

CÂMARA DOS DEPUTADOS Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC - Instituto Serzedello Corrêa	SENADO FEDERAL Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro
---	---	---

VÂNIA CRISTINA VIEIRA

**AS INOVAÇÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS
À LUZ DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN**

Brasília
2008

Vânia Cristina Vieira

**AS INOVAÇÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO DAS LEIS
ORÇAMENTÁRIAS À LUZ DA RESOLUÇÃO Nº1, DE 2006-CN**

Monografia apresentada para a aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, pelo Centro de Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e pela Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Orientador: Luís Otávio Barroso da Graça

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da Unia, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Vieira, Vânia Cristina.

As inovações no processo legislativo das leis orçamentárias à luz da resolução nº 1, de 2006-CN [manuscrito] / Vânia Cristina Vieira. -- 2008.

72 f.

Orientador: Luís Otávio Barroso da Graça.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

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

CDU 336.12(81)

**AS INOVAÇÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS
À LUZ DA RESOLUÇÃO Nº1, DE 2006-CN**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público do Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre de 2008.

Aluna: Vânia Cristina Vieira

Banca Examinadora:

Prof. Luís Otávio Barroso da Graça Orientador

Profª. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, 05 de novembro de 2008

Dedico o presente trabalho aos meus familiares, especialmente ao meu pai José Vieira Machado.

Agradeço ao Prof. Luís Otávio Barroso da Graça pelos incentivos, por sua orientação dedicada e paciência incansável demonstrada no decorrer de todo este trabalho.

RESUMO

Esse estudo tem por objetivo analisar as modificações proporcionadas pela Resolução nº 1, de 2006-CN, no processo legislativo do ciclo orçamentário. Inicialmente, são feitas breves considerações a respeito das Resoluções do Congresso que anteriormente regularam o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). No exame da Resolução atual, em vigência desde novembro de 2006, o estudo aborda as principais dificuldades que ocorriam para a apreciação das leis do ciclo orçamentário e que motivaram a aprovação dessa norma, além de fazer uma análise dos problemas já detectados na sua aplicação. Por fim, apresentam-se as considerações finais apontando sugestões para aprimoramento da Resolução.

Palavras-chave: resolução, leis orçamentárias, parlamentares.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CD – Câmara dos Deputados
CEFOR – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
COFF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
CONORF – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN – Congresso Nacional
CF – Constituição Federal
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DCN – Diário do Congresso Nacional
EC – Emenda Constitucional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
IOF – Imposto Sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros
MP – Medida Provisória
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PL – Projeto de Lei
PRN – Projeto de Resolução do Congresso Nacional
PPA – Plano Plurianual
RCN – Resolução do Congresso Nacional
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal
SF – Senado Federal

SUMÁRIO

AS INOVAÇÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS À LUZ DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN.....	02
Autorização.....	03
2. RETROSPECTO HISTÓRICO	16
2.1. Antes da Resolução nº1, de 2006-CN.....	16
2.2.Principais Modificações Advindas da Resolução nº2, de 1995-CN.....	17
2.3. A Resolução nº1, de 2001-CN.....	19
2.4. Início das Discussões que Redundaram na Resolução nº1, de 2006-CN.....	22
3. PRINCIPAIS PROBLEMAS PARA A APRECIACÃO DAS LEIS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO NO ÂMBITO DA CMO E AS MODIFICAÇÕES INSTITUÍDAS PELA RESOLUÇÃO Nº1, DE 2006-CN.....	24
3.1.Dificuldade na Formação de Quorum para a Abertura e Votação.....	24
3.2. Falta de Renovação dos Membros da CMO.....	25
3.3. Participação das Comissões Permanentes no Processo Orçamentário em Conjunto com a CMO	27
3.3.1. Participação das Comissões Temáticas nos Relatórios Preliminares	30
3.3.2. As emendas de Comissão	31
3.3.3. Detecta-se a Não Participação das Comissão Permanentes.....	32
3.4. Concentração de Atribuições e Recursos na Relatoria Geral.....	33
3.4.1. O Relator Geral	33
3.4.2. O Relator da Receita.....	35
3.5. Instituição dos Comitês Permanentes com Novas Diretrizes.....	38
3.6. As Emendas de Despesa.....	39
3.6.1. Os Problemas das Emendas Coletivas e Individuais.....	39
Figura 1. Percentual dos Autores por Emenda.....	43
3.6.2 Principais Disposições Atinentes às Emendas Individuais.....	45
4. TRAMITAÇÃO DAS DEMAIS NORMAS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO.....	46
4.1. O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA).....	46
4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	48
4.3. Créditos Adicionais.....	50
5. PROBLEMAS DETECTADOS NA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº1, DE 2006.....	53
5.1. Atuação do Comitê de Admissibilidade de Emendas.....	53
5.2. Emendas Coletivas.....	55
5.3. O Relatório e a Reestimativa de Receita.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60

INTRODUÇÃO

A Carta Magna Brasileira de 1988 elevou o processo orçamentário ao patamar normativo da Constituição, o que fez ingressar no ordenamento constitucional pátrio a exigência de uma norma que disciplinasse o trâmite das matérias orçamentárias. Dentro desse escopo surge a necessidade, por parte do Poder Legislativo, de editar uma norma que disciplinasse a tramitação dos Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos créditos adicionais, projetos esses que compõem o denominado ciclo orçamentário brasileiro¹. Como instrumento legal para suprir essa exigência surge a Resolução nº 1, de 1991-CN, como parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Diversas discussões parlamentares e análises técnicas são efetuadas antes e durante o processo legislativo que determina o texto da Resolução, e esses debates seguem, também, na aplicabilidade dessa norma quando da apreciação das leis do ciclo orçamentário. Essas leis, aliás, são tidas em grande consideração por autoridades econômicas de destaque nacional, como o ex-Ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega, que em declaração no Programa da Globo News intitulado “Painel”, exibido no dia 1º de janeiro de 2009, cita em suas colocações que as leis orçamentárias são as mais importantes para qualquer sociedade.

Dessa forma, constitui escopo da presente monografia analisar, ao longo do texto, à luz de apanhados técnicos e discussões políticas, o grau de eficiência alcançado pela Resolução nº 1, de 2006 – CN, que é o estatuto normativo interno aplicável à espécie no momento atual.

¹ De acordo com art. 165 da Constituição, o ciclo orçamentário compreende: (i) a lei que estabelece o Plano Plurianual; (ii) a lei de Diretrizes Orçamentárias; e (iii) a lei Orçamentária Anual.

Dentro dessa proposta, procura-se destacar os fundamentos políticos que motivaram o Poder Legislativo a optar por uma dinâmica interna de procedimento que por vezes possa implicar sacrifícios à própria prerrogativa parlamentar, no que se refere à destinação dos recursos públicos, mediante apreciação do processo orçamentário na órbita legislativa.

Busca-se, assim, neste trabalho monográfico, destacar os problemas que motivaram a promulgação de uma nova Resolução que “dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo”². No aspecto político, são descritas questões como: dificuldade na formação de quorum para a abertura e votação da Lei Orçamentária no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO); falta de renovação dos membros desta Comissão; reduzida participação das comissões permanentes no processo orçamentário; concentração de atribuições de recursos na relatoria geral; e participação de parlamentares nas relatorias.

Este documento aborda também questões como as instituições dos comitês permanentes com novas diretrizes, as emendas de despesas e as principais disposições pertinentes às emendas individuais.

No que tange às demais normas do ciclo orçamentário, este trabalho abrange tópicos relativos aos Projetos de Lei do Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias, e aos créditos adicionais.

Inclui-se um levantamento de pontos sobre os problemas detectados na aplicação da Resolução nº 1, de 2006-CN, buscando-se com isso demonstrar eventuais falhas no texto da Resolução, com foco em solução mais efetiva e consistente para as regras que permeiam o funcionamento da CMO e a tramitação das leis orçamentárias.

² “Regimento Comum – Resolução Nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores até 2006 e legislação conexa”; Brasília: Congresso Nacional, 2007, pág. 81

1.1 Do Problema

O estudo tem como temática esclarecer os parâmetros estabelecidos nas inovações do processo legislativo das leis orçamentárias. Para tanto aborda aspectos das Resoluções anteriores e da atual norma vigente adotada no atendimento e regulamentação do funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e suas respectivas matérias, constante no art. 166, da Constituição de 1988,

O intuito da pesquisa, portanto, é retratar os procedimentos adotados na esfera interna das duas Casas do Congresso Nacional, a fim de averiguar a influência de tais procedimentos na formatação do texto da Resolução nº 1, de 2006-CN, com enfoque concentrado nas variáveis políticas que circundaram a discussão acerca de tal Resolução.

