

**Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso
no Processo de Elaboração Orçamentária**

Helio Tollini

CONSULTOR DE ORÇAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

MAIO DE 2008

SUMÁRIO

1.	Introdução.....	4
2.	A Tramitação da Proposta Orçamentária no Congresso Nacional	7
3.	A Reestimativa das Receitas	10
4.	As Emendas Individuais ou Coletivas	14
	Tabela I – Emendas: Quantidade Apresentada e Valor Aprovado.....	18
5.	As Comissões Temáticas Setoriais.....	24
6.	O Assessoramento Técnico-Institucional.....	31
8.	Conclusões.....	35
8.	Bibliografia.....	39

SIGLAS E ACRÓNIMOS

CBO	<i>Congressional Budget Office</i> , dos EUA
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados
CONORF	Consultoria de Orçamento do Senado Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
FMI	Fundo Monetário Internacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não-Governamental
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PLO	Projeto de Lei Orçamentária
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
SOF	Secretaria do Orçamento Federal

1. INTRODUÇÃO

Em diversas ocasiões desde que entrou em vigor a Constituição Federal de 1988, e principalmente após o fim do processo de hiperinflação que o país viveu até 1994, ouviu-se falar no Brasil na busca de um orçamento realista, às vezes denominado orçamento-verdade. No entanto, quase sempre esse conceito era formulado apenas sob a ótica da despesa, defendendo-se o aumento nos gastos públicos para que atendessem às reais necessidades do país. Ao ignorar a capacidade fiscal e financeira da União, essa busca pelo orçamento-verdade acabava invariavelmente confrontando-se com a realidade.

A questão fiscal do governo federal passou a ser melhor equacionada desde que a crise asiática atingiu a Rússia em 1998, e o Brasil passou a enfrentar ataques especulativos contra a sua moeda. Após o estabelecimento de um programa econômico de emergência acordado com o Fundo Monetário Internacional em fins de 1998, revisto e aprofundado no início de 1999, o governo buscou uma resposta estruturada e permanente para a questão fiscal, que rompesse a cultura da irresponsabilidade no trato das contas públicas que prevalecia no país. Esse processo culminou com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que institucionalizou nos três níveis de governo regras e procedimentos que buscam assegurar seja uma preocupação constante dos governantes atingir resultados fiscais e cumprir diversos limites de gastos previamente definidos.

Apesar do fim da hiperinflação e da melhora quanto à responsabilidade fiscal, permanecem sérias dificuldades para que o orçamento federal reflita prioridades nacionais na alocação dos gastos públicos, definidas em planos de médio e longo prazos, e que levem em consideração aspectos de eficiência, eficácia e efetividade. Um problema crônico, normalmente negligenciado pelas autoridades em razão de dificuldades políticas e pelo fato de que seus efeitos não se manifestam no curto prazo, é a prevalência de certa tolerância no controle do gasto corrente. Ainda não há na sociedade brasileira a compreensão de que decisões que provoquem aumentos, hoje e no futuro, nos gastos com atividades meio dão-se em detrimento de gastos em ações finalísticas. Nem mesmo existe na sociedade clareza quanto à noção de que gastos em ações finalísticas representam uma oferta maior de bens e serviços públicos, que geram ganhos de eficiência para a economia ao melhorar a infra-estrutura e trazem benefícios sociais para a população. Ao não conseguir conter a expansão dos gastos correntes em atividades meio, e dadas as restrições fiscais do país, o governo comprime os investimentos públicos atuais e futuros, em prejuízo da qualidade do gasto público.

A credibilidade da lei orçamentária depende de sua aderência à realidade, respeitando a restrição fiscal da União e buscando uma alocação de gastos que seja a mais eficiente possível a partir dessa restrição. Essa aderência não existia no auge do processo hiperinflacionário, quando o poder de compra de uma mesma dotação orçamentária era seis vezes maior se a despesa fosse paga no início do ano ao invés de no final do ano. Nesse ambiente, fazia sentido que os controles ocorressem na “boca do caixa”, por contenção da liberação financeira para o pagamento da despesa, e que a lei orçamentária fosse considerada uma “peça de ficção”. Com o fim da inflação anual de três dígitos, deve-se buscar outra explicação para a baixa

efetividade da lei orçamentária como determinante dos gastos da União que se observa ao longo dos últimos treze anos.

Este artigo analisa alguns dos empecilhos que impedem a lei orçamentária da União de assumir de vez o papel que a ela deveria ser destinado, ou seja, predeterminar com elevado grau de aderência o montante e a alocação dos gastos públicos federais. Até que esse objetivo seja atingido, o país continuará a conviver com leis orçamentárias dissociadas da realidade fiscal, e com a mais nefasta (mas necessária) de suas conseqüências, os vultosos contingenciamentos das dotações aprovadas que se repetem ao início e ao longo de cada ano. O contingenciamento não chega a ser um controle na “boca do caixa” como ocorria na época de inflação elevada, pois a execução orçamentária também é restringida, mas não se distancia muito disso, pois fundamentalmente impõe fortes restrições à realização das despesas fixadas na lei orçamentária objetivando atingir o resultado fiscal pretendido para o exercício financeiro.

Ainda existem várias deficiências no processo de elaboração orçamentária no âmbito do Poder Executivo que contribuem para que a lei orçamentária continue sendo menos relevante na definição dos gastos do que a liberação financeira pelo tesouro nacional. Entretanto, as principais deficiências nesse sentido estão relacionadas ao processo de elaboração orçamentária no âmbito do Poder Legislativo. Desde que o processo de elaboração orçamentária voltou a ser compartilhado entre os poderes Executivo e Legislativo em 1988, este último tem primado pelo exercício pleno de seu direito constitucional de alterar a proposta orçamentária (PLO) encaminhada pelo Poder Executivo, mesmo que em detrimento da boa técnica orçamentária ou da capacidade fiscal da União.

Este artigo aborda aspectos relacionados à pressão exercida pelos parlamentares federais para a inclusão de novas dotações na lei orçamentária anual (LOA) sem que seja realizada uma análise aprofundada das políticas públicas propostas, de forma a priorizar aquelas que julgarem mais relevantes. Para contornar essa deficiência, e resgatar a lei orçamentária como instrumento de planejamento e alocação dos gastos públicos no curto prazo, neste artigo propõe-se o aprimoramento do processo de elaboração orçamentária no Poder Legislativo federal por intermédio de quatro medidas primordiais, todas inter-relacionadas entre si:

1. O respeito ao espírito do texto constitucional relativo às finanças públicas, que não prevê a possibilidade de o Poder Legislativo reestimar as receitas constantes da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.
2. A imposição de restrições financeiras, quantitativas e qualitativas mais rígidas às emendas individuais de parlamentares, bem como às emendas de bancada estadual, em contrapartida à introdução do caráter mandatário da execução dessas modalidades de emendas pelo Executivo.
3. A análise e votação da proposta de lei orçamentária nas comissões temáticas permanentes da Câmara e do Senado, dentro das respectivas áreas de competência, cabendo à Comissão Mista de Orçamento apenas coordenar, sistematizar, estabelecer limites e consolidar o processo de análise.

4. A institucionalização de assessoramento técnico único em matéria orçamentária, provendo a área técnica do Congresso de certa autonomia em relação à pressão política.

Por fugir ao escopo deste trabalho, não será abordada uma outra questão fundamental à elaboração orçamentária no Poder Legislativo, ou seja, o arranjo fiscal da federação brasileira. Além da costumeira crítica de que há excessiva concentração da arrecadação de receitas na esfera federal, pelo lado da despesa não estão estabelecidas de forma clara, em diversas áreas, as respectivas competências de cada um dos três níveis de governo. Assim, por conta desses dois fatores, os parlamentares sentem-se estimulados a buscar recursos federais para apoiar o financiamento de praticamente qualquer tipo de atividade que deveriam ser desenvolvidas com recursos das esferas estadual e municipal.

A comparação das práticas de elaboração orçamentária no legislativo brasileiro com aquelas de países desenvolvidos, com os quais nos interessa fazer a comparação, fica de certa forma prejudicada pelo fato de que a maioria desses países adota o sistema parlamentarista de governo. Nesses países, a revisão pelo parlamento das propostas orçamentárias encaminhadas pelo poder executivo é normalmente bem limitada, já que desnecessária (em vários países parlamentaristas nem mesmo existe uma comissão de orçamento na estrutura administrativa do poder legislativo). Quanto à comparação com países de regime presidencialista, resta a comparação com as práticas adotadas no Congresso dos EUA, já que entre os países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, a comparação é prejudicada pelo fato de que em todos eles a participação do parlamento no processo orçamentário ainda é bastante incipiente (em termos da capacidade de alterar as propostas orçamentárias de forma independente com a utilização de assessoramento técnico competente).

Um outro fator que dificulta a comparação internacional das práticas orçamentárias no Poder Legislativo tem a ver com os diferentes graus de detalhamento das leis orçamentárias dos diversos países. A lei orçamentária brasileira é possivelmente a mais detalhada do mundo. Classificadores padrões encontrados em leis orçamentárias de países desenvolvidos, muitas vezes de forma mais agregada, como a estrutura administrativa, as funções de governo, os programas, as ações e os subtítulos, os grupos de natureza da despesa e as fontes de recursos constam na lei orçamentária brasileira de forma bastante desagregada. Além desses classificadores, constam também da lei brasileira atributos *sui-generis*, como a esfera orçamentária, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação e o identificador de uso. Como resultado desse excessivo detalhamento da programação orçamentária, e também de restrições impostas pela lei de diretrizes orçamentárias e pela própria lei orçamentária quanto à execução da LOA, o Congresso brasileiro acaba envolvendo-se na definição e alteração de detalhes da programação que deveriam ficar restritos a uma análise de cunho técnico.

Cada uma das quatro medidas propostas anteriormente será o objeto de análise de uma seção específica deste trabalho (seções 3 a 6). Antes, porém, e para colocar os argumentos no contexto, apresenta-se breve descrição do processo de apreciação e tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, focando-se principalmente nos aspectos relacionados com as medidas anteriormente mencionadas.

2. A TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA NO CONGRESSO NACIONAL

Nos termos do art. 166, § 1º, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual (PPA), às diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual (LOA) e aos créditos adicionais.¹ A CMO teve a sua estrutura, composição, direção e procedimentos de apreciação orçamentária regulamentados desde 1988 por diversas resoluções do Congresso Nacional, com força de lei, sendo que desde o início de 2007 vigora a Resolução n.º 1, de 2006-CN.² A CMO é composta por 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores (com igual número de suplentes), representados segundo a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares.³ A cada ano, senadores e deputados e os partidos com maior representação no Congresso alternam-se no exercício das funções de maior importância.

A CMO organiza-se em 4 comitês permanentes, constituídos por 5 a 10 membros cada. Esses comitês parlamentares têm a finalidade de especializar e aprofundar temas de sua competência: fiscalização e controle da execução orçamentária, avaliação da receita, obras com indícios de irregularidades e admissibilidade das emendas. O processo de apreciação dos PLOs na Comissão obedece a prazos definidos, e a regras e restrições especiais quanto às emendas e à aprovação. Para facilitar a análise das propostas de lei orçamentária, os PLOs são divididos em 10 áreas temáticas, cabendo a relatores setoriais apresentarem relatório sobre suas respectivas áreas, que devem ser votados pelo plenário da Comissão. Assim como as demais matérias que tramitam na CMO, a votação dos relatórios setoriais dá-se primeiramente entre os deputados e depois entre os senadores, sendo a matéria considerada rejeitada se não for aprovada pelos representantes de quaisquer das casas.

A CMO realiza audiências públicas com autoridades do Poder Executivo para que apresentem as premissas e os parâmetros utilizados na elaboração do PLO. Além de ter todos os seus processos abertos ao escrutínio da sociedade, a CMO promove ainda audiências públicas com representantes de entidades da sociedade civil ou autoridades dos demais poderes. São também realizadas audiências públicas regionais nos estados, quando membros da CMO apresentam a proposta orçamentária a lideranças políticas e representantes da sociedade local, para que esses pronunciem-se acerca da necessidade de gastos federais em seus estados.⁴

¹ Cabe ainda à CMO examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República, sobre os planos e programas do nacionais, regionais e setoriais, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

² Para uma apresentação completa e detalhada da evolução do processo de apreciação legislativa das propostas orçamentárias desde a Constituição Federal de 1988 veja Greggianin (2005), Santa Helena (2004), Macedo; Nerosky (2000), Sanches (1998 e 2002) ou Valença (1997).

³ Para evitar a concentração de poderes decisórios nas mãos de poucos, a Resolução nº 2/95-CN elevou de 40 para 120 o número de membros da CMO. No intuito de facilitar a obtenção de *quórum* para deliberação, as Resoluções 1/01-CN e 1/06-CN diminuíram o número de membros da CMO para 84 e os atuais 40, respectivamente.

⁴ Essa iniciativa, interrompida após ter sido realizada em 1997 e 1998, foi retomada em 2007.

Numa inovação da Resolução n.º 1/06-CN, a CMO passou a votar um relatório da receita (preparado por um relator da receita com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita) antes que se inicie a apreciação da despesa orçamentária. A mudança objetiva dar a conhecer *ex-ante* a disponibilidade de recursos com que o Congresso Nacional trabalhará no acatamento das emendas parlamentares.⁵ No entanto, a própria Resolução n.º 1/06-CN permite uma segunda reestimativa das receitas até 10 dias após a conclusão da votação dos relatórios setoriais, caso desde o recebimento do PLO tenha ocorrido alteração nos parâmetros macroeconômicos ou na legislação tributária. Caso ocorram, esses recursos adicionais devem ser alocados nas emendas coletivas de apropriação parcialmente aprovadas pelos relatores setoriais, proporcionalmente aos atendimentos efetuados.

Antes que se possa sugerir emendas ao PLO, o plenário da CMO deve votar uma proposta de parecer preliminar ao PLO, apresentada por um relator-geral mas sujeita a emenda pelos parlamentares. O parecer preliminar é um documento que auto limita ainda mais a atuação do Congresso Nacional na apreciação da proposta orçamentária, ao ampliar as restrições quanto ao cancelamento de dotações impostas pelo art. 166 da Constituição, pelas LDOs, e pela Resolução n.º 1/06-CN. Nele definem-se também os critérios para cancelamento de dotações a serem observados pelos relatores geral e setoriais, com vistas à formação de “banco de fontes” para o atendimento de emendas.⁶ Os cancelamentos indicados nas emendas de apropriação são meramente formais, já que existem dificuldades de ordem operacional (cancelamentos poderiam sobrepor-se) e os parlamentares evitam assumir o ônus político de reduzir dotações. Para contornar essas dificuldades, quando da aprovação substitui-se o cancelamento originalmente proposto nas emendas pelos recursos que compõem o “banco de fontes” do relator. Essas fontes advêm da reestimativa da receita orçamentária, de reserva de contingência específica ou de cortes na programação da proposta.

