

PROCESSO DE APRECIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO CONGRESSO NACIONAL

Subsídios¹ para a reforma orçamentária

Eugenio Greggianin²

1	INTRODUÇÃO E CONSIDERAÇÕES GERAIS	1
2	RESOLUÇÕES CONGRESSUAIS.....	3
3	A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO.....	4
4	PROCESSO DE ANÁLISE E APRECIÇÃO NA CMO	6
4.1	PUBLICAÇÃO DOS AVULSOS DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA.....	7
4.2	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	8
4.3	PARECER PRELIMINAR	8
4.4	AS EMENDAS	10
4.5	AS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL	15
4.6	A VOTAÇÃO DO PARECER FINAL	16
4.7	SISTEMATIZAÇÃO DO PARECER FINAL E ENCAMINHAMENTO À MESA DO CONGRESSO NACIONAL	16
4.8	VOTAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DAS DECISÕES DO CONGRESSO E GERAÇÃO DO AUTÓGRAFO.....	16
4.9	SANÇÃO PRESIDENCIAL, PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	17
5	PARTICIPAÇÃO DAS DEMAIS COMISSÕES TEMÁTICAS.....	17
6	ANEXOS.....	19

1 INTRODUÇÃO E CONSIDERAÇÕES GERAIS

A credibilidade do processo orçamentário no Brasil dependerá de uma reforma orçamentária ampla capaz de disciplinar tanto os procedimentos da elaboração como da execução orçamentária, com objetivos construídos a partir do diálogo com a sociedade e compartilhados entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo de todas as esferas.

Como um primeiro passo, esse trabalho tem como objetivo descrever e analisar as regras de apreciação e intervenção do Congresso Nacional no projeto de lei orçamentária, apresentando subsídios ao aperfeiçoamento do processo decisório no âmbito do legislativo em sintonia com a melhoria da gestão fiscal e orçamentária em nosso país.

O Congresso Nacional ampliou bastante sua ação após a Constituição de 1988, coordenando o debate político do gasto público e criando novos mecanismos de controle e fiscalização da gestão fiscal e orçamentária. A Constituição e normas complementares atribuíram ao Legislativo³ poder e responsabilidade pela aprovação das leis do ciclo orçamentário – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – e um conjunto de faculdades relacionadas ao acompanhamento e fiscalização..

Após a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que apontou problemas e vícios na elaboração e execução do orçamento público o tema passou a ser objeto de maior debate e fiscalização pela sociedade.

O Congresso criou mecanismos e procedimentos atinentes à transparência na

¹ Outros dois artigos integram o tema: “*Gestão fiscal e orçamentária e o papel do Congresso Nacional*”, que analisa as alterações efetuadas no projeto de lei orçamentária nos últimos dez anos, comparado-as com a execução orçamentária; e, “*Propostas de Ajustes no Sistema de Planejamento e Orçamento - Orçamento Plurianual*” com sugestões de mudanças no sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA).

² Advogado, engenheiro, integrou a carreira de gestor governamental (EPPGG), Consultor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara de Deputados desde 1991. Este trabalho teve como ponto de partida os estudos elaborados em co-autoria com o Consultor Eber Zoehler Santa Helena (apostila CEFOR/CD), o texto “*O processo de alocação dos recursos federais*” e as minutas utilizadas para discussão da reforma orçamentária junto ao INESC,

³ A atribuição constitucional ao Poder Legislativo da prerrogativa de apreciar a lei orçamentária e de exercer a fiscalização dos gastos públicos é, no mundo inteiro, característica marcante das modernas democracias. O orçamento público, na sua origem, é um instrumento de controle político que fundamentou a afirmação dos parlamentos frente à concentração de poderes do Executivo.

tramitação da lei orçamentária. Um crescente número de demonstrativos⁴ e relatórios, disponibilizados para consulta ao público, incluindo a execução orçamentária e financeira vieram a possibilitar maior nitidez e clareza sobre o conjunto de variáveis que condicionam a lei orçamentária.

A atividade congressual multiplicou as possibilidades da sociedade de conhecer e intervir na formulação, acompanhamento e fiscalização da gestão fiscal e orçamentária. A participação do Congresso não se reduz apenas às emendas de caráter local. A legislação⁵ nos últimos anos integrou ao processo de apreciação e de acompanhamento da lei orçamentária um conjunto de temas de impacto nas finanças e no endividamento público antes dispersos e desarticulados, permitindo uma visão conjunta das políticas associadas à definição de receitas, endividamento e despesas, incluindo reajuste do salário mínimo, despesas com a saúde e demais gastos sociais, contingenciamento e desvinculação de recursos.

A lei orçamentária ao estimar receitas e fixar despesas permite, de um lado, avaliar a legislação tributária e o universo dos contribuintes e, de outro, pela programação das despesas, quem são os beneficiários dos recursos públicos.

A atuação parlamentar deve garantir acesso democrático às ações e serviços públicos a cargo do governo, com igualdade de oportunidade aos cidadãos. A exigência de fomentar a participação efetiva da sociedade organizada faz com que novos desafios se coloquem para o Executivo⁶ e o Legislativo⁷ para gerir processos decisórios complexos e dependentes de múltiplos atores sociais.

É do Legislativo a iniciativa do controle dos desperdícios representados pelas obras inacabadas e também da fiscalização da execução de obras públicas, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A atuação preventiva que limita ou suspende recursos orçamentários para obras cuja gestão contenha indícios de irregularidades graves valorizou a atuação do órgão de controle externo na aplicação dos princípios da licitação e eficiência na gestão de recursos públicos.

A necessidade de disciplina e de racionalidade encontra no parlamento o universo de pressões de grupos de interesse, do governo e da sociedade em geral.

A atuação do Poder Legislativo na lei orçamentária constitui-se em um longo aprendizado. Apesar dos avanços já obtidos, no entanto, a verdade é que ainda persiste no processo orçamentário da União uma série de distorções e deficiências - quanto à necessidade de maior discussão temática⁸, organização e disciplina das relatorias e do emendamento - cuja superação é objeto de discussão no âmbito da reforma orçamentária em curso.

Quanto à execução orçamentária, as tentativas de sua regulação e imposição de critérios na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO⁹ coibindo a liberação discricionária ainda não lograram êxito. É preciso avançar na direção de um orçamento mais verdadeiro e realista, redefinindo o atual mecanismo de contingenciamento com maior participação do legislativo no acompanhamento da execução dos programas.

A imposição de critérios mais transparentes exigirá disciplina das emendas quanto à observância das diretrizes, objetivos, metas e prioridades fixadas no PPA e na LDO. O processo orçamentário, como instrumento de composição de interesses, deve ser formulado de modo a garantir o direcionamento de recursos públicos às áreas mais carentes do país, identificadas pelo conjunto de políticas públicas nacionais, regionais e setoriais.

A definição adequada dos procedimentos de apreciação legislativa reveste-se de fundamental importância¹⁰. As normas regimentais devem tornar possível a discussão e o acesso democrático¹¹ na alocação dos recursos orçamentários, definindo prazos, regras de organização, competências decisórias e critérios; paralelamente, devem refletir um modelo organizado quanto aos limites e possibilidades de alterações do conjunto de variáveis fiscais - a exemplo das receitas,

⁴ As "*Informações Complementares*" requeridas pelo Legislativo se transformaram em um novo volume da peça orçamentária, rico em dados e subsídios úteis à análise do tema.

⁵ Lei de Responsabilidade Fiscal, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Resoluções Congressuais;

⁶ O Poder Executivo promoveu, em 2003, a discussão pública e regional das diretrizes, objetivos e estratégias do Plano Plurianual 2004/2007.

⁷ O Poder Legislativo promoveu, no período de 1996 a 1997, audiências públicas regionais para discutir e avaliar o projeto de lei orçamentária.

⁸ Deve-se ampliar a participação das Comissões temáticas.

⁹ Art. 72 da LDO/2004.

¹⁰ Sugere-se, nesse sentido, a criação de questões de ordem na tramitação da matéria orçamentária que garantam a observância efetiva das normas técnicas e regimentais.

¹¹ O orçamento, do ponto de vista político, deve permitir a distribuição consensual dos recursos arrecadados pelo Estado.

despesas obrigatórias, despesas discricionárias destinadas à manutenção e funcionamento da administração pública, demais despesas inclusive investimentos, resultado fiscal - refletidas na lei orçamentária¹².

Devidamente formulado, ao admitir o debate político e suas controvérsias, o processo orçamentário deve fomentar a fiscalização e o controle dos gastos públicos, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. A atuação congressual nas leis orçamentárias do ciclo orçamentário amplo (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento) teve papel fundamental na evolução e transparência da gestão fiscal e orçamentária¹³.

