na prática as reuniões da Comissão Mista de Orçamento, percebe que, dos 11 senadores membros, apenas um ou dois comparecem com mais frequência às reuniões. Os demais senadores somente aparecem na hipótese de solicitação de verificação de votação, recurso cada vez mais utilizado pelas oposições. Por sua vez, o entrevistado considera difícil alcançar um Plenário cheio durante as madrugadas de votação do PLOA.

Essa visão técnica de redução dos membros a um número ótimo é contraposta em outra entrevista. Com o atual número de membros, juntamente com as regras de rodízio, não é possível que todos os parlamentares sejam titulares da CMO dentro de uma legislatura. Por considerar a redução de membros um retrocesso, o entrevistado sugere uma regra pela qual ao menos 25% dos congressistas fossem contemplados anualmente.

Quanto à evolução no número de membros, um dos entrevistados afirmou desconhecer os motivos que levaram aos percentuais de participação de cada Casa na formação do quantitativo. Em resposta, outro entrevistado ressaltou que, de 1970 para cá, o que ocorreu com o número de membros foi um processo de aproximações sucessivas derivado da própria experiência da CMO. Um dos maiores problemas em relação ao número de membros da CMO é a dificuldade de quórum dos representantes do Senado Federal. Esse fato também foi relatado em entrevista realizada com servidor da Comissão.

Neste momento, não se identificam demandas ou tensões em relação ao número de membros da CMO.

3.3. Rodízio de Membros

3.3.1. Evolução

As regras sobre o rodízio de membros na CMO passaram a ter mais sentido após a Constituição de 1988, quando a atuação no processo legislativo orçamentário ganhou mais atenção e interesse por parte dos parlamentares. Talvez por esse motivo o Regimento Comum tenha silenciado acerca do tema.

A Resolução n. 01/1991-CN abordou pela primeira vez a questão do rodízio. Pela regra ali insculpida, a renovação anual era de no mínimo 50% da composição, e cada membro não podia atuar por mais de dois anos consecutivos na CMO.

Segundo Sanches (1995, p. 12-13), essa regra do rodízio foi idealizada para evitar nichos de poder na Comissão. Mas tendo em vista a alta especialização do tema orçamentário, o rodízio dificultou a geração de conhecimento entre os parlamentares, fato considerado vantajoso para o Poder Executivo. Nesse particular,

os primeiros orçamentos após 1988 foram elaborados com forte participação de técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Após 1995, com a nova Resolução n. 02/1995-CN, a regra do rodízio foi abolida. Vieira (2008, p. 68) destacou, em entrevista realizada com o então senador Heráclito Fortes, que, segundo as palavras do seu entrevistado, a CMO transformara-se em um feudo. As pressões, principalmente oriundas do chamado "baixo clero", acabaram por resultar na volta do rodízio a partir da Resolução n. 01/2006-CN.

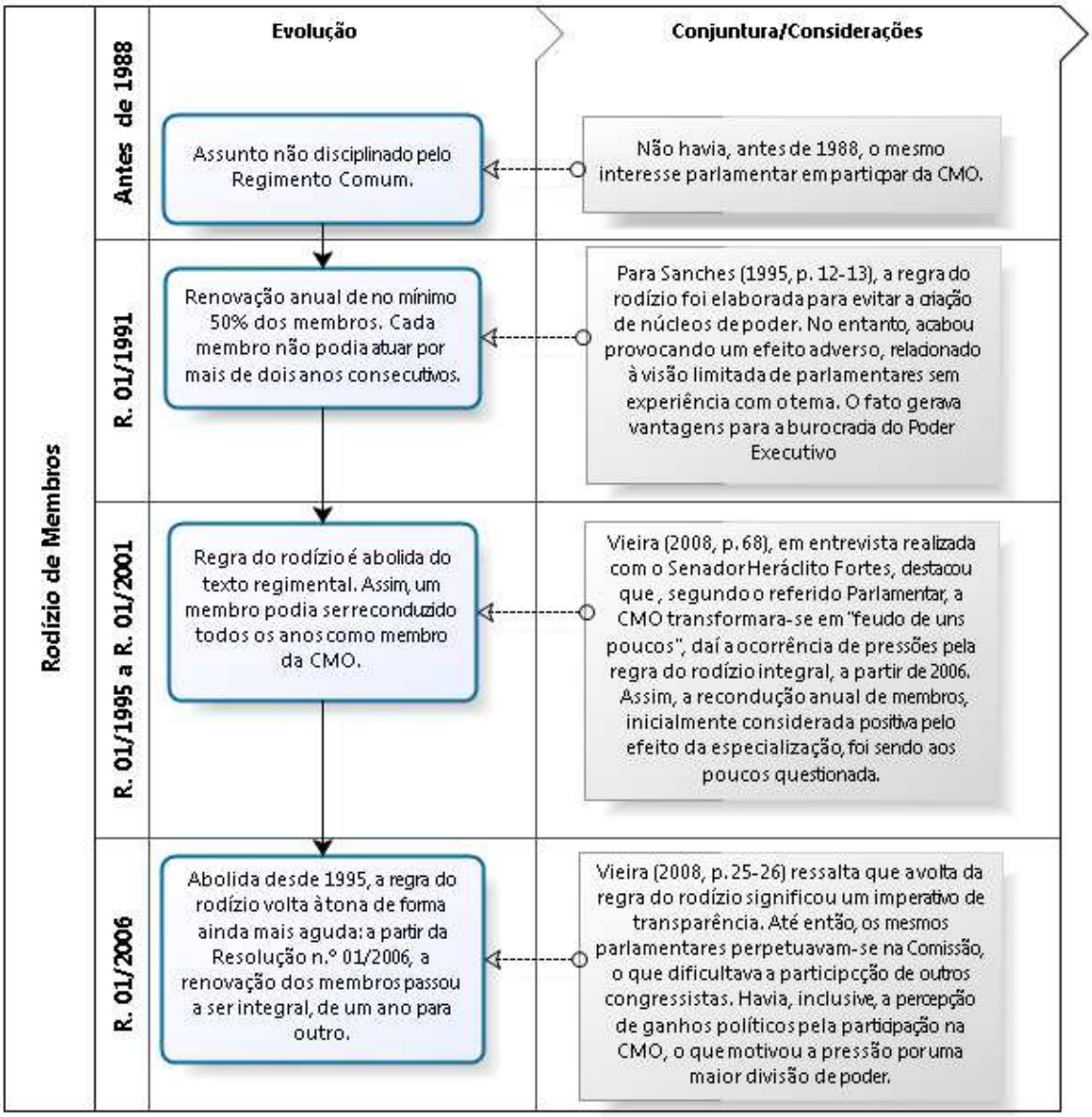


Figura 3 – Rodízio de membros - Evolução

Conforme o trabalho de Vieira (2008, p. 25-26), a volta da regra do rodízio significou um ganho de transparência para os trabalhos. Desde 1995, parlamentares especialistas perpetuavam-se na CMO. Havia igualmente uma percepção de ganhos políticos pela simples participação na Comissão.

3.3.2. Posicionamento dos Entrevistados

A regra do rodízio representa um dos pontos sobre os quais não houve consenso do grupo entrevistado. Segundo um consultor de orçamento, o rodízio de membros mostra-se exagerado na atual Resolução. O fim do rodízio, pelo efeito de especialização no parlamentar, poderia mitigar inclusive a falta de participação das comissões temáticas. Nesse contexto, conforme outro consultor que também concedeu entrevista, não haveria hoje o risco de corrupção. Sob a transparência e a publicidade observadas atualmente, a CMO dificilmente produziria um “novo João Alves”.

Outro entrevistado emitiu opinião em sentido oposto. Para ele, o rodízio está se mostrando muito salutar por dar oportunidade a outros parlamentares. Trata-se de uma oxigenação da CMO, embora o “grupo dominante”, pela atual regra, retorne a cada dois anos.

Esse mesmo entrevistado opinou ainda que a percepção de que o rodízio dificulta a especialização é na verdade uma falácia. As assessorias de lideranças e as consultorias preenchem eventuais deficiências técnicas com o assessoramento de alto nível. Resta ao parlamentar desempenhar seu papel político. E arrematou que a volta do rodízio em 2006 aconteceu porque não se dava chance para que outros parlamentares participassem. Os coordenadores de bancada estadual possuíam assento cativo, não abrindo espaço para outros. Esses coordenadores de

bancada, por si só, contabilizam quase o número de membros que a CMO possui hoje.

De visão mais moderada, outro colaborador considera que o rodízio evita a formação de “grupetes”. No entanto, tão logo o congressista começa a aprender o processo ele precisa sair. Ao contrário do que disse o entrevistado anterior, opinou que o parlamentar não quer se valer a todo momento de assessores. Por isso, caso o rodízio exista, ele precisa proporcionar um prazo maior para cada membro.

As discussões mais recentes apontam no sentido de um sistema misto, pelo qual os parlamentares poderiam permanecer por certo período na CMO (dois anos). Na regra atual vigora o rodízio integral, válido tanto para membros titulares como para suplentes. No tocante a estes últimos, cumpre salientar que, sob a vigência da atual Resolução, tornar-se suplente pode ser bastante vantajoso, uma vez que o membro em suplência pode ser designado relator (art. 16, § 2º), mas não pode ser penalizado por faltas às reuniões da Comissão (art. 9º).

3.4. Subcomissões e Comitês Permanentes

3.4.1. Evolução

A Resolução n. 01/1991-CN previu a instalação facultativa de até oito subcomissões temáticas. Segundo Greggianin et al. (2011, p. 131), essa construção teve o intuito de estruturar os trabalhos da Comissão. Vale salientar que por essa época inúmeros relatórios parciais eram votados no âmbito das subcomissões, não existindo ainda a fase da relatoria setorial.

A partir da Resolução n. 02/1995-CN, o novo texto tornou obrigatória a instalação das subcomissões. Tal esforço objetivou conferir um caráter mais especializado à análise. Todavia, o modelo não logrou êxito em razão de esses

colegiados não se reunirem nem acompanharem a execução (TOLLINI, 2008, p. 25). Por causa disso, as subcomissões foram finalmente extintas em 2001, ocasião em que foram criados os Comitês Permanentes sob o comando político do relator-geral.

A criação dos Comitês Permanentes intencionou permitir a participação de parlamentares membros da CMO nas decisões estratégicas relativas à receita, obras irregulares e, especialmente, emendas coletivas. O Comitê de Avaliação de Emendas, particularmente, auxiliava o relator-geral na distribuição dos recursos orçamentários entre as bancadas estaduais. Essa repartição era feita após a aprovação e a consolidação dos relatórios setoriais. Ao se juntarem os atendimentos dos diversos relatores setoriais, ocorriam comumente distorções no valor de atendimento total por estado/UF, cabendo ao relator-geral propor acréscimos e ajustes necessários ao acordo para votação.

Um dos fatores que redundaram na edição da atual Resolução n. 01/2006-CN foi justamente o excesso de recursos nas mãos do relator-geral, daí por que se efetuaram duas alterações nesse sentido. A primeira foi a busca de maior concentração de recursos para os relatórios setoriais (55% da reserva de recursos), ficando o relator-geral com apenas 20%. Essa redução faz com que se altere o caráter do Comitê de Avaliação de Emendas. Antes com a finalidade de auxiliar o relator-geral na distribuição dos (amplos) recursos, agora passa a ter um papel de mero juízo de admissibilidade de emendas. Por sua vez, esse Comitê, bem como os demais Comitês Permanentes, ganhou autonomia em relação ao relator-geral. Com esse diagnóstico, os Comitês Permanentes passaram a ser coordenados autonomamente, não mais respondendo ao relator (VIEIRA, 2008, p. 38-39).

Recentemente, o Relatório Geral do PLOA para 2012 da lavra do deputado Arlindo Chinaglia denota que apenas o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária não vem funcionando a contento (BRASIL, 2011).

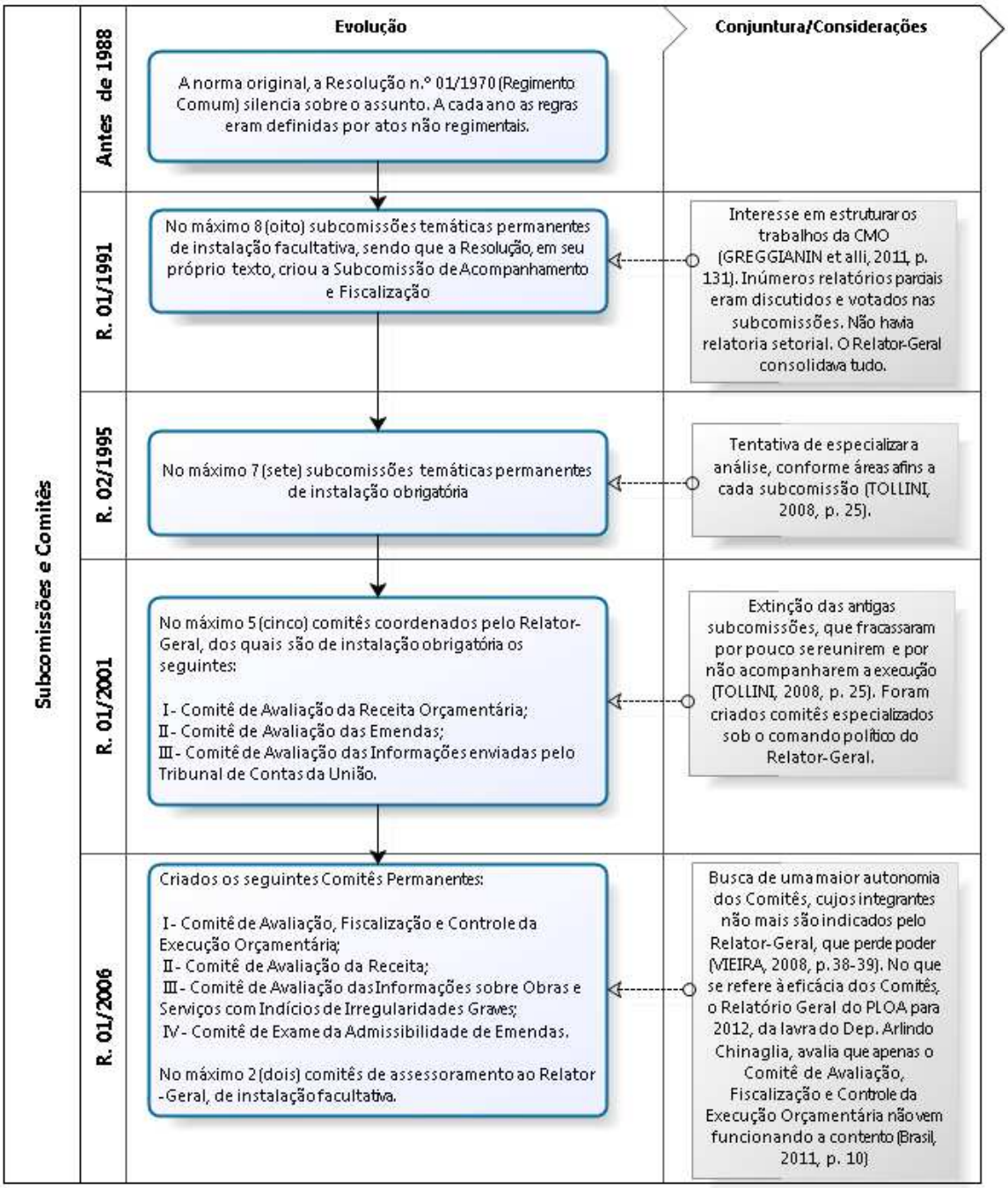


Figura 4 – Subcomissões e comitês - Evolução

3.4.2. Posicionamento dos Entrevistados

Quase todos os entrevistados que resolveram comentar o dispositivo de subcomissões e comitês realizaram uma análise histórica acerca do tema. Conforme análise de um consultor de orçamento, as subcomissões tiveram um papel interessante no passado. Consistiam em fóruns de discussões mais atuantes que as próprias Comissões Permanentes. O entrevistado deu o exemplo da subcomissão da saúde, dominada pela bancada da saúde. O sucesso nos primeiros anos de existência das subcomissões provocou a migração, na Resolução n. 02/1995-CN, para o modelo de instalação obrigatória. Entretanto, o processo precisava ser rápido, daí por que as subcomissões acabaram sendo extintas.

Outro entrevistado, com vários anos de militância na área, relembra que os relatórios produzidos eram votados primeiramente na subcomissão e depois na CMO, daí por que o processo se arrastava. Um relatório considerado crítico pelo entrevistado era o da subcomissão de transporte e infraestrutura, em face do maior valor das emendas. O entrevistado relembra que as discussões varavam madrugadas. O mesmo orçamento ficava sujeito a três instâncias decisórias: subcomissão, comissão e Congresso Nacional. O número de membros das subcomissões era limitado. Na grande parte das vezes os relatórios parciais eram votados no próprio plenário da CMO, com a participação de parlamentares de todas as subcomissões, ainda que apenas os membros da subcomissão específica votassem. Para ele, devido à pressão de alguns consultores, a partir da Resolução n. 01/2001-CN as subcomissões foram extintas e com elas as votações setoriais. Pela nova regra, o relator setorial passou a apresentar seu relatório diretamente na CMO, com a participação de todos os membros do colegiado, o qual passou a sofrer apenas uma votação no plenário da própria Comissão.

Na visão histórica de outro consultor, o excessivo número de relatórios parciais no âmbito das subcomissões tornava a disputa por recursos muito acirrada. Mais que isso, o montante de recursos por relatório parcial era pequeno, acarretando muitas demandas, porém com parcos recursos. Paralelamente, o relator-geral detinha muito poder e concentrava a maior parte dos recursos.

Uma nítida divergência percebida nas entrevistas refere-se à efetividade do papel dos comitês permanentes. Há um grupo que considera um avanço a criação dos comitês. Em outro extremo, há os que opinam contrariamente a algum (ou alguns) desses colegiados. Tal divergência é mais sensível relativamente ao Comitê de Avaliação de Emendas (CAE).

Para um dos entrevistados, o CAE representa uma instância burocrática a mais. O trabalho de admissibilidade de emendas já vinha sendo realizado a contento pelo relator setorial, porém a criação do CAE produziu uma instância decisória desnecessária. Para o referido entrevistado, na prática faz-se um exame para o relator setorial e outro exame para o CAE, gerando duplicidade de esforços para o nível técnico. No modelo anterior, era o próprio relator setorial quem fazia o exame de admissibilidade e, na opinião do consultor, esse trabalho era suficiente.

Ainda segundo os críticos do CAE, houve uma grande expectativa de que a análise efetuada pelo Comitê seria técnico-jurídica. No entanto, em uma Casa política prevalece o lado político. Desse modo, o Comitê acaba não obedecendo às normas como deseja o corpo técnico e relativiza as regras rígidas encontradas no texto regimental.

Para o grupo que defende a atuação do CAE, a criação desse Comitê deu-se justamente para desconcentrar poder e segregar funções, além de homogeneizar e padronizar o tratamento das emendas. Um dos entrevistados discorda que no

modelo anterior o trabalho de admissibilidade pelos relatores setoriais era efetivo. Para ele, não havia interesse dos relatores em inadmitir uma emenda. Vale lembrar ainda que a Resolução n. 01/2006-CN inseriu normas de admissibilidade muito mais restritivas em relação às emendas de bancada estadual. Daí a necessidade do CAE para fazer a depuração das emendas de forma autônoma. Para o entrevistado, o trabalho do CAE é mal compreendido. Seu trabalho principal é fazer um saneamento das emendas coletivas, o que pode ser comprovado pelos relatórios do CAE dos últimos cinco anos. Houve de fato uma flexibilização de regras pelo CAE para a colocação de emendas coletivas, mas isso não significou um retrocesso. Ao contrário, houve uma interpretação das regras regimentais aos casos concretos.