1.2. Justificativa

Acolhendo a oportunidade de aprimorar meus conhecimentos na realização deste trabalho monográfico, procuro inserir o tema da pesquisa dentro de um contexto contemporâneo das práticas legislativas do Parlamento Brasileiro, visto que atuo na área legislativa, assessorando o Gabinete do Senador Eduardo Azeredo sobre o processo legislativo, nos aspectos regimentais e constitucionais e, em algumas circunstâncias, no mérito de matérias relacionadas a algumas temáticas, incluindo-se a orçamentária.

Quanto à relevância do estudo, convém imaginar o universo de pessoas afetadas mediante a aplicação dos recursos públicos, determinados pelas leis que são elaboradas em um processo legislativo disciplinado pela Resolução normatizadora dos procedimentos regimentais do Congresso Nacional brasileiro.

Diante da expectativa de que a matéria em tela reveste-se de forte conteúdo político, portanto, intrinsecamente relacionada ao princípio da cooperação dos poderes do Estado; que é inerente ao sistema democrático, onde as decisões fundamentais para as políticas públicas nacionais sejam compartilhadas entre os poderes constituídos, nos quais se destaca o Poder Legislativo e, tendo em vista que o Orçamento Público é uma lei de

caráter autorizativo³, porém, modificada por meio do processo legislativo, ponho-me a dedicar ao estudo do tema em questão, cujo escopo em perspectiva é o deliberado desejo de concorrer para o aperfeiçoamento dos trabalhos de conteúdo normativo, em matéria orçamentária, desenvolvidos pelo Legislativo Brasileiro e de acrescentar novos conhecimentos na dimensão particular e coletiva.

1.3. Objetivos

O estudo da temática aqui proposta dispõe-se a analisar a instituição da Resolução nº 1, de 2006 – CN, que normatiza a tramitação dos projetos pertinentes ao ciclo orçamentário, destacando as inovações no processo das leis orçamentárias à luz dessa Resolução.

Para tanto, serão abordados aspectos relevantes ao estudo, tais como:

- o levantamento histórico das Resoluções que antecederam a Resolução nº 1, de 2006-CN;
- os principais problemas identificados na apreciação das leis do ciclo orçamentário no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), com fulcro na Resolução acima citada;
- informações contidas nas notas, textos e estudos elaborados pelo corpo técnico das Duas Casas Legislativas, evidenciando problemas detectados na aplicação da Resolução nº 1, de 2006-CN.

1.4. Aspectos Metodológicos

Com a finalidade de alcançar tais objetivos, no decorrer do presente trabalho pretendo abordar aspectos históricos relacionados à temática.

³ Lei autorizativa – é a lei que não pode determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder (REZENDE, Sérgio Barros. Leis Autorizativas. Disponível em: www.srbarros.com.br. Acessado em: 17, fev. 2009)

A pesquisa restringe-se ao exame da Resolução nº 1, de 2006-CN, acompanhada de uma análise técnica focada na identificação de pontos de atrito entre as regras e a prática interna.

Como fonte de informação para subsidiar o desenvolvimento do presente estudo foi utilizada a documentação disponível sobre o processo de tramitação do Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN), com o uso de fontes escritas consistentes, advindas de consultas documentais disponíveis em textos e na internet.

1. RETROSPECTO HISTÓRICO

2.1. Antes da Resolução nº 1, de 2006-CN

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 166, § 1º, a criação de uma Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados para apreciar os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual (PPA), às Diretrizes Orçamentárias (LDO), ao Orçamento Anual (LOA) e aos créditos adicionais. Como consequência o Congresso teve suas competências e prerrogativas ampliadas de tal forma que, se comparado com a Constituição anterior, avançou-se muito em relação às leis orçamentárias, em face da criação da nova estrutura que consiste no tripé: PPA, LDO e LOA.

Diante disso, a primeira resolução a ser promulgada foi a Resolução nº 1, de 1991-CN, como parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, denominando a referida comissão de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Na sequência, dispõe sobre o funcionamento desse colegiado misto, determinando a composição, direção, procedimentos de votações, prazos e, por fim, disposições gerais.

Quatro anos depois, foi promulgada a Resolução nº 2, de 1995-CN, que revogou integralmente a anterior e trata de forma efetiva sobre o funcionamento da Comissão Mista Permanente e sobre a tramitação das matérias previstas no dispositivo Constitucional. A resolução foi fruto dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)⁴ instituída para apurar as denúncias de corrupção na destinação de recursos do orçamento da União em 1993.

⁴ Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é uma investigação conduzida pelo Poder Legislativo, que transforma a própria casa parlamentar em comissão para ouvir depoimentos e tomar informações diretamente, quase sempre atendendo aos reclamos do povo.

Essa CPI recomendou, dentre outras coisas, que se conjugasse a elaboração orçamentária com o acompanhamento e controle da execução financeira, e que se elaborasse o Orçamento de forma compartilhada com as Comissões Técnicas Permanentes da Câmara e do Senado Federal, perfazendo assim uma nova sistemática no regulamento de tramitação do processo orçamentário.⁵ (*SF, Protocolo legislativo F – Processado do Projeto de Resolução nº 4 de 1995*).

Algumas inovações podem ser apontadas na Resolução nº 2, de 1995-CN. Como uma das principais mudanças, destaca-se uma maior valoração às emendas coletivas que contemplam ações definidas como prioritárias pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As emendas coletivas passam a ter preferência na votação, ou seja, são encaminhadas para votação em primeiro lugar, esperando-se que com esse procedimento ocorresse uma maior valoração dessas emendas.

O Parecer de Plenário proferido ao PRN nº 4 de 1995, que deu origem a essa Resolução, diz que: “considerando que as emendas coletivas passam a ter preferência na votação, torna-se necessário que sejam elaboradas com maior rigor técnico e que o volume de informações, tais como: referência a viabilidade econômico-social e relação custo-benefício, indicação de fonte de financiamento e eventuais contrapartidas, cronograma de execução, bem como outros elementos relevantes para sua análise.” (*protocolo legislativo do SF – Processado do Projeto de Resolução nº4 de 1995, fls 77*).

5

Outras recomendações da CPMI do Orçamento:

“- Reestruturação das funções de fiscalização e controle das Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara Federal, e fortalecimento dos sistemas de controle externo e interno;

- Extinção das subvenções Sociais e limitação das transferências federais voluntárias;

- Definição de percentual mínimo de emendas à proposta orçamentária, com o fim das emendas individuais, sendo somente permitidas às coletivas (bancada, partido, comissão).

- Mudança na legislação referente aos créditos suplementares (limitação no tempo e ad valorem);

- Comissão mista de sistematização – A Comissão mista de Orçamento, Planos e Fiscalização seria extinta e, em seu lugar criada uma Comissão mista de sistematização encarregada de conciliar os projetos setoriais oriundo das Comissões Temáticas permanentes.”

Cria-se nessa resolução uma nova modalidade de emenda coletiva, representativa de interesses regionais, num total de cinco por região macroeconômica. Tais emendas deveriam ser aprovadas pela maioria dos parlamentares da região, sendo que cada Estado, incluindo-se aí o Distrito Federal, deveria ter o aval de, no mínimo 20% (vinte por cento) de sua bancada. No que tange às emendas, os congressistas da época preocuparam-se em limitar a possibilidade de apresentação de emendas individuais, reduzindo-as a um total de 10 (dez) para cada parlamentar, nesse interregno, eliminando-se as emendas de partido. *(SF, Secretaria Legislativa; Subsecretaria de Taquigrafia, Notas Taquígráficas da Sessão do CN do dia 14. set. 1995).*

Nessa Resolução institucionalizou-se também a figura do Relator Geral, sob forma de Colegiado, integrada por Relatores Adjuntos, buscando impedir a concentração excessiva de trabalho e de poder decisório. Eliminou-se a exigência da renovação anual de, no mínimo, cinquenta por cento dos membros titulares da Comissão e vedou-se a permanência de qualquer titular por mais de dois anos consecutivos. Na sistemática anterior não era proibida a indicação do mesmo parlamentar por anos consecutivos, obedecia-se apenas ao critério da proporcionalidade partidária, não havendo óbice em se repetir a indicação de um mesmo membro partidário por diversas indicações para a composição da CMO.