2 RESOLUÇÕES CONGRESSUAIS

As resoluções congressuais definem o funcionamento da Comissão Mista e o processo de apreciação da matéria orçamentária e financeira que nela tramita. Após a Constituição várias Resoluções Congressuais procuraram organizar a intervenção parlamentar no projeto de lei orçamentária. Particularmente em 1995, a Resolução nº 2/95-CN, seguindo recomendações da CPI, promoveu aperfeiçoamentos significativos na apreciação da proposta orçamentária, destacando-se:

- a) criação das emendas coletivas (emendas de bancada estadual, regional e de Comissões), limitando-se as emendas individuais para um número de vinte¹⁴ por parlamentar; as emendas coletivas são as emendas de comissão, até o limite de cinco, podendo ser apresentadas pelas Comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com caráter nacional ou institucional e relacionadas com a atuação temática da Comissão; as emendas de bancada estadual inicialmente limitadas a dez¹⁵ por estado ou Distrito Federal, e as emendas regionais limitadas a cinco por região;
- b) realização de audiências públicas em uma fase anterior à apreciação das matérias em pauta, ensejando o debate orçamentário com representantes dos órgãos de planejamento e orçamento e da fazenda; hoje discute-se a ampliação do escopo das audiências para incorporar áreas temáticas setoriais;
- c) obrigatoriedade regimental de apresentação de relatórios com demonstrativo completo das alterações promovidas pelos relatores e pela Comissão, mostrando, para cada programação de trabalho e dotação orçamentária, o valor inicial contido na proposta do governo, os acréscimos e cancelamentos aprovados¹⁶ e o valor final; foram previstos também relatórios consolidados que revelam o efeito global das mudanças;
- d) limitação da possibilidade do Poder Executivo de enviar mensagens modificativas ao orçamento; o envio de alterações pelo Governo, comum antes de 1995, além de representar falta de atendimento do prazo constitucional¹⁷, tumultuava a apreciação do orçamento pelo Congresso; doravante, votado o parecer preliminar¹⁸, não mais são recebidas alterações; eventual necessidade de alterar a proposta hoje somente é possível pelo meio regular da apresentação de emenda, ainda que de relator;
- e) restrição ao uso das chamadas emendas de relator; tais emendas permitiam aos relatores incluir na proposta emendas de sua própria iniciativa, sem qualquer limite quantitativo ou qualitativo, criando conflito de competências na medida o mesmo ator

¹² Esse tema foi objeto de outro estudo já citado.

¹³ O acesso aos sistemas informatizados de administração orçamentária e financeira (SIAFI/MF, SIDOR/MPOG, SIAPPA/MPOG e SELOR/CN, entre outros), contribuíram muito para a transparência e publicidade dos atos governamentais. Parte dessas informações está acessível na Internet. Discute-se o acesso universal ao SIAFI. Falta ainda simplificar conceitos e desenvolver relatórios mais gerenciais que facilitem a compreensão do grande público.

¹⁴ Na sistemática que se seguiu à Constituição de 1988 só existiam emendas individuais, sem quaisquer limitações quanto ao número de emendas ou quanto aos valores atendidos; nos anos seguintes limitou-se o número de emendas a no máximo 50 por parlamentar;

¹⁵ Posteriormente, a Resolução nº 01/2001 ampliou o número de emendas de bancada estadual para um faixa de 15 a 20 por estado, sendo que as emendas regionais foram reduzidas a duas; em 2003, foram criadas mais 3 emendas de bancada estadual, de iniciativa exclusiva de senadores;

¹⁶ Em 1995, pela primeira vez, os relatórios informam todas as alterações efetuadas, nas duas fases de relatorias, descrevendo com nitidez suas decisões das relatorias, acréscimos e cancelamentos efetuados.

¹⁷ O prazo constitucional que o Poder Executivo tem para enviar o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional é 31 de agosto de cada exercício.

¹⁸ O Parecer Preliminar, votado na Comissão antes da apresentação das emendas ao orçamento, contém uma análise geral do projeto de lei orçamentária apresentado pelo governo, especialmente no que tange às receitas e aos resultados fiscais, além de um conjunto de normas específicas e concretas relacionadas à apresentação de emendas e às competências dos relatores setoriais e geral.

político acumulava poder de proposição e de acatamento, ainda que sujeito à apreciação da Comissão; a experiência confirmou a importância do cumprimento dessa norma no aperfeiçoamento e na democratização do processo decisório;

- f) fim da regra que proibia a permanência dos parlamentares por mais de um ano na Comissão mista, ensejando maior especialização dos mesmos.

Vale ressaltar que os procedimentos técnicos¹⁹ já vinham sendo informatizados, sendo que um sistema de senhas dá segurança ao processamento das decisões. A publicidade dos relatórios e a clareza com que são demonstradas as alterações propostas pelos relatores são fundamentais nesse sentido.

A Resolução do Congresso Nacional n° 01/2001-CN, revendo e atualizando a Resolução n° 02/95:

- a) disciplinou o sistema de admissibilidade na apresentação de destaques ao orçamento, com inversão do ônus da identificação da origem dos recursos²⁰ de forma a evitar que um grande volume de destaques pudesse alterar o equilíbrio fixado entre receitas e despesas;
- b) regulou ainda uma série de competências da Comissão no exercício de seu poder de acompanhamento e fiscalização dos relatórios de gestão fiscal²¹, dos relatórios de contingenciamento²² e demais relatórios do Tribunal de Contas da União²³ acerca de obras com indícios de irregularidades;
- c) atribuiu à Comissão Mista de Orçamento o exame e a emissão de parecer acerca dos créditos extraordinários abertos por medida provisória;

As Resoluções estabeleceram condições importantes para maior transparência dos trabalhos e democratização das decisões. Os Comitês²⁴ de apoio às relatorias, formados com representantes de diversos partidos, aumentaram a capacidade fiscalizadora.

No entanto, na medida que algumas deficiências foram sendo solucionadas outras foram surgindo, dos quais destacamos: a) participação limitada das comissões temáticas e falta de discussão das questões atinentes às políticas setoriais; b) concentração de atribuições na relatoria geral *vis a vis* a participação limitada das relatorias setoriais; c) desvirtuamento do papel das emendas coletivas de definição de projetos estruturantes; d) falta de disciplina nas emendas individuais quanto ao direcionamento de recursos para programas prioritários; e) falta de maior acompanhamento e fiscalização²⁵ da execução orçamentária e dos contingenciamentos.

3 A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO

A Constituição de 1988 definiu órgãos e estruturas decisórias capazes de cumprir, de forma tempestiva, os prazos constitucionais previstos para deliberação acerca do orçamento A

¹⁹ Desde 1993, quando o fechamento do orçamento passou a ser feito no âmbito do Congresso. As atividades de consultoria e assessoramento são prestadas pelas equipes de servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com as seguintes atribuições: a) elaboração de notas técnicas contendo subsídios à apreciação de matéria enviada pelo Executivo; b) elaboração de minutas de pareceres, sob orientação dos relatores; c) elaboração de relatórios de acompanhamento da execução orçamentária; d) elaboração de demonstrativos das alterações promovidas no PLOA; e) processamento das decisões, em articulação com a Secretaria da Comissão, de forma a prover autenticidade e segurança na implementação das decisões dos relatores, da Comissão e do Congresso; f) sistematização dos relatórios aprovados pela Comissão.

²⁰ Os destaques, espécie de recurso ou pedido de reconsideração típico do processo legislativo, são apresentados pelos autores na Comissão. A necessidade de identificar a origem dos recursos é ônus do autor do destaque, não mais do Relator.

²¹ Os relatórios de gestão fiscal de cada poder e órgão estão previstos na LRF, devendo ser examinado pela Comissão Mista; a Comissão Mista pode recomendar ao TCU providências no caso de constatar que algum aspecto da LRF não foi atendido pelo poder ou órgão.

²² Os relatórios relativos aos Decretos de contingenciamento do Poder Executivo submetem-se também ao exame da Comissão; a Comissão pode propor ao Congresso a sustação de decretos que exorbitem do poder regulamentar, ou seja, que ultrapassem os limites impostos pela LRF e pela LDO.

²³ O Congresso Nacional estabeleceu, desde 1996, uma sistemática gradual que limita a autorização orçamentária no que tange à execução de obras com indícios de irregularidade em sua gestão identificados pelos auditores do TCU; as informações do TCU chegam à CMO na forma de Avisos, os quais são devidamente apreciados.

²⁴ Comitê de Obras Irregulares, Comitê de Avaliação de Emendas, Comitê da Receita, Comitê de Avaliação do Custeio.

²⁵ Vale ressaltar que várias prestações de contas anuais dos Presidentes da República ainda se encontram pendentes de aprovação.

comissão mista permanente está prevista no art. 166²⁶, tendo como atribuição aprovar emendas e apreciar as leis do ciclo orçamentário, além do acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária.

A criação de comissões mistas no Congresso tem como objetivo viabilizar a aprovação tempestiva de projetos de leis, ou medidas provisórias, que, de outra forma, no modelo bicameral, precisariam tramitar nas comissões e no plenário das duas Casas, o que exigiria maiores prazos. No modelo bicameral o projeto de lei orçamentária, depois de aprovado nas duas Casas, demandaria provavelmente a criação de uma Comissão (mista) sistematizadora das decisões.

A discussão, a apresentação de emendas e a deliberação da matéria orçamentária estão concentradas na mesma CMO, inclusive quanto ao exame dos aspectos de constitucionalidade²⁷ e admissibilidade das proposições que ali tramitam, e das medidas provisórias, no caso de abertura de créditos extraordinários. A CMO se submete apenas ao plenário do Congresso Nacional, nos termos regimentais.

O processo de apreciação dos projetos de leis orçamentárias na Comissão é diferente do processo de apreciação das demais leis²⁸. Além de haver prazos definidos, existem regras e restrições especiais quanto às emendas e aprovação da lei orçamentária. A competência de discussão e votação da matéria orçamentária e financeira, incluindo o exame de prestação de contas anual, é exclusiva da CMO. A participação das demais comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal encontra-se hoje limitada à apresentação de emendas²⁹, embora teoricamente tenham também competência para realizar o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária no âmbito do seu campo temático.

A CMO não pode apreciar matéria diferente, ainda que correlata, daquela estritamente prevista na Constituição, o que limita sua efetividade no controle do gasto público. Não tem, assim, possibilidade de limitar ou controlar diretamente a aprovação de leis ordinárias que tramitam em outras Comissões e que aumentam ou criam despesas obrigatórias, ou de leis que alteram a receita.