Ainda conforme o entrevistado, o Comitê de Admissibilidade de Emendas, segundo o modelo encontrado a partir de 2006, significou uma análise independente, menos sujeita a pressões e sem qualquer relação hierárquica com o relator-geral. Paralelamente, as regras foram detalhadas no texto regimental e em relatórios contendo diretrizes e normas. O ambiente da tramitação orçamentária é tenso e por isso mesmo faz-se necessária a existência de regras rígidas. Entretanto, no que tange às emendas individuais a situação é bem mais flexível. Os relatores setoriais na prática podem continuar analisando a admissibilidade dessas emendas.

Quanto ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), percebeu-se uma maior convergência de opiniões entre os entrevistados. Um deles relatou interessante histórico acerca do desenvolvimento da fiscalização de obras no âmbito da CMO. Pelo relato, em 1995 foi criada uma comissão temporária sobre obras inacabadas, a qual chegou à conclusão que existiam cerca de 1.400 obras nessa situação, envolvendo cerca de 15 bilhões de reais. Com a grande repercussão na mídia, o Congresso Nacional

acordou para o fato. Um dos problemas indicados pela comissão temporária era o processo caótico da elaboração do orçamento. Os parlamentares não sabiam se a obra emendada no PLOA estava ou não em condições de receber recursos. Em seguida, houve o escândalo do TRT-SP e o diagnóstico de que o Parlamento estava aplicando recursos em obras irregulares, inclusive contra as quais pesavam auditorias do TCU. Tais fatos representaram, segundo o entrevistado, o estopim para o desenvolvimento de uma sistemática fiscalização de obras.

Nos termos do processo atual, setenta dias após o envio do PLOA o TCU encaminha ao Congresso relatório de obras com indícios de irregularidades graves. A partir desse relatório, o COI analisa quais obras irão compor o Anexo de Obras Irregulares do PLOA (Anexo VI). Uma vez decidido o rol de obras irregulares, durante o ano de execução orçamentária o TCU segue enviando avisos com acórdãos no intuito de atualizar o referido Anexo. O que se percebe, segundo o entrevistado, é um maior interesse político ao final do ano, quando da criação do Anexo VI. Ao longo do ano de execução, os avisos acabam sendo represados e votados de uma vez só.

Relativamente ao Comitê de Avaliação da Receita (CAR), observou-se grande convergência de opiniões entre os entrevistados. Coordenado pelo relator da receita, o CAR simboliza, na atual Resolução, a independência em relação ao relator da despesa, tal como ocorre no resto do mundo. Todos os entrevistados que comentaram acerca desse dispositivo opinaram, contudo, que os demais membros do CAR na prática não atuam, apenas comparecem para a aprovação do relatório às vésperas da sua apresentação na CMO. Não existem regras que incentivem a

participação dos demais membros[9]. Nesse particular, certo entrevistado associou o esvaziamento do CAR à regra do rodízio, que dificulta a formação de *expertise*.

Outro interlocutor opinou que a Resolução atual impõe ao CAR responsabilidades de acompanhamento da execução da receita, mas não desperta o interesse parlamentar. Ele cita, inclusive, a previsão de reuniões bimestrais com técnicos do Poder Executivo e de relatórios de acompanhamento bimestral da receita, mas que sequer são votados. O interesse maior surge naturalmente durante a temporada de tramitação do PLOA.

O Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária também foi visto de maneira unânime pelos entrevistados. Todos afirmaram que o Comitê não se tem reunido e não desperta o interesse político. Certo entrevistado considerou essa constatação lamentável por enfraquecer o lado fiscalizatório, muito em voga em parlamentos mundo afora, em especial nos regimes parlamentaristas.

No entanto, a ausência de participação nos Comitês bem como a omissão de atividades que não despertam o interesse político refere-se não a questões normativas, mas culturais.

3.5. Multiplicidade de Relatórios

3.5.1. Evolução

Desde a criação da CMO pela Emenda Constitucional n. 01/1969, os textos regimentais não se preocuparam em conter a quantidade de relatórios gerados durante a tramitação do PLOA. O art. 91 do Regimento Comum, em seu texto original, definia que o presidente da CMO possuía discricionariedade para designar

[9] Determinado entrevistado afirmou, contudo, que alguns partidos de oposição cobram de seus membros uma participação mais efetiva nos comitês.

tantos relatores quantos fossem necessários. Nessa época o projeto era dividido por partes e anexos, de maneira flexível. Na prática, todos os anos o presidente da Comissão definia a quantidade de relatores.

Sob a vigência da nova Carta de 1988, a Resolução n. 01/1991-CN não modificou muito esse quadro. Pelo texto, o presidente da CMO detinha flexibilidade para designar, além do relator-geral, tantos relatores parciais quantos fossem necessários. Na hipótese de se criarem subcomissões temáticas, cada qual teria ainda seu relator setorial atuando como uma espécie de consolidador dos relatórios parciais sob sua tutela.

Sanches (1995, p. 13), explica que a ideia era conferir maior participação e transparência ao processo, mas o preço que se pagou foi um número muito elevado de relatorias, com óbvios prejuízos para a eficiência dos trabalhos. Conforme pesquisa realizada no acervo da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, o PLOA para 1992 contou com nada menos que setenta relatórios parciais.

Os relatórios parciais foram extintos na Resolução n. 02/1995-CN. No entanto, a quantidade de relatórios manteve-se potencialmente elevada. No novo texto, cada subcomissão permanente possuía um relator setorial, cada qual assessorado por até cinco relatores adjuntos. O relator-geral também tinha direito a relatores adjuntos. Assim, a quantidade de relatórios no âmbito da apreciação do PLOA poderia chegar a 35 (SANCHES, 1996, p. 12).

O modelo de subcomissões extingue-se na Resolução n. 01/2001-CN e em seu lugar são criadas as áreas temáticas. Cada área passou a ser relatada por um relator setorial. Embora a referida Resolução silencie acerca dos relatores adjuntos, Sanches (2002, p. 11 e 14) menciona a manutenção desse tipo de ator.

A Resolução n. 01/2006-CN confirma a tendência de enxugamento do número de relatórios gerados durante a apreciação do PLOA. No entanto, em que pese tal tendência, Sanches é de opinião que a existência de relatórios setoriais possui o inconveniente de produzir uma visão fragmentada do orçamento. Para ele, o ideal seria um ciclo único composto por um colegiado de relatores (SANCHES, 2002, p. 19 apud TOLLINI, 2008, p. 25).

No tocante aos relatórios setoriais, cumpre ressaltar que a atual Resolução n. 01/2006-CN destinou quatro relatorias para o Senado Federal, ficando as demais para membros oriundos da Câmara dos Deputados (art. 17 § 1º).

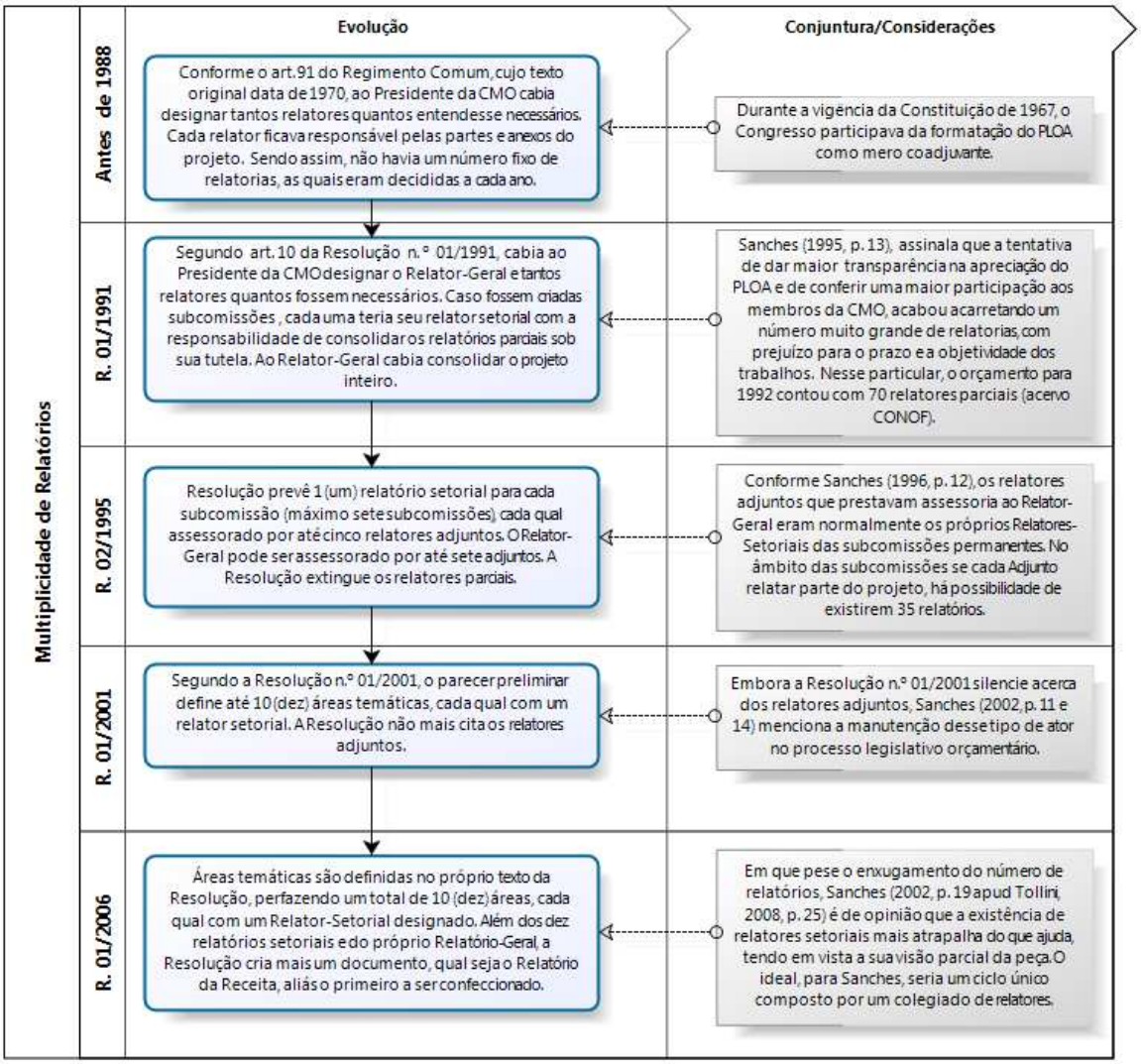


Figura 5 – Multiplicidade de relatórios - Evolução

3.5.2. Posicionamento dos Entrevistados

Posicionando-se acerca do assunto, parcela dos entrevistados teceu críticas aos inúmeros relatórios atinentes às funções de fiscalização e acompanhamento. Certo entrevistado comenta sobre o RGF, o qual é deliberado e votado. Anualmente há cerca de cinquenta relatórios, motivo pelo qual o interlocutor opina que deveria haver uma regulamentação segundo a qual somente iriam à votação relatórios considerados necessários. Os demais poderiam até ser produzidos, mas sem deliberação.

Segundo um consultor de orçamentos entrevistado, os relatórios setoriais deveriam funcionar como um momento de especialização e análise de política pública durante a tramitação orçamentária. Não há, todavia, uma análise qualitativa. Os relatores setoriais preocupam-se apenas em agregar despesas. Interpelado pelo entrevistador sobre a visão fragmentada do relator setorial, o consultor afirmou que a visão sistêmica deve ocorrer no parecer preliminar ou mesmo na LDO.

Em nome de uma visão sistêmica do PLOA e da eficiência dos trabalhos, certo consultor de orçamentos opinou que o ideal seria um colegiado de relatores em ciclo único, sob a coordenação do relator-geral. O entrevistado opina que os relatores setoriais ficaram tão ofuscados no modelo atual que não justifica mais sua existência. Mas a ideia do ciclo único de relatores é contraditada pelos demais entrevistados que comentaram este dispositivo. Para determinado colaborador, o colegiado de relatores seria inviável porque na prática quem decidiria tudo seria o relator-geral. O ideal que está por trás da atual Resolução é dividir o poder, antes nas mãos de apenas um relator, com outros atores do processo. O modelo de relatorias setoriais permite que a oposição relate algum setor do PLOA. No modelo

de colegiado único, embora mais rápido, a oposição perderia poder de influência no orçamento.

3.6. Áreas Temáticas

3.6.1. Evolução

Até a Resolução n. 01/1991-CN não havia preocupação em definir áreas temáticas no texto regimental. Prova disso é o silêncio do Regimento Comum sobre o tema. A divisão de áreas era definida anualmente pela Comissão. A título de exemplo, o PLOA para 1972 foi dividido por anexo (receita e despesa) e por órgão (BRASIL, 1971).

Durante a vigência das subcomissões, cada qual possuía uma área temática associada. Assim, de 1991 até 2001, vigoraram sete áreas temáticas, correspondentes às subcomissões, extintas pela Resolução n. 01/2001-CN (VIEIRA, 2008, p. 28).

A análise taquigráfica das discussões travadas no âmbito da Comissão de Reestruturação do Processo Orçamentário, criada em 2005, revela que havia certa preocupação em aumentar o número de áreas temáticas para acompanhar a expansão do número de ministérios, porém mantendo esse número equilibrado, para não gerar ineficiência do processo orçamentário (BRASIL, 2005, p. 9).

No texto da Resolução n. 01/2006-CN a divisão de áreas temáticas tornou-se clara. Pela primeira vez, a relação de áreas aparece no texto regimental. A Resolução ganha anexo esclarecendo a relação entre Comissões Permanentes, áreas e subáreas temáticas. Tendo em vista as modificações administrativas que costumam ocorrer no âmbito do Poder Executivo, o Parecer Preliminar pode atualizar o referido anexo.

O aumento de áreas temáticas teve como principal propósito atender as demandas por maior número de relatorias na apreciação da lei orçamentária.

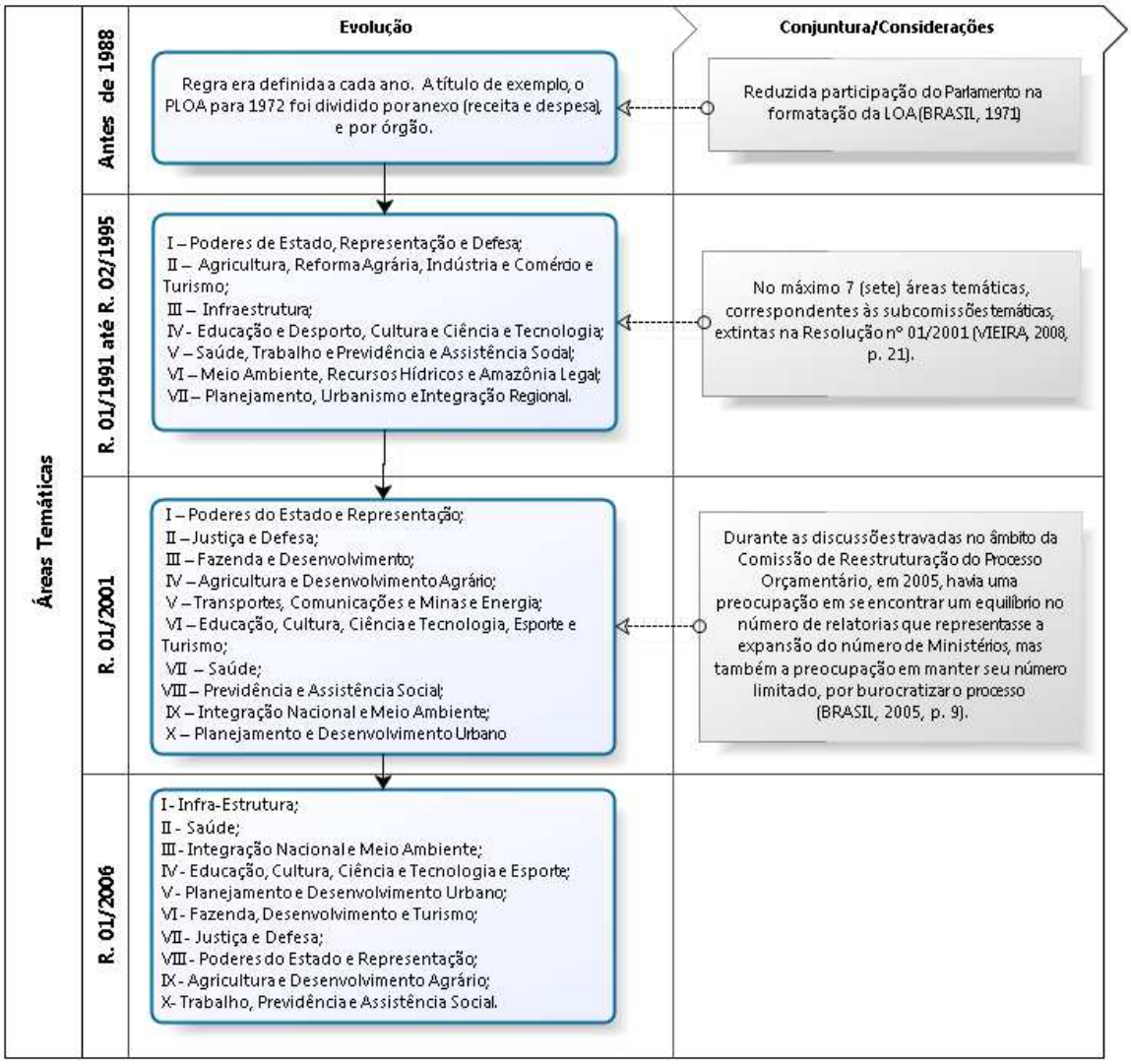


Figura 6 – Áreas temáticas - Evolução

3.6.2. Posicionamento dos Entrevistados

Determinado entrevistado propõe pequenos ajustes à distribuição de áreas temáticas. Para ele, algumas áreas são tão grandes que poderiam ser desmembradas, como é o caso da educação, ciência e tecnologia. Outras poderiam ser aglutinadas, como é o caso do desenvolvimento urbano, que poderia juntar-se à integração nacional. A área de meio ambiente poderia ser desmembrada. Esse

mesmo interlocutor opinou que poderia ser criada uma área para cuidar de emendas individuais, reservando às áreas temáticas de mérito a análise de política pública.

Acerca da relação entre o número de órgãos e o número de áreas temáticas, certo entrevistado opinou que a multiplicação do número de ministérios não deve provocar o aumento no número de áreas. Em sua opinião, existem de 10 a 12 áreas de governo, e o restante dos ministérios são meros detalhamentos.

Outro consultor entrevistado forneceu interessante visão conceitual. De acordo com seu depoimento, a divisão de áreas temáticas por órgão provoca uma visão parcial do orçamento, tendo em vista que o modelo de orçamento-programa pressupõe programas multissetoriais. Na classificação orçamentária vigente, o orçamento tem início com a função e desce ao nível de programa. Para ele, a divisão por órgãos seria mais adequada a um modelo de orçamento tradicional.

Acerca da divisão temática por funções, outro entrevistado discordou da posição do anterior. Para ele, tal divisão traria um complicador a mais, porque na montagem do orçamento se discute com o ministro de determinada pasta.

Um exemplo da transversalidade do orçamento-programa pode ser encontrado na área da educação. Conforme ensina determinado entrevistado, na CMO os hospitais-escola, embora estejam nas universidades, estão sendo analisados pela área temática da Saúde.

3.7. Mensagem Retificadora

3.7.1. Evolução

A mensagem retificadora enviada pelo Poder Executivo ao Congresso objetiva alterar a peça orçamentária, a qual já se encontra em processo de deliberação. Esse dispositivo já vem sendo tratado constitucionalmente desde a

Constituição de 1967. No entanto, apenas a partir da Resolução n. 01/2006-CN o dispositivo passou a ser regulamentado regimentalmente.

A Constituição de 1988, em seu art. 166, § 5º, estabelece que o prazo limite para o envio da mensagem retificadora é o início da votação da parte cuja alteração está sendo proposta. O texto da atual Resolução regulamenta o dispositivo constitucional e estatui que a mensagem retificadora só pode ser enviada até o início da votação do Parecer Preliminar.