Por meio dessas e outras mudanças efetuadas pela Resolução nº 2 de 1995, procurou-se dar ao processo legislativo do ciclo orçamentário uma maior segurança jurídica, e resgatar a credibilidade do Congresso Nacional que tinha, naquela ocasião, desgaste na sua imagem perante a opinião pública diante dos embaraços causados pelas descobertas feitas com as investigações promovidas pela CPMI do Orçamento, que apontou um ciclo vicioso de corrupção entre os poderes constituídos, que minava os cofres públicos

Novos fatos recomendaram a reformulação do processo legislativo referente à matéria orçamentária. Dentre eles, destacam-se o advento de uma Lei Fiscal que dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e novas denúncias de corrupção na aplicação de recursos públicos, como os desvios de verbas em obras com

irregularidades, citando-se como exemplo as apurações afetas aos repasses do Orçamento Geral da União efetuados para obra do TRT de São Paulo/SP. Essas denúncias foram o principal alvo das investigações da CPI do Judiciário que, dentre outras conseqüências, provocou a cassação de um Senador da República envolvido com a construtora que era responsável pela construção do prédio do referido tribunal, o que provocou mudanças nos procedimentos da CMO na hora da apreciação das matérias pertinentes a repasses de verbas do Orçamento Geral da União (OGU) para tais obras.

Na justificação que compõe o texto do Projeto de Resolução nº 7, de 2001 CN (PRN), que deu origem à Resolução nº 1, de 2001-CN, diz que essa norma veio para substituir de maneira substancial a Resolução nº 2, de 1995-CN, incorporando os avanços ocorridos em matéria de orçamento e controle, tanto em virtude da legislação superveniente como das práticas adotadas pela CMO.

A Resolução nº 1, de 2001-CN, adota práticas necessárias a dar efetividade à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 2000) no âmbito do processo legislativo orçamentário. A LRF representou verdadeiro marco no que diz respeito à legislação financeira, na medida em que, dentre outras coisas, estatui a observância de metas para o controle do endividamento público, estabelece limites relativos aos gastos com pessoal e exige a divulgação de relatórios que têm por objetivo melhorar a transparência da gestão financeira. Atendendo às novas determinações legais, portanto, a Resolução nº 1, de 2001-CN, prevê, por exemplo, a apreciação pela CMO dos relatórios de gestão fiscal, dos resultados fiscais (dentre eles o superávit primário) e dos atos de contingenciamento. (*Diário do Congresso Nacional de 5 de outubro de 2001, pág 20066.*)

No furor das diversas modificações necessárias e exigidas, promove-se a institucionalização dos comitês de apoio aos relatores, sendo obrigatórios o Comitê de Receita, Comitê de Emendas e Comitê de obras com gestão irregular (art. 11, §1º, I a III).

“Parece-me um grande avanço. A questão do comitê de receita é importante. Houve uma atualização maior das relatorias setoriais, fixando-se o número de dez e adaptando-se às condições políticas e também à própria estrutura do Orçamento. Por tudo isso Sr. Presidente, creio que houve um avanço.

Sem dúvida nenhuma, teremos ainda alguma evolução nos próximos anos, notadamente ao que se refere a um acompanhamento e à liberação das obras com indícios de irregularidade.” (*Dep. Virgilio Guimarães , Diário do Congresso Nacional de 5 de outubro de 2001, pág 20068*).

O novo texto normativo trouxe, ainda, a redução do número de emendas regionais, que passam de cinco para duas, e o aumento do teto das emendas estaduais para 20 (vinte) (art. 25, inciso II e III). Essas mudanças vieram, segundo o Relator da Matéria, Dep. José Carlos Aleluia, para corrigir uma distorção que perdurava até aquele momento. Nas palavras do relator os seguintes argumentos para essas mudanças são:

“A Bancada do Estado de São Paulo, com 70 Deputados e 3 Senadores, podia apresentar um número de 15 emendas. Fizemos um ajuste que deverá prosseguir nos próximos anos – de modo que as Bancadas menores terão um mínimo de 15 emendas a apresentar, e a Bancada maior, que é a de São Paulo, terá um número de 20 emendas.

Para isso, foi necessário reduzir o número de emendas regionais. Reduzimos para duas, o que considero suficiente para atender a obras regionais estruturantes” (*Dep. Jose Carlos Aleluia – Diário do Congresso Nacional de 5 de outubro de 2001, pág. 20068*).

Nas discussões ocorridas no processo de votação em Plenário registra-se a afirmação de que essas mudanças trariam vantagens, porque à medida que as emendas regionais eram um número de cinco, havia aquela prática de dar uma a mais para cada Estado, e no final apenas uma, no máximo duas, tinham caráter estruturante. (*Diário do Congresso Nacional de 5 de outubro de 2001, pág. 20068*).

Outra inovação promovida pela Resolução nº 1, de 2001-CN, refere-se à extinção das subcomissões temáticas permanentes. Essas são substituídas por áreas temáticas, em número não superior a dez. Na sistemática anterior as subcomissões eram no máximo sete, definidas ano após ano, no parecer preliminar.

O aumento do limite máximo em relação ao número de temas e o fim do caráter permanente tinham por objetivo propiciar uma maior flexibilização do exame da matéria orçamentária. Esse propósito, todavia, revelou-se inócuo, e a resolução de 2006 voltou a fixar as áreas temáticas nas quais se divide o exame do orçamento (art. 26 da Resolução nº 1, de 2006-CN).

A alteração do processo legislativo orçamentário contemporâneo da Resolução nº 1, de 2001-CN foi produzida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou o rito das tramitações das medidas provisórias. A partir de sua promulgação, restou vedada a edição dessas medidas para planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvando-se o crédito extraordinário (Constituição, art. 62, § 1º, d, combinado com art. 167, § 3º). Nesse sentido, os créditos extraordinários passam a ser apreciados pela CMO, com rito específico que vem a ser regulado pela Resolução nº 1, de 2002-CN. A atribuição privativa da CMO na apreciação desses créditos (art. 2º, § 6º) justifica-se por sua competência constitucional de apreciar todos os projetos relativos à matéria orçamentária.

Dentre as diversas alterações feitas no decorrer da vigência da Resolução nº1, de 2001-CN, cita-se a nova redação dada pela Resolução nº 3, de 2003-CN, ao art. 25, § 1º. Pelo novo texto, a representação do Senado Federal de cada estado pode propor até 3

(três) emendas consideradas estruturantes, em razão das peculiaridades inerentes à existência do próprio Senado Federal que, a teor do que dispõe o art. 46 da Constituição Federal, compõe-se de representante dos Estados federados. A discussão sobre esse ponto é retomada quando o Legislativo resolve apresentar proposta de reformulação geral da resolução que disciplina a formulação e tramitação das Leis Orçamentárias.

2.2. Início das discussões que redundaram na Resolução nº 1, de 2006-CN

No decorrer da aplicação das Resoluções anteriores deparou-se com algumas situações de caráter prático que levaram a um conjunto de reações parlamentares a ponto de ensejar a deflagração de uma série de proposições legislativas, cujo ápice culminou com a aprovação de Resolução nº 1, de 2006-CN, como sucedânea daquela anteriormente vigente.

Essas mudanças foram ensaiadas já a partir de março de 2005, quando a Mesa do Congresso Nacional baixou o Ato Conjunto nº 1 de 2005, em que cria a Comissão Mista de Reestruturação do Orçamento, composta de 8 (oito) Senadores e 8 (oito) Deputados, com igual número de suplentes, cujo propósito foi o de apresentar, em trinta dias, projetos reestruturando os procedimentos para a tramitação orçamentária.

Ainda, na composição desse colegiado ficou patente a inovação quanto ao número de membros, pois o Regimento Comum do Congresso Nacional determina que as Comissões Mistas, ressalvado as de Inquérito, sejam compostas de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) deputados.⁶ Porém, mediante acordo entre os líderes, viabilizou-se o funcionamento da referida Comissão, na forma prevista em seu ato de criação.