Na Câmara dos Deputados é a Comissão de Finanças e Tributação que cumpre esse papel regimental, por meio do exame prévio da adequação orçamentária e financeira das proposições que por ela tramitam, cumulando atribuições de apreciação de mérito e de admissibilidade orçamentária³⁰. O regimento do Senado não tem previsão expressa quanto ao exame de adequação orçamentária e financeira.

Uma ação política planejada por parte do legislativo no âmbito da gestão fiscal e orçamentária exigirá mudanças na Constituição e nos Regimentos das Casas que venham a permitir o controle e a sistematização da tramitação de projetos de leis que afetam a despesa e a receita pública, como preconizado no art. 17 da LRF.

Um primeiro passo nessa ordenação é a exigência da estimativa do custo orçamentário como condição de apresentação ou aprovação de projetos de lei³¹.

Num segundo momento, tornar-se-á necessário o processamento e a reconciliação do conjunto de proposições de impacto orçamentário com limites e margens de expansão da receita e da despesa obrigatória definidos antecipadamente na LDO³².

A CMO hoje é composta por 63 deputados e 21 senadores³³. A cada ano, há alternância

²⁶ A atribuição da tarefa de apreciar as leis orçamentárias a órgão colegiado permanente de deputados e senadores do Congresso Nacional foi incluída pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterando a Constituição de 1967, cujo procedimento bicameral historicamente mostrou-se inadequado ao trato dos temas orçamentários (*Eber Zoehler Santa Helena*).

²⁷ As demais matérias normalmente tramitam nas comissões de mérito e nas Comissões de Constituição e Justiça de ambas as Casas.

²⁸ Art. 166, § 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

²⁹ Emendas de Comissão estão previstas até o limite de cinco emendas por Comissão Temática. As emendas devem ter caráter nacional ou institucional, e devem estar relacionadas ao objeto de atuação da Comissão.

³⁰ Compatibilidade e adequação dos projetos de lei com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

³¹ Art. 17 da LRF.

³² O projeto de LDO para 2006 limita as receitas primárias administradas em 16% do PIB, e as despesas correntes primárias em 17% do PIB.

³³ O número de representantes de cada partido é fixado pela Mesa do Congresso Nacional no início de cada ano, com base no critério da proporcionalidade partidária, cabendo aos Líderes de cada partido, na Câmara e no Senado, indicar os respectivos representantes. Os trabalhos da Comissão são dirigidos por um Presidente e três Vice-Presidentes, escolhidos pelos membros da Comissão. Após receber o projeto do orçamento, a Comissão estabelece o cronograma de apreciação do projeto. O processo de apreciação é hoje regulado pela Resolução nº 01, de 2001, do Congresso Nacional, que veio a substituir a Resolução nº 2/95.

entre senadores e deputados na Presidência da CMO, na relatoria da LDO e na Relatoria-geral da LOA. Relatores são indicados para analisar o projeto de lei e as emendas, devendo concluir pela apresentação à Comissão de minuta de parecer contendo relatório e voto.

Os relatores exercem papel político fundamental na gestão orçamentária ao conciliar em sua proposta as demandas existentes com a margem de recursos disponível. São designados pelo Presidente da Comissão após indicação das lideranças partidárias de ambas as Casas, adotando-se como regra geral a proporcionalidade partidária.

Um dos pontos sugeridos para aperfeiçoamento dos trabalhos na Comissão é antecipar a designação dos relatores setoriais e do Relator-geral. A designação oportuna permitirá aos mesmos acompanhar a execução do orçamento do ano em curso e também a elaboração do orçamento do exercício seguinte.

O Relator-geral da lei orçamentária formula inicialmente um parecer preliminar que contempla critérios e parâmetros gerais a serem observados pelo conjunto de relatores na apreciação do orçamento. Aprovado o parecer preliminar, relatores setoriais examinam e emitem minuta de parecer para cada uma das dez áreas temáticas. Votados os pareceres setoriais, cabe ao Relator-geral a consolidação e sistematização do conjunto da proposta orçamentária, que pode incluir novas mudanças.

Líderes partidários junto à CMO têm papel importante na solução de conflitos e na composição de acordos acerca de temas e matérias mais polêmicas.

Os trabalhos na Comissão apresentam relativa sazonalidade. Apesar das novas atribuições no âmbito do acompanhamento e fiscalização o ritmo depende basicamente do cronograma de tramitação das leis do sistema PPA/LDO/LOA, o que é acentuado nos anos de eleição quando se reduzem prazos de apreciação.

O encolhimento de prazos limita a participação e a transparência do processo decisório. Observe-se ainda, pela importância das proposições que ali tramitam, que a ação política intensa dos partidos de oposição exige do governo, para o funcionamento da Comissão, esforço constante de manutenção de *quoruns* durante as deliberações.

Quanto ao aspecto do cumprimento dos prazos regimentais de tramitação das referidas leis pode-se afirmar, conforme levantamento apresentado no **Anexo 1**, que:

- a) com exceção da LDO para 1995, todas as demais foram aprovadas no prazo constitucional ou no mês seguinte – julho, prorrogando-se por alguns dias o primeiro período da sessão legislativa;
- b) os projetos de leis orçamentárias no período mais recente - 2001 a 2004 - foram aprovados pelo Congresso Nacional antes do início do exercício de vigência; a ausência de atrasos significativos a partir de 1997 denota que o Congresso passou a ter mais interesse e atenção à matéria orçamentária;
- c) a apreciação do plano plurianual sofre atrasos reiterados na sua apreciação, que podem ser explicados pelas dificuldades e deficiências conceituais existentes na concatenação de metas e prazos do sistema PPA/LDO/LOA³⁴, aliadas à percepção da perda de efetividade desse instrumento;

4 PROCESSO DE ANÁLISE E APRECIÇÃO NA CMO

As discussões havidas no âmbito da reforma orçamentária apontam, no âmbito do poder legislativo, a necessidade de revisão dos mecanismos hoje concebidos para processar conflitos na alocação orçamentária, maior participação das Comissões temáticas além de controle das despesas obrigatórias.

De outro lado, exige-se do Executivo mais transparência e critérios quando da execução orçamentária. A sociedade requer orçamentos mais realistas e reclama a realização dos investimentos programados.

O processo legislativo e orçamentário deve adotar mecanismos reguladores capazes de corrigir distorções e manter o orçamento equilibrado em observância ao PPA e à LDO.

Com esse propósito, as normas regimentais, adicionalmente àquelas da Constituição que dividem prerrogativas do Executivo³⁵ *versus* Legislativo³⁶, devem contemplar separação de

³⁴ Em outro estudo analisamos a funcionalidade do sistema de planejamento e orçamento no nosso país.

³⁵ Poder de iniciativa e veto além da execução orçamentária;

funções e de atribuições dos órgãos e atores legislativos - Congresso Nacional, Comissão mista, Comissões permanentes, partidos políticos, bancadas estaduais e regionais, Presidente, Relator, Comitês, parlamentares, assessoramento institucional, Tribunal de Contas da União - com o propósito de evitar concentração de competência decisória acerca de temas que contenham demandas intrínseca ou potencialmente contraditórias e que exigem, portanto, defesas distintas.

Essa separação é obtida atribuindo-se instrumentos, limites e competências distintas aos órgãos e atores legislativos, ou mesmo pela segregação temporal de etapas de apreciação, isolada ou combinadamente.

Nesse sentido, situa-se em pólos opostos de interesse:

- a) apreciação do mérito³⁷ *versus* exame da admissibilidade orçamentária e financeira;
- b) estimativa neutra da receita *versus* atendimento das demandas, especialmente da despesa discricionária³⁸;
- c) definição estrutural³⁹ da despesa (limites, regras e critérios gerais) *versus* etapa de apropriação particular em programações específicas⁴⁰;
- d) apresentação de emendas *versus* poder de acolhimento⁴¹;
- e) estimativa e atendimento das despesas obrigatórias *versus* despesas discricionárias⁴²;
- f) estimativa e atendimento das despesas de custeio e manutenção (GND 3) *versus* despesas com investimento (GND 4)⁴³.
- g) Presidentes de Comissão⁴⁴ *versus* Relatores;
- h) apropriação⁴⁵ de recursos da União em ações de interesse nacional *versus* estadual *versus* municipal;

O processo deve prover, no jogo democrático, mecanismos estabilizadores e meios capazes de preservar a contradição dialética e política na discussão do conjunto de variáveis fiscais, dentro de prazos adequados, ensejando orçamentos mais realistas e transparentes.

As Resoluções hoje existentes já contemplam, em alguma medida, a aplicação desses princípios. Alguns aspectos, no entanto, devem ser aperfeiçoados. O **Anexo 2** apresenta síntese de algumas sugestões já apresentadas nesse sentido.

De forma sumária, descreveremos as etapas do processo de análise e apreciação destacando em cada uma delas os aspectos relevantes ao nosso propósito:

4.1 PUBLICAÇÃO DOS AVULSOS DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 31 de agosto de cada ano, a Mensagem que acompanha o projeto de lei é lida na sessão do Plenário do Congresso, publicada no Diário do Congresso Nacional, e em até 48 horas, encaminhado à CMO, onde se iniciam os trabalhos de exame e apreciação. Antes disso a imprensa divulga notas do Ministério de Planejamento e Orçamento contendo síntese da política fiscal e dos grandes números e conteúdos na proposta.