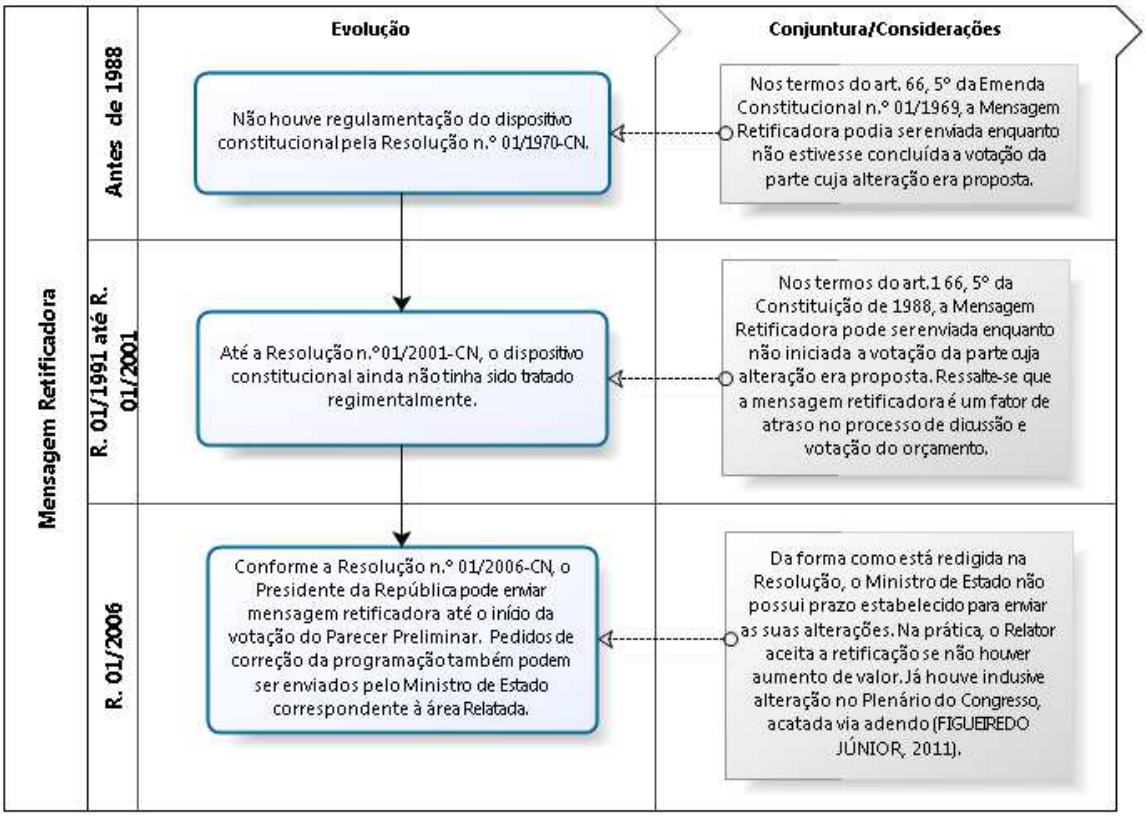


Figura 7 – Mensagem retificadora - Evolução

O texto regimental não proíbe que o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão possa enviar ofícios solicitando alterações pontuais mesmo após o Parecer Preliminar. Na prática, o relator acata os pedidos caso não haja aumento de valor. Já houve casos de alteração em Plenário via adendo (FIGUEIREDO JÚNIOR, 2011).

Quanto ao envio de ofícios pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Barros (2007, p. 38) esclarece que a colocação desse filtro na Resolução ocorreu no intuito de evitar as inúmeras interferências diretas entre os ministros das demais pastas e os relatores. Barros refere-se a expediente comum pelo qual os ministérios procuram recompor dotações perdidas durante a discussão de prioridade no âmbito da SOF.

3.7.2. Posicionamento dos Entrevistados

Em comentário acerca do dispositivo, certo entrevistado assinalou que a mensagem retificadora enviada pelo Poder Executivo na prática acaba se mostrando um substitutivo ao PLOA. Para ele, o Parecer Preliminar foi criado para que o orçamento não tenha substitutivo.

O interlocutor sustenta sua argumentação relembrando fato ocorrido em1994. Naquele ano, o Executivo enviou diversas mensagens retificadoras, o que fez com que o orçamento somente fosse aprovado ao final do ano de execução. Depois dessa experiência traumática, o entrevistado acredita que foi criada essa regra de utilizar o Parecer Preliminar como marco limite para o envio da mensagem. Após isso, apenas alterações pontuais são toleradas, o que é feito via ofício enviado pelo ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ao presidente da CMO.

3.8. Audiências Públicas

3.8.1. Evolução

Até 1994, a realização de audiências públicas não havia sido regulamentada em textos regimentais. Apenas na justificação do projeto de Resolução n. 02/1972[10]

[10] O Projeto de Resolução n. 01/1972-CN inseriu, no Regimento Comum, a participação das Comissões Permanentes no processo orçamentário.

é que se previu a realização de audiências para discutir os anexos do PLOA com os ministros de Estado mais afins com o assunto. Tal previsão, contudo, não é encontrada no texto do Regimento Comum, norma que viria a ser alterada por aquele projeto.

Sanches (1995, p. 2) assinala que o silêncio da Resolução n. 01/1991-CN sobre a temática teve a ver, nos primeiros anos após a Constituição de 1988, com a preocupação do Congresso em discutir e votar o orçamento sem o auxílio de técnicos do Executivo.

A previsão de audiências públicas aparece pela primeira vez no texto da Resolução n. 02/1994-CN. Essa resolução trata exclusivamente do processo orçamentário para 1995 e foi editada em caráter excepcional em resposta ao atraso exacerbado do PLOA para 1994, aprovado apenas ao final do ano corrente. Ela reconhece a utilidade e a necessidade de se realizarem as audiências públicas com ministros e governadores (GREGGIANIN et al., 2011, p. 140). Por sua vez, Praça (2010, p. 46) enxerga o tratamento das audiências públicas como uma tentativa de interferência do Executivo, o que não ocorria desde 1988.

O PPA 2008-2011, aprovado pela Lei n. 11.653/2008, deu especial atenção à participação social. O artigo 20 da citada lei determina a realização de audiências públicas regionais ou temáticas realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária federal. Nesse mesmo sentido, o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) também previu a realização de audiências e consultas públicas como condição obrigatória para a aprovação das leis orçamentárias, porém em âmbito municipal. Houve tentativa de estender esse modelo municipal a todos os entes da Federação quando da apresentação do Projeto de Lei Complementar n. 22/2007, de

autoria do deputado José Linhares. O projeto, que alterava o art. 4o da LRF, foi, no entanto, rejeitado.

Voltando ao âmbito regimental, a Resolução n. 02/1995-CN valoriza sobremaneira a realização das audiências. Com motivação eminentemente técnica, o texto previu audiências com entidades da sociedade civil durante a discussão das leis orçamentárias. Outra novidade consiste na realização de audiências de fiscalização e acompanhamento, bem como a audiência com o ministro-relator do TCU acerca das Contas de Governo.

Numa clara tendência de fortalecimento das audiências públicas, a Resolução n. 01/2001-CN, inspirada pela LRF, prevê a realização de audiências com membros do Poder Executivo, visando ao acompanhamento quadrimestral das metas fiscais, assim como audiências semestrais para o acompanhamento das políticas macroeconômicas – monetária, creditícia e cambial.

A Resolução n. 01/2006-CN confirma a utilização da ferramenta das audiências públicas, já bastante disseminada nas comissões temáticas e, mantendo as hipóteses herdadas das resoluções anteriores, incorpora mais algumas, como as audiências regionais para a discussão do PLOA e do PPPA e a audiência com o ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a LDO. O texto da Resolução atual busca também resgatar a ideia de se reunir com as comissões temáticas objetivando uma discussão mais especializada. Ocorre que essas reuniões não estão ocorrendo, conforme verificou Vieira (2008, p. 27-28).

3.8.2. Posicionamento dos Entrevistados

Uma audiência considerada salutar para o processo orçamentário, mas que não vem ocorrendo, é aquela destinada a discutir os aspectos setoriais do

orçamento com as comissões temáticas. Para certo interlocutor, a Resolução atual deveria obrigar a realização desses encontros, ainda que o ministro repita o que já disse no PLOA. A ideia das audiências públicas temáticas seria conhecer melhor o projeto. Por ela seria possível, por exemplo, saber se determinada dotação está muito exagerada para determinada política. O entrevistado assinala que não há necessidade de se reunir com todos os ministros, mas apenas com os das principais áreas. Tais audiências funcionariam como uma prévia do relatório setorial, ensinando aos relatores onde cortar e onde agregar despesa. Enfim, essas audiências seriam sabatinas destinadas a melhor conhecer e emendar a peça.

Entretanto, como identificado nas entrevistas, as audiências temáticas não vêm ocorrendo. Certo consultor alegou que as reuniões não ocorrem em virtude da própria falta de discussão setorial. Para ele, seria preciso envolver mais as comissões de mérito. Para manter um equilíbrio temporal, o prazo de tramitação poderia ser antecipado em um mês. Ressalte-se que a não ocorrência das audiências não deriva de omissão regimental, mas de razões culturais.

Outro entrevistado forneceu um diagnóstico sobre as audiências regionais, que recentemente foram incorporadas ao processo com vistas a recolher ideias para as chamadas emendas de iniciativa popular. Para ele, essas audiências costumam frustrar seus participantes, tendo em vista que muitas vezes sequer as emendas sugeridas são incluídas. O debate nessas audiências regionais fica muito localizado, paroquial. E arremata opinando que melhor seria se ocorressem com um público mais especializado.

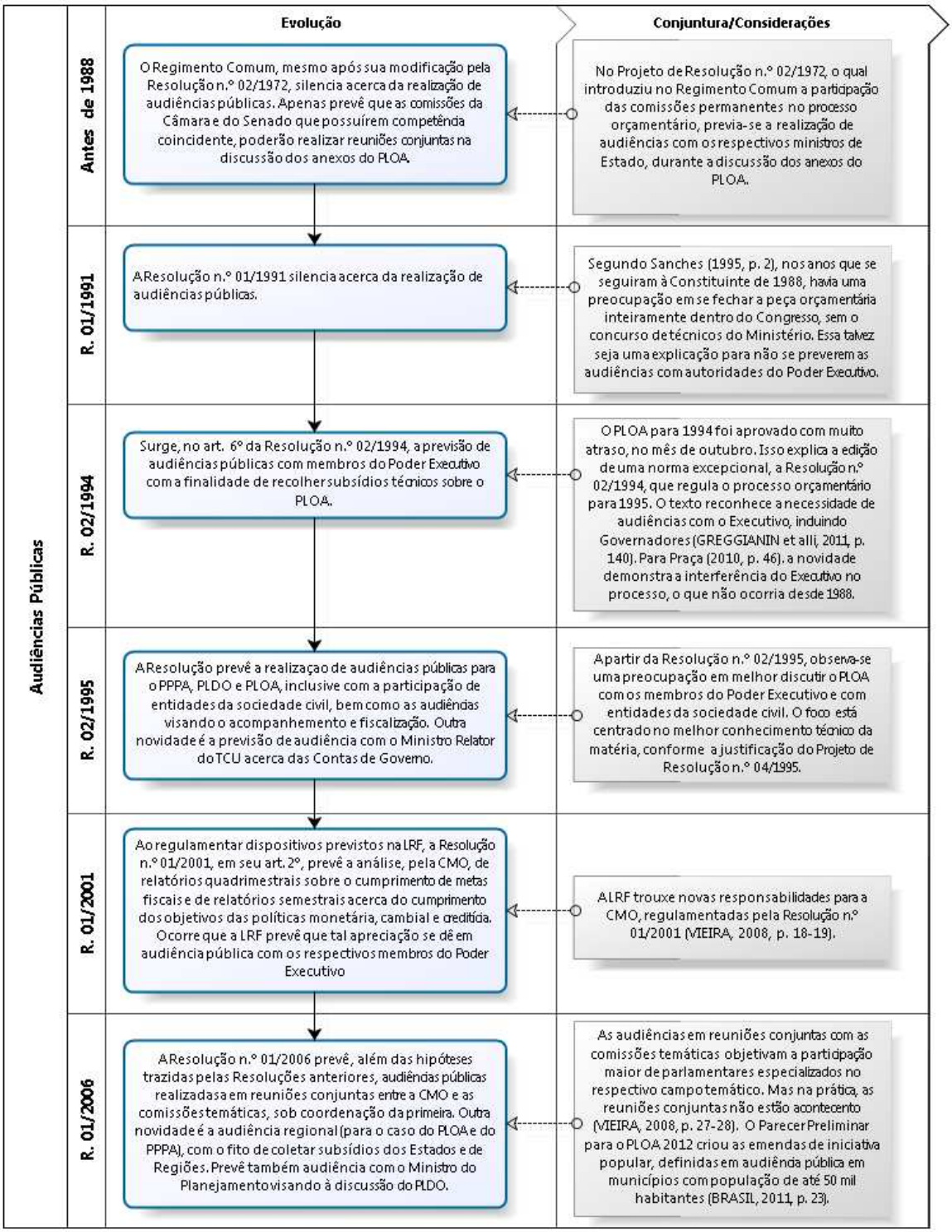


Figura 8 – Audiências públicas - Evolução

3.9. Tratamento da Receita

3.9.1. Evolução

Um dos aspectos mais emblemáticos do tratamento dado à receita é a chamada reestimativa efetuada pelo Parlamento. Durante o regime militar, a

possibilidade de reestimar receitas era nula, principalmente pela proibição de emendas que resultassem no aumento da despesa. O máximo que o Congresso podia fazer era detalhar as dotações globais destinadas às entidades subvencionadas. Sem embargo, era comum àquela época uma relatoria específica para a receita, tal como observado na norma que regulamenta o processo orçamentário do PLOA para 1972 (BRASIL, 1971).

Com a nova ordem constitucional de 1988, aliada à regulamentação do processo orçamentário pela Resolução n. 01/1991-CN, o Congresso retoma as prerrogativas de atuar sobre a receita. Naqueles primeiros anos, o relator-geral ficava responsável tanto pela despesa como pela receita, podendo reestimá-la a seu bel-prazer. Entretanto, conforme assinala Praça (2010, p. 76), a hiperinflação tornava inócua qualquer tentativa de reestimar receita. Sobre esse mesmo tema, Greggianin et al. (2011, p. 139) relatam que durante o ano de execução orçamentária o Executivo comumente enviava créditos ao Congresso objetivando a correção monetária dos valores da receita.

Com o fim da hiperinflação, a Resolução n. 02/1995-CN pela primeira vez explicita a possibilidade de o Congresso estimar a receita, o que poderia ser feito no Parecer Preliminar (art. 17). Os valores acrescidos poderiam ser utilizados na aprovação de emendas. Cumpre observar que a mesma Resolução, pelo menos nesse ponto em comento, não seguiu as recomendações da CPMI dos Anões, cujo texto recomendou a descentralização do tratamento da receita para a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara e para a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (PRAÇA, 2010, p. 146).

A Resolução n. 01/2001-CN herda os dispositivos do texto anterior, mas cria o Comitê de Avaliação da Receita (CAR), numa tentativa de descentralizar o poder do

relator-geral. Na prática, como o Comitê era coordenado pelo próprio relator, não houve perda de poder. Ao contrário, nos anos seguintes as pressões por gastos pressionaram-no a reestimar a receita múltiplas vezes durante o processo, mesmo após a votação do Parecer Preliminar (VIEIRA, 2008, p. 33-34).

O maior salto qualitativo referente à receita foi dado com a atual Resolução. O novo texto segregou a receita da despesa. O CAR passou a ser coordenado pelo relator da receita. A nova Resolução estabelece, inclusive, que o relator da receita não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco do relator-geral.

O relator da receita é o primeiro a atuar na cronologia do processo orçamentário. Seguindo a metodologia da receita estipulada pela LDO, o relatório da receita pode reestimar o valor proposto pelo Poder Executivo utilizando-se da correção de erros e omissões prevista no art. 166, inciso III, da Constituição de 1988. A partir daí, a Resolução permite apenas uma nova reestimativa, ocorrida até dez dias após a aprovação do último relatório setorial. No entanto, essa segunda reavaliação é paramétrica, pois não modifica a configuração das emendas coletivas, mas apenas atualiza seu valor.

3.9.2. Posicionamento dos Entrevistados

O tratamento da receita foi um dos dispositivos-temas mais explorados pelos entrevistados. Destes, um grupo minoritário opinou contrariamente à faculdade de o Congresso reestimar a receita sob o pretexto de corrigir erros e omissões. Para determinado entrevistado, o Parlamento não deveria em nenhuma hipótese reavaliar a receita. Mudanças de parâmetros poderiam ser resolvidas por meio de créditos adicionais ou por contingenciamento durante o ano de execução orçamentária. Esse mesmo entrevistado lamenta que no Brasil, ao contrário dos países da OCDE, a receita é definida antes da despesa e ainda pode sofrer uma segunda reestimativa,

a qual acontece no calor da discussão da despesa. Existe muita pressão para que o CAR reavalie a receita novamente, de maneira que abarque as despesas que precisam ser alocadas pelo relator-geral. Ainda dentro desse grupo minoritário, outro entrevistado opinou que a reestimativa de receitas deveria ser lançada na reserva de contingência para cumprir o inciso II do § 3o do art. 166 da Constituição, que determina que os recursos para uma emenda devem vir de cancelamentos.

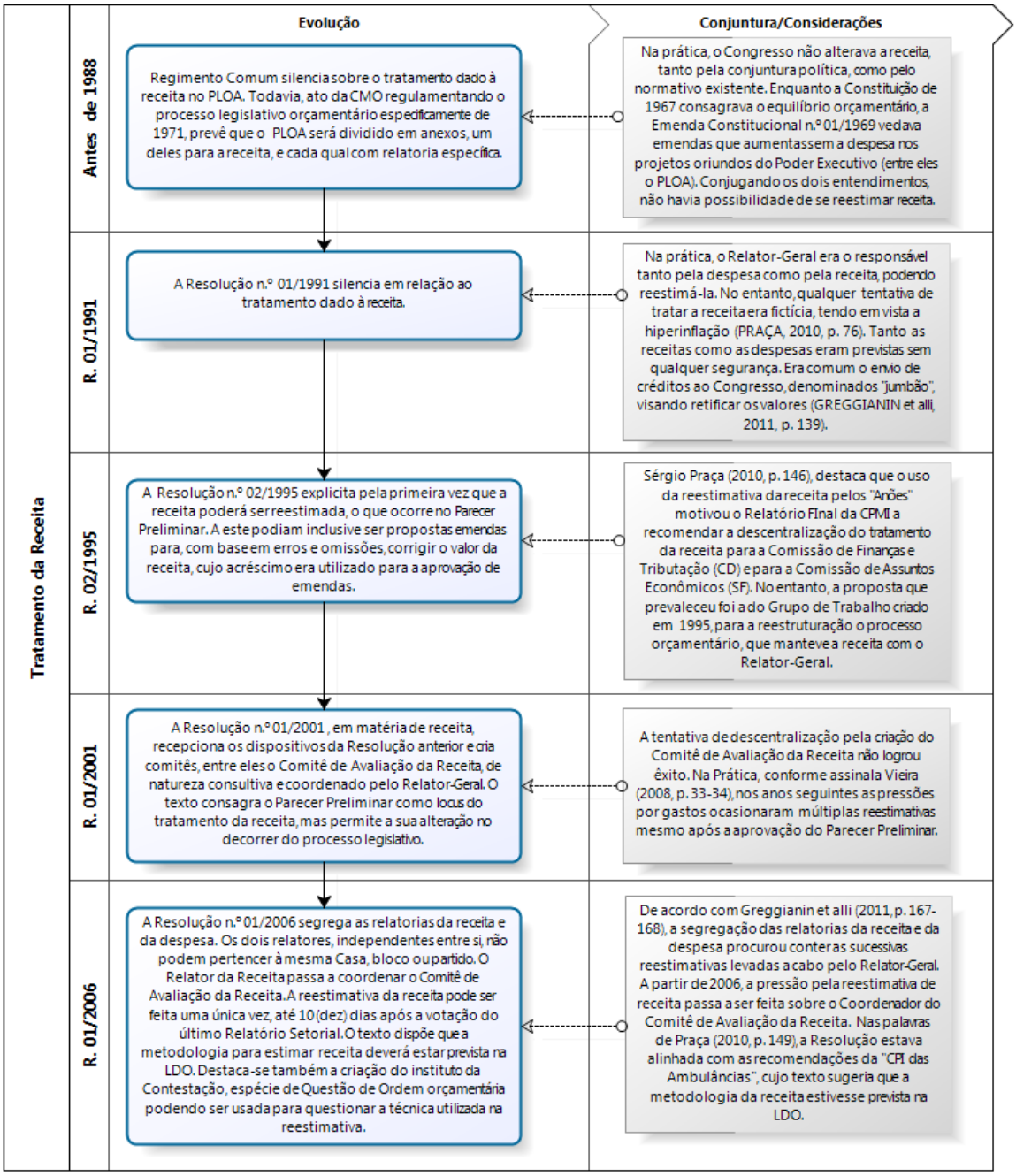


Figura 9 – Tratamento da receita - Evolução

Outro grupo de entrevistados, também minoritário, considerou que a segregação da receita representou um falso avanço. Segundo a argumentação utilizada, a segregação, do ponto de vista teórico, é excelente, mas na prática também não vem funcionando como idealizado porque os relatores da receita e da despesa conversam entre si, haja vista o ambiente político em que atuam.