Votado o parecer preliminar, abre-se prazo para apresentação de emendas ao PLO. Antes de serem apreciadas pelos relatores setoriais, as emendas apresentadas podem ser inadmitidas pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas da CMO. As emendas devem atender requisitos de admissibilidade constitucional, legal e regimental, o que inclui exame da adequação com o PPA e com a LDO, e o atendimento das normas contidas na Resolução n.º 1/06-CN e no parecer preliminar.

As emendas podem ser individuais ou coletivas.⁷ A Resolução n.º 1/06-CN aumentou de vinte para vinte e cinco o número de emendas individuais ao PLO que podem ser apresentadas por mandato parlamentar. As emendas individuais são sempre classificadas como emendas de apropriação, ou seja, propõem a inclusão de novas despesas utilizando-se dos recursos oriundos da reestimativa das receitas

⁵ Anteriormente, a receita podia ser reestimada várias vezes até o final da apreciação do PLO, e os recursos adicionais assim obtidos aplicados livremente pelos relatores-gerais.

⁶ Para evitar que os relatores setoriais elevem a programação de investimentos à custa de cortes na despesa de custeio, desde 1995 os pareceres preliminares tem estipulado que cabe aos relatores setoriais cancelar apenas dotações de investimentos e inversões financeiras, ficando o cancelamento de dotações de custeio a cargo do relator-geral (cujos recursos, normalmente, são partilhados com os relatores setoriais).

⁷ A Resolução nº 2/95-CN restringiu à correção de “erros e omissões” de ordem técnica ou legal o poder que os relatores tinham para apresentar emendas de sua própria iniciativa, sem qualquer restrição, evitando o favorecimento a interesses não refletidos em emendas.

orçamentárias efetuada pela CMO ou do cancelamento de dotação específica constante da reserva de contingência para alocação pelo legislativo.

As emendas coletivas são as emendas de bancada estadual ou de comissão.⁸ A Resolução n.º 1/06-CN introduz, para as bancadas estaduais e comissões, nova modalidade de emenda denominada “de remanejamento”. Diferentemente da emenda “de apropriação”, a emenda de remanejamento somente poderá ser atendida com a anulação de dotação constante do projeto de lei e indicada na própria emenda, vedada a indicação de dotação específica da reserva de contingência.

As emendas de bancada estadual são apresentadas por pelo menos $\frac{3}{4}$ dos deputados e $\frac{2}{3}$ dos senadores pertencentes a determinado estado (ou Distrito Federal), e limitadas a 18 a 23 emendas de acordo com o tamanho da bancada.⁹ Numa inovação da Resolução n.º 1/06-CN, exige-se agora que essas emendas tenham caráter estruturante ou refiram-se a projetos de grande vulto, de interesse coletivo, vedada a aprovação de emenda com designação genérica ou que possa resultar, durante a execução orçamentária, em transferências para mais de um ente federativo ou entidade privada.

As emendas de comissão, aprovadas pelos respectivos plenários, são de iniciativa de comissões temáticas setoriais permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, devendo contemplar ações que sejam de interesse nacional ou institucional, e afetas às suas respectivas áreas de atribuição. A Resolução n.º 1/06-CN estipula que o número de emendas por comissão passa a depender da competência regimental e do número de subáreas temáticas de cada comissão. As comissões maiores contarão com até oito emendas, sendo cinco de apropriação e três de remanejamento. A Resolução n.º 1/06-CN estende às emendas de comissão as mesmas restrições impostas às emendas de bancada quanto à necessidade de especificar-se o ente federativo ou a entidade beneficiária.

A apreciação das emendas inicia-se pelos relatores setoriais das 10 áreas temáticas nas quais o PLO é dividido para fins de análise. Esses relatores setoriais avaliam a programação das despesas das unidades orçamentárias que compõem a área a eles atribuídos, respeitadas as regras estabelecidas pelo parecer preliminar. Os recursos liberados pelo cancelamento de parte das programações propostas, conforme autorização aprovada no parecer preliminar, juntamente com recursos transferidos pelo relator-geral, são agrupados por fonte da receita e utilizados para o atendimento das emendas.¹⁰ As emendas individuais, integralmente atendidas na fase setorial, seguem um rito sumário de apreciação aonde são realizadas apenas correções técnicas, o que não impede que os parlamentares solicitem alterações diversas nessas emendas até o final do processo de elaboração legislativa.

⁸ A Resolução n.º 2/95-CN criou as emendas de bancada regional, que deveriam contemplar ações voltadas ao interesse da respectiva região geoeconômica e serem aprovadas pela maioria absoluta dos parlamentares da região. Inicialmente limitadas a 5, foram reduzidas a 2 a partir da Resolução n.º 1/01-CN, e posteriormente eliminadas pela Resolução n.º 1/06-CN.

⁹ Criadas pela Resolução n.º 1/93-CN, as emendas de bancada estadual foram limitadas a 10 na Resolução n.º 2/95-CN. A Resolução n.º 1/01-CN ampliou o limite de emendas para 15 a 20, e a partir de 2003 foram autorizadas mais 3 emendas de iniciativa exclusiva dos senadores.

¹⁰ A Resolução n.º 2/06-CN tenta reverter a situação pela qual o relator-geral acabava provendo, a seu critério, a maior parte dos recursos necessários ao fechamento dos relatórios setoriais.

Votados os pareceres setoriais, cabe ao relator-geral consolidar e sistematizar os relatórios setoriais, e examinar as demandas pendentes. Cabe ainda ao relator-geral a apreciação das despesas obrigatórias, da reserva de contingência, e do texto do projeto de lei. O relator-geral pode aumentar, ou reduzir em até 10%, os valores aprovados para cada emenda, mas não pode aprovar emenda rejeitada na fase setorial. Normalmente, o relator-geral utiliza parte dos recursos que o parecer preliminar lhe disponibiliza para harmonizar o atendimento aos estados (e às comissões), dada a grande sensibilidade das bancadas estaduais à questão da regionalização dos investimentos federais. O parecer final do relator-geral, juntamente com o substitutivo ao PLO contendo as alterações introduzidas pelas emendas aprovadas, é submetido para discussão e votação no plenário da CMO.

Depois de aprovado pela CMO, o substitutivo é relatado pelo mesmo relator-geral da CMO e apreciado pelo plenário do Congresso Nacional. Apesar de ser vedada a apresentação de emendas, os parlamentares podem novamente discutir a proposta orçamentária, e solicitar 'destaque' para votação em separado de dispositivo. Entretanto, o fato de o substitutivo ter sido aprovado pela CMO significa já terem sido superados os entraves políticos, de forma que normalmente a votação no plenário do Congresso ocorre de forma tranqüila. Após o processamento de eventuais alterações havidas no plenário, são preparados os quadros consolidados previstos na legislação e gerado o autógrafo, documento com a forma final da lei orçamentária que é remetido para sanção do presidente da República.

3. A REESTIMATIVA DAS RECEITAS

O art. 166, § 3º, da Constituição Federal impõe restrições à capacidade de o Poder Legislativo alterar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo. Além de proibir que o Congresso Nacional introduza alterações nos grupos de despesas "pessoal e encargos sociais" e "dívida", o texto constitucional determina que acréscimos na programação de despesas por parte do Legislativo somente possam ser aprovados se houver cancelamento de valor equivalente nas despesas (art. 166, § 3º, inciso II: "*admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa*", grifo nosso), de forma que o total das receitas estimadas e despesas fixadas no PLO não se altere. No entanto o Congresso Nacional, desde que recuperou suas prerrogativas constitucionais na área orçamentária, passou a utilizar-se de subterfúgio controverso para burlar a Constituição e reestimar as receitas constantes dos PLOs. Contrariando a norma específica acima referida, o Congresso interpreta que a norma geral "*correção de erros ou omissões*" (autorizada no art. 166, § 3º, inciso III, alínea a) aplica-se também à estimativa das receitas orçamentárias.

Assim, utilizando-se do argumento de que as estimativas de receitas constantes dos PLOs estariam "erradas", o Congresso tem anualmente "corrigido" as estimativas de receitas desde 1990.¹¹ Como os "erros" encontrados têm sido invariavelmente receitas consideradas subestimadas ou ausentes, ao aprovar o autógrafo da lei orçamentária o Congresso introduz estimativa mais elevada das

¹¹ A Resolução nº 2/95-CN firmou esse entendimento ao estabelecer que na apreciação do PLO poderiam ser apresentadas emendas ao parecer preliminar que objetivassem a correção de erros ou omissões nas estimativas de receita.

receitas, e apropria a diferença para financiar novas despesas, indicadas pelos parlamentares em suas emendas. Desde então, a programação de despesas incluídas pelo Congresso Nacional na LOA tem crescido quase todos os anos, situando-se desde 2004 em valores acima da dezena de bilhões de Reais por ano (ver Tabela I, p. 18).

Para satisfazer a pressão crescente dos parlamentares pela inclusão de despesas adicionais na lei orçamentária, os relatores encarregados de apreciar a receita constante dos PLOs foram paulatinamente forçados a utilizar-se de uma criatividade sem precedentes. Por exemplo, sob a alegação de que a grade de parâmetros macroeconômicos—principalmente o crescimento real do PIB e a taxa de inflação—havia alterado-se entre a data de encaminhamento do PLO pelo Poder Executivo e o momento em que apresentavam os seus pareceres, a partir do ano 2000 os relatores passaram a determinar que a grade de parâmetros econômicos constante do PLO estava “errada”. Desde então, todos os anos o Congresso utiliza o subterfúgio de corrigir esse “erro”, introduzindo nova grade de parâmetros macroeconômicos no PLO, desconsiderando o fato de que não se trata de erro, mas sim de uma mudança natural das expectativas dos agentes em função da evolução da conjuntura econômica. Para piorar, esse subterfúgio nem sempre é aplicado simetricamente: houve ano em que a CMO incorporou novos valores apenas para os parâmetros econômicos cujos efeitos nas receitas eram positivos, ignorando aqueles cuja mudança causasse impacto negativo na receita.

As consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal recorrentemente preparam estudos demonstrando que historicamente a receita realizada no ano de execução do orçamento aproxima-se mais das estimativas introduzidas pelo Congresso do que daquelas constantes dos PLOs. Alguns jornalistas repercutem as conclusões desses estudos na imprensa escrita, ajudando a criar o mito de que as reestimativas de receitas efetuadas pelo Congresso melhoram a previsão das receitas constantes das LOAs. Entretanto, tais estudos carecem de rigor técnico, pois comparam de forma simplista valores nominalmente arrecadados, sem levar em consideração os efeitos da mudança no cenário macroeconômico desde o período de elaboração do orçamento até o final do ano de sua execução, ou os efeitos das arrecadações de receitas extraordinárias, ou atípicas. Para que tivesse maior valor técnico, a comparação deveria avaliar o grau de adesão dos parâmetros macroeconômicos utilizados pelo Executivo e pelo Legislativo àqueles efetivamente realizados, isolar o efeito das variações desses parâmetros na arrecadação das receitas, considerar à parte as receitas atípicas, para então comparar as estimativas de arrecadação assim obtidas com a efetivamente realizada.

Antigamente o relator-geral, responsável em última instância por equacionar as pressões de seus pares pela inclusão de novas despesas na LOA, era também responsável pela revisão das receitas que financiavam essas despesas. A Resolução nº 1/01 dividiu as responsabilidades na análise das receitas orçamentárias ao criar um Comitê de Avaliação das Receitas, com relator independente. No entanto, tal avanço não impediu que nos anos seguintes ao longo do período de elaboração orçamentária no legislativo reestimativas crescentes das receitas fossem sucedendo-se de acordo com as pressões pela aprovação de emendas e gastos adicionais. Continuaram a ocorrer reestimativas de última hora

que possibilitavam ao relator-geral atender também de última hora demandas novas e antigas.¹²

A Resolução n.º 1/06-CN alterou as regras de funcionamento do Comitê de Avaliação das Receitas, que em 2007 apresentou parecer conclusivo sobre as estimativas de receitas antes que o relator-geral da proposta orçamentária apresentasse o parecer preliminar. No entanto, a própria Resolução admite a possibilidade de uma segunda reestimativa das receitas, logo que concluídos os trabalhos das relatorias setoriais, caso alterações nos parâmetros econômicos justifiquem tal reestimativa. Infelizmente, a Resolução não deverá ser suficiente para impedir que continuem a ocorrer reestimativas com respaldo técnico duvidoso e que ocorram após o início dos trabalhos de avaliação da programação de despesas, sendo portanto influenciadas pela necessidade de atender-se às demandas e pressões apresentadas.¹³ O ideal seria fazer valer o espírito do texto constitucional, que não prevê a possibilidade de reestimativa das receitas pelo Congresso, ou pelo menos alguma forma negociada entre os poderes executivo e legislativo, que possibilite que os valores das receitas que vão constar da lei orçamentária sejam determinados antes de o Congresso iniciar a apreciação do PLO.

A consequência mais perversa das reestimativas das receitas que o Congresso introduz na LOA todos os anos é a perda de realismo da LOA, que passa a conter despesas para as quais não haverá receitas suficientes. Caso a reestimativa bimestral de arrecadação situe-se abaixo da receita prevista na LOA, a LRF (art. 9º) exige que os Poderes e o Ministério Público promovam, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes a cada bimestre, limitação de empenho e movimentação financeira dos gastos dos diversos órgãos da administração pública federal. Dentro do arranjo estabelecido pela LRF, essas limitações bimestrais à execução orçamentária e financeira fazem-se necessárias para assegurar o cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO para determinado exercício. No entanto, o esperado era que esse “contingenciamento” envolveria valores de pequena monta, para compensar variações não previstas na arrecadação das receitas *vis-a-vis* os valores estimados que constassem da LOA.

Na prática, por conta das reestimativas de receitas sempre excessivamente otimistas introduzidas pelo Congresso, esse instrumento foi descaracterizado, e todo início de ano o governo federal tem imposto contingenciamentos gigantescos, que chegam à dezena de bilhões de Reais. O que era para ser algo excepcional virou regra, o que era para ser marginal tornou-se vultoso: após anos seguidos de ocorrência, esses mega-contingenciamentos passaram a ser naturais e esperados por todos os agentes envolvidos no processo orçamentário federal. Pior, dada a grande discrepância que gera entre os valores aprovados na LOA e os limites autorizados, o contingenciamento compromete a boa prática de dar previsibilidade aos gastos durante o exercício, já que os órgãos setoriais ficam sem saber quando, e se poderão ou não gastar todo o orçamento que tem aprovado.

¹² Em quase todos os anos, a primeira reestimativa das receitas representou apenas algo em torno de 70% do acréscimo final introduzido pelo Congresso Nacional nas receitas dos PLOs.

¹³ Na apreciação do PLO-08, única ocasião em que se aplicou esse dispositivo, a primeira reestimativa cresceu R\$ 13,8 bilhões à previsão de receitas encaminhada pelo Executivo. A não prorrogação da cobrança da CPMF influenciou a segunda reestimativa, que não se limitou a considerar somente os efeitos na arrecadação das mudanças nos parâmetros macroeconômicos.