Essa Comissão foi constituída por parlamentares dedicados à matéria, tendo como resultado final a responsabilidade de propor alterações na Resolução que regulava a tramitação orçamentária até então vigente, para que o processo legislativo dessas matérias

⁶ Art. 10 da Resolução nº 1, de 1970-CN

ganhasse maior transparência, propiciando, com isso uma melhora na qualidade dos gastos públicos.

Cumprе observar, no entanto, que o prazo de funcionamento dessa Comissão se esgotou sem conclusão dos seus trabalhos e, conseqüentemente, sem apresentar uma nova proposta de mudanças na tramitação das leis orçamentárias.

Tendo em vista as razões acima apontadas e, portanto, persistindo a necessidade de uma nova norma para o funcionamento da CMO, em 5 de julho de 2005, o Dep. Ricardo Barros apresentou à Mesa do Congresso o PRN nº 2, de 2005, que teve como base o trabalho desenvolvido pela indigitada comissão.

Tal Projeto de Resolução serviu de parâmetro para as negociações que foram feitas por uma comissão de três deputados e três senadores, resultando na apresentação de um substitutivo. O substitutivo mencionado foi votado e aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional de forma simbólica em 28 de novembro de 2006, e promulgada em 22 de dezembro de 2006, momento em que passou a vigorar a nova sistemática contida na Resolução nº 1, de 2006.

2. PRINCIPAIS PROBLEMAS PARA A APRECIÇÃO DAS LEIS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO NO ÂMBITO DA CMO E AS MODIFICAÇÕES INSTITUÍDAS PELA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN.

3.1. Dificuldade na formação de quorum para a abertura e votação

A Resolução nº 1, de 2001-CN, previa, em seu art. 3º, 84 (oitenta e quatro) membros titulares, com igual número de suplentes, sendo 63 deputados e 21 senadores. Essa composição dificultava a apreciação das matérias orçamentárias no âmbito da Comissão Mista devido à ausência de quorum para abertura das reuniões (art. 3º da Resolução nº1, de 2001-CN).

Notava-se, por diversas vezes, que as reuniões da CMO tinham pouca frequência, e as votações, em sua maioria, ocorriam de forma simbólica, com pouca ou nenhuma discussão. Essas deliberações, por diversas vezes, ocorriam até mesmo sem a publicação antecipada dos projetos⁷ no Diário do Congresso Nacional, desrespeitando o Regimento Comum, e, por que não dizer, o princípio constitucional da publicidade⁸. Esses fatos reduziam a oportunidade para que todos os parlamentares, pertencentes ou não à Comissão, tivessem conhecimento prévio do conteúdo das matérias deliberadas e, como consequência, o resultado eram projetos votados sem a participação de todas as partes envolvidas.

Para equacionar o problema da falta de quorum e conseqüentemente a baixa participação dos congressistas nas reuniões, na Resolução nº 1, de 2006-CN, o número de

⁷ Art. 82, 92 e 1005 da Resolução nº1, de 2006-CN

⁸ “Entende-se por Princípio da Publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade”. (SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios Constitucionais da Administração Pública. 202. Disponível em: www.jusnavegandi.com.br. Acesso em: 12fev. 2009.)

membros na composição da CMO passa a ser de 40 (quarenta) parlamentares, sendo 30 (trinta) Deputados e 10 (dez) Senadores (art. 5º, *caput*).

Segundo trabalho técnico intitulado “Avaliação do processo orçamentário de 2008 no Poder Legislativo à luz da Resolução nº 1/2006” (nota técnica conjunta da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – NTC-CONORF-COFF – nº 2/2008), a alteração favoreceu a tramitação das matérias de competência da Comissão, em especial do projeto de lei orçamentária, pois a obtenção e manutenção do quorum mínimo para realizar as sessões ficaram bem mais fáceis e isso reduziu, inclusive, a possibilidade de êxito dos pedidos de verificação de quorum para abertura das reuniões (art.3º da Resolução nº1, de 2006-CN).

3.2. Falta de Renovação dos Membros da CMO

Outro novo dispositivo que merece destaque nas modificações da composição da CMO é o art. 7º, § 1º, que veda a designação dos membros titulares ou suplentes que integraram a Comissão no ano anterior. Até então existia uma baixa rotatividade na composição desse colegiado.

O texto da Resolução anterior havia preservado o dispositivo advindo da Resolução de 1995, que permitia aos parlamentares serem membros da CMO quantas vezes suas lideranças os indicassem. Isso permitia, por um lado, que houvesse uma especialização dos parlamentares em matéria orçamentária, o que, em tese, contribuía para a melhora da qualidade das discussões. Por outro lado, podia gerar uma blindagem, dificultando o exame de certos assuntos por parlamentares que sobre eles mostrassem interesse. Em prol da transparência, a Resolução nº 1 de 2006 determina não ser possível mais essa permanência *ad eternum* de parlamentares, seja como membro titular, seja como suplente (art.4º da Resolução nº1, de 2001-CN, e art. 7º da Resolução nº1, de 2006-CN).

Estima-se que as renovações na composição da CMO não ultrapassaram nos últimos anos o percentual de 50%, e, em certas situações, as indicações partidárias chegaram a manter 100% de recondução de seus liderados. Como exemplo, cita-se a Liderança do PMDB no Senado Federal, que reconduziu todos os senadores titulares e suplentes que fizeram parte da CMO em 2003 para integrarem a Comissão em 2004, e a Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, que preservou neste mesmo período 98% das indicações.

Portanto, era comum, até a Resolução nº 1, de 2006-CN, a perpetuação de partidos em determinadas relatorias. Essa prática tinha o condão de favorecer a especialização na discussão de certas matérias, mas tornava o processo menos cristalino.

Privilegiando o aspecto da transparência, assim como buscou-se com a ampliação da participação das comissões temáticas (item 3.2 deste trabalho monográfico), ficou estabelecido um sistema de rodízio na participação das relatorias setoriais, impedindo que um mesmo partido permaneça em uma das áreas por anos consecutivos. Mais do que isso, o inciso X do art. 16 da nova Resolução estabelece que cada parlamentar somente possa, em cada legislatura, exercer uma vez uma das seguintes funções: relator geral da LOA, relator da receita, relator setorial, relator da LDO e relator do PPA. Sobre esse aspecto, foram feitas as seguintes considerações nos debates sobre a reestruturação do processo orçamentário:

“Estamos tentando aqui permitir um rodízio para que todos tenham a oportunidade.

.....

Uma sugestão de vedação para que a mesma área setorial não possa ser relatada pelo mesmo partido em dois anos seguidos para não criar aquele

nicho de determinado partido de relatar a mesma área”. (Dep. Ricardo Barros, Comissão Mista para Reestruturação do Processo Orçamentário, notas taquigráficas, reunião de 7 abr. 2005.)

Como sistemática de renovar os membros em cada composição da CMO, procurou-se evitar que um mesmo parlamentar fosse relator da mesma área temática por anos consecutivos ou até que um mesmo partido pudesse deter a relatoria de determinada área setorial por mais de dois anos, já que esses vícios estavam se tornando uma constante na CMO. Uma situação a ser lembrada foi a designação, por diversos anos consecutivos, de parlamentares pertencentes ao PMDB como relatores da área que envolvia infra-estrutura no PLOA, registrando também que o Ministério do Transporte, órgão do executivo que realiza obras de infra-estrutura, foi ocupado por anos contínuos por parlamentar dessa legenda partidária⁹. (*SF - Secretaria de Taquigrafia, Comissão Mista para a reest. Processo orçamentário/ notas taquigráficas, 7. abr. 2005*)

3.3. Participação das Comissões Permanentes no Processo Orçamentário em conjunto com a CMO

O papel desempenhado pelas comissões temáticas da Câmara e do Senado vinha sendo objeto de questionamento em discussões acerca do processo legislativo orçamentário.

Afirmar que o Orçamento constitui-se na peça que viabiliza a execução de políticas públicas é dizer que: estabelece-se uma forma de atuação estatal em uma área específica, como saúde, educação, transporte, energia, podendo até mesmo afirmar que é a

⁹ Dep. Eliseu Padilha (PMDB), ocupou o cargo de Ministro dos Transportes de 1997 à 2001. Disponível em : www.camara.gov.br/internet/deputados/biodeputado/index
Relatores do PLOA no CN no período de 1999 à 2001: 1999 Dep. João Henrique (PMDB); 2000 Dep. José Priante (PMDB); 2001 Dep. José Chaves (PMDB). Disponível em: WWW.camara.gov.br/internte/comissao/index/mista/orca/mesa. Acesso em 12 fev.2009

aprovação de dotações orçamentárias que propiciará condições materiais para a prestação dos serviços visados.