Todavia, um grupo majoritário de entrevistados mostrou-se favorável à reavaliação de receitas. Para esse grupo, não existe uma “conta de chegada” automática entre os relatores da receita e da despesa. O relator da receita recebe a pressão, mas decide se acata ou não. Para além desse fato, seu relatório precisa ser votado no âmbito do CAR antes de ser votado no CMO. Por sua vez, a segunda reavaliação da receita é puramente paramétrica. Sendo proporcional aos atendimentos de emendas da fase setorial, não modifica a matriz de recursos definida no Parecer Preliminar e, justamente por não alterar as regras do jogo, desestimula a reestimativa. Aliás, a definição da regra da segunda reestimativa na Resolução reduz sobremaneira o poder do relator.

Por sua vez, um grupo maior de entrevistados considerou a segregação da receita o principal salto qualitativo da atual Resolução. Para certo entrevistado, a segregação veio combater a concentração de poder nas mãos do relator-geral. Até a ordem regimental anterior, o relator “escondia” os números da receita e ao final do processo forjava um valor muitas vezes destinado a atender às suas próprias emendas de relator. Sofria igualmente pressões que resultavam em reestimativas sucessivas. A segregação cuida, portanto, de retirar a receita das mãos de um ator que teoricamente possui todo o interesse em aumentá-la.

O que se tem hoje é um relator da receita que não pode possuir a mesma vinculação partidária do relator-geral, tampouco pertencer à mesma Casa. O relator

da receita é também o coordenador do CAR. Contudo, segundo observado por certo interlocutor, o CAR costuma reunir-se apenas no último dia para aprovar um relatório já pronto.

Para a maioria dos entrevistados, o Congresso pode e deve reavaliar a receita sob o pretexto de corrigir erros e omissões. Pelo argumento desse grupo majoritário, muitas vezes medidas legais não são observadas na estimativa do PLOA. Por sua vez, o Executivo pode ser conservador em relação à inflação ou ao PIB. Ao atualizar quaisquer desses dois parâmetros, a consequência direta é a expansão da receita[11].

3.10. Participação das Comissões Permanentes

3.10.1. Evolução

O modelo congressual criado pela Emenda Constitucional n. 01/1969 modificou radicalmente o processo orçamentário, até então repartido entre Câmara e Senado. Logo em seguida, a Resolução n. 02/1972-CN introduziu no Regimento Comum, à época com apenas dois anos de idade, a faculdade de as Comissões Permanentes participarem do processo orçamentário, conforme revela a justificação do Projeto de Resolução n. 02/1972-CN:

> A emenda tem por objetivo criar condições para que os parlamentares possam participar de modo mais efetivo no exame da proposta orçamentária, instaurando, em torno desta, um debate organizado e esclarecedor, com a valiosa e indispensável colaboração das Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional. (BRASIL, 1972).

[11] O aumento do parâmetro de inflação corrige a receita porque esta é medida em termos nominais. Por sua vez, a correção para cima do PIB também eleva a receita devido à expansão da base tributária.

Essa mesma justificação deixa claro que a participação das Comissões Permanentes objetivava tornar mais efetivo o processo orçamentário, agora concentrando o poder em uma Comissão Mista. Em que pese essa antiga movimentação pró-participação das Comissões, Tollini (2008, p. 27-28) aponta que jamais houve interesse em uma Comissão de oferecer parecer ao PLOA.

Mesmo assim, a Resolução n. 01/1991-CN avançou em relação ao texto do Regimento Comum e destacou que eventuais relatórios e sugestões apresentados pelas Comissões passam a assumir o formato de emendas, tendo preferência na ordem de votação. Esse texto foi logo aperfeiçoado pela Resolução n. 01/1993-CN, que instituiu as emendas de Comissão, até o limite de três por colegiado.

Seguindo a cronologia, a Resolução n. 02/1995-CN foi editada logo após as recomendações da CPMI do Orçamento sob um contexto de fortalecimento das emendas coletivas. Prova disso foi a expansão do número de emendas coletivas para um total de cinco por colegiado. Na prática, todavia, a participação mantinha-se tímida, circunscrita à mera apresentação de emendas (VIEIRA, 2008, p. 28). Porém, a maior densidade normativa referente à participação das Comissões Permanentes é encontrada no texto da atual Resolução n. 01/2006-CN. Inúmeras novidades foram introduzidas, entre elas a previsão de audiências públicas conjuntas envolvendo a CMO e as Comissões Permanentes, bem como a possibilidade de indicação conjunta ao relator-geral de até três programas ou ações para integrarem programação prioritária definida no Parecer Preliminar. A quantidade de emendas por Comissão, em expansão desde 1991, passa a ser função da quantidade de subáreas temáticas, variando de quatro a oito emendas.

Em trabalho monográfico publicado pouco tempo após a edição da atual Resolução, Vieira (2008, p. 33) constatou que a participação das Comissões continuava bastante modesta, tendo em vista a falta de cultura de integração entre os colegiados. Como se verá no tópico adiante, a pesquisa com os entrevistados confirma esse cenário.

3.10.2. Posicionamento dos Entrevistados

Todos os entrevistados que comentaram este dispositivo foram unânimes em reconhecer a importância da participação das Comissões Permanentes no processo orçamentário, embora reconheçam que essa participação está atualmente bastante modesta. Segundo as opiniões coletadas, inúmeras são as razões para esse distanciamento. Um deles cita a exacerbada centralização do processo orçamentário na CMO como fator de enfraquecimento das Comissões Permanentes. Nesse modelo, a CMO protagoniza o processo, deixando para as comissões uma atuação meramente coadjuvante. Uma solução seria conceber a atuação da CMO circunscrita à discussão dos grandes agregados econômicos, tanto de despesa como de receita. A divisão do recurso, inclusive de eventuais recursos de reestimativas de receita, seria distribuída pela CMO para as Comissões Permanentes, as quais limitar-se-iam à discussão temática, aproveitando a especialização que possuem no assunto.

Um aspecto interessante colocado por determinado entrevistado e que corrobora a importância de descentralizar a análise setorial para as comissões temáticas refere-se ao próprio processo legislativo ordinário. Da forma como atuam hoje, as comissões legislam acima da capacidade fiscal do Estado, e essa legislação ordinária possui impactos orçamentários. No modelo proposto, a adequação orçamentária e financeira não mais seria feita pela CFT, mas pela CMO.

Entretanto, um óbice observado por mais de um entrevistado foi a existência de Comissões Permanentes na Câmara e no Senado, com zonas de interseção entre elas. Há 11 comissões de mérito no Senado e 22 na Câmara. Se forem adotadas reuniões conjuntas, uma única comissão do Senado terá de se reunir com mais de uma da Câmara. Outra solução seria a distribuição simultânea para as Comissões afins das duas Casas relatarem, restando ao relator-geral um trabalho de sistematização. O receio, contudo, é a complexidade desse trabalho, além do aumento do poder do relator-geral e da pressão sobre ele.

Uma alternativa a esse problema seria a transformação das comissões da Câmara e do Senado em Comissões Permanentes mistas. Obviamente, essa manobra teria repercussões estruturais nos respectivos regimentos internos. Esse modelo de comissões mistas seria um avanço em relação ao complexo modelo americano, onde há duas comissões de cada setor, uma de cada Casa, sendo o texto final organizado pela Comissão de Reconciliação após as relatorias. A complexidade, segundo o entrevistado que fez o relato, recebe críticas do próprio Parlamento americano.

A atuação das Comissões Permanentes na relatoria setorial, segundo alertaram alguns entrevistados, passaria por mudanças constitucionais, visto que, conforme a disciplina da Constituição de 1988 (art. 166, § 2o), as emendas são apresentadas à CMO e lá são apreciadas.

Cumpre salientar que a modesta participação das CPs não deriva de ausência de normas, haja vista dispositivo do Regimento Comum que, desde 1972, prevê a elaboração de parecer da comissão temática como subsídio para o relator setorial. Para todos os que comentaram o tema, esse distanciamento é um fenômeno cultural. Um deles mencionou que sugeriu ao presidente de uma

Comissão Permanente a ideia de permanecer algumas semanas com o PLOA e sugerir alterações. Não houve interesse por parte da referida autoridade, que se limitou a apresentar apenas as emendas de comissão a que tem direito.

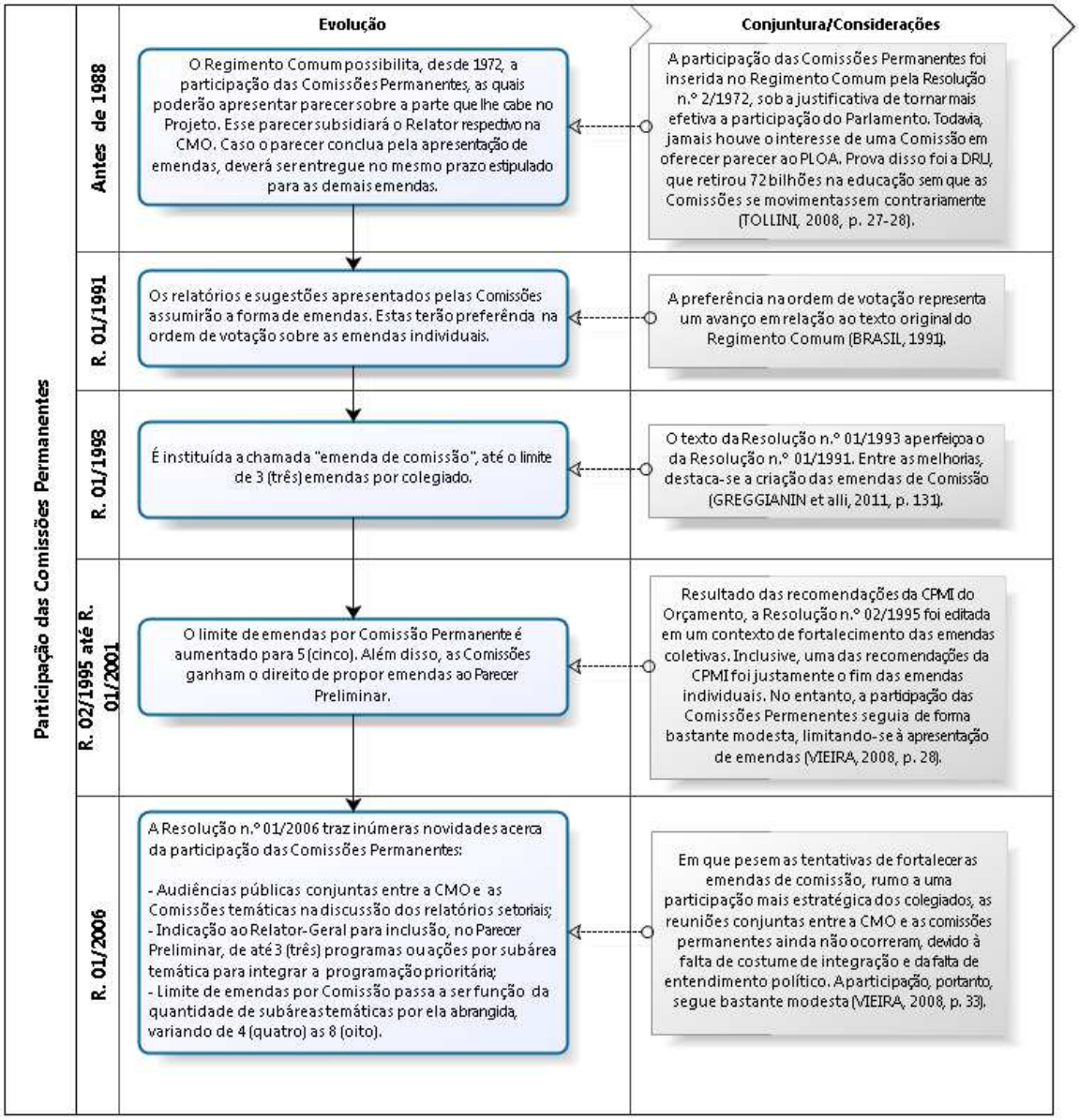


Figura 10 – Participação das Comissões Permanentes - Evolução

Certo interlocutor analisou que o orçamento se transformou em um mero debate de emendas. O debate de critérios e a discussão estratégica ficaram em segundo plano, o que dificultou a participação das comissões. Esse mesmo colaborador acredita que o debate de critérios foi prejudicado quando o grupo

constituinte, considerado “ortodoxo”, tolheu o Parlamento e restringiu-o a emendar apenas o orçamento primário. A discussão de critérios tornou-se fluida ao tornar o orçamento financeiro imune ao escrutínio do Congresso. Conforme a análise do entrevistado, a consequência direta desse fato é a preferência do parlamentar em somar “miudezas” no orçamento.

Ainda sobre o aspecto cultural, na prática as comissões reúnem-se no último dia do prazo de emendas e decidem quais dotações serão trabalhadas. Não há, todavia, uma análise qualitativa. Há casos em que os ministros das pastas buscam recompor suas dotações utilizando-se de emendas de comissão.

A maioria dos entrevistados entendeu que o aperfeiçoamento da participação das comissões passa necessariamente pelo alongamento dos prazos de tramitação. Uma sugestão colocada foi trazer o envio do PLOA para o primeiro dia de agosto, o que aumentaria o prazo em um mês.

3.11. Emendas Coletivas

3.11.1. Evolução

Até a criação das emendas coletivas pela Resolução n. 01/1993-CN, a única modalidade de emenda que existia era a individual. As comissões jamais lançaram mão do texto do Regimento Comum, recepcionado no art. 15 da Resolução n. 01/1991-CN, segundo o qual elas poderiam apresentar relatórios e sugestões sob a forma de emendas.

As emendas coletivas foram criadas, no dizer de Praça (2010, p. 106), sob o contexto de limitação das emendas individuais, cujo montante se expandia ano a ano. Entre as emendas coletivas criadas pelo texto regimental de 1993 destacam-se, além das emendas de Comissão, as emendas de partido político e as de bancada.

Em seguida, o Relatório Final da CPMI dos Anões, lançado em janeiro de 1994, valoriza as emendas coletivas em suas conclusões, precisamente no Volume III-14:

> Ao se transferir para legislação infra-constitucional o que hoje consta da Carta Magna, referente ao processo de apreciação orçamentária, devem-se permitir unicamente emendas de autoria de Comissão, Bancada e Partido Político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade (BRASIL, 1994).

Em linha com as recomendações da CPMI, a Resolução n. 02/1995-CN aumenta as emendas de comissão de três para cinco e cria as emendas de bancada regional. Por sua vez, extingue as emendas de partido político e define de forma mais precisa as emendas de bancada estadual, firmando sua natureza coletiva, além de definir um limite de dez emendas por colegiado. No texto anterior, de 1993, as emendas de bancada podiam ser propostas por parlamentares que representassem um terço da bancada estadual, com no mínimo cinco subscritores, cada qual podendo encabeçar até três emendas.

Alguns ajustes foram efetuados a partir de 2001. Conforme a justificação do Projeto de Resolução n. 07/2001-CN, proposição que deu origem à Resolução n. 01/2001-CN, a redução das emendas de bancada regional, de cinco para duas, relaciona-se com o aumento das emendas de bancada estadual de 10 emendas para 15 a 20, a depender do tamanho do colegiado.

O quantitativo de emendas de bancada estadual foi modificado pela Resolução n. 03/2003-CN. Nas bancadas com mais de 18 parlamentares a representação do Senado Federal passou a ter o direito de apresentar mais três emendas de caráter estruturante.

O texto da atual Resolução n. 01/2006-CN alterou profundamente o disciplinamento das emendas coletivas. O quantitativo de emendas de comissão

passa a correlacionar-se com a quantidade de subáreas temáticas sob seu escopo, sendo no mínimo quatro e no máximo oito emendas. Nas resoluções anteriores todas as Comissões tinham direito a cinco emendas dentro de sua competência regimental. Ocorre que a descrição das competências regimentais, em muitos casos, ou é bastante ampla ou não guarda correlação com a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal. Em alguns casos, várias Comissões podiam apresentar emendas para determinada área de governo, enquanto outras áreas não eram cobertas regimentalmente por nenhuma outra Comissão. Daí a ideia de se produzir uma correlação entre áreas temáticas e comissões competentes para o emendamento.

As emendas de bancada herdam o mesmo quantitativo do texto anterior, porém acrescidas de mais três emendas de remanejamento, um novo tipo de emenda criado pela Resolução. Vale ressaltar, porém, que a principal mudança não foi quantitativa, mas qualitativa. O texto de 2006 dificultou o partilhamento de emendas coletivas entre os membros da bancada como se fossem extensões das emendas individuais. Para tanto, impôs uma série de restrições, principalmente às emendas que destinam recursos para obras. Nesses casos, surge a necessidade de se identificar precisamente a obra e o município atendido.

3.11.2. Posicionamento dos Entrevistados

Percebeu-se uma clara polarização entre os entrevistados que comentaram este dispositivo, sendo que o principal motivo de divergência diz respeito ao cabimento ou não de regras rígidas para as emendas coletivas, assim como a efetividade dessas mesmas regras.

Alguns entrevistados esclareceram as razões históricas para que a Resolução n. 01/2006-CN aumentasse o rigor na apresentação desse tipo de emenda. Para um

deles, durante a vigência da Resolução anterior as emendas coletivas estavam sendo facilmente partilhadas. Em bancadas menores o número de emendas supera o de parlamentares. Conforme diversos entrevistados afirmaram, na prática cada membro da bancada detinha uma emenda coletiva, e ao final as emendas restantes poderiam inclusive ser decididas pelo governador. Esse detalhe quantitativo criou um desequilíbrio em detrimento das bancadas maiores, cujos senadores precisavam disputar as emendas “rachadinhas” com deputados. O resultado político desse desequilíbrio foi a edição da Resolução n. 03/2003-CN, cujo texto criou a chamada “emenda prêmio”, uma para cada senador, nas bancadas com mais de 18 congressistas.

Sem embargo, mesmo as bancadas maiores, conforme assinalou certo consultor de orçamento entrevistado, passaram a partilhar as emendas genéricas. Essas bancadas perceberam que poderiam se dividir em subgrupos, criando o que ele denominou de emendas “subcoletivas”.

Certo interlocutor constatou que pelo menos metade das emendas coletivas, anteriormente à vigência da atual Resolução, eram consideradas “rachadinhas”. Surgiu então a percepção de que o PLOA estava sendo modificado apenas por emendas de caráter local. Era preciso conferir ao orçamento um caráter mais estruturante, mais estratégico. Outro colaborador afirmou que anteriormente às regras da atual Resolução a pressão sobre o relator-geral era muito grande, em especial no que dizia respeito à colocação de mais e mais recursos para as emendas de bancada. Tudo isso ocasionava o fenômeno das múltiplas reestimativas de receita, além de tornar o próprio processo custoso.