Além de inconstitucionais, as reestimativas de receitas introduzidas pelo Congresso são desnecessárias, pois a Constituição prevê o mecanismo dos créditos adicionais para incorporar à LOA eventual excesso de arrecadação detectado ao longo do ano de sua execução. Como é absolutamente improvável que a arrecadação efetiva corresponda perfeitamente à estimativa das receitas constante da lei orçamentária aprovada, os créditos adicionais são uma autorização que o Congresso Nacional dá para que o Poder Executivo incorpore à lei orçamentária receitas adicionais, e as despesas por elas financiadas, durante o ano de sua execução.

Algumas possibilidades deveriam ser consideradas para eliminar a forte tentação que o Congresso tem de aumentar as receitas estimadas de forma a incorporar novos gastos.¹⁴ A primeira opção seria simplesmente o Congresso abster-se de introduzir alterações nas estimativas encaminhadas pelo Poder Executivo, em respeito ao espírito do texto constitucional, que prevê a aprovação de emendas somente se elas identificarem cancelamento de despesas em montante equivalente. A eliminação da prática de utilizar-se o atual subterfúgio de considerar tudo como correção de “erros ou omissões” pode ocorrer voluntariamente, por decisão unilateral que autolimite as atribuições do Congresso, o que seria altamente improvável, ou por decisão do Supremo Tribunal Federal em resposta a interpelação impetrada por pessoa física ou jurídica a respeito da constitucionalidade dessas reestimativas.

Uma segunda opção seria que uma nova lei complementar de finanças públicas determinasse que o PLO e a LOA repetissem rigorosamente a estimativa de receitas aprovada na LDO (que precisariam ser mais detalhadas do que atualmente). Assim, o Congresso Nacional, por meio da aprovação de emenda ao projeto de LDO, teria a “última palavra” na determinação dos valores das receitas que constariam do PLO e da LOA, mas os valores dessas receitas estariam definidos com antecedência e seriam os mesmos para o Executivo e Legislativo. Eliminar-se-ia, portanto, a possibilidade de o Congresso incorporar despesas adicionais à lei orçamentária com base na superestimação das receitas.

Uma terceira alternativa, na verdade uma variante da alternativa anterior, seria a instituição de um super comitê de receitas, com representantes dos poderes executivo e legislativo, e do setor privado. Esse comitê teria a atribuição de definir previamente ao encaminhamento do PLO os valores das receitas que deverão dele constar, quiçá com a obrigação de que fossem explicitados em anexo à LDO. Nesse arranjo a Constituição seria respeitada, o diálogo entre entidades do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da sociedade civil seria fomentado, e todos beneficiar-se-iam de elevados ganhos em termos de transparência nos procedimentos. Lienert e Moo-Kyung (2005, p. 241) descrevem um arranjo semelhante na Alemanha, aonde um grupo de trabalho independente composto por representantes dos governos central e locais prepara uma primeira estimativa da receita meses antes da submissão da proposta orçamentária, e depois apresenta à comissão de orçamento da câmara baixa (Bundestag) uma reestimativa definitiva das receitas quando essa reúne-se para discutir a proposta.

¹⁴ O viés do Congresso nessa questão se verifica até mesmo na redação da Resolução nº 01/06, que implicitamente confunde reestimativa com aumento da estimativa, e não faz qualquer menção à possibilidade de que a reestimativa seja menor do que o valor constante do PLO.

Uma experiência interessante praticada por alguns países no processo de estimação das receitas orçamentárias é a adoção obrigatória na proposta orçamentária de parâmetros econômicos em consonância com a expectativa média do setor privado. Lienert e Moo-Kyung (2005, p. 102) citam o Canadá e a Holanda como exemplos de países que adotam essa prática. Assim, eliminar-se-ia qualquer possível suspeita de que o Poder Executivo pudesse estar propositadamente subestimando (ou o Legislativo superestimando) os parâmetros econômicos, no intuito de diminuir (ou aumentar) a estimativa de arrecadação de receitas.

No Brasil teríamos todas as condições necessárias para repetir essa experiência, já que as análises de conjuntura econômica preparadas pelo setor privado nacional são sólidas, numerosas e diversificadas. O Banco Central do Brasil há anos capta e divulga mensalmente, por intermédio do *Boletim Focus – Relatório de Mercado* (disponível em www4.bcb.gov.br/?focusmerc), as expectativas de agentes econômicos do setor privado quanto ao crescimento da economia e às taxas de inflação, de câmbio e de juros, entre outros indicadores. O índice “Média - Top 5”, que considera a média das expectativas das 5 instituições mais bem classificadas em termos do grau de acerto de suas estimativas para o curto ou médio prazos, poderia deixar de ser uma referência informal mencionado apenas quando conveniente a um ou outro Poder para tornar-se de adoção obrigatória quando da elaboração orçamentária.

Qualquer que seja a alternativa adotada, o importante é que o Congresso Nacional não reestime receitas pressionado pela necessidade de atender pressões de parlamentares federais, políticos locais, entidades privadas ou mesmo órgãos públicos federais. Para isso, faz-se necessário ter o valor da estimativa das receitas que constará da LOA definido antes que o Legislativo comece a examinar a programação dos gastos públicos. Era essa a intenção dos constituintes de 1988 quando vedaram a incorporação de reestimativas de receita aos PLOs pelo Congresso. Como qualquer agente econômico racional, primeiro é preciso saber de quanto dispõe-se para depois decidir sobre os gastos.

Por outro lado, caso conclua-se que o Executivo deva definir sozinho as receitas que constarão do PLO e da LOA, poderia ser implementado um mecanismo de punição por eventuais subestimativas nas receitas diretamente arrecadadas pela Receita Federal. Uma alternativa seria determinar em lei complementar de finanças públicas que um montante equivalente a 10% da diferença a menor entre os valores estimados e os valores efetivamente arrecadados, quaisquer que sejam as razões explicativas, fossem destinados como recursos adicionais para emendas parlamentares na elaboração orçamentária do ano seguinte.

4. AS EMENDAS INDIVIDUAIS OU COLETIVAS

A possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas individuais à proposta orçamentária é assunto polêmico, que divide opiniões desde que o Congresso recuperou suas prerrogativas democráticas nessa área com a Constituição de 1988. Num sistema político em que a demanda “concreta” predomina sobre os princípios políticos em todos os níveis federativos, há fortes resistências por parte de grande parte dos parlamentares a qualquer tentativa de eliminar-se essa prerrogativa. Mas a discussão ressurgiu a cada escândalo público

envolvendo a participação de parlamentares na destinação de recursos federais. Foi assim em 1993 após a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos “anões do orçamento”, em 2006 após a “CPI dos sanguessugas”, e poderá ser assim em 2008 com a “CPI das ONGs”. Em todas essas CPIs investigava-se o recebimento de propinas por parlamentares em decorrência de emendas incluídas na LOA.¹⁵

Mesmo se desconsiderarmos as motivações escusas que às vezes condicionam a apresentação de emendas individuais, há problemas relacionados com a alocação e a eficiência dos gastos públicos decorrentes desse processo. Essas emendas não refletem prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um determinado problema no país, mas sim os interesses de indivíduos que buscam solucionar problemas locais. Assim, predomina a visão parcial de como enfrentar o problema, em detrimento de uma análise integrada que reflita informações sobre todo o território nacional. Como resultado desse jogo de interesses, no qual os parlamentares assumem o papel de “vereadores federais” e fragmentam a ação do governo federal, localidades que apresentam uma carência maior do que outras podem acabar sem receber a atenção que mereceriam do setor público federal, e localidades beneficiadas por emendas podem não representar uma prioridade desde o ponto de vista nacional.¹⁶

Na verdade, a existência das emendas individuais tem interessado tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo. Enquanto os parlamentares beneficiam-se politicamente com a possibilidade de destinar recursos federais para as suas bases eleitorais, o Poder Executivo utiliza as emendas como mecanismo de cooptação em suas relações com os partidos políticos, ao aproveitar-se do caráter autorizativo da LOA para condicionar a execução das emendas individuais à votação pelos parlamentares dos projetos de interesse do Executivo nas votações do Congresso Nacional.¹⁷ Há que se ressaltar que emendas *pork-barrel*¹⁸ também existem em democracias mais avançadas, como nos Estados Unidos, Alemanha e Finlândia, só que dentro de limites financeiros e condições bem mais restritas.

Alston *et al.* (2005, p.80-82) apontam que mudanças que diminuam o custo das trocas de favores para o presidente, como restrições adicionais às emendas individuais e de bancada, tendem a gerar ganhos em termos de implementação da agenda política do presidente, em benefício do país. Ao mesmo tempo, temem que o

¹⁵ Ver, por exemplo, afirmação de Sérgio Ronaldo da Silva, servidor de carreira da FUNASA e membro da Executiva da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal: “Essas emendas são o grande problema. Quando ela é feita o autor já tem tudo acertado: para quem ela vai ser destinada, para qual projeto, quem vai ser contratado pela prefeitura e quanto vai ser executado e quanto vai ser desviado” (O Estado de São Paulo, 11 de novembro de 2007).

¹⁶ Não se discute aqui a questão da pertinência de transferências voluntárias do governo federal para os estados e municípios, muitas vezes em detrimento das atribuições desses níveis de governo.

¹⁷ Ver, por exemplo, reportagem intitulada “Planalto incha sua base com liberação de emendas”: “Desde 2003, o governo do presidente Lula já garantiu a adesão de 55 deputados à base aliada que apoia o presidente na Câmara.... A infidelidade tem sido lucrativa para os partidos que trocam de lado. O PR conquistou liberação de mais de 15% das emendas parlamentares, segundos dados do SIAFI. O PMDB, outro refúgio de deputados infiéis, obteve 13,5%. Já o DEM, que perdeu 25 parlamentares no período, conseguiu apenas 8% do dinheiro das emendas.” (O Estado de São Paulo, 01 de outubro de 2007).

¹⁸ O termo *pork barrel* é utilizado comumente nos EUA como uma metáfora política para a destinação por parlamentares de gastos federais em suas bases eleitorais em troca de apoio político, seja sob a forma de contribuições para futuras campanhas ou de votos.

fortalecimento do Legislativo decorrente de eventuais mudanças nas atuais regras de aprovação do orçamento, como a obrigatoriedade de execução das emendas, acarrete uma perda de governabilidade. Os autores em diversos trabalhos conjuntos (ver bibliografia), defendem a eficácia do modelo em vigor desde a Constituição de 1988, onde a troca de favores entre os parlamentares e os governos (votos nas reformas políticas pelo atendimento de pleitos clientelistas, entre eles a execução das emendas individuais) têm permitido a aprovação da agenda política dos presidentes, incluindo importantes reformas constitucionais, a custo baixo para o Executivo.

Essa tese foi aventada por Santos *et al.* (1997, p. 92) e Bezerra (2001, p. 185), que apontou para um “sistema complexo de relações de dependências mútuas e assimétricas entre parlamentares, agentes privados e autoridades federais, estaduais e municipais”, em que o prestígio e o poder do parlamentar estaria fundado no reconhecimento pelas lideranças locais e população de sua capacidade e força para atuar em um outro plano de relações e assegurar a obtenção de certos benefícios para as localidades que representam—o que se torna uma obrigação moral do parlamentar. Já Pires (2005, p. 51-54) demonstra a relação direta entre votos favoráveis ao governo e a execução das emendas individuais, durante a legislatura 1999-2002. Entretanto, estudo de Limongi e Figueiredo (2005, p. 758) causou polêmica ao concluir exatamente o contrário. Analisando os dados relativos ao período compreendido entre 1996 e 2001, os autores demonstram que não é possível estabelecer relação causal entre execução de emendas e votos, já que ambas variáveis são explicadas por critérios políticos como a filiação partidária.

Nos anos que se seguiram à Constituição de 1988 existiam somente as emendas individuais, sem quaisquer restrições quanto à quantidade ou ao valor que os parlamentares podiam apresentar. Assim, em 1988 foram apresentadas 2.660 emendas ao PLO-1989, que subiram para 11.180 em 1989, passaram para 13.358 em 1990, e atingiram o pico de 71.543 emendas em 1991 (das quais 18.944 foram aprovadas).¹⁹ A partir daí, cientes da impossibilidade de submeter-se mais de 70 mil emendas a uma avaliação minimamente estruturada, os parlamentares aprovaram a Resolução n.º 1/91-CN, que limitou a quantidade de emendas a 50 por parlamentar, ainda sem restrição de valor. Dessa forma, nos anos seguintes o número de emendas caiu para 22.611 em 1992, 13.924 em 1993 (quando o parecer preliminar estabeleceu um limite de 25 emendas), e 23.216 em 1994.

A segunda e última diminuição no número de emendas individuais ocorreu quando da reestruturação da CMO ocorrida após a CPI dos “anões do orçamento”. Nas discussões de preparação da Resolução n.º 2/95-CN, um grupo razoável de parlamentares, em sintonia com o relatório final da CPI, defendeu a extinção das emendas individuais. Para afronta de muitos parlamentares que não aceitavam restrições ao que julgavam ser seu direito de propor alterações às leis submetidas à apreciação do Congresso, e desagrado de outros que queriam a extinção das emendas individuais, prevaleceu na negociação política uma solução intermediária,

¹⁹ Nesse ano, para demonstrar como era atuante na defesa dos interesses da região, um parlamentar distribuiu às suas bases eleitorais um livreto com o espelho das quase mil emendas de sua autoria, sustentando a constatação de Bezerra (2001, p. 51) quanto aos artifícios utilizados para divulgar localmente o mais amplamente possível o nome do responsável pelos benefícios logrados.

e a Resolução n.º 2/95-CN limitou a apresentação de emendas individuais a 20 por mandato parlamentar e não mais por parlamentar.²⁰

A Resolução n.º 2/95-CN introduziu também uma cota financeira para as emendas individuais, por mandato parlamentar, cujo valor é desde então definido anualmente nos pareceres preliminares.²¹ O valor da cota tem crescido significativamente desde 2001, quando a cota de R\$ 1,5 milhão, repetida desde 1995, passou a ser de R\$ 2,0 milhões. Em 2003 a cota foi aumentada para R\$ 2,5 milhões, R\$ 3,5 milhões em 2004, R\$ 5,0 milhões em 2005, R\$ 6,0 milhões em 2006 e finalmente R\$ 8,0 milhões em 2007. Esses recentes aumentos romperam com a concepção inicial da cota financeira, quando previa-se utilizar como parâmetro para o total dos gastos com essas emendas o valor correspondente a 1% da receita corrente líquida da União. As LDOs têm repetidamente determinado que os PLOs computem esse valor como despesa primária constante da reserva de contingência, para apropriação pelo Congresso na apreciação dos PLOs. No PLO 2008 esse valor equivalia a R\$ 3,9 bilhões, que divididos por 594 parlamentares significaria numa cota por parlamentar em torno de R\$ 6,5 milhões, e não os R\$ 8 milhões adotados.