Com o conhecimento do inteiro teor de projeto de lei orçamentária, os órgãos de

³⁶ Poder de apresentar emendas (com os cancelamentos compensatórios), de apreciação, inclusive do veto, e de fiscalização;

³⁷ No âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão de Finanças e Tributação, por exemplo, analisa o mérito da receita e também sua admissibilidade; o Relator-Geral, na CMO, analisa a admissibilidade das emendas e também o mérito;

³⁸ Na CMO, o Relator-Geral propõe ajustes na receita ao mesmo tempo em que se vale da mesma para o atendimento de emendas (despesas discricionárias);

³⁹ Nos EUA, o processo do “*Budget*” define limites e margens de expansão, em contraposição com o processo de “*appropriation*”, que define as despesas discricionárias;

⁴⁰ A estrutura orçamentária (receita e grandes itens da despesa) e a divisão de áreas temáticas devem ser definidas previamente ao atendimento de emendas voltadas a uma ação específica; a divisão dos recursos por setores deve preceder a divisão dos recursos por unidade de federação ;

⁴¹ As normas devem limitar as chamadas emendas de relator, salvo no caso de erros e omissões evidentes;

⁴² As despesas obrigatórias devem ser definidas previamente às despesas discricionárias;

⁴³ O montante necessário ao atendimento das despesas com custeio e manutenção deve ser definido previamente ou separadamente da definição das demais despesas discricionárias, inclusive investimentos;

⁴⁴ O Relator-Geral, por exemplo, deve pertencer a partido e Casa diferente daquele do Presidente;

⁴⁵ A apropriação hoje se dá na forma de emendas de Comissão, emendas de bancada e emendas individuais;

assessoramento e consultoria⁴⁶ divulgam estudos e notas técnicas contendo análise dos aspectos fiscais e orçamentários da proposta, destacando-se:

- a) agregados macroeconômicos utilizados nas projeções: inflação, juros, crescimento, câmbio e outros;
- b) estimativas e alterações na legislação relativa à receita;
- c) estimativas das despesas obrigatórias, especialmente relativas a pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, gastos mínimos com saúde, FUNDEF, benefícios assistenciais e outras despesas relevantes;
- d) execução da programação orçamentária no exercício vigente e nos dois exercícios anteriores, comparando-a com valores propostos;
- e) verificação da observância dos requisitos presentes na LRF, na LDO e do PPA;
- f) aprimoramentos possíveis ao processo de apreciação da proposta orçamentária; e
- g) demais temas de interesse dos parlamentares.

Considerando que o projeto de lei orçamentária contempla dotações distribuídas em milhares de ações orçamentárias e respectivos subtítulos, divididas e classificadas por órgão, programa, função e subfunção, acompanhadas ainda de inúmeros códigos identificadores da despesa⁴⁷, é de grande utilidade o acesso ao banco de dados, hoje disponibilizado ao público pela internet, permitindo consultas analíticas e gerenciais acerca desse conjunto complexo de informações.

4.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A realização de audiências em uma fase anterior à apreciação das matérias em pauta tem como objetivo a exposição e a discussão pública do projeto de lei. Geralmente são chamados às audiências o Ministro de Planejamento e Orçamento, o Ministro da Fazenda, o Secretário de Orçamento Federal e o Secretário da Receita Federal. Nesta fase, os expositores apresentam as premissas e parâmetros utilizados na proposta. As análises elaboradas no Congresso Nacional servem de subsídios aos questionamentos efetuados durante as audiências.

Discute-se no âmbito da reforma orçamentária a necessidade de ampliar a participação das demais Comissões permanentes nessa fase da tramitação, incluindo temas setoriais.

A CMO pode também realizar audiências públicas regionais, junto aos estados. Em uma experiência importante, promoveu-se, no período de 1996 a 1997, audiências públicas em diversas regiões do país⁴⁸ com o propósito de discutir e avaliar o projeto de lei orçamentária. Após uma apresentação acerca da estrutura da receita e dos grandes agregados da despesa orçamentária, bem como das formas de emendamento, lideranças políticas e representantes da sociedade pronunciaram-se acerca dos investimentos previstos para cada estado. A iniciativa, que não teve prosseguimento, poderia ter sido melhor explorada e aperfeiçoada como canal de participação direta no âmbito orçamento federal.

4.3 PARECER PRELIMINAR

O parecer preliminar é uma proposição legislativa de iniciativa do Relator Geral sujeita a emendas e destaques, tendo como finalidade básica definir competências das relatorias geral e setoriais, parâmetros e critérios de cancelamento e remanejamento de dotações e de atendimento de emendas. Contém, além disso, análise atualizada dos aspectos econômicos, fiscais e programáticos do projeto de lei orçamentária, com destaque para a estimativa da receita. O quadro 3 seguinte relaciona as principais variáveis fiscais do projeto de lei orçamentária de acordo com a competência das relatorias.

Enquanto cada emenda orçamentária tem a possibilidade de modificar uma

⁴⁶ Resolução nº 1/01-CN Art. 45. A Comissão para o exercício das atribuições previstas nesta Resolução contará com assessoramento institucional e permanente a ser prestado pelos órgãos especializados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1o A coordenação do trabalho de assessoramento caberá à consultoria técnica da Casa a que pertencer o relator, com a constituição de equipes mistas quando se fizer necessário.

§ 2o Serão elaboradas notas técnicas como subsídio à análise das proposições relativas ao projeto de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

⁴⁷ Grupo Natureza de Despesa, Identificador de Contrapartida, fonte de recursos, Modalidade de Aplicação e Identificador de Resultado Primário

⁴⁸ As audiências públicas, conhecidas como reuniões regionais, foram realizadas nas capitais de alguns estados, com participação do governador e secretários de estado, de parlamentares da bancada estadual e de representantes de segmentos da sociedade local, durante a fase de tramitação dos dos orçamentos relativos aos exercícios de 1997 e 1998.

programação (subtítulo) de cada vez, o parecer preliminar pode transpor, cancelar e acrescentar, segundo critério estabelecido, um conjunto de dotações de um órgão, função, programa, projeto ou atividade.

Podemos citar os seguintes exemplos práticos que demonstram o potencial desse instrumento: a) determinação de que 30% das emendas individuais fossem direcionadas à área da saúde, para fins de compor o mínimo constitucional; b) fixação das despesas previdenciárias de modo a contemplar aumento real do salário-mínimo; c) cancelamento prévio de programação da proposta que identificassem o município beneficiado⁴⁹; d) cancelamento prévio e linear de 15%⁵⁰ do conjunto de investimentos constantes da proposta; e) remanejamento de 30% das dotações relacionadas à construção de novos tribunais em favor de despesas com educação.

As alterações na programação orçamentária determinadas pelo parecer preliminar são efetivadas previamente à intervenção dos relatores setoriais.

O parecer preliminar, discutido e aprovado, é elemento valioso de disciplina e racionalidade no processo decisório. Uma vez aprovado, não podem os relatores exceder os limites de cancelamentos ou desatender os critérios fixados para aprovação de emendas. Dada a importância estratégica desse documento, que demarca a fase estrutural da apreciação orçamentária, sugere-se que, depois de aprovado na CMO, seja também apreciado pelo Congresso Nacional.

Ressalte-se que, a partir do processo orçamentário de 2001, eventuais mudanças na estimativa de receita devem constar do parecer preliminar.

Quanto aos limites de cancelamento para formação do banco de fontes de atendimento de emendas, mantém-se no Parecer Preliminar, desde 1995, critério pelo qual os relatores setoriais podem apenas cancelar dotações de investimentos e inversões financeiras. O cancelamento de dotações de custeio⁵¹ fica adstrito à competência do relator geral. Essa regra mantém com certo paralelismo as relações no âmbito do Executivo entre órgão central e órgãos setoriais de orçamento. Esses não podem elevar artificialmente os investimentos programados à custa de cortes inviáveis da despesa de custeio administrativo, forçando sua suplementação durante a execução orçamentária. Lembramos que a Lei nº 4.320/64, ainda que não recepcionada pela Constituição de 1988 nesse aspecto, impedia o legislativo de alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo no caso de inexatidão da proposta⁵².

O relator geral acumula ainda a competência para apreciar as dotações obrigatórias⁵³, a reserva de contingência, a receita orçamentária e o *texto* do projeto de lei, cuja importância se encontra na determinação de limites e margens de abertura de créditos suplementares por Decreto⁵⁴.

QUADRO 1: VARIÁVEIS FISCAIS *versus* PAPEL DAS RELATORIAS DO ORÇAMENTO

ITEM - VARIÁVEL FISCAL			PAPEL DAS RELATORIAS DO ORÇAMENTO
Receita, texto da lei e reserva de contingência;			O Relator Geral analisa e propõe ajustes: a) na receita ⁵⁵ , no texto da lei e na reserva de contingência; b) no conjunto de despesas obrigatórias. As despesas com transferências constitucionais e legais são compatibilizadas com eventuais reestimativas de receitas. Despesas previdenciárias – INSS e Demais Despesas Obrigatórias são afetadas pelo salário-mínimo. As despesas obrigatórias devem observar a
Despesa	Obrigatória	Pessoal e encargos	
		Previdência - INSS	

⁴⁹ Esta regra visou evitar, no passado, ajustes legislativos em Poder Executivo que permitissem parâmetros do projeto de detalhamento privilegiando determinados municípios econômicos e fiscais em geral.

⁵⁰ Parecer Preliminar ao projeto de lei orçamentária para 2005.

⁵¹ GND 3 - Outras Despesas Correntes;

⁵² Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a: a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta; b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

⁵³ O cancelamento de despesas obrigatórias somente pode ser aprovado no caso de comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

⁵⁴ Em geral o Congresso aprova a possibilidade do Poder Executivo aumentar ou reduzir as dotações orçamentárias até o limite de 10% de cada subtítulo. Para algumas dotações obrigatórias, no entanto, a margem autorizada é maior.

⁵⁵ Ouvido o Comitê de Receitas e aprovada na forma de alteração do Parecer Preliminar.