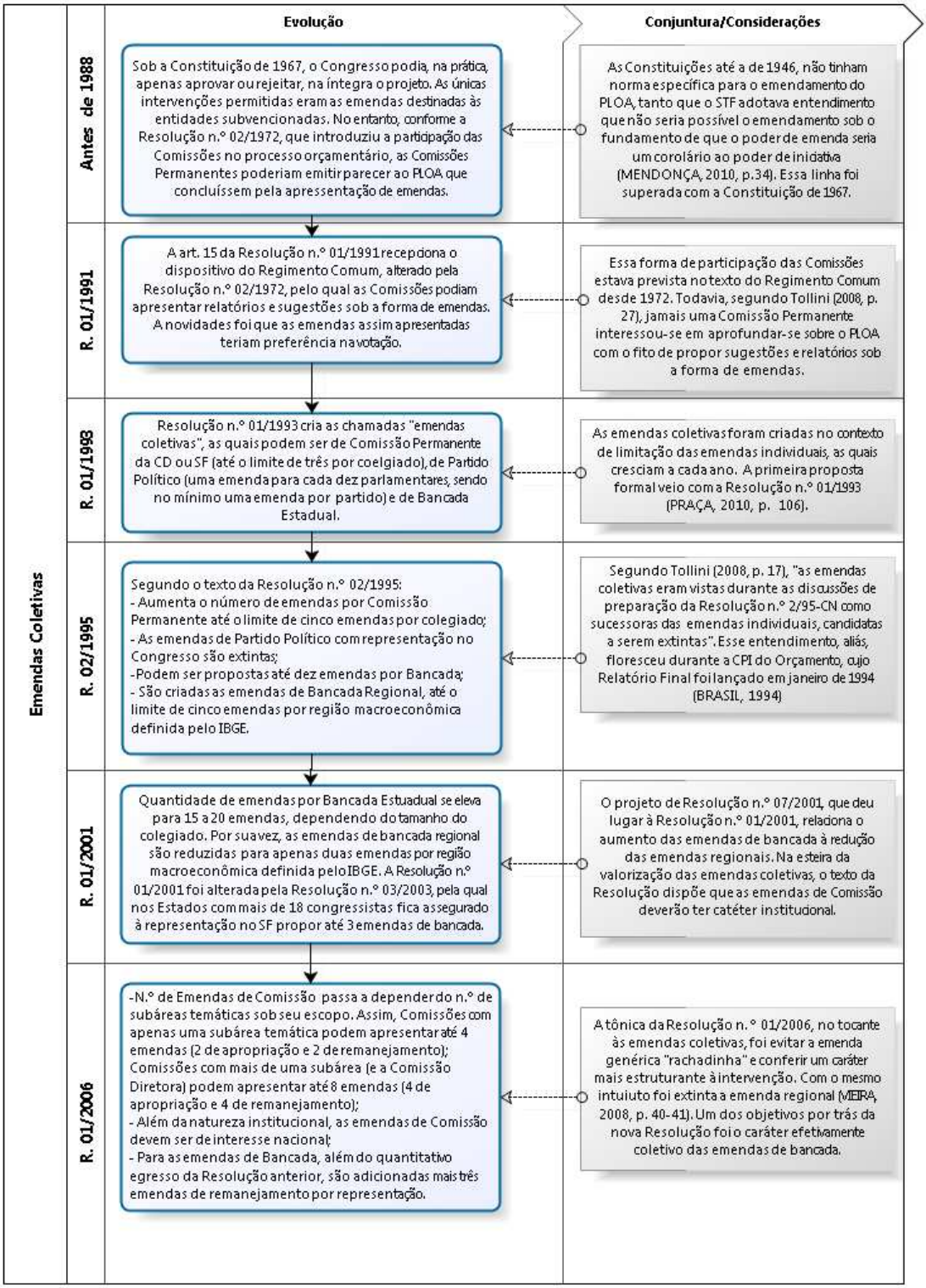


Figura 11 – Emendas coletivas - Evolução

Um dos fatores levantados para a imposição de regras mais rígidas para o Parlamento foi o que certo colaborador rotulou de “efeito vitrine”. O Poder Legislativo mostra-se mais frágil e transparente perante os demais Poderes, o que faz com que as normas regimentais tratem a questão das emendas de forma preventiva. O Congresso é bastante responsivo à opinião pública, e por causa disso há

parlamentares que já defenderam inclusive a extinção das emendas. No entanto, tal medida seria um tanto radical e frustraria a reconquista do poder de emendar vigente desde 1988.

O primeiro grupo de entrevistados, nitidamente contrário à imposição de regras rígidas pela Resolução n. 01/2006-CN, critica principalmente a efetividade dessas regras. Na visão de um consultor, não houve melhoria na prevenção das emendas partilháveis, mas a mera percepção das bancadas de que não surte efeito solicitar aos relatores emendas com valores fora da realidade. Outro interlocutor opinou que a atual Resolução criou barreiras intransponíveis que foram parcialmente quebradas pelo CAE. Conforme seu ponto de vista, não poderia um parecer do CAE alterar uma norma regimental. Esse mesmo entrevistado não vê sentido em evitar a emenda genérica apenas para obras e não fazê-lo para a aquisição de equipamentos.

Outro problema levantado refere-se à impossibilidade de apresentar emenda coletiva para municípios em caso de atividade. Para o entrevistado que assim opinou, temos uma definição de atividade muito ruim na legislação orçamentária. Na prática há projetos e investimentos sendo executados dentro de atividades. Exemplo disso são as atividades que envolvem projetos de apoio a pequenos agricultores. Municípios que dependeriam assim do recurso federal não estão podendo recebê-lo.

Quanto à necessidade de se especificar o município nas emendas coletivas se houver obra, certo entrevistado teceu críticas exemplificando o Programa Minha Casa Minha Vida. Em seu ponto de vista, faria muito mais sentido a bancada aplicar o recurso no estado. No âmbito estadual, seriam então identificados os municípios que seriam atendidos com base em estudos técnicos, tais como estatísticas de déficit habitacional.

Em outro polo encontram-se os que defendem a utilização de regras rigorosas, tais como são encontradas na atual Resolução. Para esse grupo, a chamada emenda “rachadinha”, caso seja liberada para a livre utilização pelo parlamentar, acarreta o benefício de uns em detrimento de outros. Isso gera desequilíbrio dentro do Parlamento, envolvendo parlamentares da oposição e da situação, e fora do Parlamento, envolvendo candidatos com mandato e sem mandato.

Quanto às interpretações feitas pelo CAE, houve de fato uma relativização, mas no sentido de melhorar a norma, aplicá-la às situações complexas que aparecem no dia a dia. Dentre os exemplos de interpretação flexibilizadora, citam-se o caso das obras adjacentes, da região endêmica, das regiões metropolitanas. No caso específico das obras adjacentes, certo entrevistado exemplifica a modernização de um porto. Pela interpretação literal, deveriam ser colocadas várias emendas, uma para o armazém, outra para o acesso do porto, outra para o pátio, etc. No entanto, o CAE interpretou a norma para esse caso considerando todas essas obras como pertencentes a um mesmo empreendimento que, no todo, agrega valor. Por essa razão, é possível apresentar uma emenda para a modernização do porto, ainda que na execução essa emenda redunde em diversos empenhos, um para cada empreitada adjacente. Mas no que se refere às regras interpretativas do CAE, certo entrevistado afirmou que esse colegiado não tem mais inovado. As normas regimentais foram elastecidas apenas nos primeiros anos sob a vigência do novo texto.

Certo consultor de orçamento entrevistado levantou uma interessante argumentação contrária à emenda genérica. Em sua opinião, esse tipo de emenda deturpa o processo orçamentário. A sociedade não consegue identificar onde o

recurso está sendo aplicado. Tecnicamente, a emenda genérica acontece ao arrepio do princípio orçamentário da especificação.

A emenda “rachadinha” trabalha contra a ação estruturante das emendas coletivas, pois as divide por autor. As emendas de Comissão deveriam ser de âmbito nacional; as de bancada, estruturantes. Sendo assim, a imposição de regras na atual Resolução foi indutora de emendas coletivas de caráter mais estratégico.

Determinado entrevistado garantiu que não houve emenda genérica aprovada fora das normas ou fora da interpretação do CAE, mas admitiu que o instituto da contestação, espécie de questão de ordem das regras da Resolução n. 01/2006-CN, foi utilizado, principalmente no início, em alguns casos para “ressuscitar” emendas inadmitidas pelo Comitê.

3.12. Emendas Individuais

3.12.1. Evolução

O emendamento mais efetivo ao PLOA faz sentido a partir de 1988. Antes disso, durante a vigência da Constituição de 1967, o Congresso apenas podia aceitar ou rejeitar integralmente a proposta. Esta última hipótese jamais ocorreu em face do regime de força. O governo enviava dotações globais que, uma vez detalhadas, destinavam recursos às entidades subvencionadas escolhidas pelos parlamentares. Para Greggianin et al. (2011, p. 126), esse mecanismo conferia um falso caráter democrático à peça orçamentária.

Com a retomada das prerrogativas congressuais em matéria orçamentária, despertou-se a atenção parlamentar para a figura da emenda individual. Nos primeiros anos pós-1988, conforme anota Sanches (1993, p. 14), houve um

interesse exacerbado por emendar o projeto, o que resultou em mais de 70 mil emendas em 1991.

Vale ressaltar que até a criação das emendas coletivas pela Resolução n. 01/1993-CN existiam apenas as emendas individuais. Essa mesma Resolução limitou a quantidade de emendas individuais em cinquenta, embora o parecer preliminar de 1993 tenha fixado um número menor, correspondente a 25 emendas por congressista (TOLLINI, 2008, p. 16). A exemplo do texto da Resolução n. 01/1991-CN, aqueloutra norma não impôs limitação qualitativa às emendas.

Sob a influência da CPMI dos Anões, o PRN n. 04/1995-CN, proposição que originou a Resolução n. 02/1995-CN, estabeleceu uma limitação de apenas dez emendas por parlamentar, quantitativo que aumentou para vinte no texto regimental definitivo. Em seguida, a partir de 1997, o parecer preliminar passou a exigir também uma cota financeira para as emendas individuais calculada por mandato. Desde então, o valor dessa cota tem crescido ano após ano (TOLLINI, 2008, p. 17; PRAÇA, 2010, p. 60) e foi incorporado ao texto regimental de 2001.

A Resolução n. 01/2006-CN aumenta para 25 o número de emendas por congressista, porém fixa uma série de regras qualitativas objetivando dar maior transparência e menor discricionariedade para esse tipo de emenda. Quando destinam recursos às entidades privadas, as emendas precisam identificar a entidade beneficiada com endereço e nome dos sócios e gestores, bem como definir metas a serem alcançadas com a utilização desse recurso. O parecer preliminar, por sua vez, delimita o escopo daquilo que pode ser passível de emenda (TANNO et al., 2007, p. 12).

Conforme Barros (2007, p. 55), a definição de critérios qualitativos para as emendas destinadas a entidades privadas objetiva prevenir que o recurso transferido seja utilizado visando a favorecer o parlamentar autor da emenda.

3.12.2. Posicionamento dos Entrevistados

Como é possível observar na Figura 12, os primeiros anos pós-1988 foram marcados por um forte interesse em apresentar emendas, chegando-se ao caso extremo de mais de 70 mil emendas em 1991. Naquela época, a mera apresentação de emendas gerava dividendos políticos ao parlamentar. Hoje, porém, na visão de certo entrevistado, a municipalidade está mais exigente e não quer somente a emenda, mas também sua execução e seu pagamento. Assim, a percepção do favor político dá-se em prol do parlamentar que tem força para realmente executar a emenda.

Um interlocutor relembrou que a CPMI do Orçamento orbitou em torno das emendas individuais. A imprensa na época fez muita pressão, inclusive para acabar com esse tipo de emenda. Consultores envolvidos no projeto de resolução que resultou na Resolução n. 02/1995-CN levaram ao relator o propósito de eliminar as emendas individuais. O relator concordou com a ideia, mas observou que não teria condições políticas de aprová-la.

Conforme informado nas entrevistas, após a Resolução n. 02/1995-CN houve certo relaxamento. De lá para cá, tanto o quantitativo de emendas por parlamentar como a cota financeira sofreram acréscimos ano a ano com tendência de elevação. Nesse particular, a LDO, a partir do final dos anos 1990, passou a estabelecer o valor de 1% da RCL a ser destinado às emendas individuais. Ficou subentendido que o valor da cota financeira seria reajustado de acordo com a RCL, mas pouco a pouco essa concepção inicial se perdeu, chegando a cerca de 1,6% da RCL no

orçamento para 2012, quase a totalidade da reserva de contingência[12]. Por sua vez, conforme afirmou certo interlocutor, o aumento da cota financeira para as emendas individuais interessa ao Executivo por reduzir o risco de cortar programações do PLOA e por garantir o poder de barganha política para o governo. Há propostas no sentido de forçar a manutenção da cota financeira em 1% da RCL.

Percebeu-se nas entrevistas uma polarização quanto à legitimidade da emenda individual. Para um dos interlocutores contrários à apresentação das emendas, o argumento segundo o qual o parlamentar conhece mais suas bases e por isso pode apresentar emendas individuais é falacioso. O consultor utilizou o exemplo do parlamentar de Minas Gerais, com seus mais de setecentos municípios. O parlamentar mineiro representa bem apenas os municípios de sua região, mas não consegue abarcar todo o estado. E arremata alegando que apenas no Brasil se privilegiam as emendas individuais. Na visão desse colaborador, a burocracia do Poder Executivo possui instrumentos para conhecer a realidade municipal, ainda que por intermédio dos políticos e das autoridades locais.

Outro entrevistado considera um contrassenso o parlamentar apresentar miudezas para seu município de origem. Para ele, esse tipo de atuação não é estratégico e beneficia apenas os municípios de sua base política, transformando-o em um vereador de luxo. O parlamentar, na visão desse polo de entrevistados contrários às emendas individuais, não enxerga as necessidades, apenas seu ganho político. Ademais, o parlamentar que coloca suas emendas se sente dono delas durante o ano de execução orçamentária e realiza visitas aos gabinetes com o fito de escolher os municípios que receberão os empenhos. Tal fenômeno explica por

[12] Do total de 2% da RCL que compõe a reserva de contingência, o Poder Executivo envia no PLOA a metade desse valor (1%), destinada ao financiamento das emendas parlamentares.

que as emendas individuais executam mais que as coletivas: elas possuem o “carimbo” do autor.

Um dos argumentos utilizados pelo grupo contrário às emendas individuais foi a existência da cota financeira e a aprovação “automática” das emendas individuais. Essa prática desestimula o debate de mérito e retira do parlamentar o ônus político de remanejar recursos. Nesse particular, a Constituição de 1988 não previu a emenda de apropriação, apenas a de remanejamento.

De opinião contrária, determinado entrevistado trouxe um interessante ponto de vista. Para ele, o Poder Executivo possui, sim, uma diretriz política que se esconde por detrás de escolhas feitas com base em critérios técnicos. Baseado nesse tecnicismo, o Executivo evita o ônus político de dizer quem ganha e quem perde recursos. Com base nisso, o entrevistado analisa que a grande vantagem da emenda é tornar mais transparente esse processo de escolhas. A ausência da emenda individual agravaria a submissão do Poder Legislativo e reduziria sobremaneira a transparência. Esse mecanismo de emendas individuais ocorreu devido à imensa concentração de recursos nas mãos da União a partir de 1988, tornando os municípios dependentes de recursos de transferências federais, entre elas as voluntárias. Portanto, as emendas individuais foram criadas para o detalhamento da programação em nível local, cabendo ao Poder Executivo capitanear projetos de cunho mais estruturante.

Ainda no que diz respeito às transferências para entidades privadas, caso o parlamentar indique uma ONG para receber recursos, tal emenda não consegue garantir o benefício para aquela entidade, até porque o Executivo terá de abrir chamamento público. A alternativa encontrada pelo parlamentar foi aplicar a emenda para a prefeitura para que esta faça a transferência para a ONG beneficiária.

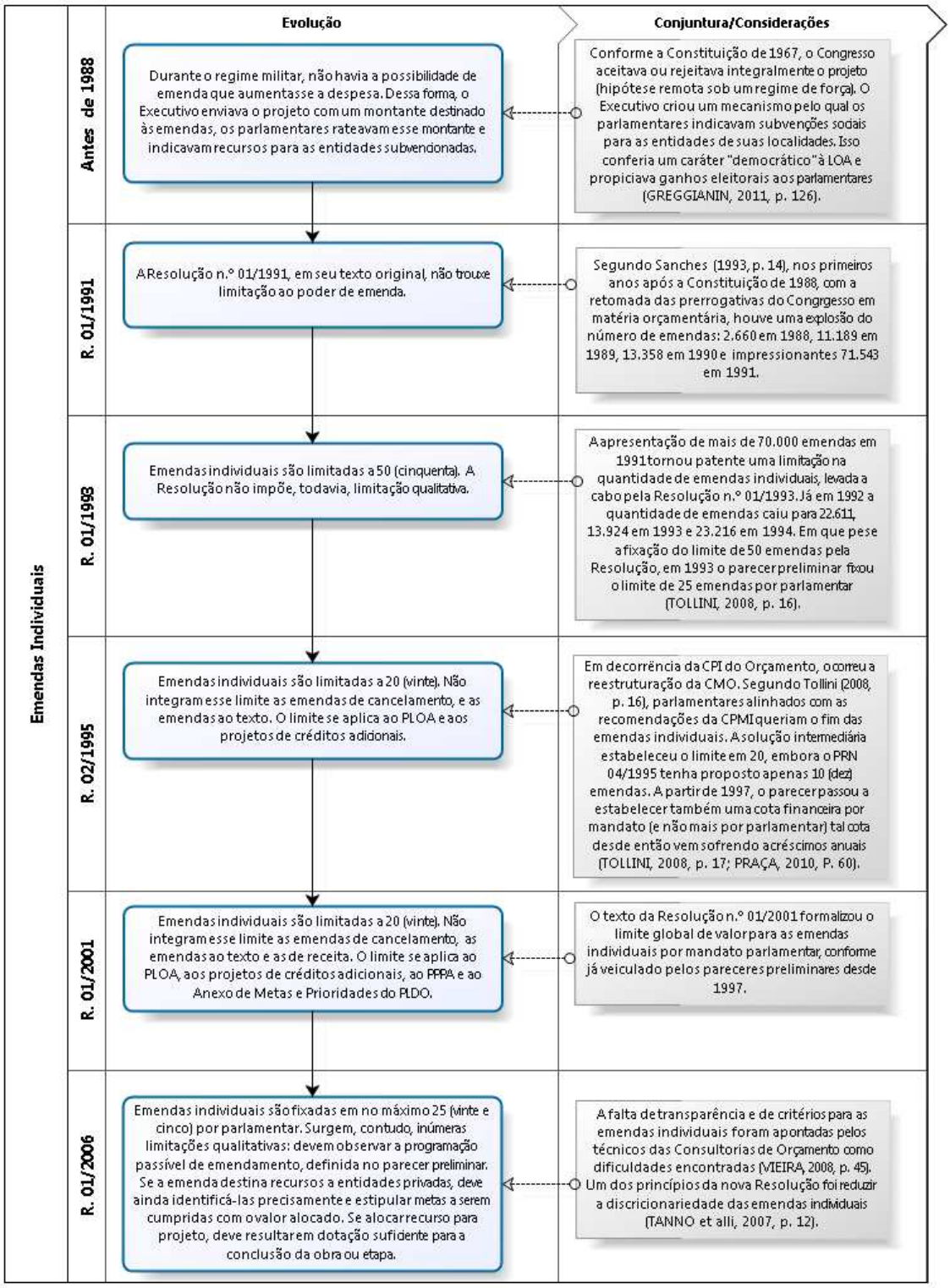


Figura 12 – Emendas individuais - Evolução

A legislação orçamentária proíbe a transferência de capital para entidade privada tendo em vista que esta irá utilizar o bem comprado com dinheiro público para auferir lucro. Certo entrevistado, ao referir-se sobre esse assunto, assinalou que, a despeito da referida proibição, tem-se notícia de convênio com o Bird, no

âmbito do Reforsus[13], cujos termos previam pelo menos 30% dos investimentos públicos direcionados a entidades privadas. Para o entrevistado que mencionou esse ponto, os organismos internacionais, tais como o Bird, utilizaram-se do financiamento orçamentário para fomentar política de privatização nos países. Em razão do convênio, a legislação acabou sendo relativizada.

