



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 20/2021

DEZ SUGESTÕES PARA ADEQUAR A APRECIÇÃO DO ORÇAMENTO PELO CONGRESSO NACIONAL

Hélio Martins Tollini
Consultor

Brasília, Setembro/2021



CÂMARA DOS
DEPUTADOS



Se olharmos as melhores práticas internacionais e adaptá-las à realidade brasileira, veremos que existem soluções técnicas para aperfeiçoar o processo de elaboração legislativa do Orçamento. Se houver vontade política para implementar as sugestões a seguir, não assistiremos mais no futuro os atuais escândalos com as ditas emendas de Relator-Geral.

1. **Emenda individual:** restringir aos deputados federais o direito de apresentá-las, em número máximo de dez por mandato parlamentar, respeitado um limite financeiro máximo para o total desse tipo de emenda equivalente a 0,3% da receita corrente líquida da União.
 - Em princípio, a existência das emendas individuais deveria ser questionada, pois são programações de despesa pública indicadas individualmente conforme interesses políticos locais, sem a visão nacional que deveria caber às políticas públicas federais. No resto do mundo, inexistem países que sequer se aproximem de nossas práticas atuais. Entretanto, elas estão bem consolidadas, há anos, sendo melhor opção limitar os autores dessas emendas aos deputados federais (que representam os cidadãos), e o seu número e valor.

2. **Emenda de bancada estadual:** restringir aos senadores o direito de apresentá-las, sendo uma por Estado (se os três senadores da bancada não a subscreverem, a bancada perde o direito à emenda), respeitado um limite financeiro máximo para o total desse tipo de emenda equivalente a 0,2% da receita corrente líquida da União.
 - Limitar as emendas de bancada estadual a apenas uma emenda por bancada, assinada pelos três senadores (que representam os entes estaduais da Federação), confere à programação assim definida uma enorme prioridade, levando à busca pelo consenso político, com todos focando na real necessidade do Estado em detrimento de seus próprios interesses políticos locais.

3. **Comissão Mista de Orçamento (CMO):** apreciar o texto do projeto de lei orçamentária; realizar audiência pública sobre a estimativa das receitas; avaliar toda a parte macrofiscal da proposta, impondo limites máximos aos montantes de programação a ser aprovado por cada comissão temática; e sistematizar o processo de apreciação pelas comissões setoriais, especialmente reconciliando eventuais cortes na programação original realizados pelas comissões temáticas correlatas das duas casas.



- Devido a sua complexidade e aos interesses divergentes dos agentes envolvidos, a elaboração orçamentária exige que uma entidade seja responsável pela coordenação, consolidação e supervisão do processo. No Poder Executivo essa função é exercida pela Secretaria de Orçamento Federal. A CMO deveria desempenhar função similar a essa no âmbito do Poder Legislativo, definindo os montantes para a alocação setorial, as questões fiscais e sistematizando todo o processo.
4. **Comissão de Assuntos Econômicos do Senado e Comissão de Finanças e Tributação da Câmara:** designar relator para examinar a estimativa das receitas que constam da proposta orçamentária, encaminhar relatório à Comissão Mista de Orçamento (CMO) em prazo por ela definido e participar, por intermédio dos relatores da receita, de audiência pública sobre as receitas na CMO com representantes do Poder Executivo.
- As Comissões de Finanças e Tributação das duas Casas são os lócus onde se dão, durante todo o ano, a discussão a respeito da receita pública e da legislação que a rege. Não faz sentido excluí-las do processo de discussão das estimativas de receitas orçamentárias do exercício seguinte. Indubitavelmente, os parlamentares mais qualificados para acompanhar essas discussões são aqueles membros das respectivas CFTs.
5. **Comissões temáticas permanentes:** avaliar a programação encaminhada pelo Poder Executivo e as emendas individuais (nas comissões da Câmara) e de bancadas (nas comissões do Senado) que destinem recursos para as áreas temáticas de sua competência, respeitando limite máximo à programação imposto pela CMO. As comissões temáticas permanentes poderiam aprovar emendas de caráter institucional e de interesse nacional, não sendo admitidas emendas de comissões não temáticas.
- Os membros das comissões temáticas permanentes são os parlamentares mais interessados e especializados na respectiva temática. Deveria caber a eles apreciar, e alterar se julgaram necessário, a programação das despesas proposta pelo Poder Executivo para o exercício seguinte, bem como as emendas apresentadas à área. Pode haver um ganho qualitativo na apreciação em relação à forma como se faz atualmente, em que as emendas são apreciadas na CMO.
6. **Relator de comissão temática:** apreciar a programação original das respectivas áreas temáticas constante do projeto de lei orçamentária e os



acréscimos/cancelamentos apresentados pelas emendas, propondo reduções alternativas na programação caso as emendas introduzam corte desproporcional numa mesma programação, de forma a viabilizar as emendas individuais (na Câmara) ou de bancada estadual (no Senado).