ITEM - VARIÁVEL FISCAL			PAPEL DAS RELATORIAS DO ORÇAMENTO
		Transferências Constitucionais e legais	
		Demais Obrigatórias	
	Discricionária	Outras Despesas Correntes (GND 3)	O Relator Geral pode promover cancelamentos do custeio ⁵⁶ , observados os limites do Parecer Preliminar.
		Investimentos (GND4), inclusive do orçamento das estatais	Os Relatores Setoriais podem efetuar cancelamentos diferenciados nos investimentos, observados os limites do Parecer Preliminar. O Parecer Preliminar pode determinar cancelamentos nos investimentos, antes da atuação dos Relatores Setoriais. A maioria das emendas propõe ampliação ou inclusão de investimentos. Os valores acrescidos ou incluídos pelos Relatores Setoriais podem ser alterados (para mais ou para menos) pelo Relator Geral.
Resultados Fiscais			O Relator Geral pode propor ajustes nos resultados fiscais, com base na revisão de parâmetros econômicos e fiscais, ou mesmo em decorrência de novo critério ou metodologia, observado porém o disposto no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

O parecer preliminar divide o orçamento em dez áreas temáticas, atribuindo cada uma aos respectivos relatores setoriais. As áreas temáticas podem abranger um ou mais órgãos do governo:

- 1) Poderes do Estado e Representação;
- 2) Justiça e Defesa;
- 3) Fazenda, Operações Oficiais de Créditos e Transferências;
- 4) Agricultura e Política Fundiária;
- 5) Infra-Estrutura;
- 6) Educação e Cultura, Ciência e Tecnologia, Desporto e Turismo;
- 7) Saúde;
- 8) Previdência e Assistência Social;
- 9) Integração Nacional, Meio-ambiente;
- 10) Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

4.4 AS EMENDAS

Aprovado o parecer preliminar abre-se prazo para apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária. As emendas podem ser individuais ou coletivas. As emendas coletivas são as emendas de bancada estadual, regional e as emendas de Comissão. As emendas de bancada estadual ou regional são apresentadas por um conjunto de parlamentares pertencentes a determinado estado ou Distrito Federal ou de uma região. As emendas de Comissão são de iniciativa de comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

O quadro 2 seguinte ilustra os tipos de emendas existentes e as condições de sua aprovação.

QUADRO 2 - LEI ORÇAMENTÁRIA: EMENDAS À DESPESA – tipos e condições

Modalidade	Autoria	Nº / Autor	Demais Condições
COLETIVA	Comissão	5	A emenda deve contemplar ações voltadas ao interesse nacional ou Institucional ⁵⁷ (aprovada pela maioria do plenário da Comissão temática).

⁵⁶ O cancelamento do custeio, na ordem de até 3%, pode ser feito de forma seletiva ou linear.

⁵⁷ As emendas de Comissão de caráter institucional estão relacionadas diretamente à área de competência de atuação de órgão do governo federal.

Modalidade	Autoria	Nº / Autor	Demais Condições
	Bancada Estadual	18/23	A emenda deve contemplar ações voltadas ao interesse de estado ou Distrito Federal, acompanhadas da ata da reunião da bancada (2/3 aprovação)
	Bancada Regional	2	A emenda deve contemplar ações voltadas ao interesse de região macroeconômica, acompanhadas da ata da reunião da bancada (aprovadas pela maioria absoluta dos parlamentares da região)
INDIVIDUAL	Senador Deputado	20	Limite global (R\$ 3,5 milhões em 2004)
RELATOR	Relator Setorial	-	Erros e Omissões Ordem Técnica e Legal
	Relator Geral	-	Erros e Omissões Ordem Técnica e Legal, conforme parecer preliminar

Os diferentes tipos de emendas têm escopo e abrangência diferenciados mas nem sempre excludentes.

O alcance espacial do benefício trazido pela aprovação da emenda, associado a um provável retorno eleitoral, pode ser municipal, estadual ou nacional. Isso é visível especialmente no caso de transferências voluntárias aplicadas⁵⁸, respectivamente, pelo governo municipal, estadual ou pela União. O que se pretende evitar é que emendas de Comissão e de Bancada beneficiem apenas um determinado município, o que traria, teoricamente, benefícios concentrados e retorno eleitoral restritos a apenas um ou alguns parlamentares.

Não há razão, no entanto, para impedir que uma emenda individual esteja voltada a ações de benefício mais amplo, estadual ou nacional, desde que não represente uma “janela orçamentária”.⁵⁹

Do ponto de vista do poder de especificação espacial as emendas individuais são as únicas que podem⁶⁰ identificar município beneficiado. As emendas de Comissão não podem identificar nem município nem o estado ou Distrito Federal (salvo quando se tratar de uma ação de caráter institucional).

QUADRO 3 - TIPOS DE EMENDAS X ESCOPO E ABRANGÊNCIA

TIPO x ESCOPO	NACIONAL/ INSTITUCIONAL	REGIONAL E ESTADUAL	MUNICIPAL
COMISSÃO	Sim	Não	Não
BANCADA ESTADUAL	Sim	Sim	Não
BANCADA REGIONAL	Sim	Sim	Não
INDIVIDUAL	Sim	Sim	Sim

Alterações na programação de trabalho constante dos anexos do orçamento devem ser procedidas sempre por emenda, ainda que de relator, não sendo possível o denominado “substitutivo” genérico. Por determinação constitucional, a aprovação de cada emenda exige cancelamento de fontes de forma simultânea e no mesmo montante, à semelhança de um lançamento contábil de partida dobrada. A lei aprovada representaria uma espécie de balanço final das alterações.

O art. 166 da Constituição veda o cancelamento de dotações relativas ao serviço da dívida, pessoal e encargos sociais e transferências constitucionais, exceto por erro ou omissão. O parecer preliminar estabelece restrições complementares ao cancelamento do conjunto de despesas obrigatórias constitucionais e legais definidas na LDO.

A forma genuína de alteração da despesa do projeto de lei orçamentária com emenda de *remanejamento* - acréscimo de programação com fontes derivadas exclusivamente do cancelamento de outra(s) despesa(s) do projeto - enfrentou e enfrenta dificuldades:

⁵⁸ Existe um código no orçamento que identifica a modalidade de aplicação da emenda;

⁵⁹ Dotação insuficiente para concluir uma obra ou etapa da mesma;

⁶⁰ E devem, para efeito de transparência orçamentária.

a) de ordem política e decisória cuja superação exige o desenvolvimento de uma cultura de escolha e prioridade, na medida em que a aprovação de uma emenda representaria também o ônus político da redução de outra dotação;

b) de ordem técnica e operacional, pois os cancelamentos indicados pelas emendas podem se sobrepor. Para contornar essa dificuldade será necessário organizar e definir prerrogativas de cancelamento. No caso das emendas de Comissão, por exemplo, os acréscimos e cancelamentos propostos pelas emendas de Comissão limitar-se-iam às programações de âmbito nacional e ao mesmo órgão ou área temática; as emendas de bancada, por sua vez, apenas poderiam cancelar recursos do mesmo estado ou distrito federal ou região.

Hoje, apesar das emendas indicarem do ponto de vista formal a programação a ser cancelada⁶¹, quem define os cancelamentos são os relatores, formando banco de fontes observados os limites aprovados no Parecer Preliminar⁶². Essas fontes podem advir de cortes lineares, cortes seletivos ou da reserva de contingência. Adicionam-se ainda as fontes derivadas da reestimativa de receita.

Esse processo - que desvincula o atendimento da emenda com o cancelamento proposto - diminui a capacidade do Congresso Nacional de examinar e avaliar de forma mais crítica a programação proposta pelo Executivo⁶³.

As emendas apresentadas podem ser inadmitidas pela Comissão mista, por indicação dos relatores, caso não atenderem os requisitos de admissibilidade constitucional e regimental, o que inclui o exame da adequação com o plano plurianual e com a LDO.

A apresentação e o processamento das emendas é informatizado permitindo maior segurança nos procedimentos. Os órgãos de assessoria e consultoria institucionais preparam instruções necessárias à formulação e apresentação. Paralelamente, orienta parlamentares e demais assessores acerca do atendimento dos requisitos legais a serem observados.

EMENDAS INDIVIDUAIS

O processo histórico da atuação do Poder Legislativo na lei orçamentária levou à exacerbação⁶⁴ do uso de iniciativas individuais, cuja finalidade precípua é o atendimento da base eleitoral. Num primeiro momento, após a constituição de 1988, não havia qualquer restrição quanto ao número ou ao montante de emendas que poderia ser aprovado. Nos anos seguintes, limitaram-se as mesmas em cinquenta emendas por parlamentar, sem restrição de valor.

A Resolução nº 02/95 reduziu o número de emendas individuais para vinte e atribuiu ao parecer preliminar a fixação de limite global por mandato parlamentar⁶⁵. Firmou assim os seguintes princípios:

- a) limitação do nº de iniciativas e do valor concedido, como forma de evitar, pela pluralidade de atores e dispersão de interesses, fragmentação das políticas públicas;
- b) igualdade de atendimento à disposição de cada mandato⁶⁶.

O quadro seguinte mostra a evolução⁶⁷, desde a citada Resolução, do número de emendas individuais e coletivas. Considere-se que alguns poucos parlamentares deixam de apresentar emendas individuais⁶⁸ e muitos apresentam menos que vinte emendas. Da análise podemos observar tendência geral de redução do número de emendas parlamentares individuais. O aumento na quantidade de emendas em 2005 pode ser explicado pelo acréscimo no montante total, que passou de R\$ 2,5 milhões para R\$ 3,5 milhões.

A redução no número de emendas individuais reflete:

⁶¹ Quase sempre é indicada como fonte a reserva de contingência. Nas emendas individuais isso é a regra.

⁶² Weder de Oliveira, da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado, sugere a distinção formal entre emendas à despesa do tipo remanejamento e emendas do tipo apropriação, estas últimas relacionadas ao uso de fontes identificadas ou autorizadas no Parecer Preliminar.