A Resolução n.º 2/95-CN manteve as emendas de bancada estadual e de comissão setorial criadas em 1993 pela Resolução n.º 1/93-CN, e instituiu as emendas de bancada regional. As emendas coletivas eram vistas durante as discussões de preparação da Resolução n.º 2/95-CN como sucessoras das emendas individuais, candidatas a serem extintas. A grande vantagem das emendas coletivas, que foram concebidas para atender os interesses maiores de Estados, Regiões ou comissões setoriais, seria supostamente estarem livres de motivações escusas, já que teriam que ser objeto de negociação formal entre grupos de parlamentares (com exigências de quorum mínimo). Infelizmente, com o passar do tempo, as emendas coletivas passaram a ser acometidas dos mesmos males das emendas individuais. Essa descaracterização iniciou-se pelas bancadas estaduais menores, onde era mais fácil dividir o número de emendas pelos parlamentares da respectiva bancada e desconsiderar em parte os pleitos do governador, de forma que cada emenda representasse o interesse particular de um parlamentar. Com o passar dos anos, essa prática estendeu-se a outras bancadas, inclusive regionais, nas quais os parlamentares dividiam-se em subgrupos afins com direito a determinada quantidade de emendas. Ao fim, desfigurou-se completamente um instrumento cujo objetivo inicial era o de dificultar negociações escusas entre parlamentares, governos locais e grupos privados em torno das verbas orçamentárias federais.

A tabela a seguir mostra a evolução, por modalidade de emenda, não só da quantidade de emendas apresentadas como também do valor aprovado desde a introdução do Real em 1994.

²⁰ Além da redução no número de emendas por parlamentar, eliminava-se a prática de alguns parlamentares que se licenciavam do cargo por alguns dias durante o prazo de apresentação de emendas para que os seus substitutos também pudessem apresentar 50 emendas.

²¹ No ano anterior, dada a insatisfação causada pela imensa disparidade nos valores preliminarmente aprovados por parlamentar, o relator-geral aplicou fórmula para equilibrar os valores.

Tabela I – Emendas: Quantidade Apresentada e Valor Aprovado
(Orçamentos de 1995 a 2008)

Ano	Individuais		Bancada Estadual		Bancada Regional		Comissão Permanente	
	Quant.	R\$ milhões	Quant.	R\$ milhões	Quant.	R\$ milhões	Quant.	R\$ milhões
1994 (PLO 1995)	23.216	4.082	429	1.193	0	0	0	0
1995 (PLO 1996)	10.403	862	279	1.608	28	252	110	169
1996 (PLO 1997)	10.348	845	271	1.574	27	118	108	274
1997 (PLO 1998)	8.533	866	245	2.048	26	154	121	464
1998 (PLO 1999)	7.572	866	272	2.323	-	-	120	600
1999 (PLO 2000)	8.334	880	275	3.256	24	224	112	1.334
2000 (PLO 2001)	8.478	1.178	408	4.311	25	238	125	1.470
2001 (PLO 2002)	7.642	1.178	426	5.444	10	75	123	1.733
2002 (PLO 2003)	6.904	1.185	427	6.047	10	78	133	1.769
2003 (PLO 2004)	7.278	1.483	508	3.756	10	75	144	839
2004 (PLO 2005)	7.600	2.076	508	6.139	10	113	150	1.620
2005 (PLO2006)	7.943	2.964	508	5.767	10	123	160	2.003
2006 (PLO 2007)	8.151	3.533	508	8.665	10	175	153	2.997
2007 (PLO 2008)	8.998	4.743	482	8.755	0	0	139	2.688

Fonte: Nota Técnica Conjunta n.º 11/2007, Secretaria da CMO e Greggianin (2005).

Os dados demonstram a voracidade crescente do Legislativo pela inclusão de novas despesas na LOA: nos PLOs de 1995 a 1999 o acréscimo médio anual de despesas incluídas pelo Congresso foi de R\$ 3,4 bilhões, nos PLOs de 2000 a 2004 esse incremento passou para R\$ 7,3 bilhões, e atingiu a média de R\$ 13,1 bilhões nos PLOs de 2005 a 2008. As emendas individuais perdem importância paulatinamente, no período analisado, em termos de participação nos valores aprovados, pois ao contrário das demais modalidades de emendas estiveram sempre restringidas financeiramente pelo valor da cota individual dos congressistas. Percebe-se o aumento significativo da importância das emendas de bancada estadual, que desde a sua criação em 1995 até 2006 tiveram quintuplicados os valores aprovados. Observa-se, também, o crescimento vertiginoso dos valores destinados às emendas de comissão, que no início apropriavam menos de 10% dos recursos destinados às emendas aprovadas, mas atualmente respondem por quase 20% das despesas acrescidas ao PLO.

Infelizmente, a forte elevação no montante aprovado pelas emendas coletivas não reflete uma decisão planejada de priorizá-las ao longo do tempo, dada a sua maior representatividade ou capacidade de propor políticas públicas setoriais e regionais. Muito pelo contrário, esse crescimento deve ser atribuído em grande parte ao desvirtuamento de seu propósito original de representar um instrumento de implementação de políticas públicas nacionais, já que progressivamente essas emendas passaram a ser usadas como forma de ampliar as limitações impostas às emendas individuais. Ao inserir programação genérica a ser detalhada em ações

tipicamente municipais durante a execução orçamentária, a denominada “rachadinha” equivale a um conjunto de emendas individuais, sem restrição de valor, na medida em que possibilita que vários parlamentares, atuando em coordenação, apropriem-se de parte dos valores aprovados. Antes de executar essas despesas genéricas incluídas pelo Congresso, os ministérios aguardam por orientação de parlamentar coordenador da bancada estadual quanto aos destinatários da dotação orçamentária.²²

Pior, enquanto as emendas individuais estavam submetidas a um limite financeiro, as emendas de bancada nunca sofreram essa limitação. Acresce que antes da Resolução nº 01/06-CN as bancadas estaduais pressionavam para que os relatores setoriais incluíssem em seus relatórios as denominadas “indicações de bancada para emenda de relator”, uma forma de burlar o limite quantitativo às emendas de bancada e facilitar o rateio dessas entre os integrantes da bancada. Sem restrição de ordem financeira em sua apresentação e aprovação, e burlado o limite quantitativo, as emendas de bancada acabam por absorver boa parte dos acréscimos de receitas introduzidos pelo Congresso na LOA. A combinação de valores vultosos com iniciativa individual dos parlamentares, mesmo que disfarçada de coletiva, tem potencialmente sérias implicações, tanto em termos de alocação dos gastos públicos quanto de lisura nesse processo.²³

Prevalece entre os membros do Congresso Nacional a visão de que eles têm o “direito” de alterar a proposta orçamentária por iniciativa própria, apropriando-se da inquestionável legitimidade que numa democracia a instituição que representam têm de atuar na elaboração orçamentária. A favor das emendas individuais, argumenta-se que a identificação *a priori* dos beneficiários finais dos recursos introduz maior transparência no processo orçamentário, num ato político em defesa dos interesses de regiões ou locais. Argumenta-se ainda que as ações legislativas fundam-se numa racionalidade de natureza substancial, diferente da natureza objetiva que preside as decisões da tecnocracia, representando portanto uma oportunidade para a correção de erros ou omissões. No entanto, mesmo que tenham sido democraticamente eleitos, a definição por indivíduos de transferências voluntárias da União para entidades públicas ou privadas não condiz com o princípio da impessoalidade na administração pública.²⁴

Ao contentarem-se em simplesmente especificar a localização da ação orçamentária, “carimbando” os gastos federais para os seus locais de origem política, os parlamentares abdicam de uma participação mais expressiva do Legislativo na formulação das políticas públicas. Pode-se argumentar que as

²² A Resolução nº 01/06-CN tenta conter a emenda “rachadinha” ao impor uma série de restrições à apresentação das emendas coletivas, como a exigência que especifiquem a entidade beneficiária.

²³ Vide declaração do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Furtado: “Se houvesse uma real vontade de melhorar o combate à corrupção, seria preciso mudar todo o sistema de elaboração e execução orçamentária. A gente não sabe os critérios. A impressão é que tudo é feito para permitir que membros da Comissão de Orçamento cobrem doações de campanha, o que, em linguagem penal, é cobrar propina de empresário.” (O Globo, 10 de dezembro de 2007)

²⁴ As emendas individuais diferem do antigo anexo à LOA que relacionava as entidades beneficentes indicadas pelos parlamentares para receberem subvenções sociais (e que culminou com a CPI dos “anões do orçamento”) quanto à legalidade e à transparência dos atos, aperfeiçoados agora, mas envolvem valores muito superiores.

emendas são apenas proposições, que precisam ser aprovadas pela CMO e pelo plenário do Congresso para que sejam incorporadas na LOA, o que lhes conferiria legitimidade. Entretanto, o processo de aprovação das emendas individuais dá-se de forma quase automática, sem análise de mérito específica, já que dentro da cota financeira que recebem os parlamentares têm praticamente toda liberdade para definir os projetos que pretendem ver executados, desde que a emenda seja considerada admissível tecnicamente. Esse procedimento permite que um indivíduo introduza como sendo de responsabilidade da União gastos que muitas vezes deveriam ser executados com recursos de governos locais, pulverizando os recursos federais em atendimentos tipicamente de caráter municipal.

O desvirtuamento da idéia por detrás da criação das emendas coletivas representa uma oportunidade perdida pelo Congresso de impor-se como fórum de discussão política do orçamento. Houvessem sido levadas à sério, as emendas coletivas poderiam justificar que o conflito, a barganha e a acomodação de interesses legítimos que tipicamente ocorrem no Congresso contrapusessem-se à formulação tecnocrática da LOA, que nem sempre garante a alocação ótima dos recursos disponíveis. O Legislativo brasileiro abdica de sua grande vantagem sobre o Executivo, qual seja, a capacidade de julgar com maior propriedade as políticas que são aceitáveis pela sociedade em geral.

Ao contrário do que muitas vezes se quer fazer perceber, as emendas parlamentares têm sim séria repercussão na programação dos gastos públicos federais. Um argumento recorrente é que o valor total acrescido às LOAs pelas emendas parlamentares é insignificante perto do total dos orçamentos da União. De fato, o percentual seria insignificante se essa comparação fosse válida, mas sabe-se que os orçamentos da União contemplam a rolagem dos encargos da dívida pública federal, que distorce o seu real valor, além de significativos gastos cuja execução é obrigatória (transferências, pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais, etc). Na verdade, a comparação correta deveria dar-se com as despesas discricionárias da União, que são aquelas que podem ser remanejadas para atender outras finalidades. Se os cálculos fossem feitos da forma correta encontrar-se-ia percentuais significativos de alteração dos PLOs todos os anos.²⁵ Um outro sintoma dessa distorção reflete-se na necessidade que o Poder Executivo tem de encaminhar uma quantidade grande de solicitações de créditos adicionais, muitas delas para recompor dotações de custeio que foram cortadas pelo relator-geral durante a apreciação do PLO pelo Congresso Nacional.

Apesar de questionável juridicamente, as últimas LDOs têm repetidamente relaxado restrição imposta pela lei complementar de finanças públicas em vigor (Lei n.º 4.320/64), que somente permite transferências da União para entidades privadas que atuem nos setores de saúde ou educação. Basicamente, as LDO vêm autorizando transferências para outros setores desde que os recursos não se destinem a investimentos de Organizações não-Governamentais (ONGs), a entidades com menos de três anos de funcionamento ou a construção ou ampliação de obras no caso das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Como consequência desse relaxamento, não tardaram a surgir denúncias de irregularidades em convênios firmados entre ministérios e entidades privadas

²⁵ Em média, nos últimos anos a programação nova introduzida pelo Congresso tem representado algo em torno de 20% das despesas discricionárias constantes do PLOA.

sem fins lucrativos, especialmente as ligadas a entidades sindicais e a aliados do governo para programas de qualificação profissional. A consultoria de orçamento da Câmara identificou eventuais problemas em mais de 860 parcerias firmadas por sete ministérios com ONGs entre julho de 2003 e abril de 2007. No total, as eventuais irregularidades na celebração de convênios chegam a R\$ 330,3 milhões e beneficiaram cerca de 540 ONGs. O Sub-Relatório de Fraudes e Procedimentos de Corrupção da “CPI dos Sanguessugas”, de agosto de 2006, afirma que “inúmeras fundações assistenciais, de proteção à infância e de natureza hospitalar, ao longo de anos, têm recebido recursos do orçamento para desenvolverem suas atividades de interesse direto do parlamentar patrocinador. Ou mantendo em seus quadros familiares dos próprios parlamentares ou adquirindo serviços e equipamentos de empresas com ligações societárias ou, mais uma vez, familiares, com os próprios parlamentares. Tudo isso numa evidente manipulação das verbas públicas para fins pessoais e de promoção política e eleitoral.”²⁶

Como conseqüência, uma CPI foi instalada no Senado Federal em fins de 2006 com a finalidade específica de apurar a liberação pelo governo federal de recursos públicos para ONGs e OSCIPs—com relatório final previsto para maio de 2008. Pressionado, o Poder Executivo decidiu-se em julho de 2007 pela edição do Decreto n.º 6.170, cujas normas entretanto tiveram a sua entrada em vigor adiada de janeiro para julho de 2008. O Decreto determina que todos os beneficiários finais de depósito ou saque de recursos repassados a ONGs sejam detalhadamente identificados, e faculta ao órgão concedente de convênio com entidade privada a realização de chamamento público, ou seja, a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional da entidade e a cotação de preços antes da contratação para a realização de obras e serviços. A medida, que absorve ainda restrições que já vinham sendo repetidas nas últimas LDOs, procura intensificar os controles sobre transferências e tornar mais eficiente a fiscalização dos repasses feitos às ONGs. A Controladoria-Geral da União também resolveu agir, e introduz em 2008 um novo projeto de fiscalização das ONGs, pelo qual 325 entidades de um universo de 4.789 seriam fiscalizadas, uma amostra representativa que contempla 96 entidades que receberam recursos por meio de emendas parlamentares.

A definição dos beneficiários das programações relacionadas às transferências voluntárias da União deveria seguir fórmulas fundamentadas em indicadores sócio-econômicos. Assim, dar-se-ia transparência ao processo de distribuição dos recursos federais, ao mesmo tempo em que evitar-se-ia que o detalhamento da aplicação das dotações orçamentárias globais ocorresse por especificação em emenda de parlamentar ou que fosse definida de maneira pouco transparente pelo Executivo. Os indicadores sócio-econômicos, tais como a população beneficiada, o índice de desenvolvimento humano ou outros mais específicos a cada programação, poderiam ser atrelados aos programas (definidos a cada quadriênio nos PPAs) ou às ações (definidos anualmente num anexo às LDOs), ou mesmo nas leis específicas que criaram as programações.