Por fim, certo interlocutor explicou que a emenda individual também pode ser partilhada como se fosse uma emenda “rachadinha”, basta que o parlamentar indique que irá transferir para municípios de seu estado e que, durante a execução orçamentária, solicite ao Ministério a emissão de diversos empenhos, um para cada município de sua base política. Essa prática evita o ônus político de indicar nominalmente um determinado município e aumenta a probabilidade de execução, pois os empenhos serão emitidos para as localidades com mais condições de receber os recursos.

3.13. Emendas de Relator

3.13.1. Evolução

O estudo da disciplina das emendas de relator tem grande importância na análise do processo orçamentário no Congresso Nacional. Do ponto de vista estratégico e político, o relator-geral é o principal ator responsável pelo controle das alterações da peça orçamentária no Legislativo. A importância de seu papel decorre não especialmente do fato de ter a iniciativa da definição de limites e parâmetros estruturais do orçamento no âmbito do Parecer Preliminar, mas também pelo grau de liberdade que dispõe no sentido de poder aumentar recursos em determinadas

[13] Projeto de financiamento externo lançado em 1995 pelo Ministério da Saúde objetivando a reforma do setor de saúde.

programações, o que é feito por meio das emendas de relator. Assim, a prerrogativa de o relator apresentar emendas de sua própria autoria lhe atribui um grande poder de liderança na solução de conflitos distributivos, representando um instrumento de poder.

Antes de 1988 não encontramos menção regimental permanente sobre a faculdade ou a limitação de o relator poder apresentar emendas. A possibilidade de o relator apresentar emenda era encontrada apenas nas normas editadas todos os anos e que regulavam o processo orçamentário. Sob a forma de atos da CMO, tais normas eram uma espécie de ancestral do Parecer Preliminar. Nesse sentido, em 1971 a CMO expediu ato regulando a tramitação do orçamento para 1972. Segundo o texto, facultava-se ao relator-geral apresentar substitutivo consolidando as indicações de seus pares para as entidades subvencionadas.

Após a Carta de 1988, a emenda de relator passou a ser a principal ferramenta de controle do relator-geral sobre o que seria aprovado. Por meio desse tipo de emenda, o ex-deputado João Alves, um dos pivôs da CPMI do Orçamento, inseria projetos sem passar pelo escrutínio da CMO, pois não eram publicadas antes da votação (PRAÇA, 2010, p. 130). A Resolução n. 01/1991-CN, vigente à época, concedia ampla liberdade ao relator, inclusive para a inclusão de programação nova.

A Resolução n. 02/1995-CN, inspirada nas recomendações da CPMI do Orçamento, moralizou o tratamento dado às emendas de relator. A partir de então, as iniciativas de responsabilidade do relator teriam de ser formalizadas mediante publicação prévia, conteriam justificativa e não poderiam incluir programação nova no PLOA. Nas palavras de Praça (2010, p. 131), a partir de 1995 as emendas de relator deixaram de ser utilizadas em proveito próprio e transformaram-se em instrumentos para calibrar demandas de bancadas e parlamentares. Sanches (1998,

p. 5) menciona que os pareceres preliminares de 1996 e 1997 instituíram as indicações de bancada para emendas de relator, o que na prática significava um aumento irregular do quantitativo de emendas de bancada.

Percebe-se uma tendência de restrição das hipóteses de emenda de relator no texto da Resolução n. 01/2001-CN. Pela nova regra, além dos dispositivos herdados da Resolução anterior, o relator-geral só poderia emendar nos casos de erros e omissões ou ainda nas situações onde atuasse como um organizador de várias emendas apresentadas.

A atual Resolução n. 01/2006-CN recepciona o disciplinamento anterior e permite ainda a apresentação de emenda de relator para atender às disposições do Parecer Preliminar bem como para recompor dotação cancelada até o limite originalmente encontrado no PLOA. O aspecto mais polêmico é o que trata da possibilidade de o Parecer Preliminar especificar situações permissivas para o relator-geral apresentar emendas (inc. III, art. 144).

Ainda que o Parecer Preliminar esteja sujeito ao controle da CMO, o fato é que sua proposta é apresentada pelo próprio relator-geral, o que dá margem à inclusão de autorizações abertas que podem representar um elevado grau de discricionariedade atribuído ao relator. Já houve, inclusive, um episódio no qual o Parecer Preliminar ao Projeto de Lei n. 59/2010-CN (PLOA para 2011) autorizou o relator-geral a incluir, no âmbito da CMO, quaisquer projetos de investimentos relacionados à Copa do Mundo de 2014, o que lhe deu ampla liberdade de atendimento a pleitos específicos. No Plenário do Congresso Nacional houve uma reação política dos líderes contra a abertura dada no Parecer Preliminar, tendo as referidas emendas de relator de ser retiradas do texto do relatório.

Diferente é a natureza de outras autorizações dadas no Parecer Preliminar – tais como a inclusão de recursos para a Lei Kandir e o aumento das despesas vinculadas ao salário mínimo – e que são aceitas naturalmente na medida em que não são normalmente consideradas inadequadas ao papel da relatoria. Nesse particular, a alteração da grade de parâmetros da receita, em especial do PIB e da inflação, repercutirá no valor do salário mínimo e terá de ser corrigida no PLOA via emenda de relator.

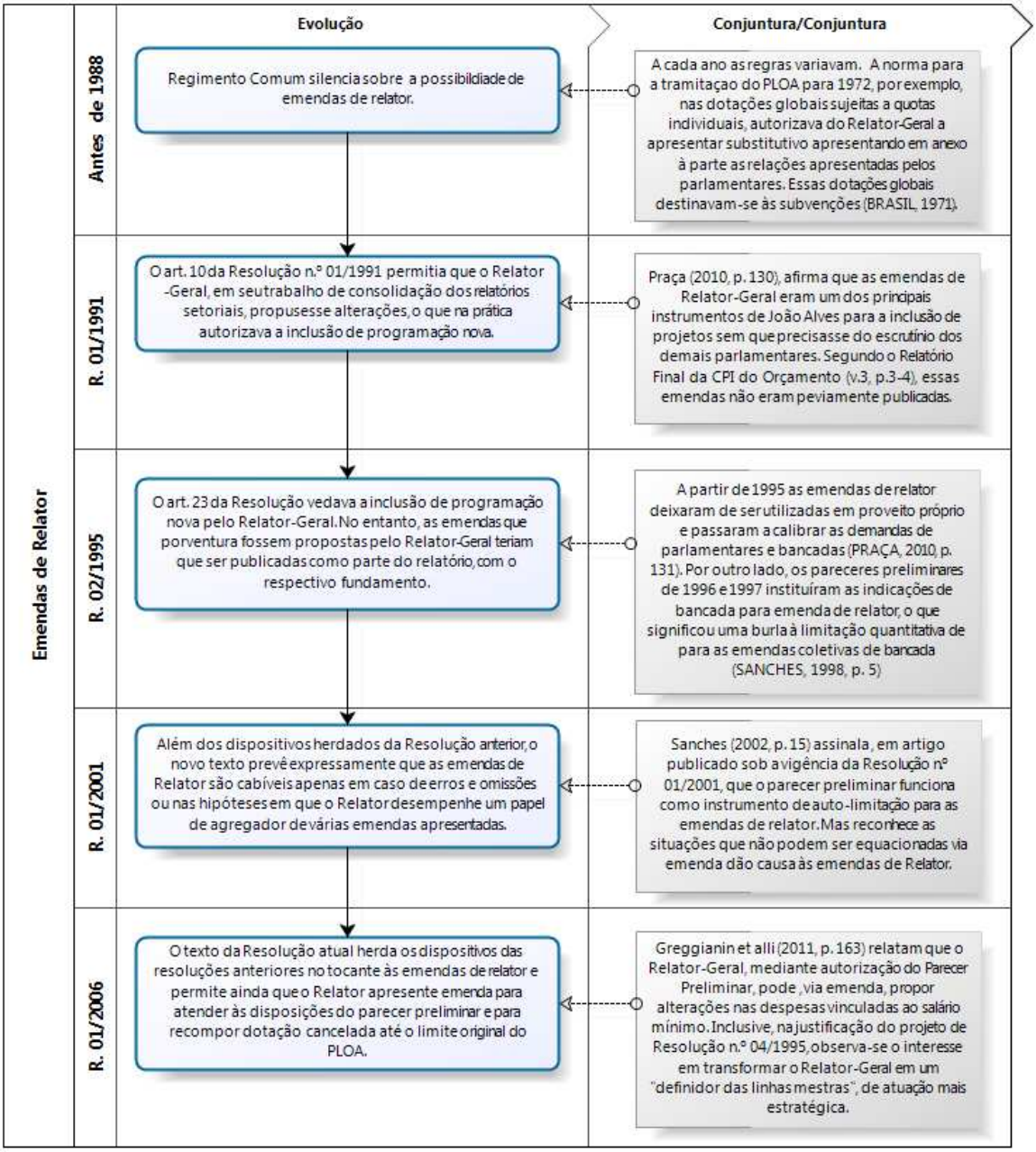


Figura 13 – Emenda de relator - Evolução

3.13.2. Posicionamento dos Entrevistados

De maneira quase unânime, o rol de entrevistados considerou que o relator-geral viu seu poder aumentado em face das possibilidades que a atual Resolução n. 01/2006-CN lhe faculta. Certo interlocutor afirmou que o relator-geral tem ficado com quase a metade dos recursos, e por causa disso pouco sobra para a fase setorial. O referido colaborador entende que o dispositivo de erros e omissões e as exceções definidas no Parecer Preliminar deixam muita margem de liberdade para o relator. Embora o Parecer Preliminar seja votado na CMO, não há interesse e tampouco massa crítica na Comissão para questionar essa margem, até porque o foco de interesse dos parlamentares são suas emendas.

Certo consultor, em entrevista concedida, lamentou que o relator-geral aumente seu poder ano a ano em detrimento do relator setorial. Segundo ele, essa distorção estimula a reestimativa da receita, pois esta pode funcionar como fonte de recursos para seus atendimentos.

De acordo com o ponto de vista de outro entrevistado, houve um equívoco na atual Resolução quando, por pressões do Executivo, o Parecer Preliminar concede um rol de possibilidades de emendas ao relator-geral, figura que deveria ser um mero sistematizador, atuando sobre emendas alheias e não criando suas próprias emendas. Uma solução seria a delimitação das matérias que poderiam ser objeto de emendas de relator.

3.14. Parecer Preliminar

3.14.1. Evolução

É recente o instituto em epígrafe, tendo sido criado formalmente apenas pela Resolução n. 01/1991-CN. Antes disso, as regras de tramitação eram definidas

anualmente em atos da Comissão que muito se assemelhavam ao Parecer Preliminar. A Resolução n. 22/1955-CD, a título de exemplo, fixou parâmetros e restrições para o emendamento do PLOA.

A partir do novo texto regimental de 1991, o Parecer Preliminar surgiu como um documento da lavra do relator-geral, definindo regras a serem observadas pelos relatores parciais no acolhimento das emendas e nos cancelamentos por eles propostos (SANCHES, 1995, p. 12). Cabia ao relator-geral decidir sozinho sobre as indicações propostas pelos parlamentares membros da CMO tendentes a modificar o parecer.

A grande inflexão ocorreu a partir da Resolução n. 02/1995-CN. O Parecer Preliminar foi um dos focos de atenção do novo texto, que o consagrou como a principal ferramenta de organização da votação na CMO (GREGGIANIN et al., 2011, p. 145-146). O ano de 1995 caracterizou-se, desde então, por apresentar um Parecer Preliminar mais detalhado, passando a figura do relator-geral, nas palavras de Praça (2010, p. 129), a ser mais *accountable* ao Poder Executivo.

Outro aspecto observado, desta feita por Limongi e Figueiredo (2001, p. 9), refere-se à publicidade que o Parecer Preliminar passou a veicular acerca do trabalho do relator-geral. Tal fato revela uma perda de poder do relator a partir de 1995.

A Resolução n. 01/2001-CN ganha uma seção específica para o Parecer Preliminar, herda as disposições do texto anterior e incorpora na parte geral análises de finanças públicas alinhadas com os preceitos da LRF, tais como o exame da conjuntura macroeconômica, do endividamento e das metas fiscais e o cálculo dos resultados primário e nominal implícitos no PLOA. Outra novidade foi a inserção no

texto regimental de previsão da cota financeira para as emendas individuais, a ser definida no Parecer Preliminar.

Confirmando a tese de Praça (2010, p. 129) acerca do relator-geral mais *accountable* ao Executivo, Greggianin et al. (2011, p. 161-162) destacam que a partir do governo Lula os pareceres preliminares passaram a proteger investimentos estratégicos, como PPI e PAC.

A atual Resolução n. 01/2006-CN confirma o aumento da densidade normativa do Parecer Preliminar. Além de recepcionar as disposições anteriores, o novo texto incorpora novidades ao parecer, como a identificação da reserva de recursos, bem como sua aplicação, de acordo com percentuais definidos regimentalmente. Enfim, o Parecer Preliminar consolida-se e ganha um papel estratégico (GREGGIANIN et al., 2011, p. 164).

3.14.2. Posicionamento dos Entrevistados

A maior parte dos entrevistados destacou que o Parecer Preliminar, da forma como está disciplinado, concedeu grande flexibilidade ao relator-geral, tendo em vista o que estabelece o art. 56 da atual Resolução n. 01/2006-CN. Pelo caput desse artigo a reserva de recursos é um valor líquido calculado após alguns descontos genéricos. Trata-se, como alguns interlocutores opinaram, de uma “brecha” no texto regimental.

Ainda assim, o Parecer Preliminar precisa ser votado no âmbito da CMO. Os demais membros devem aquiescer de forma democrática e consentida. Segundo um entrevistado, a própria Comissão tem chegado à conclusão de que é mais eficiente conceder mais recursos ao relator-geral, mas, conforme sua análise, a maioria dos

parlamentares ainda não percebeu que o Parecer Preliminar é o grande momento do processo orçamentário, sendo mais importante que a etapa setorial.

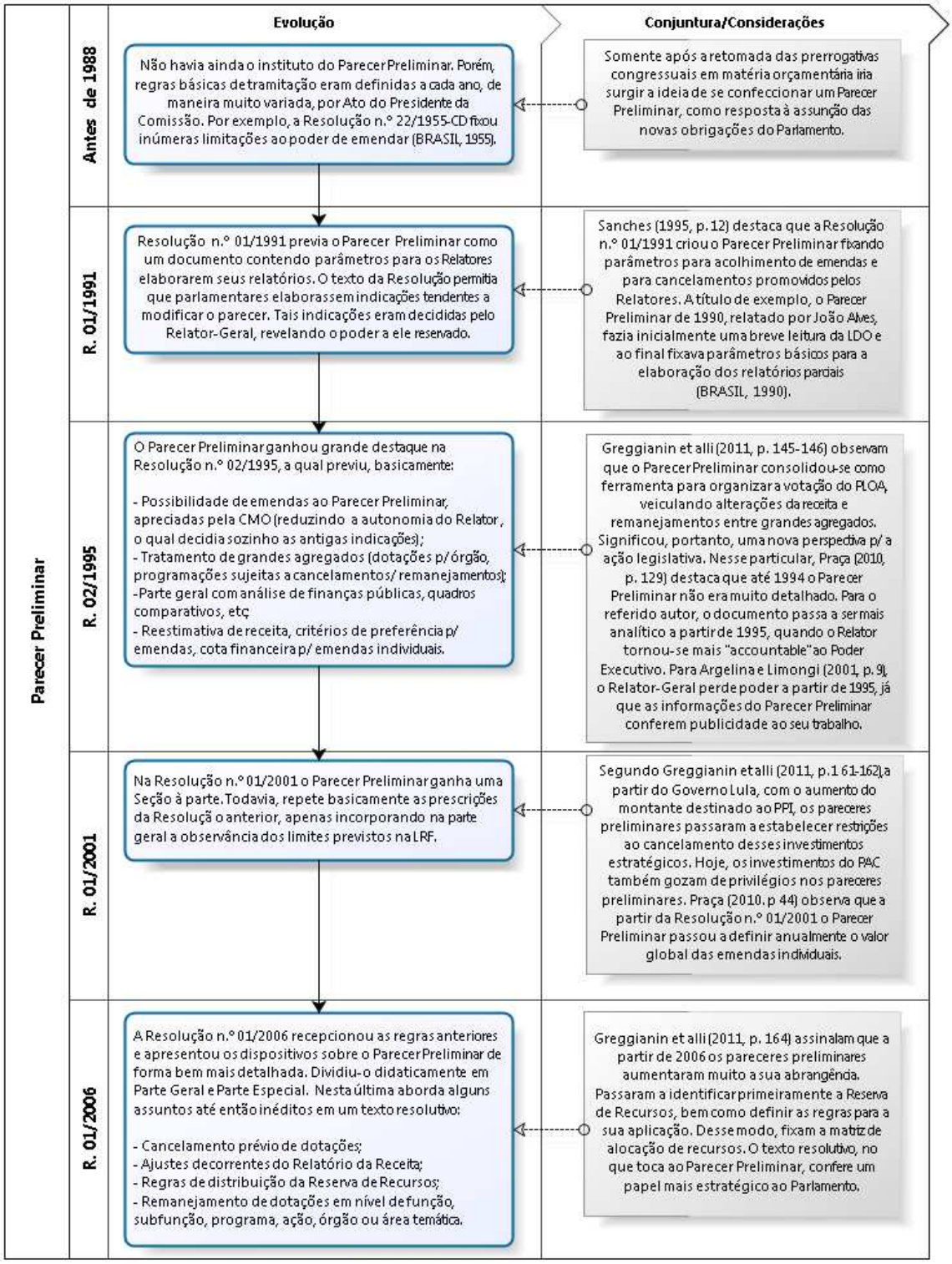


Figura 14 – Parecer preliminar - Evolução

Outro entrevistado opinou que a distribuição de recursos deveria ser mais equânime a fim de resgatar o papel dos relatores setoriais. Da forma como ocorre hoje, o relator-geral tem ficado com quase a metade da reserva de recursos. Contraditoriamente, outro consultor entrevistado discordou dessa assertiva. Para ele, boa parte dos recursos destinados ao relator-geral não trazem para ele qualquer retorno político. As “outras despesas” definidas no art. 56 da Resolução, ainda que contenham uma semântica genérica, não estão sendo utilizadas para atendimento de emendas.

3.15. Disciplina dos Destaques

3.15.1. Evolução

Diz-se que o primeiro ato da Revolução de 1964 foi um ato orçamentário. O Ato Institucional n. 01/1964 trouxe para o Poder Executivo a responsabilidade em matéria orçamentária. Ante a coadjuvância do Congresso, a atividade de votação perde importância, e com ela o próprio interesse em apresentar destaques.

Passado esse período, a retomada das prerrogativas congressuais movimentou sobremaneira a CMO nos primeiros anos após 1988. Sanches (1995, p. 13) destaca esse fato quando analisa que sob a égide da Resolução n. 01/1991-CN a grande flexibilidade de se apresentarem destaques atrasava os trabalhos, pois cada um dos múltiplos relatórios parciais era passível de recebê-los.

A Resolução n. 01/2001-CN representou o primeiro grande avanço em matéria de destaques. Ao redirecionar o ônus da identificação de recursos para o autor, tornou mais difícil a utilização dessa ferramenta. Para Greggianin et al.