⁶³ O cancelamento proposto somente é relevante na eventualidade do Autor propor destaque para votação em separado da emenda na CMO, depois da manifestação contrária do Relator quanto ao atendimento.

⁶⁴ A CPI do orçamento recomendou o fim das emendas individuais.

⁶⁵ Para o orçamento de 2004, cada parlamentar pode apresentar um montante de R\$ 2,5 milhões sendo que, pelo menos 30% das emendas individuais deveriam ser destinadas à área de saúde; em 2005 o valor aumentou para R\$ 3,5 milhões, sem vinculação.

⁶⁶ Cabe observar que, nos créditos adicionais, parlamentares podem ser atendidos de forma diversa. Veremos também que muitas emendas "coletivas" destinam-se a atender interesses locais.

⁶⁷ O número de emendas individuais por parlamentar não se alterou, desde então. As emendas de bancada estadual, no entanto, subiram de 10 para uma faixa de 18 a 23, conforme o estado.

⁶⁸ Se todos os parlamentares apresentassem as vinte emendas teríamos 11.720 emendas;

a) concentração de iniciativas em determinadas ações ou municípios;

b) aumento de emendas com localização indefinida, dando maior flexibilidade ao parlamentar para a escolha do município beneficiado no momento da execução orçamentária. Esse aspecto é preocupante, na medida que o orçamento público deveria se orientar, quando da elaboração, pela definição clara das prioridades e escolhas efetuadas, e, na execução, por critérios públicos e impessoais, seguindo orientação do Parecer Preliminar ou da LDO.⁶⁹

Discute-se a necessidade de reformar os mecanismos de transferências voluntárias aperfeiçoando o sistema político-institucional e as relações entre Governo, Congresso Nacional e sociedade. O uso indiscriminado da liberação de transferências voluntárias como instrumento de manipulação política não condiz com os princípios republicanos de igualdade no acesso ao serviço público e de impessoalidade na administração.

Um primeiro passo seria estabelecer, em atendimento aos preceitos da LDO, critérios mais transparentes na elaboração e na execução das programações relacionadas às transferências voluntárias. Tais critérios poderiam integrar a definição do programa no PPA, na LDO ou mesmo em leis específicas, baseado em indicadores, parâmetros e fórmulas que ponderem o censo da população beneficiada, desigualdades espaciais ou outros índices adequados.

O processo orçamentário deve garantir que os recursos públicos sejam direcionados às áreas mais carentes, do ponto de vista nacional ou regional. Vislumbra-se, nessa hipótese, uma atividade parlamentar mais direcionada à formulação e definição de programas prioritários e de políticas públicas de caráter nacional com critérios e fórmulas que promovam distribuição mais justa e imparcial.

Cumprе salientar também a tendência de elevação das transferências para entidades de direito privado, a exemplo das associações, organizações não governamentais e OSCIP. As últimas LDOs alargaram essa possibilidade, restrita na Lei nº 4.320/64 à saúde e educação. A fragilidade do controle desses gastos sugere que se adote, na LDO ou no Parecer Preliminar, disciplina que obrigue a identificação da entidade e fixação de metas e controle dos resultados.

EMENDAS COLETIVAS

A Resolução nº 02/95 criou as emendas coletivas definindo-as como prioritárias. A emenda coletiva, pela sua maior representatividade, foi concebida como instrumento de conciliação e concentração de iniciativas em torno de projetos de grande vulto ou ações e atividades relacionadas a políticas públicas setoriais e regionais.

Ao contrário das individuais, não existem limites pré-fixados quanto ao valor de aprovação das emendas coletivas. A avaliação das emendas coletivas, no modelo da Resolução nº 02/95 e suas alterações, deveria levar em conta a importância e a situação de cada obra ou ação, observados custos e cronograma e o plano plurianual, com maior nível de acompanhamento e fiscalização⁷⁰.

QUADRO 4 - N.º DE EMENDAS POR TIPO - ORÇAMENTOS 1996 A 2004

ANO	BANCADA ESTADUAL	BANCADAS REGIONAIS E NACIONAL	COMISSÕES CD/SF	INDIVIDUAL
1996	279	28	110	10.403
1997	271	27	108	10.348
1998	245	26	121	8.533

⁶⁹ Art. 72 da LDO/2005. A execução da lei orçamentária e créditos adicionais obedecerá ao princípio constitucional da impessoalidade na Administração Pública, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

Parágrafo único. A execução orçamentária e financeira das ações constantes do programa de trabalho da lei orçamentária realizada por meio de transferências voluntárias, ressalvados os impedimentos de ordem legal, técnica ou operacional, devidamente justificados, observará os critérios de que trata o art. 50 desta Lei.

Art. 50. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2004, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia publicação, em órgão oficial de imprensa, dos critérios de distribuição dos recursos

⁷⁰ A lei 8.666/93 admite como modalidade de licitação "convite" para obras e serviços de engenharia até R\$ 150.000,00.

1999	272	-	120	7.572
2000	275	24	112	8.334
2001	408	25	125	8.478
2002	426	10	123	7.246
2003	427	10	130	6.900
2004	501	10	128	7.260
2005	500	10	139	7.593

O quadro mostra o aumento do número de emendas de bancada estadual que quase dobrou no período, resultado de pressões havidas na Comissão durante a tramitação do orçamento.

Identifica-se a utilização crescente de emendas coletivas estaduais como forma de ampliação dos limites impostos às emendas individuais. Estudo⁷¹ concluiu que mais da metade das emendas de bancada estadual em 2003 caracterizavam-se como emendas “partilháveis”, assim denominadas pela indefinição espacial do seu objeto associado às modalidades de aplicação que indicam transferência especialmente para municípios (modalidade 40). O estudo aponta sobre a questão que as emendas partilháveis, crédito genérico:

- ferem o princípio da especificação orçamentária, cumprindo lembrar que essa prática também é adotada pelo Poder Executivo;
- aumentam a discricionariedade dos órgãos executores, ao transferir a definição da localidade do gasto para os mesmos;
- interferem internamente na correlação interparlamentar, debilitando a equidade no tratamento dos mandatos legislativos; e,
- não observam rigidamente os critérios exigidos pela Resolução n° 1/01-CN para as emendas coletivas.

Quanto às emendas regionais, observamos que o número de emendas foi reduzido em 2002, passando de cinco⁷² para duas emendas por região, revelando perda de prestígio político.

O quadro seguinte mostra o valor aprovado em cada tipo de emenda no período. Mais uma vez os dados confirmam a importância das emendas de bancada estadual que absorvem cerca de 60 % dos recursos disponibilizados.

QUADRO 5 - VALOR APROVADO DAS EMENDAS COLETIVAS - ORÇAMENTOS 1996 A 2004

ANO	BANCADA ESTADUAL	BANCADAS REGIONAIS E NACIONAL	R\$ Milhões	
			COMISSÕES CD/SF	INDIVIDUAL
1996	1.608	252	169	862
1997	1.574	118	274	845
1998	2.048	154	464	866
1999	2.323	-	600	866
2000	3.256	224	1.334	880
2001	4.311	238	1.470	1.178
2002	5.444	75	1.733	1.178
2003	6.015	78	1.769	1.185
2004	3.756	75	839	1.479
2005	6.010	113	1600	2.075

Observa-se, paralelamente, elevado crescimento dos valores destinados às emendas de Comissão, que devem ter caráter institucional ou nacional e propor ações relativas à atribuição regimental do órgão colegiado. Essas emendas não podem refletir interesse tipicamente estadual ou local.

A comparação dos dados mostra que no período inicial de 1996 a 1997 as emendas de Comissão representaram menos de 20% dos recursos destinados às emendas de bancada estadual. Nos exercícios de 2000 a 2002 se situaram na faixa de 30 a 40 %, caindo para menos de 30% nos anos seguintes.

⁷¹ Consultoria de Orçamento CD: “Emendas coletivas partilháveis”, de Eber Zoehler Santa Helena.

⁷² O número maior do que vinte e cinco é resultado do desdobramento de emenda apresentada.

A elevação do montante das emendas de Comissão pode ser atribuído em parte ao aumento da programação genérica e discricionária relacionada às transferências voluntárias, contrapondo-se assim ao objetivo original de representarem um instrumento legítimo de formulação e implementação de políticas públicas nacionais e/ou institucionais.

Sugere-se, como forma de valorização das emendas de Comissão, que as mesmas sejam necessariamente acompanhadas, em sua justificação ou em suas metas, de elementos, critérios e fórmulas, tomando por base a população beneficiada, como forma de impedir o uso eleitoral e discricionário das mesmas quando da execução orçamentária⁷³.

4.5 AS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL

A apreciação das emendas inicia-se pelos relatores setoriais, que fazem o primeiro exame da programação de trabalho das unidades orçamentárias de cada área temática, observadas as regras do parecer preliminar. Os pareceres setoriais são votados diretamente na Comissão e não mais em subcomissões⁷⁴.

Os cancelamentos máximos e as regras de remanejamento são fixados no Parecer Preliminar, como vimos. Os recursos fixados ou autorizados no Parecer Preliminar incluindo os advindos dos cancelamentos seletivos são classificados por fontes e utilizados para o atendimento das emendas.

O Relator-Geral, na sua prerrogativa de elaborar o Parecer Preliminar, podendo reestimar a receita orçamentária e utilizar a reserva de contingência⁷⁵, é que acaba provendo a maior parte das fontes aos relatórios setoriais. Reestimativas de receita somente podem ser utilizadas para atendimento de emendas depois de aprovadas pela CMO, ouvido o Comitê de Avaliação de Receita. O critério de repartição dos recursos aos relatores setoriais observa geralmente a proporcionalidade com o número de emendas coletivas apresentadas para cada setor.