²⁶ Pelo visto a situação continua inalterada. Reportagem intitulada “Autores de emendas ao Orçamento destinam recursos para ONGs deles mesmos e de aliados” afirma que deputados federais incluíram emendas ao PLO 2008 que beneficiam ONGs ligadas a políticos, havendo casos de entidades que sequer existem nos endereços apontados pelos parlamentares ou simplesmente funcionam em escritórios ou centros sociais comandados pelos próprios autores das emendas (O Globo, 26 de janeiro de 2008).

Na área de saúde, por exemplo, é comum os parlamentares apresentarem emendas “carimbando” recursos para a ação “Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde” em favor de unidade de saúde que promova o atendimento público especializado em saúde, como os hospitais, tanto da rede pública quanto da rede privada que cumpram algumas condições. A escolha pelos parlamentares dos locais a serem beneficiados segue a lógica política paroquial, desconsiderando-se critérios básicos de política nacional que deveriam nortear essa distribuição. Assim, hospitais ou equipamentos hospitalares que por razões de logística, economia de escala e maximização de benefícios sociais deveriam ter abrangência regional, atendendo a um grupo populacional mínimo em um conjunto de municípios, podem acabar sobrepondo-se geograficamente, em detrimento da população de outra região que continuaria sem assistência. Situações como essa, que ocorrem em todas as áreas, são o reflexo do foco na política local que predomina no Congresso Nacional, aonde o debate das prioridades nacionais fica relegado a segundo plano perante as necessidades das bases eleitorais dos parlamentares.

O Congresso precisa exigir que o Poder Executivo disponibilize, em anexo aos projetos de LDO, os critérios e as fórmulas a serem adotados na alocação espacial durante a execução orçamentária dos gastos públicos federais. Boa parte dessas fórmulas já existe, como nos setores de educação, saúde, assistência social e transportes, mas são de conhecimento exclusivo das autoridades dos ministérios encarregados dos respectivos setores. Para que fossem legitimadas, essas fórmulas deveriam ser debatidas politicamente nas comissões setoriais correlatas (ver seção seguinte), que alterariam ou não os anexos à LDO.²⁷ A atuação parlamentar passaria a dar-se num novo patamar, aonde a tão criticada e às vezes permissiva especificação dos beneficiários finais dos recursos públicos daria lugar à discussão dos critérios de aplicação desses mesmos recursos.

A exacerbação dos parlamentares nas transferências para entidades de direito privado, aliada à fragilidade e o controle intempestivo desses gastos, apontam no sentido de eliminar-se a modalidade de emenda individual. Mas uma recomendação nesse sentido estaria distante da realidade política brasileira e completamente dissociada do pensamento predominante entre os agentes envolvidos no processo de apreciação legislativa das propostas orçamentárias. Portanto, no curto prazo, é praticamente nula a chance de uma recomendação assim vir a ser sequer considerada; seria preciso mais um escândalo público envolvendo a apresentação de emendas para que se começasse a pensar na necessidade de mudanças adicionais nos procedimentos. Ainda é cedo para descortinar os desdobramentos da CPI das ONGs, mas seria preciso um escândalo de grandes proporções para que essas mudanças deixem de ser cosméticas, como têm sido até hoje, e adotem-se proposições mais efetivas.

Portanto, deve-se ter em mente a realidade política brasileira, e buscar uma mudança nos procedimentos de apreciação orçamentária que possa beneficiar ambos os poderes da União. Uma opção seria a introdução de restrições financeiras e quantitativas ainda maiores às emendas individuais e de bancada, em troca da obrigatoriedade da execução pelo Executivo das emendas parlamentares. Faria

²⁷ Alguma flexibilidade deveria ser introduzida, de forma que o Poder Executivo tivesse algum grau de liberdade para atender a imprevistos durante a execução das ações orçamentárias.

parte ainda desse “entendimento” a desistência pelo Legislativo de alterar a estimativa das receitas utilizando-se do subterfúgio “erros ou omissões”. Para o Executivo resta a vantagem de ter a proposta orçamentária mais preservada, e saber de antemão o custo fiscal da intervenção do Legislativo. Para o Legislativo resta a vantagem de saber que as alterações que introduzir na lei orçamentária serão efetivamente executadas, bem como a certeza de estar agindo antes que ocorram outros escândalos envolvendo parlamentares e os orçamentos públicos. Para que o novo entendimento seja duradouro, as restrições adicionais às emendas e a obrigatoriedade de execução deveriam estar expressas em lei complementar de finanças públicas.²⁸

A primeira restrição a ser imposta às emendas, de ordem fiscal e financeira, seria limitar o valor global adicionado ao PLO por cada uma dessas modalidades de emendas a 0,25% da receita corrente líquida (RCL) da União, perfazendo um total de 0,5% da RCL—que correspondem a R\$ 2 bilhões no PLO-2008. Esse valor seria sustentável do ponto de vista fiscal, e nem mesmo o caráter obrigatório da execução dessa parcela das despesas atrapalharia atingir-se as metas de resultado primário, visto ser inferior ao que tem sido efetivamente pago das emendas orçamentárias nos últimos anos.

A segunda restrição tem a ver com os beneficiários e a quantidade de emendas que cada parlamentar e cada bancada estadual poderiam apresentar. Em relação às emendas individuais, tendo em vista os problemas quando os beneficiários são entidades privadas sem fins lucrativos indicadas por parlamentares, seria prudente eliminar a destinação de recursos assim definidos. A participação de parlamentares na destinação de recursos públicos para entidades privadas é contra-indicada até mesmo porque cabe ao parlamento, em última instância, o acompanhamento e a fiscalização da aplicação desses recursos. A preocupação do Congresso deve ser com o estabelecimento de legislação rígida para a aplicação dos recursos públicos, a transparência nos repasses efetuados pelo Executivo, e a cobrança por fiscalização abrangente, intensiva e tempestiva por parte dos órgãos competentes.

As emendas individuais, portanto, destinariam recursos exclusivamente para entes públicos, de quaisquer nível de governo. Mantido o sistema de cota financeira, caberia a cada parlamentar o montante aproximado de R\$ 1,7 milhão a valores do PLO-2008, uma redução substancial em relação à cota de R\$ 8,5 milhões estipulada no parecer preliminar do PLO-2008. Se cada um dos 594 parlamentares pudesse apresentar somente 10 emendas ao PLO teríamos ao todo menos de 6.000 emendas, diminuindo significativamente a pulverização dos recursos federais observada nos últimos anos. Essa quantidade de emendas é suficiente e adequada para que os parlamentares atendam aos pleitos políticos paroquiais, possibilitando a realização de pequenas obras em setores carentes de municípios. Ao mesmo tempo obriga, de forma salutar, que o parlamentar priorize o atendimento às demandas políticas que recebe.

Em relação às emendas de bancada estadual, a ausência de limites financeiros pré-definidos, que nunca houveram, contribuiu para o desvirtuamento do

²⁸ Na ausência desta, o entendimento seria enfraquecido, pois precisaria ser repetido todos os anos nas LDOs, o que facilitaria a alteração de seus termos frente a eventos circunstanciais.

propósito original dessas emendas. A instituição de limites financeiros permitirá a retomada da idéia por detrás da criação das emendas coletivas em 1993, qual seja, que reflitam algumas poucas e importantes prioridades dos estados. Faz-se necessário ainda racionalizar a quantidade de emendas por bancada, de forma a dificultar a prática corrente de dividir-se as emendas entre os membros da bancada. Ademais, a ausência dessas restrições torna complicado e demasiadamente demorado o processo de negociação política em torno da aprovação das emendas de bancada. Dessa forma, além de resgatar os propósitos originais das emendas de bancada, as mudanças simplificariam e dariam maior celeridade ao processo de decisão interna da CMO.

Uma redução drástica na quantidade de emendas de bancada, para algo abaixo de 100 emendas no total, faz-se necessária para que esses objetivos sejam atingidos. Essa redução deve ser acompanhada de uma melhor distribuição das emendas entre as bancadas estaduais, pois hoje as bancadas menores são excessivamente beneficiadas pela Resolução n.º 1/06-CN, que estipula uma variação de baixa amplitude, entre 18 e 23 emendas por bancada. O ideal seria estabelecer uma proporcionalidade direta com o número de parlamentares de cada bancada, o que continuaria a beneficiar os estados menores por conta da desproporcionalidade da representação popular em ambas as casas do Congresso, mas eliminaria os exageros hoje existentes. Se adotada a proporcionalidade direta com número de parlamentares, as bancadas menores de 11 parlamentares teriam direito a 2 emendas, enquanto a maior bancada, do Estado de São Paulo, teria direito a 12 emendas.

Com a finalidade de melhor controlar os novos procedimentos e as restrições às emendas, nos primeiros anos de implementação dos novos procedimentos as emendas seriam apresentadas diretamente na CMO, que as repassaria para análise pela comissão setorial responsável pela área temática na qual propõe-se a alteração nas despesas. Conforme proposta detalhada na seção a seguir, cada comissão setorial designaria relator para analisar todas as emendas que caibam à comissão, que ao final votaria e encaminharia à CMO relatório aprovando as alterações setoriais. Definidos os limites financeiro e quantitativo por parlamentar e por bancada, e a fonte dos recursos necessários ao atendimento, a análise das emendas pode ocorrer de forma bastante automatizada, tal qual ocorre hoje com as emendas individuais. Na verdade, a única preocupação na análise dos relatores setoriais seria quanto à admissibilidade técnica das propostas de gastos, no que seriam guiados pelo parecer preliminar do relator geral e apoiados pela consultoria técnica.

5. AS COMISSÕES TEMÁTICAS SETORIAIS

Conforme atribuído pela Constituição, cabe à CMO a competência de analisar matérias de natureza orçamentária, o que na prática exclui uma participação ativa das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. A Resolução n.º 01/06-CN e o regulamento da CMO limitam a participação das comissões permanentes na análise dos PLOs à elaboração de até 8 emendas (sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento) se a sua competência abrange mais de uma subárea temática, à realização de audiências públicas para discutir assuntos relacionados às respectivas áreas de interesse, e à indicação de

programação prioritária para o recebimento de emendas. As emendas de comissão devem ter caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, respeitar o princípio da especialidade, ou seja, limitar-se às matérias que lhes sejam afetas pelo regimento, bem como conter em sua justificativa elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos.²⁹

Para fazer a análise setorial da programação constante do PLO, a Resolução n.º 01/06-CN divide o PLO em 10 áreas temáticas, cujos relatórios ficam a cargo de relatores setoriais, designados dentre membros titulares ou suplentes da CMO, que preferencialmente sejam também membro de comissão permanente correlata à área a ser relatada.³⁰ Cabe a esses relatores aprovar total ou parcialmente, ou rejeitar, as emendas apresentadas pelos parlamentares em suas respectivas áreas de análise, bem como decidir sobre eventuais cortes na programação de investimentos e inversões financeiras contida no PLO na respectiva área. Nessa tarefa, os relatores são limitados pelas orientações e restrições impostas pelo parecer preliminar aprovado no plenário da CMO. Portanto, a apreciação setorial do PLO não ocorre nas comissões permanentes, mas sim na própria CMO.

Dessa forma, a discussão e votação da programação setorial constante do PLO não se dá entre parlamentares especialistas ou interessados em discutir as políticas públicas específicas de determinado setor. Por exemplo, a programação orçamentária das áreas de educação ou saúde não são discutidas nas comissões permanentes respectivas, que passam o restante do ano analisando proposições nessas áreas. Prevalece a visão individual de um parlamentar relator, cuja preocupação maior é ter o seu relatório setorial aprovado por seus pares na CMO. Para isso, basta aprovar integralmente as emendas individuais, o que ocorre de forma quase automática, e atender de forma equilibrada as emendas de bancadas estaduais ou de comissões, considerando-se os diversos interesses políticos e as limitações de recursos de que se dispõe.³¹ A discussão passa longe da análise da eficiência, da eficácia e da efetividade dos programas de governo que serão desenvolvidos nas respectivas áreas, de suas metas, indicadores e resultados atingidos em anos anteriores. Não se consideram as prioridades nacionais, mesmo porque no mais das vezes as emendas versam sobre interesses paroquiais.

A tarefa reservada aos relatores setoriais de decidir sobre eventuais cortes na programação de investimentos e inversões financeiras contida no PLO afigura-se como um outro problema do atual modelo. Normalmente o relator, nem sempre familiarizado com a área, tem enormes dificuldades para realizar cortes nas

²⁹ Em 2007(PLO-08), primeiro ano de aplicação da nova Resolução, não houve a participação das comissões permanentes na fase de audiências públicas, nem na indicação de programação prioritária para o recebimento de emendas, nem exigiu-se que na sua justificativa a emenda contivesse elementos, critérios e fórmulas que determinassem a aplicação dos recursos.

³⁰ Em 1995, numa tentativa de especializar a análise, criaram-se dentro da CMO sete subcomissões permanentes responsáveis por áreas temáticas específicas. Cabia a essas subcomissões apreciar os relatórios setoriais, elaborar relatórios bimestrais sobre a execução orçamentária, examinar as prioridades e metas da LDO e realizar audiências públicas. As subcomissões fracassaram, entretanto, pois pouco se reuniam e não acompanhavam a execução orçamentária, além de promoverem votações simultâneas, dificultando a participação dos membros da CMO.

³¹ Por terem somente uma visão parcial das demandas estaduais, SANCHES (2002, p. 19) entende que os relatores setoriais mais atrapalham do que ajudam nesse equacionamento, e que o processo de apreciação legislativa ganharia em transparência, racionalidade e efetividade se organizado sob a forma de ciclo único conduzido por um colegiado de relatores.

programações encaminhadas pelo Executivo. Na maior parte das vezes, para escapar ao ônus político de propor um cancelamento mais acentuado numa determinada programação, o relator setorial acaba por realizar de um corte linear, ou quase linear, mais fácil de ser aplicado ao evitar a necessidade de debruçar-se sobre comparativos detalhados entre valores propostos e execuções de anos anteriores. A capacidade de o Congresso Nacional avaliar de forma mais efetiva a programação proposta pelo Executivo fica novamente prejudicada pela ausência de um conhecimento mais específico dos responsáveis pelas decisões de cancelamento.

A melhor forma de introduzir no âmbito do Poder Legislativo a capacidade de análise crítica da programação setorial do PLO seria alterar a Constituição de forma a delegar o poder de análise, discussão e votação, hoje concentrado na CMO, às comissões permanentes setoriais das duas casas. À CMO deveria caber o relevante papel de coordenar o processo de tramitação da proposta orçamentária no Congresso, analisar os grandes agregados de despesas e impor limitações de ordem fiscal e financeira às alterações introduzidas por cada comissão setorial, além de resguardar a boa técnica orçamentária.³² Às comissões temáticas permanentes caberia analisar a proposta setorial, inclusive as emendas individuais e de bancada estadual que proponham alterações nas áreas de sua competência, e propor e votar as alterações que julgar conveniente dentro das áreas de sua competência, contribuindo para o uso eficiente dos recursos disponíveis por intermédio de melhor priorização da programação de despesas.