(2011, p. 163), a nova disciplina ajudou a conter o volume crescente de destaques.

A tendência de dificultar a apresentação de destaques, considerado um fator de atraso nas votações, prosseguiu na atual Resolução n. 01/2006-CN, cujo texto introduziu alguns dispositivos de produtividade, entre eles a limitação de até três destaques por autor quando o objetivo for recompor dotação cancelada e a impossibilidade de apresentar destaque para recompor dotação vítima de corte linear do relator.

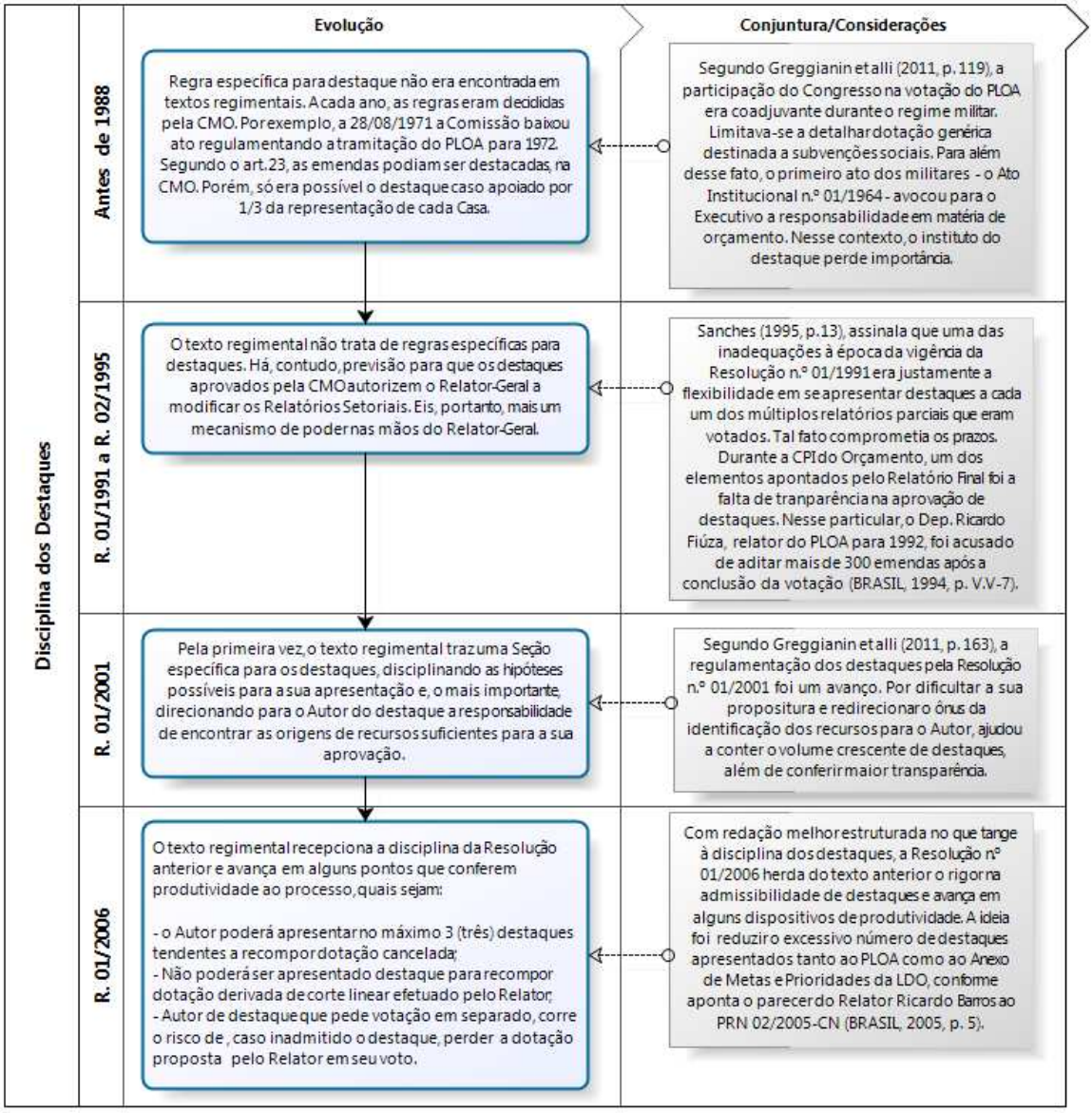


Figura 15 – Disciplina dos destaques - Evolução

3.15.2. Posicionamento dos Entrevistados

Certo entrevistado esclareceu que há casos em que relatores afirmam não poder atender aos destaques, pois o recurso indicado como fonte já se esvaiu. Os relatores descobriram que se utilizarem todos os recursos na fase das emendas não haverá conflito por não haver mais como aprovar destaques. Um exemplo concreto dessa hipótese é o destaque que utiliza como recurso compensatório um cancelamento de outra área cujo relatório já foi aprovado. Por causa dessas questões, os destaques, segundo sua análise, são manobras meramente políticas e que servem para que o parlamentar sinalize que defendeu este ou aquele recurso.

Certo consultor analisou que o número de destaques tem reduzido justamente porque estão sendo inócuos em face do esvaziamento de recursos. Segundo o mesmo consultor, essa foi a razão para a Resolução n. 01/2006-CN incentivar que o autor ofereça recursos compensatórios com base em suas próprias emendas.

Para outro interlocutor, a atual Resolução representou um avanço em relação aos destaques. A nova disciplina recuperou o intuito original do destaque, o qual estava sendo desvirtuado, pois ganhava características próprias das emendas.

3.16. Créditos Extraordinários

3.16.1. Evolução

Até 1988 não existia a hipótese de o crédito extraordinário tramitar no Poder Legislativo. O rito se dava por decreto do Executivo, o qual dava mera ciência do fato ao Parlamento. Essa legislação é antiga, dado que o primeiro

diploma que aborda as regras do crédito extraordinário foi editado ainda no Império, pela Lei n. 589/1850 (SANCHES, 1995, p. 14).

A Resolução n. 01/1991-CN não versou sobre o dispositivo. Desse modo, na prática o poder de emendar uma medida provisória de crédito extraordinário era ilimitado. A primeira restrição surge de forma modesta apenas pela Resolução n. 02/1995-CN, cujo texto limitou a vinte as emendas individuais aos projetos de lei sobre créditos adicionais, entre eles a MP sobre crédito extraordinário. Esse molde mantém-se no texto da Resolução n. 01/2001-CN, porém com a inclusão da previsão de emissão de parecer pela CMO sobre a MP de crédito extraordinário.

Apenas em 2006, com a edição da atual Resolução, notou-se um maior rigor contra o emendamento da MP de crédito extraordinário. Somente se toleram emendas de texto ou que suprimam a dotação. Nesse particular, a Nota Técnica Conjunta n. 03/2012 defende a inadmissão de emendas de remanejamento que ofereçam como recurso compensatório uma dotação criada pela medida provisória. Compreende-se tal entendimento, uma vez que o recurso compensatório pode ser exaurido antes mesmo do início da tramitação do crédito extraordinário.

3.16.2. Posicionamento dos Entrevistados

O dispositivo-tema em tela envolve diferentes posições entre os entrevistados. Há os que defendem o retorno ao procedimento anterior a 1988, quando o crédito extraordinário era aberto por Decreto, sob o argumento de esse tipo de ação ser própria do Poder Executivo, não cabendo ao Congresso interferir.

Em outra ponta encontram-se aqueles que repudiam o retorno ao modelo anterior. Para eles, haveria grande risco de o Executivo abrir créditos que nada têm de extraordinários, com o agravante de o Parlamento não poder interferir. Nesse sentido, a MP, resquício parlamentarista criado na Constituinte, acabou concedendo ao Parlamento o poder de rejeitá-la, na hipótese de inobservância dos pressupostos constitucionais.

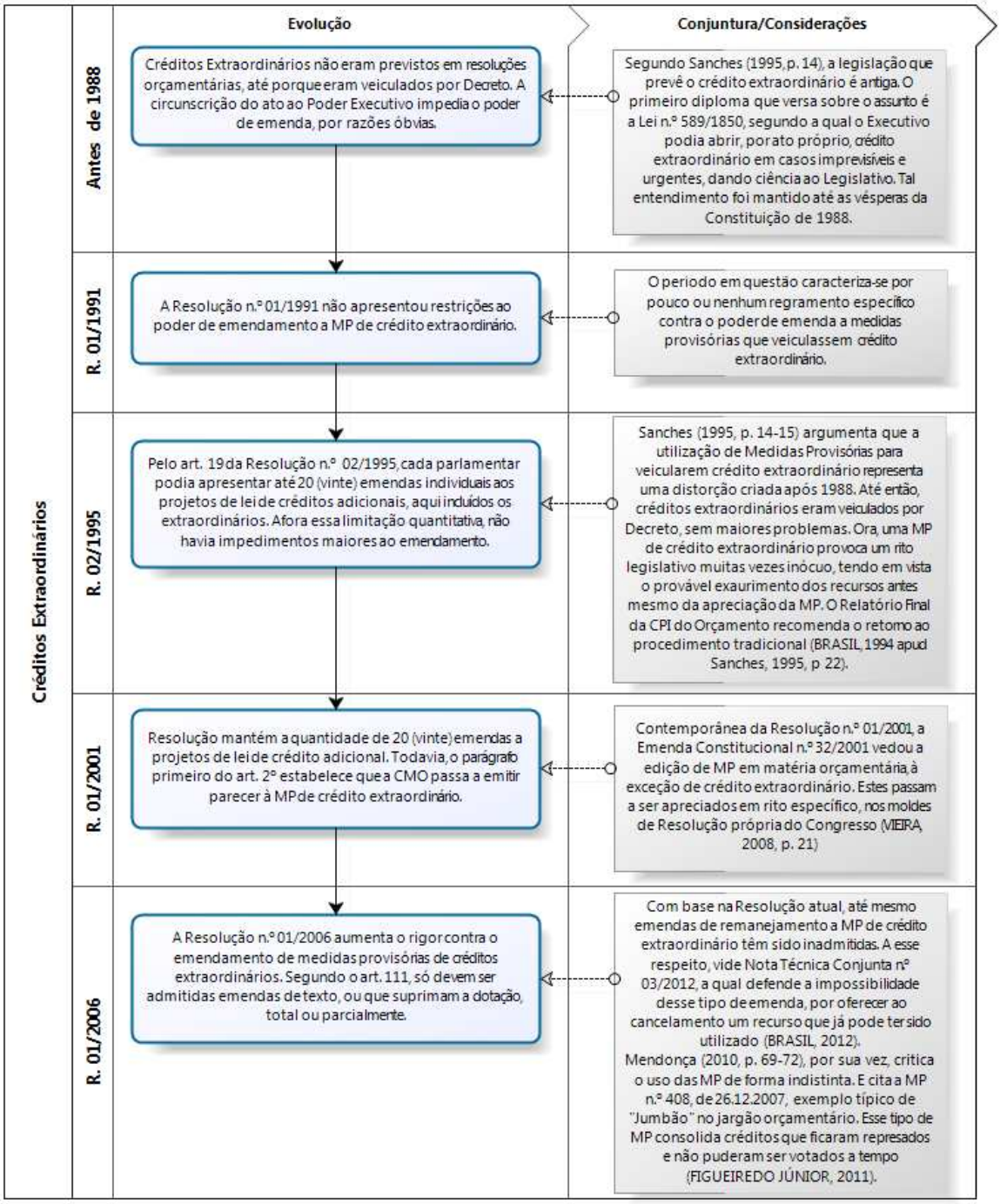


Figura 16 – Crédito extraordinário - Evolução

Foi nessa linha que opinou certo entrevistado. Para ele, o Governo está utilizando a medida provisória para abrir créditos travestidos de extraordinários, mas que na verdade são especiais ou suplementares. A CMO deveria devolver esses créditos pela não ocorrência dos pressupostos de imprevisibilidade e urgência. Outra incoerência é a sua tramitação bicameral. As demais espécies de créditos são aprovadas no Congresso. No caso do crédito extraordinário, a lógica seguida não é a do crédito, mas da medida provisória.

Embora a maioria entenda que a Medida Provisória de crédito extraordinário não devesse receber emenda, considerou-se o rigor imposto pela Resolução n. 01/2006-CN um avanço, uma vez que até o texto regimental anterior era possível propor emenda que criava dotações por remanejamento da programação originalmente criada pela MP. Pelo texto atual, apenas é permitido o chamado “emendamento negativo” ou as emendas de texto.

3.17. Entrevistas – Comentários Finais

Entrevistas de profundidade proporcionam grande liberdade para a emissão de opinião, inclusive quanto à escolha de dispositivos-temas comentados. Por essa razão, há uma tendência clara em comentar os pontos mais polêmicos ou aqueles considerados mais pertinentes. Logo, aspectos já sedimentados e consolidados ao longo do tempo costumam não entrar na pauta do entrevistado. As percepções coletadas nas entrevistas representam, portanto, um subconjunto do universo de respostas possíveis, conforme sugere a Figura 17.

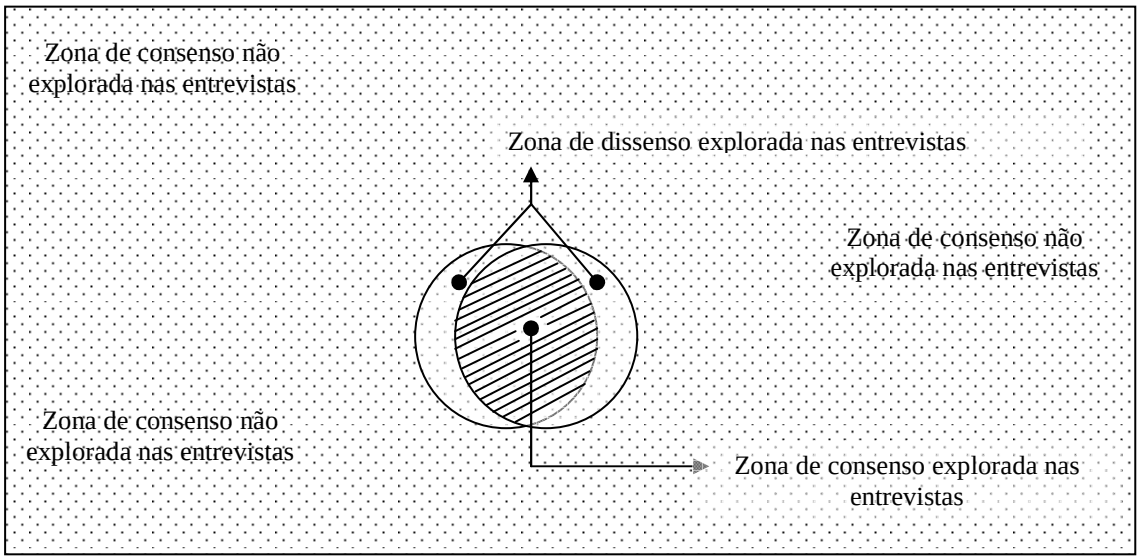


Figura 17 – Universo de opiniões acerca dos dispositivos-temas

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das resoluções orçamentárias é de grande importância porque os textos regimentais refletem, em cada momento da história, as características, os problemas e as vicissitudes da atividade legislativa. Os textos representam o consenso mínimo alcançado acerca da divisão do poder e do ordenamento e disciplina da repartição dos recursos. A história demonstra que a inexistência de regulamentação e de regras escritas induz a um comportamento oportunista e caótico no conjunto dos atores que disputam poder e recursos no Congresso.

4.1. Resumo das Entrevistas

A análise das entrevistas realizadas revelou a existência de duas correntes de pensamento opostas entre os técnicos que lidam diariamente com a Resolução. Uma delas tece críticas contra o excesso de regras e não as enxerga como efetivas em um ambiente político. A outra corrente entende justamente o contrário. Para ela, tornar as regras do jogo flexíveis pode ser inadministrável. E relembra os primeiros anos de processo caótico. A Tabela 6 a seguir descortina o gráfico da Figura 17 e apresenta um detalhamento das informações presentes nas zonas de consenso e de dissenso **exploradas pelos entrevistados**.

Tabela 6 – Pontos de vista convergentes e divergentes entre os entrevistados

Dispositivo	Pontos Convergentes	Pontos Divergentes
Competência da CMO	Existe desinteresse pela análise dos planos nacionais e setoriais.	Aparente inconstitucionalidade: na Constituição, CMO possui competência para emitir parecer, na Resolução, deliberar e emitir parecer.
	Há duplicidade de funções entre a CMO e a CFT.	
Número de Membros	Maior número dificulta obtenção de maiorias e quóruns.	Número de membros poderia aumentar.

Dispositivo	Pontos Convergentes	Pontos Divergentes
Rodízio de Membros	O rodízio aumenta a dependência de assessores técnicos.	O rodízio de membros é uma regra salutar para a CMO.
Subcomissões e Comitês	O CAR foi um avanço.	O CAE foi um avanço.
	Não há interesse pelas atividades de acompanhamento da execução.	
	O Comitê de Execução Orçamentária não é efetivo.	
	Os membros não Coordenadores participam pouco dos Comitês.	
	O COI tem funcionado a contento.	
Multiplicidade de Relatórios	Há relatórios de acompanhamento e fiscalização da execução que não precisariam ser votados.	Deveria haver um colegiado de relatores em ciclo único.
Áreas Temáticas	A transversalidade do orçamento acarreta uma complexidade adicional.	As áreas temáticas deveriam estar divididas por função, não por órgão.
Audiências Públicas	As audiências com as comissões são salutares, mas não estão ocorrendo.	-
Tratamento da Receita	A reestimativa de receita é legítima ao Parlamento.	A segregação das funções de relator da despesa e da receita foi um avanço.
	A segunda reestimativa representou um avanço.	O relator da receita não observa estritamente o dispositivo de “erros e omissões” em sua reestimativa.
Participação das Comissões Permanentes	Os prazos são apertados para uma participação mais efetiva das comissões	A participação das comissões é viável
	Não há ausência de normas, mas uma questão cultural no distanciamento das comissões.	
	A participação das Comissões é salutar ao processo	
Emendas Coletivas	A contestação foi utilizada indevidamente para admitir emendas condenadas pelo CAE.	A rigidez das normas da Resolução n. 01/2006-CN evita o partilhamento da emenda de bancada.
	O parlamentar não quer cortar programações para financiar emendas.	O partilhamento das emendas de bancada é legítimo e não há problema na sua existência.
Emendas Individuais	A cota financeira aumentou ao longo do tempo. Cresce o sentimento de que deveria ser parametrizado para o valor de 1% da RCL.	As emendas individuais são legítimas.
Emendas de Relator	O Relator-geral viu seu poder aumentado com as possibilidades do parecer preliminar criar novas hipóteses para emenda de relator.	
Parecer Preliminar	Houve avanço ao tornar o parecer preliminar transparente e sujeito a voto.	
Créditos Extraordinários	O maior rigor da atual Resolução contra o emendamento de MP de crédito extraordinário foi um avanço.	O crédito extraordinário deveria ser aberto por decreto do Poder Executivo, tal como era feito antigamente.

4.2. Retomada dos Objetivos

4.2.1. Retomada do Objetivo Geral

A análise da efetividade dos principais dispositivos-temas encontrados na atual Resolução foi formulada como objetivo geral desta pesquisa.

Nesse particular, os entrevistados entenderam que a segregação das relatorias da receita e da despesa, aliada à definição de regras tanto para a distribuição dos recursos como para a segunda reestimativa da receita são avanços encontrados no atual texto regimental. Graças à definição da matriz de recursos no próprio texto da Resolução é possível conhecer de antemão a ordem de grandeza dos recursos que serão destinados às relatorias. Houve um ganho de transparência. Anteriormente não era possível saber antecipadamente como seria a configuração de recursos ante a existência de inúmeras reestimativas de receita. Hoje, sabe-se que somente é possível uma reestimativa de característica apenas paramétrica.