Aprovados os relatórios setoriais, pode o Relator-geral efetuar novas mudanças que impliquem aumento ou redução dos valores atendidos para cada emenda. No entanto, não pode aprovar emenda rejeitada pelos relatores setoriais.

Os relatores não podem criar novas emendas, ou de outro modo, não podem incluir despesas que não foram objeto de emenda previamente apresentada, salvo no caso de erros e omissões de ordem técnica ou legal, devidamente justificadas.

Os órgãos de consultoria e assessoramento, no atendimento aos relatores, elaboram análises, estudos e notas técnicas relativas aos temas de maior indagação ou complexidade. Relatórios gerenciais também são publicados para subsidiar e facilitar o debate da proposta orçamentária. São elaboradas ainda, sob orientação dos autores, minutas de pareceres. O trabalho de processamento das decisões das relatorias e da Comissão deve garantir⁷⁶ a compatibilidade das fontes de recursos com as emendas atendidas. Os relatores devem ser alertados sempre que se constatar inobservância, no projeto de lei ou nas emendas, dos requisitos constitucionais, legais ou regimentais⁷⁷.

É obrigação regimental a apresentação de relatórios com elementos que permitam o conhecimento exato das mudanças propostas. Os relatórios temáticos devem esclarecer as alterações processadas e conter análise dos aspectos relevantes nas respectivas áreas de atuação do governo federal.

Durante a leitura e discussão dos relatórios na Comissão podem ser apresentados destaques à proposta orçamentária ou às suas emendas. Os destaques representam espécie de recurso ou pedido de reconsideração acerca do parecer dado às emendas rejeitadas ou atendidas apenas parcialmente pelo relator. Os destaques também podem propor a recomposição de valores que constaram do projeto de lei orçamentária mas que foram cancelados pelo relator. Não podem, no entanto, inovar ou trazer matéria nova à apreciação.

O relatório, depois de discutido, é aprovado pela Comissão, com ressalva dos

⁷³ Evitar-se-ia, assim, a utilização das emendas de Comissão como forma de ampliação das emendas individuais.

⁷⁴ A experiência da criação de subcomissões para apreciar as área temática constava da Resolução nº 02/95, não tendo atingido seu escopo: as subcomissões pouco se reuniram, não acompanharam a execução orçamentária; paralelamente, pelo seu porte, representavam quorum frágil, bastando 11 dos 22 membros para formar maioria; as votações paralelas reduziam a capacidade de participação dos demais membros da CMO.

⁷⁵ Nos últimos anos as *LDOs* têm destinado à reserva de contingência, para uso na apreciação do projeto de lei orçamentária, 1% da receita corrente líquida - cerca de R\$ 3 bilhões.

⁷⁶ Neste aspecto, o processamento da peça orçamentária pelo sistema de assessoramento procura garantir autenticidade (oficialidade) e segurança técnica ao Poder Legislativo.

⁷⁷ Cumpre salientar que nos últimos anos um Comitê de parlamentares analisa a admissibilidade das emendas;

destaques apresentados durante a discussão. A Resolução nº 1/01-CN admite apenas destaque que indique claramente a fonte de seu custeio. Esta regra é fundamental para preservar o equilíbrio original entre receitas e despesas no momento crítico de maior pressão política e representou uma conquista importante no aperfeiçoamento do processo decisório.

4.6 A VOTAÇÃO DO PARECER FINAL

A harmonização e adequação dos relatórios setoriais e sua consolidação final é feita na segunda etapa de apreciação do orçamento pelo Relator-geral. Após reexaminar todos os relatórios setoriais aprovados conclui por um substitutivo - o projeto de lei modificado pelas emendas parlamentares aprovadas – que é apresentado para discussão e votação no plenário da Comissão.

Cabe ao Relator-Geral o equacionamento das demandas representadas pelas emendas coletivas, uma vez que as emendas individuais são todas atendidas na fase setorial, com recursos identificados pelos relatores setoriais ou mesmo pelo Relator-Geral⁷⁸. As discussões que se estabelecem nesta fase são tipicamente voltadas aos interesses estaduais onde cada bancada estadual procura ampliar o conjunto de investimentos do respectivo estado no âmbito do orçamento da União. Para tal conciliação são promovidas reuniões públicas do Comitê de Avaliação de Emendas com parlamentares e representantes de cada um dos estados da federação.

Este debate é provavelmente o que exige maior capacidade de negociação na composição de interesses em conflito⁷⁹: de um lado, a escassez de recursos, e, de outro, a demanda por um maior atendimento das despesas. Completa o quadro a atuação de partidos, Comissões e parlamentares que defendem emendas de Comissão relacionadas à ampliação de gastos sociais, a exemplo da saúde, educação e reajuste do salário-mínimo.

Saliente-se, ainda, que a prevalência de interesses estaduais viabilizados pelas emendas de bancada, se não disciplinados de forma adequada, tende a provocar dispersão dos recursos da União em projetos estaduais e locais em detrimento de uma programação orçamentária voltada para políticas nacionais.

Depois de aprovado pela Comissão e sistematizado, o substitutivo segue para a apreciação pelo plenário do Congresso Nacional. Assim como nos relatórios setoriais, cabem destaques ao relatório final.

4.7 SISTEMATIZAÇÃO DO PARECER FINAL E ENCAMINHAMENTO À MESA DO CONGRESSO NACIONAL

A sistematização do Parecer Final consiste de uma série de procedimentos e ajustes que devem ser realizados pelos órgãos de consultoria e assessoramento. Nesta etapa são conferidas todas as despesas e fechados os quadros de receita. Verifica-se da mesma forma o equilíbrio entre receitas e despesas, corrente e primário, a compatibilidade de fontes e destinações.

Também são ajustadas as metas físicas com o montante final da dotação orçamentária consignada. Assim, se um subtítulo teve seus recursos duplicados, em regra, as metas também devem ser elevadas na mesma proporção. Metas físicas associadas às dotações orçamentárias devem permitir a avaliação de custos e da eficiência do gasto⁸⁰. No entanto, não é dada devida importância na formulação das metas propugnadas na lei.

4.8 VOTAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DAS DECISÕES DO CONGRESSO E GERAÇÃO DO AUTÓGRAFO

No plenário do Congresso Nacional todos os parlamentares podem participar novamente da discussão da peça orçamentária. A aprovação da matéria pela Comissão, no entanto, praticamente esgota as possibilidades de dissenso, viabilizando uma apreciação mais célere no plenário do Congresso. É vedada a apresentação de emendas diretamente no plenário do Congresso.

Admite-se, no entanto, destaques às emendas apresentadas na CMO, desde que haja o devido apoio regimental. No plenário a matéria orçamentária é relatada pelo mesmo Relator-Geral que relatou o projeto na Comissão.

Ao final dá-se nova sistematização à semelhança do procedido no âmbito da Comissão,

⁷⁸ O Relator-Geral pode anteciper recursos na fase das relatorias setoriais.

⁷⁹ A busca do consenso exige esforços e negociações recorrentes e prolongados.

⁸⁰ As LDOs prevêem que os custos unitários das obras não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal.

só que em menor escala, pois as alterações de plenário são em menor número. Depois de processadas eventuais modificações havidas no âmbito do plenário, são gerados os quadros consolidados previstos na Lei 4.320/64 e na LDO, imprimindo-se a versão final do autógrafo, ou seja, documento com o conteúdo e a forma final da lei, pronto para se enviado à sanção presidencial.

4.9 SANÇÃO PRESIDENCIAL, PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O autógrafo é remetido ao Presidente da República para sanção e publicação da lei orçamentária no prazo máximo de 15 dias úteis, nos termos da Constituição. Ocorrendo vetos, o Congresso terá trinta dias para apreciá-los, podendo torná-los sem efeito, caso seja esta a decisão da maioria absoluta dos congressistas.

Os vetos devem incidir sobre o total de cada dotação orçamentária, ou seja, não é admitido veto sobre uma parcela da dotação autorizada. Nos termos do § 8º do art. 166 da Constituição Federal, os recursos que, em decorrência de veto, ficarem sem despesas orçamentárias correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares.

Nos últimos anos, o Presidente da República não tem usado de sua prerrogativa de vetar diretamente a programação orçamentária⁸¹. O uso da limitação de empenho e pagamento durante a execução, hoje regulado pela LRF e LDOs, tornaram-se poderoso mecanismo nas mãos do Executivo, substituindo com vantagens eventual necessidade de vetos.

As LDOs prevêm que, no caso de não aprovação do orçamento até o final do exercício, o orçamento pode ser executado dentro dos limites e montantes do projeto de lei, mas apenas quanto às despesas consideradas obrigatórias, de natureza constitucional ou legal, tais como as despesas com pessoal e encargos sociais, transferências constitucionais, previdência social, despesas financeiras.

As demais despesas, discricionárias, integradas pelos investimentos e por parte do custeio não podem ser realizadas sem a aprovação do orçamento. O Poder Executivo considera que essa regra não atende o equilíbrio de prerrogativas entre poderes porque faz com que eventuais atrasos no cronograma legislativo afetem o funcionamento mínimo da administração federal, obrigando o governo a negociar a aprovação em desigualdade de condições.

O preceito tradicional que liberava a execução de 1/12 avos da proposta apresentada, por outro lado, foi combatido no passado sob argumento inverso, ao propiciar inércia na bancada governista em detrimento do interesse congressual de aprovação de emendas. Com a Constituição omissa nesse importante aspecto, fica a questão para ser equacionada por emenda constitucional ou em lei complementar.