- O relator setorial passaria a desempenhar a importante atribuição de priorizar, dentro do montante definido para a área temática, a programação original da proposta orçamentária *vis-a-vis* as emendas apresentadas. Em seu relatório faria um juízo de valor político sobre quais dessas programações deveriam permanecer, e em quais valores, com base em seu conhecimento especializado da área e nas interlocuções com os demais membros da comissão.

7. **Relator-Geral:** mudar o caráter de sua atuação, que passaria a ser o de coordenar os trabalhos internos do Congresso Nacional na apreciação do Orçamento e fazer a interlocução com o centro de governo e representantes da equipe econômica. Adicionalmente, teria que reconciliar eventuais cortes efetuados numa mesma programação por comissões temáticas correlatas da Câmara e do Senado. No desempenho de suas funções, poderia apresentar exclusivamente emendas para correção de erros ou omissões de ordem técnica ou legal, sem exceções.

- Historicamente, mesmo antes do advento do RP-9, houve um aumento contínuo de poder político do Relator-Geral na CMO, em detrimento dos relatores setoriais. Ano após ano, aumentaram as exceções previstas no Parecer Preliminar, que permitem ao Relator-Geral destinar recursos para finalidades diversas, aumentando o montante de recursos por ele alocados. Para impedir esse avanço contínuo, basta vontade política de cumprir a Resolução da CMO, que prevê emendas de Relator-Geral apenas para a correção de erros ou omissões de ordem técnica ou legal.

8. **Reserva Legislativa:** eliminar dispositivos que vêm sendo repetidos anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias que obrigam o Poder Executivo a reservar recursos na proposta orçamentária para alocação exclusiva pelo Poder Legislativo nas emendas impositivas. Todas as emendas teriam que indicar a anulação, em montante equivalente ao acréscimo pretendido, na despesa programada na proposta orçamentária, como prevê a Constituição.

- Nos países democráticos, sob os mais diversos arranjos e regras, cabe ao Poder Executivo propor a alocação dos recursos e ao Poder Legislativo apreciar e alterar essa proposta. O arranjo brasileiro, de exigir que o Poder Executivo deixe de programar parcela dos recursos



para que o Congresso Nacional proponha como utilizá-los, não encontra paralelo no mundo. Assim como ocorre nas democracias maduras, deveria caber ao Congresso não só o bônus de alocar os recursos, mas também o ônus político de cancelar as programações propostas pelo Executivo.

9. **Estimativa das receitas:** respeitar o espírito do texto constitucional vigente que proíbe que as emendas aprovadas pelo Congresso Nacional sejam financiadas por excesso apurado em reestimativa das receitas orçamentárias. Eventual excesso apurado deveria ser alocado como “Reserva de Contingência” para futura utilização em créditos adicionais, caso houvesse necessidade. Eventual frustração na nova estimativa das receitas primárias exigiria anulação em valor equivalente na programação das despesas previstas para o ano.

- Há décadas o Congresso Nacional utiliza-se do dispositivo constitucional “erros ou omissões” (art. 166, § 3º, III, a) para reestimar as receitas orçamentárias. O STF deveria coibir esse subterfúgio, já que a própria Constituição (art. 166, § 3º, II) exige que toda emenda indique anulação de programação constante da proposta encaminhada pelo Poder Executivo em montante correspondente ao acréscimo pretendido.

10. **Foco orçamentário:** alterar o foco do processo de elaboração orçamentária do curto para o médio prazo. Nas apreciações anuais da lei de diretrizes orçamentária já seriam definidos limites e discutida a programação dos órgãos para os quatro anos seguintes (em níveis mais agregados para os últimos anos).

- Uma parte significativa das decisões relativas às receitas e despesas tem implicações bem além do habitual ciclo anual de uma lei orçamentária. A maioria dos países membros da OCDE utilizam instrumentos que ampliam o horizonte da política fiscal, bem como o da alocação dos recursos, para além do calendário orçamentário anual. Esse modelo fomenta maior eficiência no planejamento intertemporal dos gastos, ao permitir que os recursos sejam setorialmente alocados de acordo com as limitações do espaço fiscal e as prioridades estratégicas da despesa.

Para implementar as alterações aqui propostas, seria preciso alterar a Constituição e instituir nova lei complementar de finanças públicas. Em 2009, o Senador Tasso Jereissati apresentou o PLP 295/09, que instituía novo arcabouço na gestão das finanças públicas federais, e tratava parcialmente dessas questões. O texto proposto, sem a parte que alterava a apreciação legislativa do Orçamento,



acabou aprovado pelo Senado em 2016, e desde então aguarda tramitação na Câmara dos Deputados.