Quanto à segregação entre os relatores da receita e da despesa, mesmo que se aleguem eventuais “contas de chegada” entre esses dois atores, cada um dos relatórios deverá ser aceito e votado pela CMO segundo regras claras, o que se entendeu significar um avanço. As conversações entre esses relatores existirão, o que é inevitável, para não dizer salutar, em uma Casa política.

Quanto aos Comitês Permanentes, ficou claro que seu advento reduziu os poderes do relator-geral, especialmente o CAR, coordenado pelo relator da receita. Esses comitês diluíram o poder anteriormente concentrado nas mãos do daquele relator, o que também se entende representar um avanço.

Por sua vez, o CAE atuou bastante no início e produziu interpretações das normas rígidas da atual Resolução elaboradas para prevenir as emendas partilháveis. Tais interpretações foram consideradas uma melhoria, pois adaptaram o texto regimental aos casos concretos.

Parcela majoritária dos entrevistados também opina que, muito embora existam pontos a serem ajustados na Resolução n. 01/2006-CN, no seu conjunto ela torna o processo legislativo orçamentário muito mais organizado.

4.2.2. Retomada do Objetivo Específico n. 01

O objetivo específico n. 01 foi formulado com o seguinte texto: “rastrear o surgimento e o desenvolvimento de 16 (dezesseis) dispositivos-temas normativos encontrados na Resolução n. 01/2006-CN”.

Entende-se que esse objetivo específico foi alcançado. Para facilitar a análise evolutiva, foram apresentados gráficos no capítulo 3 para cada um dos dispositivos-temas normativos estudados.

4.2.3. Retomada do Objetivo Específico n. 02

O objetivo específico n. 02 foi formulado com o seguinte texto: “entender quais os fenômenos que acarretaram a mudança das regras e a consequente elaboração de cada uma quatro resoluções orçamentárias”.

Esse objetivo foi alcançado principalmente pela pesquisa bibliográfica, uma vez que as entrevistas de profundidade abordaram em sua maioria a atual Resolução. A figura a seguir apresenta um esquema gráfico que procura esclarecer o objetivo específico em tela.

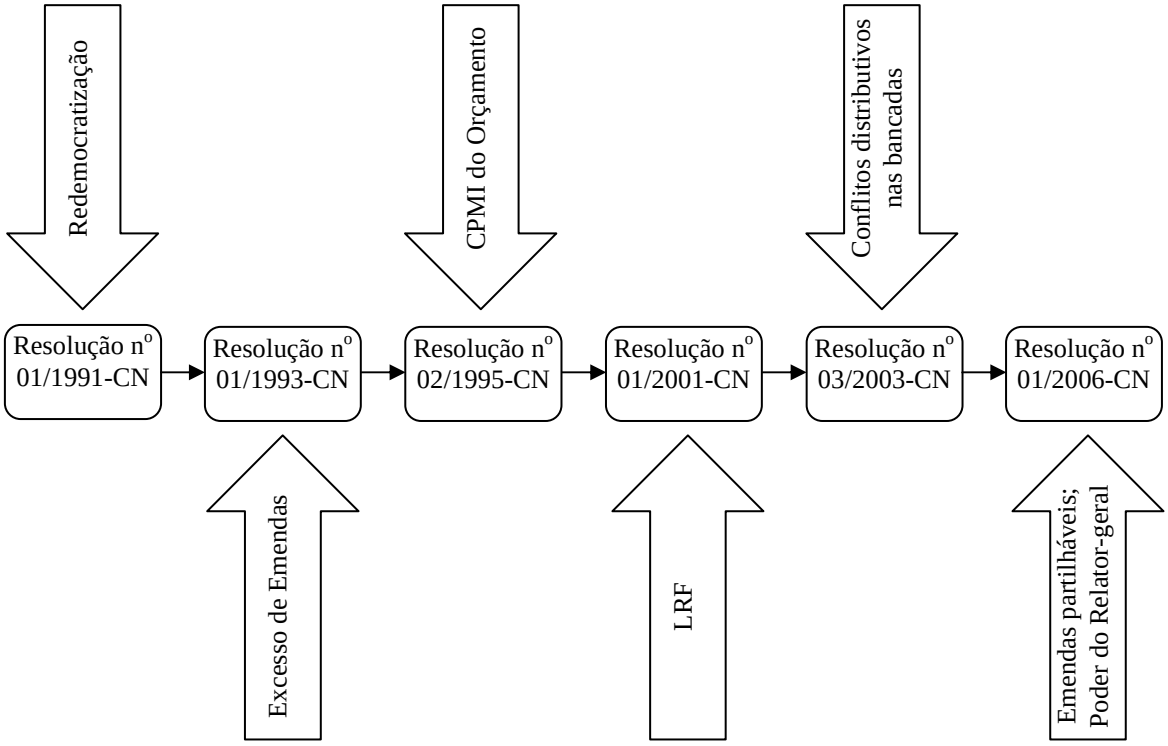


Figura 18 – Resoluções orçamentárias e suas conjunturas históricas

4.2.4. Retomada do Objetivo Específico n. 03

O objetivo específico n. 03 foi formulado com o seguinte texto: “Identificar possíveis pontos que podem vir a ser considerados para o aperfeiçoamento da Resolução n. 01/2006-CN.” As entrevistas de profundidade aplicadas forneceram insumos para esse objetivo específico.

Observa-se pouca discussão temática nas matérias do projeto de lei orçamentária. Portanto, uma melhoria potencial identificada refere-se à maior participação das comissões permanentes no processo orçamentário, as quais possuem o interesse natural na discussão do orçamento no âmbito de sua atuação. Poucos acreditam que o retorno das subcomissões temáticas na CMO traria algum ganho no sentido de valorizar as discussões das políticas públicas setoriais.

A participação mais intensa das comissões permanentes necessitaria de um prazo mais alongado destinado à análise pelo Congresso. Mudanças nos regimentos internos das duas Casas também seriam necessárias no intuito de criar comissões mistas para análise e relatoria da peça orçamentária. Uma delas seria a junção da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados com a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, as quais ficariam com a relatoria da receita. Caberia à CMO a análise dos grandes agregados, a distribuição de limites e a consolidação das propostas, além da adequação orçamentária e financeira de projetos de lei. Fora dessa mudança radical na participação das comissões permanentes qualquer outra tentativa soaria inócua, em razão de questões culturais como falta de entrosamento entre as comissões.

Outra melhoria identificada a partir da aplicação das entrevistas refere-se à restrição, no texto regimental, da cota financeira em no máximo 1% da RCL para as emendas individuais. Desde que o Poder Executivo passou a enviar o PLOA contendo esse percentual destinado às emendas, ano após ano a cota financeira tem aumentado, tanto em valor absoluto como em valor percentual, alcançando atualmente cerca de 1,6% da RCL.

Desde a edição da atual Resolução, o relator-geral tem pouco a pouco utilizado o texto regimental em seu favor, particularmente no tocante às despesas inseridas no Parecer Preliminar, as quais ele poderá incorporar no PLOA via emenda de relator. Pelo relato dos entrevistados que abordaram esse tópico, o artigo 56 da Resolução deveria ser ajustado para discriminar quais despesas o relator-geral poderá manusear, reduzindo assim sua semântica genérica.

A volta do rodízio de membros na atual Resolução foi considerada um ponto negativo em face da dificuldade de especialização do parlamentar. Eis, portanto, mais um possível aperfeiçoamento do texto regimental. A regra do rodízio poderia ser suavizada de maneira que não mais exigisse a troca integral dos membros a cada ano.

4.3. Conclusões

Um importante ponto a destacar na análise das Resoluções é a evolução e a relevância política do relator-geral no controle do processo decisório no âmbito do Congresso Nacional, não apenas pela responsabilidade de apresentar a proposta do Parecer Preliminar, mas pelo fato de dispor de instrumentos (emendas de relator) e uma fatia de recursos orçamentários que lhe dá grande liderança no processo.

Por tal motivo, a indicação do relator-geral é acompanhada de perto pelos representantes e pelos estrategistas do Poder Executivo, preocupados empreservar a integridade e controlar as alterações efetuadas na proposta de sua autoria. Vale lembrar que a apreciação do orçamento é apenas uma etapa de um processo maior que se inicia no Executivo, passa pela aprovação do Legislativo e se materializa na execução orçamentária, com todas as suas peculiaridades e discricionariedades.

Sobre a edição de regras mais analíticas, constatou-se em diversas entrevistas que as normas da atual Resolução n. 01/2006-CN colaboraram de forma decisiva para a redução do tempo de tramitação da peça orçamentária.

Não há, no momento atual, grandes tensões ou conflitos com amplitude e força suficientes para desencadear maiores alterações nas normas que

regulam o processo de apreciação das leis do ciclo orçamentário de que trata a Resolução n. 01/2006-CN. Registre-se, no entanto, as seguintes críticas ou interesses reiterados de alguns atores políticos e que dizem respeito: a) à pretensão de se acabar com a restrição das emendas nos créditos extraordinários; b) ao fato de as bancadas estaduais não poderem mais fazer emendas com programação genérica contemplando obras para diversas localidades; c) à grande liberdade, no Parecer Preliminar, das autorizações para a criação de emendas de relator.

4.4. Sugestões para Trabalhos Futuros

Não fez parte do escopo desta pesquisa descer em profundidade nos pormenores de cada Resolução. Desse modo, cada um dos dezesseis dispositivos-temas normativos pesquisados poderá ser pormenorizado, em pesquisas futuras mais específicas. Outros dispositivos-temas também poderão ser pesquisados e analisados.

Outra pesquisa possível poderá construir um mapa, buscando relações causais entre os fenômenos exógenos e endógenos e suas consequências em termos de mudanças normativas. O resultado poderia gerar um detalhamento da figura 18.

Sugere-se também quantificar as regras que surgem a cada Resolução para que possa ser gerado um gráfico com a evolução da densidade normativa em termos numéricos.

A existência de emendas partilháveis após a Resolução n. 01/2006-CN pode gerar outra pesquisa. Para tanto, deverão ser identificadas emendas “rachadinhas” fora da interpretação do CAE.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo. **De olho no dinheiro do Brasil**. 1. ed. Brasília: 24X7 Cultural, 2007. 183 p.

BRASIL, Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta n. 1 de 2007** – Conorf/SF e Coff/CD, Nova Resolução Orçamentária – principais aspectos e inovações, fev. de 2007. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ estudos/2007>. Acesso em: 09/01/2012.

_____. **Nota Técnica Conjunta n. 3 de 2012** – Conorf/SF e Coff/CD, Créditos extraordinários: admissibilidade de emendas em face do art. 111 da Resolução n. 01/2006CN, jun. de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/ orcamentobrasil/estudos/2012/ntc03.pdf>.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia. Notas taquigráficas. **Comissão Mista para a reestruturação do processo orçamentário**. Brasília, 2005.

_____. **Diário do Congresso Nacional** de 2 de setembro de 1971: Ato sem número da Comissão Mista de Orçamento, datado de 28 de agosto de 1971, contendo as normas para a tramitação do orçamento para 1972. Brasília, 1971. p. 1385-1388.

_____. **Diário do Congresso Nacional** de 29 de junho de 1971: Projeto de Resolução n. 02 de 1972, datado de 28 de junho de 1972. Brasília, 1972. p. 901-903.

_____. **Parecer Preliminar sobre o PL n. 19, de 1990**. Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Acervo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 1990.

_____. **Projeto de Resolução do Congresso Nacional n. 01, de 1993**. Brasília, 1993.

_____. **Projeto de Resolução do Congresso Nacional n. 02, de 2005**. Brasília, 2005.

_____. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das Ambulâncias**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2006.

_____. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1994.

_____. **Resolução n. 01, de 1991-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166, da Constituição Federal. Brasília, 1991.

_____. **Resolução n. 01, de 1993-CN**. Altera a Resolução n. 1, de 1991 – CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166 da Constituição Federal. Brasília, 1993.

_____. **Resolução n. 02, de 1995-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166, da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 1995.

_____. **Resolução n. 01, de 2001-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166, da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2001.
_____. **Resolução n. 01, de 2003-CN**. Altera o art. 43 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Brasília, 2003.
_____. **Resolução n. 02, de 2003-CN**. Altera o art. 25 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Brasília, 2003.
_____. **Resolução n. 03, de 2003-CN**. Altera o § 1o do art. 25 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Brasília, 2003.
_____. **Resolução n. 01, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2006.
_____. **Resolução n. 01, de 2012-CN**. Dispõe sobre a composição das Comissões Mistas do Congresso Nacional na 54a Legislatura. Brasília, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. **Relatório final ao PL n. 28 de 2011**. Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ orcamento/or2012/rel_final/vol1/02_rel_e_voto.pdf>.

BRASIL, Congresso Nacional, Senado Federal. Regimento Comum. **Resolução n. 01, de 1970-CN**. Brasília, 1970.

CAMBRAIA, Túlio. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual**: Algumas Distorções. fev. de 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2012.

CRUZ, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira. **Orçamento Público no Congresso Nacional:** uma análise clara e objetiva de um dos temas mais importantes (e complexos) do Legislativo brasileiro. 1. ed. Brasília: Ed. do Autor, 2010. 268 p.

FIGUEIREDO JÚNIOR, W. P. **Notas de aula do curso de Processo Legislativo Orçamentário**. Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GREGGIANIN, Eugênio et al. **40 anos de consultoria legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 113-196.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém sabe, ninguém viu. **Insight-Inteligência**, 2001.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil**: devido processo orçamentário e democracia. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. 434 p.

PRAÇA, Sérgio. **Conversão institucional**: o caso da Comissão Mista de Orçamento, 2010. Disponívelem:<http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/7_7_2010_14_7_28. pdf>. Acesso em: 19/01/2012.

SANCHES, Osvaldo. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 138, abr./jun. 1998.

_____. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 131, jul./set. 1996.

_____. **Dicionário de Planejamento, Orçamento e Áreas Afins.** 2. ed. Brasília: Editora Prisma/OMS, 2004, 394 p.

_____. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getulio Vargas, 1993.

_____. **O papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas e no processo orçamentário**, jul. 2002. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/ orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo230.pdf>. Acesso em: 13/01/2012.

_____. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de soluções. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 126, abr./jun. 1995.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Notas de aula do curso de Processo Legislativo Orçamentário**. 2012. Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.

_____. O processo de alocação de recursos federais pelo Congresso Nacional, dez. de 2003. **Caderno Aslegis**, Brasília, v. 6, n. 21, p. 9-36.

TANNO, Cláudio Riyudi et al. **Nova resolução orçamentária**: principais aspectos e inovações. 2007. 19 p. Nota Técnica Conjunta n. 01 de 2007. Disponível em: <http:// www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/ 2007/NTC%2001_07%20%20Nova%20Resolucao%20Orcamentaria.pdf>. Acesso em: 24/05/2012.

TOLLINI, H. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. [S.l.: s.n.], maio 2008. Disponível em: <http://abop.org.br/ arquivos/15.doc>. Acesso em: 16/11/2011.

VIEIRA, V. C. **As inovações no processo legislativo das leis orçamentárias à luz da Resolução n. 1, de 2006-CN**. (Monografia.) Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília: Instituto Serzedello Correa, 2008. 72 p. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/ portal/docs/2053808.pdf>. Acesso em: 05/03/2012.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Para cada um dos dispositivos-temas normativos escolhidos pelo entrevistado, pede-se responder às seguintes perguntas em entrevista presencial, a qual ocorrerá na data acordada entre o orientando e o entrevistado:

a) Comente sobre a evolução do dispositivo ao longo das Resoluções Orçamentárias, desde a Resolução n. 01/1991-CN, primeira após a Constituição de 1988, até a Resolução n. 01/2006-CN.

    a.1) Você se recorda de algum fator conjuntural ou político que esteja relacionado à evolução do dispositivo e que valha a pena citar?

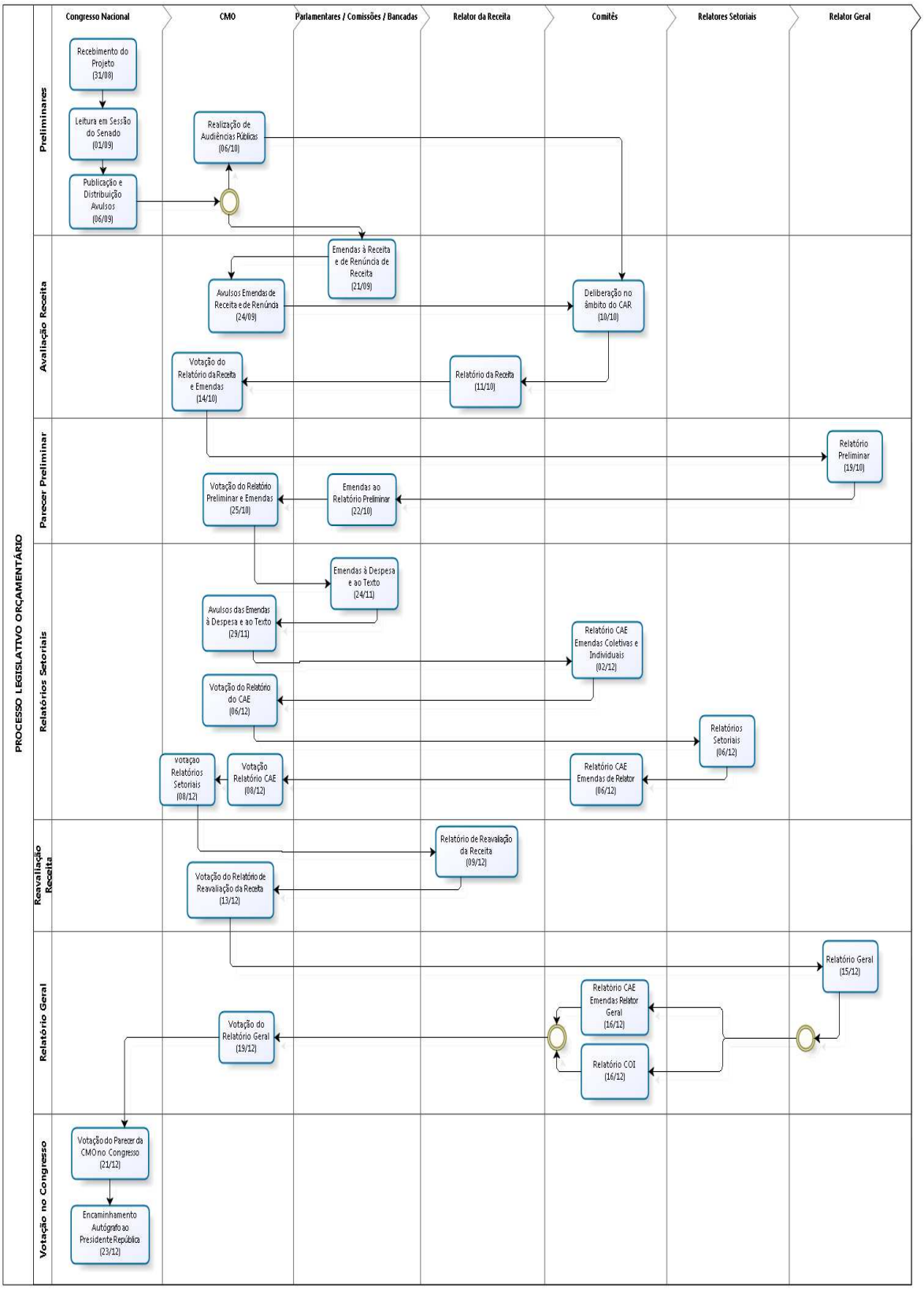
b) Comente sobre a efetividade do dispositivo conforme encontrado na atual Resolução. Para tanto, foram desenvolvidas as seguintes perguntas-guia:

    b.1) Houve algum avanço ou retrocesso desde a primeira aparição do dispositivo?

    b.2) O estado alcançado pelo dispositivo na Resolução n. 01/2006-CN é considerado satisfatório?

    b.3) São necessários ajustes normativos?

APÊNDICE B – FLUXOGRAMA SIMPLIFICADO SEGUNDO A RESOLUÇÃO N. 01/2006-CN



Obs: as datas apresentadas nesta figura são aproximadas.