Dessa forma, nada mais adequado que as comissões especializadas nas mais diversas áreas tivessem atuação importante nos debates das leis que compõem o ciclo orçamentário. O que se observava, entretanto, era uma atuação bastante reduzida dessas comissões, limitando-se à apresentação de emendas, mesmo porque não havia previsão regimental que lhes desse abertura para uma participação mais ampla.

A Resolução nº 1, de 2006-CN, mostrou-se mais compatível em relação a esse problema. Dentre suas principais inovações, destaca-se a previsão de audiências públicas conjuntas entre a CMO e as comissões temáticas, na discussão dos relatórios setoriais, entre outros temas (art. 29, § 2º).

Tolline (2008, p.24) registra que “a CMO, por força constitucional, não poderia apreciar outra matéria diferente das previstas pela Carta Magna de 1988, o que, na prática, excluiria uma participação mais ativa das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados”.

Como um forte contraponto ao argumento acima citado, a ordem constitucional prevê também que cabe às comissões constituídas no Congresso Nacional e suas Casas realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, II da Constituição). Essa previsão constitui-se no fundamento para o dispositivo da Resolução nº 1, de 2006-CN, que prevê audiências públicas para os debates de assuntos relacionados a grupos temáticos regimentais das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados realizadas sob a coordenação da CMO.

A implementação desse dispositivo dentro do texto da norma resolutiva foi colocada pelo Dep. Ricardo Barros, no ciclo de debates realizado no âmbito da CMO, visando à sua reestruturação. Segundo o parlamentar:

Estamos propondo (...) que as audiências públicas aconteçam nas Comissões Temáticas. Então, em dois momentos, os membros das duas Casas participarão dos debates do Orçamento. Primeiro, o Relator Setorial irá às Comissões Temáticas e debaterá a proposta do Executivo, ouvindo as sugestões dos membros dessas Comissões. Depois, quando da discussão do Relatório, na discussão que antecede a votação, também os membros das Comissões Permanentes da Câmara e do Senado serão convidados para o debate. *(Dep. Ricardo Barros. CD – DTEQ – Audiência pública, da Comissão Mista para Reestruturação do Processo Orçamentário, Brasília, 24 abr. de 2005, pág. 2).*

Como resultado dessas e de outras discussões que ocorreram ao longo de todo o processo de negociação do texto da Resolução nº 1, de 2006-CN, abre-se a oportunidade para que as Comissões Permanentes possam ter, por meio dessas audiências públicas, importante participação dentro do contexto de definição das demandas orçamentárias.

Com a ampliação das discussões sobre o orçamento nas Comissões Temáticas, por meio de audiências públicas conjuntas, procurou-se agregar um maior número de parlamentares especialistas que contribuíssem, com seus conhecimentos, para o enriquecimento das discussões acerca do temas orçamentários.

Além disso, essas audiências poderão propiciar também que um número maior de pessoas passe a conhecer melhor a matéria orçamentária, por intermédio da qual são dadas as condições para a materialização das políticas públicas.

No Parecer Preliminar ao PLOA 2008 (Parecer Preliminar ao PL nº 30, de 2007-CN, p. 53), institui-se mecanismo que tenta dar efetividade às discussões havidas com a participação das Comissões Permanentes. De fato, no item 2.3 do referido parecer, pode-se ler: “Os autores atenderão, na medida do possível, às sugestões apresentadas no

âmbito das Audiências Públicas ou dos Seminários Regionais realizados pela CMO, devendo consignar na justificação da emenda a origem da demanda.”

3.3.1 Participação das Comissões Temáticas nos Relatórios Preliminares

Outro modo de participação das Comissões Temáticas no processo orçamentário é dado pelo art. 36 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Trata-se de competência dada às Comissões para que sugiram “ao Relator-Geral a inclusão, no Relatório Preliminar, de até 3 (três) programas ou ações, por subárea temática¹⁰, para integrar a programação prioritária passível de ser objeto de emendas” coletivas.

De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 1, de 2007, elaborada pelas consultorias de orçamento das duas Casas do Congresso, a indicação da programação prioritária deverá tomar como referencial o conjunto de metas e prioridades da LDO, em cumprimento à Constituição (art. 165, § 2º). Ainda, segundo a Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2008, dos mesmos órgãos, esse dispositivo pode dar às Comissões Temáticas papel relevante na definição de critérios e fórmulas de aplicação de políticas públicas realizando debates para discutir assuntos relacionados às respectivas áreas de interesse nacional, indicando a programação prioritária para o recebimento de emendas, “além de tipologia, custos e elementos de elegibilidade das transferências voluntárias”.

Também como forma de assegurar uma melhor aplicação de políticas públicas, a Resolução nº 1, de 2006-CN, prevê que a escolha dos relatores setoriais se dê entre os membros da CMO que integram as Comissões Temáticas ou entre parlamentares que tenham notória atuação parlamentar nas políticas públicas afetas ao setor relatado (art. 16, VII).

¹⁰ As subáreas temáticas são divisões de áreas temáticas e podem ser vistas no anexo que acompanha a Resolução nº 1, de 2006-CN.

3.3.2. As *Emendas de Comissão*

Ponto importante a ser registrado é a modificação no montante de emendas apresentadas pelas Comissões Temáticas. A Resolução nº 1, de 2006-CN, amplia a participação das Comissões Permanentes na análise dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

O número de emendas deixa de ser igual a 5 (cinco) e passa a depender de sua competência regimental e do número de subáreas temáticas. Para cada Comissão, o número possível de emendas em cada modalidade (apropriação ou remanejamento)¹¹, é estabelecido no anexo que acompanha a Resolução nº 1, de 2006-CN, sendo estabelecidos os seguintes limites máximos: (a) as Comissões cuja competência abranja apenas uma subárea temática podem apresentar até 4 (quatro) emendas, sendo duas de apropriação e duas de remanejamento (art. 44, § 1º, I); e (b) as Comissões cuja competência abranja mais de uma subárea temática têm como limite 8 (oito) emendas, divididas de igual maneira entre as de apropriação e as de remanejamento (art. 44, § 1º, II). No art. 44, consta ainda a prerrogativa de apresentação de emendas pelas Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que poderão apresentar até 4 emendas de apropriação e 4 de remanejamento.

Mantém-se o caráter institucional previsto pela Resolução anterior para as Emendas de Comissão. Quanto à abrangência geográfica, há uma sutil diferença entre a

¹¹ Resolução nº1, de 2006-CN:

“Art. 38. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência...

Art. 39. Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de:

I - recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o art.56;

II - outras dotações, definidas no Parecer Preliminar.”

Resolução atual e a anterior: esta dizia que as Emendas de Comissão podiam, ao invés do caráter institucional, ter caráter nacional; aquela, que essas emendas, ademais de se revestirem de caráter institucional, devem representar interesse nacional. A nova redação permite que as Comissões apresentem emendas que, apesar de afeitas a uma localização restrita, sejam de interesse de todo o país. Por exemplo, é possível a propositura de uma Emenda de Comissão que proponha a duplicação de um trecho da BR-101 no Estado do Espírito Santo, já que, sendo essa rodovia um importante meio de integração nacional, a melhoria de suas condições de trafegabilidade são de interesse de todo o país. Esse tipo de entendimento, aliás, é reforçado pela leitura do art. 44, II, combinado com a leitura do inciso II do art. 45 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Esses dispositivos informam que a Emenda de Comissão deve “identificar de forma precisa o seu objeto”, sendo “vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas”. Sob a égide da Resolução anterior, a despeito de não haver qualquer limitação expressa, a interpretação era a de que uma emenda nos moldes aqui expostos não era permitida.

Segundo a Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2007, formulada pelas Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, é importante destacar a regra esculpida no inciso III do art. 44, sobre Emendas de Comissão que prevejam execução de transferência voluntária. Essa regra demanda que tais emendas contenham, nas suas justificações, “elementos, critérios e fórmulas de aplicação dos recursos em função da população beneficiada pela respectiva política pública”. A razão dessa preocupação consiste no propósito de direcionar os recursos públicos para as prioridades sociais diagnosticadas nos levantamentos de indicadores de desenvolvimento social, dando, assim, mais transparência e eficácia na implementação dos gastos.