5 PARTICIPAÇÃO DAS DEMAIS COMISSÕES TEMÁTICAS

De acordo com a Constituição, o exame e parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais e o acompanhamento e a fiscalização orçamentária podem ser exercidos pela CMO e também pelas demais comissões temáticas. Exceto no que tange a possibilidade de apresentar emendas, as comissões temáticas ainda não foram adequadamente incorporadas ao processo decisório orçamentário.

Há tempo se discute acerca da ampliação de suas atribuições. Hoje, tais comissões poderiam exercer plenamente seu papel no acompanhamento e fiscalização orçamentária. Da mesma forma é possível, através de dispositivo regimental, abrir sua participação nas audiências e discussões que se dão no âmbito da CMO.

O poder de deliberação orçamentária, no entanto, somente poderá ser repartido com as comissões temáticas por meio de emenda à Constituição. Em uma nova configuração, identifica-se nas Comissões Orçamentárias, atentando-se à segregação de funções e à experiência de órgãos legislativos similares de outros países, a vocação precípua de sistematização, definição e fiscalização da execução da política fiscal associada ao conjunto de variáveis econômicas e fiscais atinentes ao endividamento público, resultados fiscais, nível geral de receitas e crédito. Caberia também à Comissão Orçamentária a fixação de limites de programação por área temática a serem

⁸¹ Os vetos, quando existentes, restringindo-se aos dispositivos do texto da LOA.

observados pelas demais Comissões⁸².

O papel das comissões temáticas, no caso em tese, poderia ser ampliado quanto à aprovação das despesas obrigatórias que dependem de legislação de sua competência, observados os limites fixados pela Comissão Orçamentária. As Comissões encarregadas do exame de mérito da receita, da mesma forma, teriam que garantir limites mínimos estabelecidos.

Encerrada a apreciação pelas comissões temáticas, a Comissão Orçamentária promoveria a sistematização e reconciliação das propostas⁸³. Esse novo arranjo, evidentemente, exigirá discussões e análises mais profundas tendo em vista sua maior complexidade política e regimental⁸⁴.

⁸² Nos EUA as despesas discricionárias são apreciadas por Subcomissões de Apropriação, cabendo às Comissões temáticas efetuar e conciliar a legislação das despesas obrigatórias, observados os limites da Comissão Orçamentária.

⁸³ Paralelamente, poderia ser atribuída à Comissão Orçamentária a verificação da compatibilidade orçamentária de projetos de lei e medidas provisórias que tramitam nas Casas com impacto na receita e nas despesas orçamentárias.

⁸⁴ Um dos problemas é a definição e harmonização de competências das comissões temáticas da Câmara e do Senado. A adoção do bicameralismo no Brasil exigirá maior prazo de tramitação e, certamente, uma comissão mista de sistematização da lei orçamentária, depois de aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

6 ANEXOS

ANEXO 1
PPA/LDO/LOA – PRAZO CONSTITUCIONAL E DATA DE APROVAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

EXERCÍCIO DE VIGÊNCIA DA LEI	PLANO PLURIANUAL		LDO		LOA	
	PRAZO CONSTITUCIONAL	Data de aprovação CN	PRAZO CONSTITUCIONAL	Data de aprovação CN	PRAZO CONSTITUCIONAL	Data de aprovação CN
1991		17 Dez 1990	30/Jun/ 1990 ²	10/Jul/1990	15/Dez/1990 ³	17/Dez/1990
1992	15/12/ 1990 ¹	01 Jul 1992	30/Jun/ 1991 ²	28/Jun/1991	15/Dez/1991 ³	19/Dez/1991
1993	(PPA 1991/1995 e Revisão 1992/95)		30/Jun/ 1992 ²	01/Jul/1992	15/Dez/1992 ³	31/Mar/1993
1994			30/Jun/ 1993 ²	13/Jul/1993	15/Dez/1993 ³	19/Out/1994*
1995			30/Jun/ 1994 ²	30/Ago/1994	15/Dez/1994 ³	21/Dez/1994
1996		10 Abr 1996	30/Jun/ 1995 ²	03/Jul/1995	15/Dez/1995 ³	09/Abr/1996
1997	15/12/ 1995 ¹		30/Jun/ 1996 ²	25/Jun/1996	15/Dez/1996 ³	19/Jan/1997
1998	(PPA 1996/1999)		30/Jun/ 1997 ²	25/Jun/1997	15/Dez/1997 ³	11/Dez/1997
1999			30/Jun/ 1998 ²	01/Jul/1998	15/Dez/1998 ³	27/Jan/1999
2000		15 Jun 2000*	30/Jun/ 1999 ²	29/Jun/1999	15/Dez/1999 ³	12/Abr/1999
2001	15/12/ 1999 ¹		30/Jun/ 2000 ²	28/Jun/2000	15/Dez/2000 ³	28/Dez/2000
2002	(PPA 2000/2003)		30/Jun/ 2001 ²	27/Jun/2001	15/Dez/2001 ³	27/Dez/2001
2003			30/Jun/ 2002 ²	02/Jul/2002	15/Dez/2002 ³	19/Dez/2002
2004	15/12/ 2003 ¹	13 Jul 2004	30/Jun/ 2003 ²	26/Jun/2003	15/Dez/2003 ³	23/Dez/2003
2005	(PPA 2004/2007)		30/Jun/ 2004 ²	13/Jul/2004	15/Dez/2004 ³	28/Dez/2004

¹ - Constituição Federal: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35 § 2º, inciso I :

“§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;”

² - II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; (30 de Junho)

³- III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

* Não houve deliberação na Comissão;

OBS: Art. 57 da CF: O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. O Congresso poderá ser convocado extraordinariamente pelo Presidente do Senado ou pelo Presidente da República.

ANEXO 2 - SUBSÍDIOS PARA MODIFICAÇÃO DA RESOLUÇÃO 01/01-CN⁸⁵

PROBLEMAS/ DEFICIÊNCIAS	CAUSAS/MOTIVOS	SOLUÇÕES / SUGESTÕES
1 Promoção de reestimativa de receitas com base na necessidade de aumento de despesas.	Concentração de funções na relatoria geral (reestimar a receita e alocar despesa, especialmente de natureza discricionária). Possibilidade de, a qualquer momento, reestimar a receita.	Segregação das funções e/ou das etapas de reestimativa e de alocação, pelas alternativas: Atribuindo ao relator-geral a análise da receita e das despesas obrigatórias (financeiras e primárias) cf parecer preliminar (o acolhimento das emendas relativas a despesas discricionárias caberia exclusivamente às relatorias setoriais); ou Atribuindo a uma relatoria específica a análise da receita; Restringir a possibilidade de se reestimar a receita a um único momento; ou fixar prazo para tal procedimento.
2 Pouca discussão das questões inerentes às áreas temáticas.	Papel secundário das relatorias setoriais; Pouca participação, por parte das Comissões Permanentes, na discussão e alocação orçamentária em suas áreas de competência; Parcela razoável dos recursos provenientes de reestimativa de recursos são alocados pela relatoria geral. Possibilidade de revisão pela relatoria geral, sem critérios definidos, dos relatórios setoriais já aprovados na Comissão.	Exclusividade ou predominância no acolhimento das despesas discricionárias pelas relatorias setoriais, se adotada a alternativa a) acima; Estabelecimento de limites e critérios à relatoria geral, no parecer preliminar, para remanejamento e cancelamentos na programação constantes dos pareceres setoriais, se adotada a alternativa b); Realização de audiência públicas conjuntas com as Comissões Permanentes correspondentes;
3 Ênfase excessiva da alocação da despesa no interesse estadual em detrimento do enfoque das políticas públicas setoriais e regionais.	Possibilidade de revisão pela relatoria geral, sem critérios definidos, dos relatórios setoriais já aprovados na Comissão; Predominância do interesse estadual ou local em detrimento de políticas nacionais; predomina, na divisão dos recursos no âmbito do Comitê de Emendas, critérios voltadas à localização (ente beneficiado) em prejuízo da avaliação da finalidade do gasto (população beneficiada);	
4 Falta de isonomia entre os mandatos parlamentares na alocação orçamentária. Falta de critérios na execução das transferências voluntárias	Apropriação individual das emendas coletivas (aumento das emendas partilhadas). Inexistência de critérios de alocação e de execução dos programas relativos às transferências voluntárias	Limitação das emendas “coletivas” que não traduzam, de fato, interesse estadual, regional ou nacional. Inclusão no PPA ou na LDO de critérios e parâmetros de alocação e execução dos programas relacionados às transferências voluntárias.
5 Participação limitada dos relatores e necessidade especialização dos parlamentares.	Designação tardia dos relatores;	Fixação de prazos e de critérios para designação dos relatores de forma a permitir o acompanhamento da execução (ano em curso) e da elaboração do orçamento seguinte.
6 Dificuldade de identificação precisa das obras com indícios de irregularidades.	Ausência de normatização do Quadro de Obras com Indícios de Irregularidades quanto a sua vigência e eficácia.	Criação de Quadro Permanente de Obras com Indícios de Irregularidades periodicamente atualizado pela Comissão.
7 Inconsistências decorrentes na tramitação paralela dos projetos de plano plurianual e de lei orçamentária.	Prazos constitucionais de encaminhamento e devolução dos projetos de lei; Necessidade de compatibilizar o projeto de lei orçamentária como plano plurianual, ainda não aprovado;	Aprovação do projeto de plano plurianual previamente à apresentação dos relatórios setoriais do projeto de lei orçamentária. Edição da nova lei complementar
8 Baixa execução das despesas discricionárias.	Deficiência no acompanhamento da execução orçamentária. Ausência de discussão da execução orçamentária.	Instituição de comitê de avaliação da execução orçamentária;

⁸⁵ Documento original preparado, em 2004, pelas Consultorias de Orçamento CD e SF– resumo, com ajustes.