Um problema que se coloca à implementação prática dessa alternativa advém do fato de serem as comissões permanentes da Câmara e do Senado em número diferente, e agrupadas por áreas temáticas distintas.³³ Como a Constituição determina que as votações de todas as matérias orçamentárias dêem-se separadamente nas duas casas do Congresso, a análise e a votação do PLO pelas comissões temáticas da Câmara e do Senado exigiria um grande esforço de coordenação pela CMO, que teria de fazer a compatibilização dos acréscimos e dos cancelamentos efetuados em cada área temática pelas comissões das duas casas.

O ideal seria que não houvesse essa duplicidade de análise e votação, e que apenas uma das casas do Congresso encarregasse-se de analisar e votar a lei orçamentária, ou que se pudessem constituir comissões mistas setoriais temporárias compostas por membros das comissões permanentes correlatas das duas casas do Congresso. Entretanto, a primeira alternativa exige mudanças na legislação superior do país que no momento parecem estar fora de questão, e a segunda requer um entendimento político entre as duas casas do Congresso que se afigura improvável. Para amenizar a dificuldade, seria providencial uma revisão das áreas e subáreas temáticas de cada comissão, para que houvesse maior harmonia temática entre as comissões setoriais da Câmara e do Senado. O regimento comum do Congresso Nacional (Resolução n.º 1, de 1970-CN) precisará ser alterado para estipular como

³² Eventualmente, poder-se-ia considerar a possibilidade de uma nova CMO assim concebida ser composta exclusivamente por parlamentares que sejam membros titulares da comissão de finanças e tributação de sua casa, facilitando a discussão dos assuntos fiscais do orçamento.

³³ Nesse rearranjo, se eliminaria a prática atual de que as mesas diretoras da Câmara e do Senado possam apresentar emendas aos PLOs, excrescência antiga mantida pela Resolução nº 1/06-CN.

dar-se-ia o mecanismo de coordenação entre as diversas comissões das duas casas no processo orçamentário.

Aliás, o regimento comum do Congresso Nacional, embora não venha sendo integralmente aplicado nesse aspecto, estabelece a forma como as comissões permanentes de ambas as casas colaborarão com a CMO na apreciação dos PLOs, e para amenizar o problema de conciliação das análises setoriais chega mesmo a prever a possibilidade de realização de reuniões conjuntas:

“Art. 90. O projeto de lei orçamentária será apreciado por uma Comissão Mista que contará com a colaboração das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

.....
 § 3º A participação das Comissões Permanentes, no estudo da matéria orçamentária, obedecerá às seguintes normas:

a) as Comissões Permanentes interessadas, uma vez constituída a Comissão Mista, deverão solicitar ao Presidente desta, que lhe seja remetido o texto do projeto de lei orçamentária;

b) a Comissão Mista, ao encaminhar o projeto à solicitante, estabelecerá prazo e normas a serem obedecidos na elaboração de seu parecer, o qual deverá abranger, exclusivamente, as partes que versarem sobre a matéria de sua competência específica;

c) a Comissão Permanente emitirá parecer circunstanciado sobre o anexo que lhe for distribuído e elaborará estudo comparativo dos programas e dotações propostas com a prestação de contas do exercício anterior e, sempre que possível, com a execução da lei orçamentária em vigor;

d) o parecer da Comissão Permanente será encaminhado, pelo Presidente da Comissão Mista, ao relator respectivo para que sirva como subsídio ao estudo da matéria;

e) o parecer do relator da Comissão Mista deverá fazer referência expressa ao ponto de vista expendido pela Comissão Permanente;

f) por deliberação da maioria de seus membros, as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que tiverem competência coincidente, poderão realizar reuniões conjuntas sob a direção alternada dos respectivos Presidentes, podendo concluir pela apresentação de parecer único; (grifo nosso)

g) os pareceres das Comissões Permanentes, que concluírem pela apresentação de emendas, deverão ser encaminhados à Comissão Mista dentro do prazo estabelecido na Resolução n.º 1, de 2001-CN.”

O regimento comum prevê uma participação maior das comissões setoriais na análise dos PLOs do que qualquer das resoluções que já regulamentaram a CMO, apesar de prever que os pareceres circunstanciados das comissões permanentes sejam apenas acessórios e manter a decisão final sobre a análise setorial na CMO. Infelizmente, nunca uma comissão interessou-se em elaborar estudo comparativo dos programas e dotações constantes dos PLOs com a execução do exercício anterior ou da LOA em vigor com vistas à sugerir emendas aos PLOs. Por exemplo,

as bancadas parlamentares das comissões de educação das duas casas jamais demonstraram interesse em discutir dentro da CMO o impacto no setor da desvinculação de até 20% das receitas da União, apesar de estimativas apontarem que por conta disso o governo federal deixou de investir R\$ 72 bilhões na educação pública nos últimos 12 anos.

Com a discussão e votação do PLO ocorrendo nas comissões permanentes, a CMO poderia ser ainda mais reduzida em tamanho e encarregada apenas de coordenar e sistematizar o processo de tramitação da proposta orçamentária. O parecer preliminar da CMO continuaria estabelecendo as condições de técnica orçamentária a serem observadas na análise feita pelas comissões permanentes, bem como as limitações de ordem fiscal e financeira que cada comissão deveria respeitar. À frente da sistematização, que envolveria a compatibilização dos acréscimos e dos cancelamentos efetuados em cada área temática pelas comissões setoriais das duas casas,³⁴ estaria um relator-geral de perfil eminentemente técnico, que diferentemente de hoje não teria o poder de aprovar valores adicionais para emendas. Por fim, a CMO votaria um relatório da proposta orçamentária consolidada, que aprovado seria remetido para votação no plenário do Congresso.

Para revigorar o papel legislativo das atualmente enfraquecidas comissões temáticas permanentes, deve-se também atentar para a forma como elas apresentariam emendas aos PLOs. Se a questão não for bem regulamentada, pode-se prever que as emendas de comissão terminarão por constituir-se numa forma de driblar as restrições impostas às outras modalidades de emendas, simplesmente detalhando as ações orçamentárias como faz-se hoje. Os resultados seriam ainda mais nefastos do que a atual situação, pois nessa hipótese somente os parlamentares membros de determinada comissão setorial poderiam apresentar emendas às áreas temáticas de competência das comissões a que pertencem. A concepção de emenda de comissão precisa ser alterada, pois não podem subsistir quanto a essas emendas as mesmas restrições que levaram a que as emendas individuais e de bancada estadual sejam meros detalhamentos das ações propostas pelo Executivo. A comissão precisa ter a liberdade de alterar a programação setorial do PLO da forma como julgar mais conveniente.

Joyce (2005, p. 9) argumenta que, quando analisam a alocação de recursos, os parlamentares freqüentemente não tem incentivos para cobrar e usar informações sobre o desempenho de programas orçamentários, pois não percebem conexão entre os resultados atingidos por esses programas e possíveis benefícios eleitorais deles decorrentes. Mesmo que essa dificuldade esteja presente também no Brasil, dever-se-ia incentivar que a intervenção das comissões setoriais no processo orçamentário se iniciasse ainda durante a apreciação do projeto de PPA, de forma que eventuais modificações introduzidas na programação sejam refletidas nos PLOs seguintes. O foco do interesse das comissões deve ser a concepção dos programas setoriais, e as ações deles constantes. As comissões do Congresso brasileiro deveriam examinar, com o apoio das consultorias de orçamento e legislativas (ver proposta na seção seguinte) a pertinência das programações, os indicadores utilizados e os resultados atingidos.

³⁴ Pontes (2004, p. 8-12) propõe restrições à participação de comissões peculiares, que não tratem de matéria orçamentária ou tratem apenas de fiscalização e controle.

Para ficar em poucos exemplos de como as comissões poderiam agir em benefício da elaboração orçamentária, as comissões que cuidam de relações exteriores em ambas as casas poderiam questionar o grau de detalhamento da programação do Ministério das Relações Exteriores, ou as comissões que cuidam de defesa de ambas as casas questionarem o grau de transparência da programação do Comando da Marinha. Será que as comissões que cuidam de agricultura concordam que os programas orçamentários existentes no setor são adequados para demonstrar a eficácia da política agrícola do governo, ou programas mais elucidativos poderiam ser concebidos?

No novo arranjo, para assegurar que as alterações introduzidas pelas comissões nos PLOs tenham como base o debate sobre as políticas públicas de interesse dos respectivos setores, a partir de uma perspectiva nacional, seria preciso que a proposição de emendas nas comissões fosse competência exclusiva das representações partidárias em cada comissão, e não objeto de iniciativa individual de parlamentar. Já houve iniciativa semelhante no âmbito da CMO: em 1994, na apreciação do PLO-1995, três partidos políticos fizeram uso de prerrogativa estabelecida em parecer preliminar que facultava aos partidos políticos apresentarem emendas ao orçamento. Nesse contexto, e para melhor desempenhar suas novas atribuições, toda comissão deveria ser obrigada a convocar os ministros das pastas afetas a suas áreas de competência para que eles apresentassem e discutissem a respectiva proposta setorial de orçamento. A apreciação do PLO-08, quando não ocorreram as audiências previstas no novo regulamento da CMO, é um exemplo de que as comissões precisam ter poder real de alterar o PLO para que elas interessem-se de fato em discutir a proposta orçamentária.

Alston e Muller (2006, p. 98) são cépticos quanto às possibilidades de um arranjo onde as comissões setoriais ou os partidos políticos conduzam a resposta coletiva do Congresso às negociações de barganha política com o Poder Executivo. Os autores argumentam que os parlamentares não dominam a agenda das comissões setoriais, pois são rotineiramente trocados de uma comissão para outra pelos líderes partidários, e mesmo as proposições em análise podem ser retiradas das comissões. Em relação aos partidos políticos, alegam que há muitos partidos e nenhum deles seria grande o suficiente para assegurar estabilidade nas negociações. Quanto ao primeiro ponto, poder-se-ia copiar prática adotada na Alemanha, aonde a designação de relatores setoriais é válida por toda a legislatura, de forma que esses relatores intensifiquem a sua especialização e tornem-se profundos conhecedores da programação afeta a suas relatorias. Quanto aos partidos políticos, a nova forma de organizar o processo orçamentário no Congresso permitiria à sociedade conhecer o posicionamento dos partidos ou blocos parlamentares em relação às prioridades dos gastos públicos federais, descortinando as diferenças de visões políticas.³⁵

Independentemente disso, pode-se considerar uma evolução a substituição de um processo centralizado, em que tudo é decidido numa comissão de orçamento, para um processo coordenado, em que uma comissão de orçamento decide sobre os agregados fiscais e, subseqüentemente, as decisões programáticas são tomadas em comissões setoriais especializadas (SCHICK, 2002, p. 29). No processo

³⁵ O ideal seria que a implementação de tal procedimento fosse precedida de uma reforma política que fortalecesse os partidos políticos com representação congressional.

coordenado mantém-se a capacidade de controle dos agregados e metas fiscais, ao mesmo tempo em que de forma complementar aprofunda-se a análise setorial. Essa coordenação não se confunde com um processo descentralizado, em que as comissões setoriais detêm todo o poder de decidir sobre a programação dos respectivos setores, arranjo mais comum em países parlamentaristas. Wehner (2006, p.771) avalia que uma estrutura de comissões bem concebida alavanca a revisão da proposta orçamentária e o acompanhamento de sua execução. Dados de pesquisa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008) realizada em 2007 com 38 países mostram que a maioria dos legislativos nas democracias modernas, mesmo se considerássemos apenas os países presidencialistas, ainda preferem delegar os assuntos orçamentários a comissões de orçamento (normalmente uma em cada casa) do que repartir essa responsabilidade com comissões setoriais.³⁶

Apesar de ser um país parlamentarista, um bom exemplo de como um sistema coordenado pode funcionar à contento provém da Suécia (BLONDAL, 2001, p.40-42). À semelhança do Brasil, na Suécia os agregados fiscais para o ano seguinte são submetidos ao parlamento (Riksdag) em abril, que após discussões com a oposição decide (sem força legal) sobre a proposta até junho. Após o parlamento receber a proposta orçamentária em setembro, uma comissão de finanças decide sobre a estimativa de receitas e propõe limites de despesas para 27 áreas temáticas distintas. Então, cada comissão setorial propõe uma programação de gastos dentro de sua área de competência e dos limites estabelecidos. Em meados de dezembro o parlamento toma uma decisão formal sobre a programação proposta pelas comissões em cada área temática. À diferença do Brasil, não existem duas casas do Congresso para examinar a proposta de orçamento, o que simplifica o processo na Suécia.

Ao construir índices que mediram a separação de poderes e a força orçamentária do legislativo em 28 países, Lienert (2005, p. 10) descobre que o envolvimento de uma segunda casa do Congresso no processo orçamentário fortalece a influência do poder legislativo. No Japão, quando uma das casas do Congresso toma uma decisão diferente da outra no exame da proposta orçamentária, a constituição e o regimento comum estipulam um processo especial de reconciliação para que as casas entendam-se. Instala-se uma comissão mista com representantes das duas casas para tentar chegar a um acordo num período de trinta dias, findo o qual e não havendo consenso prevalece a proposta da câmara baixa (LIENERT e MOO-KYUNG, 2004, p. 262-263). Na Alemanha a comissão de orçamento adota a interessante prática de ser tradicionalmente presidida por um parlamentar da oposição.

Nos EUA, país presidencialista, a apreciação orçamentária ocorre paralelamente em cada casa do Congresso, envolvendo principalmente uma comissão de orçamento e uma de apropriação das despesas em cada casa (além de comissões específicas para examinar as receitas). Cada comissão de despesas é subdividida em 13 sub-comissões, responsáveis por preparar a proposta orçamentária correspondente a sua área temática. Cabe à comissão de despesas de

³⁶ Dos 38 países pesquisados, apenas Bélgica, República Checa, Irlanda, Noruega, Coreia do Sul, Suécia e Estados Unidos adotam um modelo coordenado, enquanto Hungria, Holanda e Inglaterra adotam um modelo descentralizado.

cada casa consolidar as proposições das sub-comissões, e à comissão de orçamento sistematizar receitas e despesas. Por contraste, na Inglaterra e demais países parlamentaristas que seguem o modelo britânico (“Westminster”), os legislativos não contemplam uma comissão de orçamento, concentrando o controle sobre o executivo na realização de auditorias *ex-post*. Segundo Wehner (2005, p. 13), nesses países qualquer alteração na proposta orçamentária encaminhada pelo executivo ainda é considerada um voto de desconfiança no governo, provocando a sua queda. Na América Latina, Santiso (2004, p. 63) afirma que em geral o baixo grau de institucionalização do trabalho das comissões parlamentares impede uma contribuição mais efetiva das comissões temáticas setoriais ao processo orçamentário.