3.3.3. Detecta-se a Não participação das Comissões Permanentes

A Resolução nº 1, de 2006-CN, prevê a realização de debates em audiência pública conjunta entre as Comissões Temáticas e a CMO com a finalidade de subsidiar os relatórios setoriais do Orçamento, podendo ser convidados para participar membros da

sociedade civil. Observa-se nas pautas de convocação para reuniões ordinárias ou extraordinárias da CMO, entretanto, que referidas reuniões conjuntas não ocorreram, basicamente por falta de entendimento político.

Descumpriu-se também, segundo a Nota Técnica s/nº da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal (NT-CONORF s/nº), o estabelecido no art. 63 da nova Resolução. De acordo com esse dispositivo, os membros das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão convidados para participar da discussão dos relatórios setoriais. A razão para o ocorrido, segundo a referida nota técnica, seria a ausência de costume de integração entre a CMO e as comissões temáticas permanentes das duas Casas.

3.4. Concentração de Atribuições e Recursos na Relatoria Geral

3.4.1. O Relator-Geral

Era pujante, segundo colocações dos técnicos da área de Orçamento das duas Casas Legislativas, a necessidade de separação das funções de relatoria com caráter conflitante para que o relator não fosse o mesmo para a despesa e receita. Dessa forma, implanta-se uma nova sistemática de relatorias, criando a figura do relator da receita, reduzindo, conseqüentemente, as atribuições do relator geral, mormente quanto à distribuição de dotações orçamentárias, diminuindo, assim, o poder que lhe era atribuído pela Resolução anterior. Sob aquela sistemática, o relator-geral concentrava poderes excessivos, o que comprometia a participação dos demais membros da Comissão, conforme discutido a seguir.

Segundo Tolline (2008, p.11), antigamente o relator-geral, responsável em última instância por equacionar as pressões de seus pares pela inclusão de novas despesas na LOA, era também o responsável pela revisão das receitas que financiavam essas despesas. A Resolução nº 1, de 2001-CN, dividiu responsabilidades na análise das receitas

orçamentárias ao criar o 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 a demandas novas e antigas.

A separação das relatorias em duas, de forma que uma trate apenas da receita e outra apenas da despesa, tira do relator-geral a prerrogativa de comandar as duas fases. Na sistemática da Resolução nº 1, de 2001-CN, o relator-geral, em seu parecer preliminar, tinha a prerrogativa de reestimar a receita e de direcionar os valores excedentes para a aprovação de emendas de despesa (art. 18 e 19). Essa evidência de centralização de forças em uma única figura suscitou diversas discussões entre os parlamentares. Dentre os comentários, registram-se as seguintes colocações:

“A criação do Relator-Geral da Receita, no meu entendimento, simplesmente serviu para impor institucionalmente uma disputa permanente na Comissão”. (*Dep. Carlito Merss, - CD - Comissão Mista de Reestruturação do Processo Orçamentário, Notas Taquigráficas, 07 abr.2005, p. 17.*)

“Estou sugerindo isso por causa de uma discussão que existe sobre a separação da receita e da despesa em outros parlamentos. Temos que pensar um pouco em evoluir o processo. Estamos propondo um relator diferente para a receita e outro para a despesa, porque isso ajuda no processo de transparência, e não há interferência do próprio relator. Quando estimar novamente a receita, procura o máximo possível, porque ele mesmo é que vai depois colocar a despesa”. (*Dep. Ricardo Barros, CD - Comissão Mista de Reestruturação do Processo Orçamentário, notas taquigráficas, 07abr.2005, p. 20.*)

As modificações concretizadas no texto da Resolução nº 1, de 2006-CN, ao tornar mais transparente a avaliação da receita, tem também o potencial de tornar menos forte a figura do relator-geral em face dos relatores setoriais. O papel dos setoriais se eleva na medida em que o conhecimento antecipado dos recursos oriundos da reestimativa da receita permite que o atendimento por eles definido, relativamente às emendas coletivas, seja efetivo. Não há, em tese, o risco de que o relator-geral, promovendo nova rodada de distribuição de dotações, acabe por distorcer por completo as decisões tomadas no âmbito das relatorias setoriais.

A reserva de recursos passa a ser descrita no relatório da receita e constitui-se, de acordo com a determinação do art. 56 da Resolução, nº 1, de 2006-CN, de recursos provenientes de reestimativa das receitas, da reserva de contingência e outros definidos no parecer preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele parecer. Dos recursos líquidos são destinados ao relator-geral 20% (art. 57, III), sendo que pelo menos 15% deverão ser assegurados ao atendimento de Emendas de Comissão (art. 57, § 2º).

Com esses novos critérios, passaram-se a delimitar os poderes do relator-geral na alocação de recursos. Agora, o relator-geral não poderá, ao seu alvedrio, dispor dos recursos provenientes da reestimativa de receita no atendimento às emendas: ele terá que trabalhar com o limite aprovado anteriormente no relatório da receita. Segundo o Dep. Ricardo Barros, a separação dessas relatorias traz maior segurança, havendo como justificar o aumento de receita, que não mais ocorre conforme a pressão sobre a despesa (*Comissão Mista para Reestruturação do Processo Orçamentário, notas taquigráficas, 31.mar. 2005.*)

3.4.2. O Relator da Receita

Uma das grandes inovações da Resolução nº 1, de 2006-CN, é a criação do Relator da Receita. Pelo critério de rodízio entre as relatorias, fica estabelecido que esse

não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Relator-Geral, garantindo assim a autonomia entre os temas receita e despesa.

O Relator da Receita é figura preponderante na análise da estimativa da Receita, que é elaborada conforme metodologia estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O seu relatório será votado antes da apresentação do relatório preliminar, ou seja, antes que se inicie a apreciação da despesa orçamentária, sendo que no prazo de 10 dias após a votação do último Relatório Setorial, o Relator da Receita poderá propor a atualização da receita aprovada, tendo em vista eventual revisão de parâmetros e da legislação tributária, com base em avaliação do Comitê da Avaliação da Receita e metodologia estabelecida pela LDO. Os recursos oriundos da reestimativa serão alocados nas emendas coletivas de apropriação, proporcionalmente aos atendimentos efetuados nos Relatórios Setoriais. Segundo Tollone (2008, p.8), a mudança que promoveu a separação das relatorias da receita e da despesa tem por objetivo dar a conhecer *ex-ante* a disponibilidade de recursos com que Congresso Nacional trabalhará no acatamento das emendas parlamentares.

O Relatório da Receita será elaborado com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita. Poderão ser oferecidas emendas que tenham por finalidade a alteração da estimativa efetuada, inclusive propondo sua redução em decorrência de aprovação de Projeto de Lei que verse sobre renúncia de receita, obedecidos os termos do art. 32 da Resolução nº1, de 2006-CN.

O primeiro teste da relatoria da receita foi a perda dos recursos oriundos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). O Estudo Técnico nº 1, de 2008, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na tramitação do PLOA/2008, menciona que o “relatório da receita reviu a possível arrecadação com a CPMF para R\$ 40,1 bilhões”. Em 5 de dezembro de 2007, o relatório de atualização da estimativa da receita atualizou a previsão da arrecadação com a CPMF para 38,0 bilhões considerando a alteração da alíquota de 0,30% para 0,36%.

Com a rejeição do art.2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 50 / 2007, em 31 de dezembro de 2007, o Orçamento para 2008 não pôde mais prever receitas em função da CPMF. Dessa forma, o PLOA/2008, em tramitação, teve de ser revisto. O desequilíbrio em razão da não aprovação da CPMF é de R\$ 30,0 bilhões.

O referido estudo técnico indicou várias opções para alcançar o equilíbrio do Orçamento pela revisão das despesas constantes do Projeto de Lei ou das receitas, com a substituição da arrecadação da CPMF pela arrecadação de outra receita não prevista no projeto. Dentre as sugestões estavam a não aprovação dos projetos em tramitação sobre aumentos de remuneração dos servidores públicos, corte nas despesas correntes que não fossem de gasto obrigatório, corte nas despesas de investimentos (emendas individuais e coletivas), etc., mas o resultado efetivo foi rever as receitas com a edição de medidas por parte do Poder Executivo alterando a arrecadação do IOF¹² e da CSLL¹³. A efetivação de tais medidas, segundo esse estudo, poderia incrementar em R\$ 10 bilhões a arrecadação federal.