6. O ASSESSORAMENTO TÉCNICO-INSTITUCIONAL

Anderson (2005, p. 38-39) destaca a importância de os parlamentares contarem com informação confiável e sem viés para que possam participar de forma construtiva da elaboração do orçamento. Para isso, devem contar com uma unidade analítica apartidária e independente, que simplifique a complexa informação orçamentária, promova a transparência e a responsabilização, aumente a credibilidade das estimativas orçamentárias e responda rapidamente a dúvidas dos parlamentares. Dados de pesquisa realizada pela OCDE em 2007 mostram que 70% dos legislativos de 33 países que responderam à pergunta específica do questionário dispõem de unidade técnica especializada que conduz análise orçamentária (esses dados consideram unidades de auditoria externa).

Schick (2002, p.31) destaca o crescente número de legislaturas ao redor do mundo que constatam a necessidade de contar com quadros especializados em orçamento público para que possam de fato exercer uma análise independente do Poder Executivo. Atualmente, os parlamentares federais brasileiros dispõem de assessoramento técnico altamente especializado em assuntos orçamentários. Esse assessoramento dá-se tanto pelas consultorias institucionais existentes em cada casa do Congresso, como também por técnicos conhecedores dos assuntos orçamentários lotados nas assessorias dos partidos políticos.

Desde meados da década de 1990 observa-se uma preocupação crescente entre os líderes de partidos políticos de disporem de assessorias técnicas especializadas em orçamento público. Não raro as posições vagas nessas assessorias são preenchidas por funcionários com experiência prévia no Poder Executivo, muitos deles oriundos da carreira de analista de orçamentos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Praticamente todas as lideranças de partidos ou bancadas políticas na Câmara dos Deputados dispõem de pelo menos um técnico especializado em orçamento público. Esses assessores auxiliam, com variado grau de competência, a respectiva bancada parlamentar no seguimento dos assuntos orçamentários do governo federal.

Quanto ao assessoramento institucional, que nos interessa examinar aqui, existem consultores altamente qualificados em assuntos orçamentários em ambas as casas, sendo 36 (mais 7 licenciados) na Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados (CONOF) e 25 na Consultoria de Orçamento do Senado

Federal (CONORF). Ambas as consultorias apresentam estrutura administrativa bastante horizontal, compostas por uma coordenação técnica e vários núcleos temáticos coordenados por um consultor, todos subordinados ao respectivo diretor. Os órgãos de consultoria elaboram análises, estudos e notas técnicas relativos aos temas orçamentários mais relevantes, ou em atendimento a pedidos específicos dos parlamentares.

No âmbito da CMO, as consultorias efetuam todo o processamento técnico de suporte à análise da programação dos projetos do PPA, da LDO, da LOA, e dos créditos adicionais, bem como das emendas apresentadas a essas proposições, incluindo a geração de substitutivos e do autógrafo final. Aos consultores, a partir de 1990 selecionados por concurso público para o exercício de funções comissionadas permanentes, cabe ainda prestar com isenção político-partidária e profissionalismo assessoramento a todos os parlamentares, inclusive a elaboração de minutas de pareceres sob orientação dos relatores.³⁷ Quanto aos procedimentos necessários à formulação e apresentação de emendas às proposições orçamentárias, os consultores preparam manual contendo instruções específicas em cada área, e orientam os parlamentares e seus assessores por intermédio de seminários, atendimento pessoal ou plantões telefônicos.

Até onde tem-se notícia, não existe outro país em que coexistam duas unidades de pesquisa orçamentária ligadas ao parlamento, com praticamente as mesmas atribuições. No Brasil, a existência de duas consultorias levou ao estabelecimento de regras informais de convivência entre elas que, se têm permitido levar a bom termo os trabalhos de elaboração orçamentária no Poder Legislativo, gera duplicidade e atritos desnecessários. A começar pela própria existência de duas organizações, com diretores distintos que têm como interlocutores principais a cada ano um mesmo presidente de comissão, relator-geral da proposta orçamentária, e autoridades do Poder Executivo. O bom funcionamento desse arranjo passa a depender da personalidade de cada um dos diretores, da ambição pessoal, e da disposição de compartilhar decisões para preservar a boa convivência.

Um exemplo dos malefícios de ter-se duas estruturas independentes com as mesmas atribuições pode ser dado por recente questionamento envolvendo a interpretação de dispositivo constante do art. 62 da LDO-07. A Nota Técnica n.º 3/07 da CONOF conclui que não é vedado o acréscimo de recursos à modalidade de aplicação 50 a partir da redução de recursos incluídos pelo Congresso na modalidade de aplicação 99. A Nota Técnica n.º 254/07 da CONORF conclui exatamente o contrário. Independentemente de quem tivesse razão, o fato é que a área técnica do Congresso não teve uma posição única a respeito desse assunto. Na ocasião, restou ao presidente da CMO encaminhar aos órgãos do Poder Executivo interessados no assunto duas notas técnicas conflitantes.

Se a nível de direção e coordenação técnica, aparentemente, não há relatos de grandes desavenças nos últimos anos, o mesmo não se pode dizer do trabalho conjunto dos núcleos temáticos por ocasião da elaboração orçamentária. Nesse caso, o trabalho técnico é liderado pela consultoria da casa à qual pertence o

³⁷ Aos consultores de orçamento da Câmara dos Deputados cabe ainda preparar minutas de exame da adequação orçamentária e financeira das proposições que tramitam na Comissão de Finanças e Tributação da casa, tarefa não exercida pelos consultores do Senado.

parlamentar encarregado de preparar o relatório setorial da área temática. Salvo algumas exceções, a participação dos consultores do núcleo correspondente da outra casa é mínima. Isso gera duas situações: i) nas áreas em que há rodízio anual entre senadores e deputados, perde-se a memória do que foi feito no ano anterior (o que é amenizado pela existência do relatório setorial); ii) nas áreas em que o relator é sempre de uma das casas, há reclamações de sobrecarga de trabalho nessa casa e falta de conhecimento técnico específico na outra.

A publicação do relatório final da “CPI dos anões do orçamento” em 1993, denunciando a falta de controles e de transparência na definição de subvenções sociais (verbas para manutenção de entidades privadas) por parlamentares, provocou a necessidade de aperfeiçoar-se o funcionamento da CMO. Em 1994, foi formado um grupo de trabalho composto por 3 técnicos da CONOF e 2 da CONORF com a finalidade de apresentar sugestões a um grupo de 11 parlamentares encarregados de propor uma nova resolução para a CMO. Apenas uma dentre as doze sugestões principais apresentadas ao relator do grupo parlamentar não obteve unanimidade dentre os membros do grupo técnico: por três votos favoráveis e dois contra o grupo sugeriu a fusão das duas consultorias num único órgão técnico de orçamento do Congresso. O relator aceitou de imediato a proposta de fusão, mas a divisão entre os membros do grupo técnico refletia a grande resistência a essa idéia entre os demais consultores. Quase todos, ou todos, os consultores do Senado Federal à época aceitaram a proposta de fusão, mas entre os consultores da Câmara a idéia teve pouquíssima receptividade.³⁸ Apesar de incluída pelo relator na minuta de resolução que apresentou a seus pares, o grupo de parlamentares resolveu não incluir a fusão das consultorias em seu relatório final. A divisão existente entre os técnicos e dúvidas de ordem burocrática quanto ao funcionamento prático de um eventual Instituto de Orçamento do Congresso foram as razões alegadas pelos parlamentares. Na verdade, receavam que o fortalecimento do assessoramento técnico no Congresso pudesse de alguma forma vir futuramente a engessar a atuação deles na avaliação das propostas orçamentárias.

Outro aspecto que merece ser abordado refere-se ao precário relacionamento entre as equipes técnicas dos poderes Executivo e Legislativo. As consultorias de orçamento do Congresso Nacional deveriam ser órgãos de interlocução técnica com a SOF e demais entidades do Poder Executivo envolvidas na área orçamentária. Entretanto, nas poucas ocasiões anuais em que se encontram observa-se um clima de mal disfarçada desconfiança recíproca. Para que esse diálogo possa ser frutífero, faz-se imprescindível que a consultoria legislativa tenha como uma de suas preocupações centrais a defesa da boa técnica orçamentária, o que exige um mínimo de autonomia em relação a eventuais ingerências políticas. Ademais, é necessário que a área técnica do Congresso Nacional tenha apenas uma voz, o que não acontece por conta da duplicidade de chefias e da hierarquização horizontal de suas estruturas administrativas.³⁹

³⁸ Isso se deveu ao fato de que vários consultores da Câmara tinham receio de mudanças: alguns não haviam prestado concurso público para o cargo que exerciam, outros conservavam vínculos com os seus órgãos de origem no Poder Executivo e alguns estavam em vias de se aposentar.

³⁹ Há relatos de reuniões entre os corpos técnicos do Congresso e da SOF nas quais esses últimos presenciaram estupefatos a longas discussões entre os consultores legislativos de ambas as casas, refletindo a ausência de uma hierarquia unificada no atual arranjo.

O Congresso brasileiro beneficiar-se-ia de um órgão único de consultoria técnica na área orçamentária que fosse mais independente, ou seja, que pudesse avaliar as proposições do Poder Executivo de forma mais profissional, sem interferência dos interesses políticos imediatos dos líderes da CMO. Conforme dados da referida pesquisa da OCDE de 2007, EUA (desde 1974, 205 especialistas), Japão (21 especialistas), México (desde 2000, 20 especialistas no *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*), Polônia (desde 1991, 12 especialistas mais apoio de professores universitários) e Coréia do Sul (desde 2004, 96 especialistas) são exemplos de países que implantaram um órgão unificado de assessoramento técnico na área orçamentária ligado a seus respectivos Congressos.⁴⁰ O *Congressional Budget Office* (CBO) dos EUA é referido como exemplo de entidade conceituada e respeitada, tanto pelos órgãos do poder executivo quanto pelos próprios parlamentares, pois produz análise econômico-orçamentária de alto nível sem envolver-se em política partidária, evitando prover recomendações ou estar na mídia, e atendendo às comissões e não a parlamentares individualmente (ANDERSON, 2005, p.43). Meyers e Joyce (2005, p.79) afirmam que o CBO tornou-se a mais confiável fonte de informações orçamentárias sobre o governo federal dos EUA, acima dos órgãos do poder executivo.

No Brasil, a indicação do diretor de uma instituição orçamentária unificada deveria seguir um modelo que lhe permitisse atuar com certa independência, para evitar que continue a acontecer o que se observa desde 1991. Naquele ano, o então chefe da consultoria de orçamento da Câmara foi afastado da função por conta da repercussão de críticas contidas na primeira nota técnica produzida pela consultoria, que analisava sob o prisma técnico o projeto de LDO para 1992. Desde então, os chefes seguintes sabiam que para manter os seus cargos deveriam agradar aos parlamentares que sucessivamente comandavam a CMO a cada ano (relatores-gerais dos PLOs e presidentes), o que em muitas ocasiões levou a que agissem mais em função de interesses políticos particulares do que pautados pela boa técnica orçamentária. Se implementada uma unidade de consultoria orçamentária única, poder-se-ia prever a elaboração pelos próprios consultores das duas casas de uma lista tríplice de candidatos a diretor, submetida à escolha dos dirigentes da CMO no início de cada legislatura, bem como regras que protegessem esse diretor de demissão injustificada ou motivada por questões políticas menores. Dessa forma, haveria estabilidade suficiente para que o escolhido pudesse exercer com relativa independência a função de diretor por um período de quatro anos.

Seria um erro de avaliação imaginar que uma consultoria de orçamentos unificada, formada por especialistas em orçamentação pública, possa suprir toda a necessidade de informação de que os parlamentares necessitam para fazer uma análise qualificada das propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo. Para que se produza uma boa análise, seria necessário o envolvimento de especialistas nos diversos setores em que se divide a gestão pública. Esse conhecimento existe tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, que dispõem de consultoria legislativa com quadros técnicos (aproximadamente 200 na Câmara e 175 no Senado) que se situam entre os mais qualificados do serviço

⁴⁰ Na América Latina, além do México, o Peru (*Centro de Investigación Parlamentaria*) e a Colômbia (*Oficina de Asistencia Técnica Legislativa*) implementaram recentemente centros de estudos orçamentários ligados ao parlamento. As Filipinas tem uma unidade com 50 especialistas.

público federal brasileiro. No entanto, no modelo atual esses consultores especializados em políticas públicas setoriais, reunidos em 21 e 32 áreas temáticas na Câmara e no Senado, respectivamente, não têm espaço para participar das discussões relativas às propostas orçamentárias de suas respectivas áreas de conhecimento, o que contribui para deprimir o debate legislativo sobre as políticas e programas públicos.

Para que seja efetiva e produtiva, a participação dos consultores legislativos no processo de avaliação das propostas orçamentárias deve ocorrer em conjunto com o trabalho de consultores especializados em orçamento. Infelizmente, a maioria dos especialistas em políticas públicas desconhece os programas e ações que constam dos orçamentos de suas respectivas áreas, e menos ainda a evolução dos valores envolvidos na programação. Acresce ainda que poucos desses especialistas têm noção plena das limitações em termos da capacidade fiscal da União, e por conhecerem profundamente as carências de um setor específico tendem a advogar a alocação prioritária de recursos nesse setor, o que somente seria possível em detrimento da alocação em outros setores ou do equilíbrio das contas públicas.⁴¹ Por outro lado, em geral os especialistas em orçamento são incapazes de discutir as políticas públicas que deveriam nortear as programações dos setores que analisam. Esses especialistas têm grande conhecimento dos programas, ações e valores e demais aspectos que envolvem o orçamento setorial, mas desconhecem os estudos acadêmicos e as vantagens e desvantagens teóricas das políticas setoriais empregadas ou sugeridas.

Dessa forma, o ideal é que esses dois tipos de profissionais trabalhem em conjunto no exame das proposições orçamentárias. Um conhece bem o lado teórico, das políticas e programas setoriais, e o outro o lado prático, das ações orçamentárias e a evolução dos valores alocados ao setor. Esse trabalho conjunto tem um *locus* e *momentum* próprio para ocorrer: as comissões temáticas permanentes da Câmara e do Senado, revigoradas conforme proposto na seção anterior. Os parlamentares das comissões permanentes exerceriam suas novas atribuições na análise das proposições orçamentárias com o auxílio desse conjunto de consultores, muitos dos quais já participam do dia-a-dia dessas comissões. Na medida em que esses consultores envolvam-se, a apreciação do PLO seria enriquecida com o conhecimento e as informações trazidas por eles, possibilitando a intervenção qualificada dos parlamentares no processo de apreciação orçamentária.