Sobre a reestimativa de receita e a posterior necessidade de ajustes devida à extinção da CPMF, assim se manifestou o relator geral do PLOA/2008, Dep. José Pimentel, em seu relatório, página 5 da Errata do Relatório da Receita e página 39 do Relatório da Receita:

Em decorrência dessas novas disposições regimentais, o Relator da Receita, eminente Senador Francisco Dornelles, identificou recursos líquidos novos da ordem de R\$ 9,5 bilhões, na primeira reestimativa, elevando-a posteriormente para R\$ 15,3 bilhões no Relatório de Atualização das Estimativas da Receita de 05/12/07.

Posteriormente, com a rejeição da Proposta de Emenda Constitucional destinada a prorrogar a CPMF, fez-se necessária a edição, pelo Relator

¹² Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (Constituição, art. 153, V).

da Receita, em 11/02/08, de Errata ao Relatório de Atualização das Estimativas da Receita, para corrigir as receitas anteriormente estimadas e para acrescentar as receitas decorrentes das novas medidas emanadas do Poder Executivo, com vistas a reduzir os efeitos orçamentários da extinção da CPMF (aumento do IOF e da CSLL). Em resumo, concluiu o Relator da Receita, na citada errata, que o governo central deveria arrecadar, em 2008, cerca de R\$ 4,1 bilhões a mais do que constou do Projeto de Lei Orçamentária. Depois de deduzidas as transferências constitucionais para Estados, Distrito Federal e Municípios, as receitas da União ficam reduzidas em R\$ 2,7 bilhões, em relação ao projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.

3.5. Instituição dos Comitês Permanentes com Novas Diretrizes.

A Resolução nº 1, de 2001-CN, previa, no art. 11, a instalação de alguns comitês para auxiliar os trabalhos do Relator-Geral do Orçamento e dos Relatores Setoriais. Poderiam ser instalados até cinco comitês, sendo que três eram de instalação obrigatória: Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária; Comitê de Avaliação das Emendas; e Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União. Os comitês eram instituídos por ocasião do início do trâmite do Projeto da Lei Orçamentária no Congresso. Seus integrantes eram designados pelo Relator-Geral e trabalhavam sob sua coordenação.

Esse modo de funcionamento dos comitês constituía-se em mais um exemplo de concentração de informação e de poderes na mão do Relator-Geral. De forma a diminuir esse problema e, concomitantemente, permitir uma melhor avaliação do processo orçamentário, a Resolução nº 1, de 2006-CN, inaugurou uma nova concepção de trabalho para os comitês.

¹³ Contribuição social sobre o lucro líquido (Constituição, art. 195, I, c).

Agora, são instituídos 4 (quatro) comitês permanentes, cada um com um coordenador, que produzem, de acordo com suas atribuições, relatórios destinados a deliberação pelos parlamentares que compõe a CMO. Esses relatórios são votados pela maioria absoluta dos componentes do respectivo comitê. Os comitês constituídos estão dispostos no art. 18 da nova resolução. São eles: a) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; b) Comitê de Avaliação da Receita; c) Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves; d) Comitê para o Exame de Admissibilidade de Emendas.

Os comitês permanentes são formados por, no mínimo, 5 (cinco) e no máximo 10 (dez) membros, indicados não mais pelo Relator-Geral, mas pelos líderes. Tanto a designação do conjunto de membros como do coordenador desses comitês obedece ao critério da proporcionalidade partidária e da proporcionalidade de membros de cada Casa no âmbito da CMO. A instalação deve se dar até cinco dias após a instalação da CMO, e não apenas quando da chegada do Projeto da Lei Orçamentária ao Congresso. Essa providência tem o intuito de dar maior efetividade aos trabalhos dos comitês, já que as questões a eles afeitas são suscetíveis de exame em qualquer época do ano, e não somente a partir de setembro.

3.6. As Emendas de Despesa

3.6.1. Os problemas das Emendas Coletivas e Individuais

As Emendas Coletivas foram valorizadas com a Resolução nº 2, de 1995-CN, norma que surgiu no contexto político do escândalo da CPMI que apurou a desvirtuamento das Emendas Individuais ao orçamento (*SF - Protocolo Legislativo Processado do PRN nº 4 de 1995 – Parecer de Plenário, p. 77*). As emendas coletivas foram vistas à época como grande vantagem, pois eram concebidas para atender aos interesses maiores dos estados, regiões ou comissões setoriais e estariam supostamente livres de motivações escusas, já que teriam que ser objeto de negociação formal entre

grupos de parlamentares. Segundo Tolline (2008, p.17), infelizmente, com o passar do tempo, as emendas coletivas passaram a ser acometidas dos mesmos males das Emendas Individuais.

O desvirtuamento da idéia por detrás da criação das emendas coletivas apresenta uma oportunidade perdida pelo Congresso de impor-se como fórum de discussão política do Orçamento. Se houvessem sido levadas a 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.

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 a prática se estendeu às demais bancadas, inclusive regionais, nas quais os parlamentares dividiam-se em subgrupos afins com direito a determinada quantidade de emendas. Essa prática descaracterizou completamente o objetivo inicial de dificultar as negociações “nebulosas” entre os parlamentares, governos locais e grupos privados em torno das verbas orçamentárias federais.

No texto “De Olho no Dinheiro do Brasil”, Ricardo Barros relata que as bancadas, ao apresentarem suas emendas, estabeleciam investimentos que poderiam ser divididos para dezenas de diferentes municípios, o que dava a essas emendas característica de emendas individuais. As emendas coletivas genéricas, cujo objeto podia ser partilhado entre os parlamentares de uma bancada, acabaram por receber a alcunha de rachadinhas.

Essa forma de achar “brechas” no Orçamento foi palco de diversos escândalos de má utilização de recursos públicos. Como exemplo, as apurações feitas pela CPMI das ambulâncias apontaram diversos esquemas consolidados no âmbito do Poder Executivo, dentre eles a compra de ambulâncias com recursos liberados pelo Ministério da Saúde. As apurações feitas pela CPMI atingiram o Poder Legislativo, que acabou tendo que dar uma resposta ao problema. Dessa forma, a Resolução nº 1, de 2006-CN, promoveu a extinção das emendas regionais e, com a finalidade de evitar que as emendas de bancada estadual pudessem ser tão individualizadas, procurou dar a elas caráter estruturante, atendendo a obras cujo interesse seja de todo o estado ou de uma região, não podendo atender a mais um ente federativo (estado ou município) ou entidade privada.

Ao determinar caráter estruturante às emendas coletivas, o legislador procurou evitar a prática de partilhamento de emendas coletivas com dotações genéricas, que seriam desdobradas por diversas unidades da federação ou expressas como dotação única de âmbito nacional. Nesse caso, o detalhamento específico (por localidade ou empreendimentos) fica a cargo do órgão executor, desvirtuando o papel das referidas emendas.

Como fator de correção ao desvirtuamento do papel das **emendas coletivas** na definição de projetos estruturantes e sua gradual substituição por **emendas genéricas** e partilháveis (de interesse individual), a Resolução nº 1, de 2006-CN, criou restrições coibindo essa prática, dentre elas a regra contida no art. 47, II, que exige que a emenda de bancada seja identificada de forma precisa e veda que seu objeto tenha “designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares, para mais de um ente federativo ou entidade privada”. Nesse ponto, são cabíveis duas notas: a) essas restrições aplicam-se não apenas às emendas de bancada, mas também às de Comissões Temáticas; b) o conceito de “ente federativo” abrange a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em conformidade com o disposto no art. 2º, I, da Lei Complementar nº 101, de 2000, (LRF).

Busca-se, ainda, a continuidade dos projetos constantes do Orçamento oriundos da aprovação de emendas de bancada. Esses projetos, de acordo com o art. 47, § 2º, da Resolução nº 1, de 2006-CN, deverão, anualmente, ser objeto de emendas apresentadas pela mesma bancada até a sua conclusão, salvo se ocorrer uma das seguintes condições: a) constarem do Projeto de Lei Orçamentária; b) sua execução física não tiver alcançado 20% do total da obra; c) houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou, d) houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

Cria-se uma nova modalidade de emendas para as bancadas e Comissões Temáticas denominada de “emenda de remanejamento” (art. 48). A criação dessas emendas veio abrir mais uma possibilidade parlamentar de direcionamento dos recursos públicos, dentro dos limites estabelecidos pelo próprio art. 48.