7. CONCLUSÕES

A reivindicação do direito de influenciar a alocação dos gastos públicos pelas sociedades europeias do século XVIII foi em parte responsável pelo surgimento de parlamentos independentes como conhecemos hoje. Fölscher (2006, p. 135) argumenta que a participação do Legislativo no processo de alocação do gasto público não pode ser julgada apenas pela ótica da eficiência do sistema de gestão financeira, mas deve-se considerar numa visão mais abrangente os impactos de boa governança de um sistema no qual o Legislativo controla e contrabalança os

⁴¹ Essas mesmas situações ocorrem também no âmbito do Poder Executivo, aonde a tarefa de elaborar as propostas orçamentárias é em geral delegada a coordenações de orçamento existentes na estrutura de cada ministério, em detrimento da participação de especialistas em políticas públicas.

poderes do executivo. São inúmeros os casos em todo o mundo de grandes erros cometidos por poderes executivos que não prestavam contas a ninguém.

Ao analisar o poder de influência nos orçamentos de legislativos de 28 países com diferentes formas de governo, Lienert (2005, p. 18) sugere que fatores específicos de cada país, ao invés da forma de governo, são predominantes em determinar a força do legislativo no processo orçamentário. Já Wehner (2005, p. 8-10) confirma esses resultados, ao construir um índice composto de três partes, a primeira para medir a autoridade que o poder legislativo tem para alterar e impor a execução de gastos, a segunda para medir a complexidade da organização interna do legislativo para lidar com orçamento, e a última para medir o acesso do legislativo à informação orçamentária. Em nenhum desses estudos o Brasil foi considerado, por não constar na antiga pesquisa da OCDE, mas se tivesse sido certamente apareceria entre os países em que o poder legislativo mais influencia o orçamento.

Apesar dessa força, pode-se afirmar que predomina entre os parlamentares brasileiros, e mesmos entre os demais agentes envolvidos no processo de apreciação dos orçamentos da União, uma visão míope do papel que cabe à instituição Congresso Nacional. Infelizmente, no Brasil se confunde o parlamento com o parlamentar, e eles acabam por exacerbar o poder constitucional de alterar a proposta orçamentária, às custas da capacidade fiscal da União, do realismo orçamentário e da pertinência das programações incluídas na LOA. Qualquer tentativa de dar mais racionalidade à intervenção do Congresso nesse processo é vista por um grupo considerável de parlamentares como uma tentativa de limitação dos direitos constitucionais do Congresso, e portanto como uma limitação à prática democrática.

É tênue no Poder Legislativo federal a percepção de que o fortalecimento do Congresso Nacional perante o Poder Executivo passa pela reformulação da forma como aprecia-se a proposta orçamentária. Ainda prevalece a crença de que quanto mais emendas aprovarem, quanto mais recursos forem destinados a suas bases eleitorais, melhor terá sido a intervenção do Congresso. Na aprovação, o parlamento quer fazer crer que as metas fiscais para o exercício vindouro estão asseguradas, quando na verdade fecham-se as contas com receitas que dificilmente realizar-se-ão. Na execução, os parlamentares mais influentes conseguem uma liberação maior de recursos para as suas emendas, e os outros justificam-se perante as bases transferindo a culpa pela não execução de suas emendas para o contingenciamento imposto pelo Poder Executivo.

A questão fiscal é um aspecto primordial, cuja importância ainda precisa ser inteiramente assimilada pelos agentes envolvidos. Tal qual no Poder Executivo, que primeiro define a meta fiscal e estima a receita para então estabelecer os limites setoriais para programação de gastos, o Poder Legislativo precisa também ter a meta fiscal e a estimativa de receitas, bem como as despesas de execução obrigatória, definidas antes de propor acréscimos às despesas. Essas decisões precisam ser tomadas no âmbito da CMO, para que então, numa segunda etapa, as comissões setoriais analisem a programação das áreas temáticas a elas correspondentes, já cientes dos montantes com que poderão trabalhar. O processo de apreciação do orçamento em duas etapas subsequentes evita a tentação de procurarem-se saídas fáceis para problemas difíceis, como priorizar gastos.

O Congresso precisa reconhecer a necessidade de que os orçamentos da União sejam aprovados com receitas realistas, para que as despesas fixadas na lei possam ser efetivamente executadas. Somente assim eliminar-se-iam os vultosos contingenciamentos das dotações aprovadas e liberações financeiras, que passariam a ser ocasionais, de pequena monta ou mesmo desnecessários. Existem vários arranjos alternativos que possibilitam atingir esse objetivo, inclusive o respeito estrito ao espírito do texto constitucional, mas o importante em todos eles é que as receitas que constarão da lei orçamentária estejam decididas em harmonia com o Poder Executivo antes que as comissões do Congresso comecem a examinar as programações setoriais.

A consequência da incorporação de receitas realistas na LOA é a diminuição do tamanho do orçamento, e das despesas nele compreendidas. É para essa diminuição que o Congresso deverá ser chamado a contribuir, ao conter os acréscimos na programação de despesas incluídas por emendas na lei orçamentária. Não se pode continuar a insistir no crescimento do número e do valor das emendas individuais, ampliadas em quantidade pela Resolução nº 01/06-CN e com cota financeira por parlamentar crescente nos últimos anos. Essa possibilidade é insustentável a médio e longo prazos, e deve ser reduzida para um valor que seja suportável pela capacidade fiscal do país.

Para isso, há necessidade de reorganizar-se o processo de proposição de emendas ao PLO. Os problemas com a modalidade de emenda individual são muito evidentes, e desembocam de tempos em tempos em CPIs, com repercussão muito negativa para o Congresso Nacional junto à sociedade brasileira. O Congresso precisa diminuir o número de emendas por parlamentar, reduzir o valor da cota financeira por mandato parlamentar, e restringir os beneficiários dessas emendas. Também as emendas de bancada estadual precisam ser melhor controladas. O estabelecimento de limites financeiros para essa modalidade de emendas faz-se premente, bem como uma forte redução na quantidade de emendas aprovadas, com uma distribuição mais justa entre as bancadas estaduais.

Muitos parlamentares insistem na implementação do caráter obrigatório da execução orçamentária, ora para todo o conjunto das despesas, ora apenas para aquelas oriundas de emendas parlamentares. Alguns ignoram os pré-requisitos de ordem fiscal e técnica para que tal obrigatoriedade possa ser implementada sem que o caos se instale. Outros os conhecem, mas fazem coro aos demais, possivelmente na tentativa de pressionar o Poder Executivo por maiores liberações para suas emendas. Ao restringir o valor agregado das emendas aprovadas o Congresso estará facilitando uma negociação em que o Executivo aceite a introdução do caráter obrigatório da execução das emendas parlamentares.

As comissões setoriais permanentes da Câmara e do Senado precisam ser efetivamente envolvidas no processo de apreciação legislativa da proposta orçamentária. Para que se interessem em desempenhar esse papel, precisam ter poder real de decisão sobre a programação referentes às áreas temáticas que lhes cabe examinar. O benefício maior para o processo orçamentário será o aproveitamento nas discussões de apreciação do PLO da especialização e do conhecimento aprofundado dos parlamentares nos assuntos setoriais, inclusive com o envolvimento dos consultores legislativos de ambas as casas, fatores que contribuirão para o aperfeiçoamento da programação orçamentária.

Assim, assegurado que os poderes estejam entendendo-se quanto à questão do custo fiscal da apreciação do PLO no Congresso, estaria aberto o caminho para um relacionamento maduro e produtivo entre as equipes técnicas da SOF e da consultoria de orçamento do Congresso. Esse relacionamento requer que haja um interlocutor principal definido do lado do Congresso. O Brasil não deve continuar a ser o único país do mundo em que duas unidades distintas, com as mesmas atribuições, prestam consultoria ao poder legislativo na área orçamentária. Essa duplicidade é desnecessária, e leva ao desperdício de talentos e à formação de rivalidades. A maior independência e conseqüente fortalecimento da área técnica que apoia o processo orçamentário no Congresso é de interesse dos parlamentares que se preocupam em melhorar a capacidade que o Congresso tem de analisar as propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo.

Por fim, implementadas as propostas aqui sugeridas o Brasil estaria resgatando a lei orçamentária federal como instrumento de determinação da alocação dos gastos da União, função que deixou de ser exercida satisfatoriamente há muitas décadas. Resgatada essa função, poderíamos então novamente começar a buscar o orçamento-verdade, objetivo final de muitos que militam na área orçamentária do governo federal. A efetiva integração da LOA com os instrumentos de planejamento, o foco na abrangência, indicadores e resultados dos programas, a retro-alimentação na elaboração orçamentária e a clareza de algumas das programações são exemplos de uma segunda ordem de problemas sobre os quais ainda precisaríamos avançar na busca desse ideal.

8. BIBLIOGRAFIA

ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budgetary Process: The Case of Brazil. **Série de Estudos Econômicos e Sociais**. Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

ALSTON, Lee; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, n. 01, p. 87-114, 2006.

ANDERSON, Barry. The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation. In: Pelizzo, R.; Stapenhurst R.; Olson D. (Org) **The Role of Parliaments in the Budget Process**, Washington, Instituto do Banco Mundial, jan. 2005.

ANDRADE, Luís. Orçamento e Política: Considerações sobre o Quadro Brasileiro Atual. In: SEMINÁRIO IPEA SOBRE O APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. **Anais...** Brasília, 1985.

BEZERRA, Marcos. O. Políticos, Representação Política e Recursos Públicos. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 181-207, jul. 2001.

BLÖNDAL, Jón. Budgeting in Sweden. **OECD Journal on Budgeting**, v. 1, n. 1, p. 27-57, 2001.

BLÖNDAL, Jón; GORETTI, Chiara.; Kristensen, Jens. Budgeting in Brazil. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 1, p. 97-131, 2003.

BOURDEAUX, Carolyn. Do Legislatures Matter in Budgetary Reform? **Public Budgeting and Finance**. v. 26, n. 1, p. 120-142, mar. 2006.

BRASIL. **Estudo n.º 3/07**: Reestimativas de Receitas Orçamentárias no Congresso. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, mar. 2007.

_____. **Nota Técnica Conjunta n.º 1/07**: Nova Resolução Orçamentária: Principais Aspectos e Inovações. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Brasília, fev. 2007.

_____. **Nota Técnica Conjunta n.º 11/07**: Emendas ao Orçamento 2008. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Brasília, nov. 2007.

_____. **Resolução n.º 1, de 1970, do Congresso Nacional**: Dispõe sobre o regimento comum do Congresso Nacional. Brasília, jan. 2007.

_____. **Resolução n.º 2, de 1995, do Congresso Nacional**: 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, set. 1995.

_____. **Resolução n.º 1, de 2006, do Congresso Nacional**: 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, dez. 2006.

FÖLSCHER, Alta. A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse. **OECD Journal on Budgeting**, v. 6, n. 2, p. 133-152, 2006.

GREGGIANIN, Eugênio. O Processo Orçamentário no Poder Legislativo e o Assessoramento Técnico Institucional. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 6, n. 21, p. 37-54, dez. 2003.

_____. O Processo de Apreciação Orçamentária no Congresso Nacional: Subsídios para a Reforma Orçamentária. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo280.pdf>. 2005. Último acesso em 04 de fevereiro de 2008.

HELLER, Williams. Bicameralism and Budget Deficits: the Effect of Parliamentary Structure on Government Spending. **Legislative Studies Quarterly**, Washington, v. 22, n. 4, p. 485-516, 2004.

JOYCE, Philip. Linking Performance and Budgeting Under the Separation of Powers: the Three Greatest Obstacles Created by Independent Legislatures. In: SEMINÁRIO FMI SOBRE ORÇAMENTAÇÃO POR RESULTADOS. **Anais...** Washington, dez. 2005.

LIENERT, Ian; MOO-KYUNG, Jung. The Legal Framework for Budget Systems: an International Comparison. **OECD Journal of Budgeting**, Paris, v. 4, n. 3, 2004.

_____. Who Controls the Budget: the Legislature or the Executive? **IMF Working Paper**, Washington, n. 115, 2005.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

MACEDO, Joãozito; NEROSKY, Luiz. **O Processo Orçamentário Brasileiro**. Banco Mundial (Documento Preliminar), mimeo, ago. 2000.

MEYERS, Roy. Legislative Budgeting in Mexico: Aspirations and Choices. In: CONFERÊNCIA SOBRE A REFORMA DO ESTADO: ORÇAMENTO E GASTO PÚBLICO. **Anais...** Cidade do México, jan. 2000.

MEYERS, Roy; JOYCE, Philip. Congressional Budgeting at Age 30: is it Worth Saving? **Public Budgeting and Finance**, v. 25, n. 4, p. 68-82, dez. 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Budget Practices and Procedures Survey. Disponível em <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>. 2008. Último acesso em 04 de fevereiro de 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The Cost of Governing: the Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

PIRES, José. A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por Meio da (In)Fidelidade Parlamentar. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/sistemas/1tosiXPTN/resumo.htm. 2005. Último acesso em 04 de fevereiro de 2008.

PONTES, João. A Participação das Comissões Permanentes do Senado Federal no Exame da Proposta Orçamentária Anual. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Brasília, Texto para Discussão n. 13, ago. 2004

SAMUELS, David. Pork Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, ago. 2002.

SANCHES, Osvaldo. A Atuação do Poder Legislativo no Orçamento: Problemas e Imperativos de um Novo Modelo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, jun. 1998.

_____. O Papel do Poder Legislativo na Formulação de Políticas Públicas e no Processo Orçamentário. <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo230.pdf>. 2002. Último acesso em 04 de fevereiro de 2008.

SANTA HELENA, Eber. O Processo de Alocação dos Recursos Federais pelo Congresso Nacional. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, v. 6, n. 21, p. 9-36, dez. 2003.

SANTISO, Carlos. Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 2, p. 47-76, 2004.

SANTOS, Maria; MACHADO, Érica; Rocha, Paulo. O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do *Pork-Barrel*. In: Diniz, E.; Azevedo, S. (orgs.) **Reforma do Estado: Dilemas da Consolidação Democrática**. 1ª. ed. Brasília, Editora da UnB, v. 1, p. 83-124, 1997.

SCHICK, Allen. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? **OECD Journal on Budgeting**, v. 1, n. 3, p. 15-42, 2002.

SCHICK, Rupert; ZEH, Wolfgang. The German Bundestag: Functions and Procedures (15th Electoral Term). **Neue Darmstadter Verlagsanstalt**, 2003.

STAPENHURST, Rick. The Legislature and the Budget. In: Pelizzo, R.; Stapenhurst R.; Olson D. (orgs.) **The Role of Parliaments in the Budget Process**, Washington, Instituto do Banco Mundial, Apêndice 2. 2005.

VALENÇA, Aurélio. O Processo Orçamentário no Âmbito do Congresso Nacional: Sugestões para Aperfeiçoamento. **Informativo do Instituto de Estudos Sócioeconômicos**, n. 77, ago. 1997.

WEHNER, Joachim. Legislative Arrangements for Financial Scrutiny: Explaining Cross-National Variation. In: Pelizzo, R.; Stapenhurst R.; Olson D. (orgs.) **The Role of Parliaments in the Budget Process**, Washington, Instituto do Banco Mundial, jan. 2005.

_____. Assessing the Power of the Purse: an Index of Legislative Budget Institutions. **Political Studies**, v. 54, p. 767-785, 2006.