A título de ilustração, dados sobre as emendas de remanejamento relativos à tramitação do Orçamento de 2008 são mostrados na tabela 1 e na figura 1, a seguir. Diferentemente da emenda tradicional “de apropriação”, as emendas de remanejamento só são atendidas com a anulação de dotações constantes do projeto de lei, vedada a utilização de fontes de reestimativa de receita ou de reserva de contingência para atendimento dessas emendas. Para as bancadas estaduais, os limites máximos variam entre dezoito e vinte e três emendas, dependendo do número de parlamentares, sendo que três são necessariamente de remanejamento (art.47, § 1º, II).

As condições para apresentação de emendas coletivas são estabelecidas nos art. 43 a 48 da Resolução nº 1, de 2006-CN, e no parecer preliminar (art. 51). A Resolução não disciplina de forma explícita a apresentação de emendas de remanejamento de caráter individual, tratando apenas do montante de emendas a serem apresentadas por cada parlamentar (art. 49).

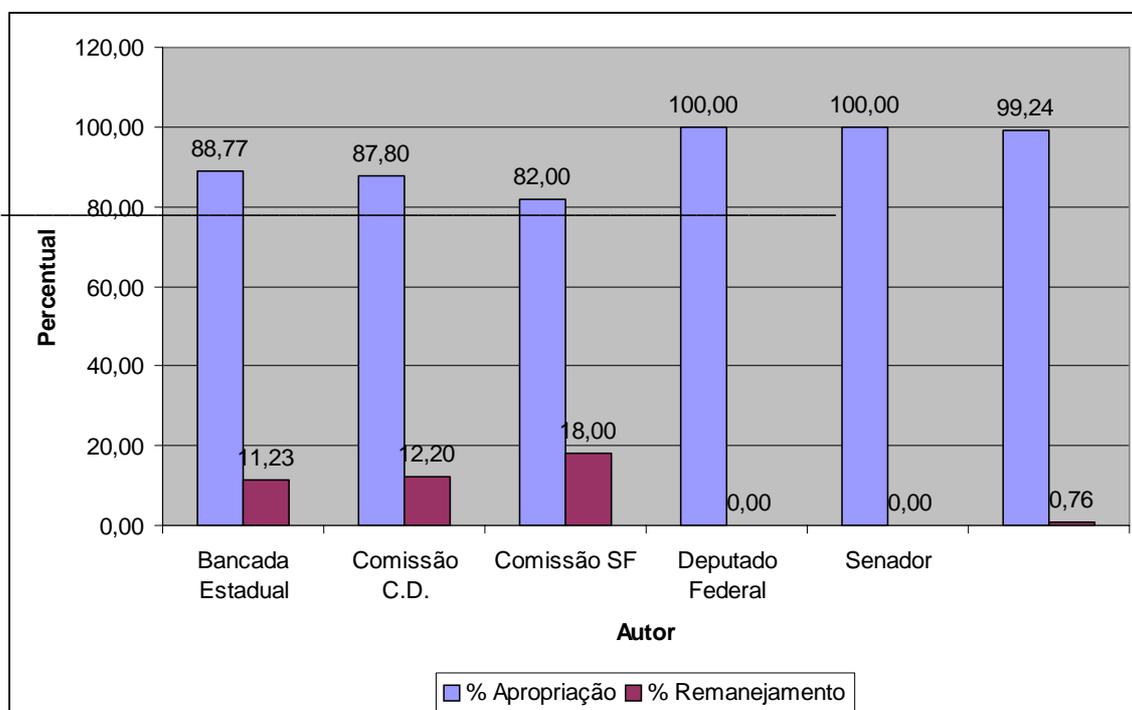
Tabela 1. Frequência dos autores por emenda (PLOA 2008)

Autor	Emenda (Frequência)			Emenda (%)	
	Apropriação	Remanejamento	Total	% Apropriação	% Remanejamento
Bancada Estadual	427	54	481	88,77	11,23
Comissão C.D.	72	10	82	87,80	12,20
Comissão SF	41	9	50	82,00	18,00
Deputado Federal	7.855	0	7855	100,00	0,00
Senador	1.117	0	1117	100,00	0,00
Total	9.512	73	9.585	99,24	0,76

Fonte: SIGA Brasil

Constam desse demonstrativo somente emendas ao PLOA 2008 aprovadas com acréscimos. Para formular a estimativa, foi utilizado o SIGA Brasil, com os seguintes filtros: LOA 2008, autor tipo, emenda tipo e aprovadas.

A tabela 1 reflete o baixo aproveitamento da emenda de remanejamento em relação à de apropriação.

Figura 1. Percentual dos Autores por Emenda

Os dados acima apresentados permitem-nos afirmar que as emendas de remanejamento não conseguiram atingir um grau de aproveitamento elevado. O número apresentado tanto das coletivas como individuais chega a ser ínfimo em relação às emendas de apropriação. Pode-se pensar que houve pouco ou nenhum interesse por parte dos legisladores pelas emendas de remanejamento, pelo motivo dessas não acrescentarem nenhum recurso novo. Em contrapartida, o grau de aproveitamento de 100% das emendas de apropriação permiti-nos concluir que elas são de total interesse dos legisladores, talvez pelo fato de, por meio desse tipo de emendamento ser possível alocar recursos novos.

Quando o número de parlamentares de determinado estado for superior a dezoito, a nova Resolução estabelece a iniciativa, atribuída à representação da bancada estadual no Senado, de apresentação de três emendas de apropriação, sempre considerando o limite máximo de emendas desse tipo para a bancada (art. 47, § 1º, II). Essa regra foi defendida pelo Senador Sérgio Guerra nos seguintes termos:

“Então, queria um mecanismo que permitisse que os Senadores participassem mais. Não é questão de haver mais emendas, de se fazer emenda de Senador. Aquele momento em que houve emenda de Senador foi de distorção. Vamos remendar essa distorção, consertá-la? Não é por aí. Mas que o Senado possa ser útil, com limitações e na forma que os Senadores podem atuar, que não é igual à dos Deputados, devido a natureza de suas agendas”. (*Sen Sérgio Guerra, Comissão Mista para Reestruturação do Processo Orçamentário, notas taquigráficas, reunião de 7/4/2005, p. 42.*)

As emendas de bancada deverão ser entregues juntamente com a ata da reunião que decidiu quais emendas serão apresentadas. A decisão sobre as emendas deverá ser aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva bancada.

3.6.2. Principais Disposições Atinentes às Emendas Individuais

A ausência de definição de programas prioritários e demais condições a serem observadas pelas emendas individuais, em especial no caso de destinarem recursos a entidades privadas, em razão da falta de transparência na utilização dos recursos por parte dessas entidades, foi o que ficou constatado como uma das principais dificuldades apontadas pelos técnicos das consultorias de Orçamentos.

Para o aprimoramento na apresentação dessas emendas e como medida saneadora dessas falhas, a Resolução nº 1, de 2006-CN, em seu art. 52, II, k, determina que a programação passível de ser objeto de emendas individuais será definida pelo Parecer Preliminar, devendo “estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas”.

As emendas individuais que destinem recursos a entidades privadas, a teor do disposto no art. 50, II, deverão, cumulativamente, atender às disposições da LDO e estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor das emendas, além de identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção.

De modo a favorecer o andamento planejado de obras, evitando, dessa forma, o desperdício de recursos, as emenda individuais deverão, no caso de projetos, “resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere” (art.50, III) (NTC-CONORF-COFF nº 5, de 2007). Trata-se de exigência cujo intuito é evitar o início simultâneo de várias etapas de um projeto, sem que qualquer delas chegue ao fim, impossibilitando a utilização do equipamento público, ainda que apenas em parte.

3. TRAMITAÇÃO DAS DEMAIS NORMAS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

4.1. O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA), assim como as demais leis do ciclo orçamentário, é de iniciativa constitucional privativa do Presidente da República (Constituição, art.61, §1º, II, b, combinado com art. 165, I). O PPA tem por objetivo estabelecer projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. O planejamento estabelecido no Plano, a teor do que dispõe o art. 174 da Carta Magna, é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O Projeto do Plano Plurianual, da mesma forma que o Projeto da Lei Orçamentária Anual, está sujeito ao exame da CMO. Poucos eram, entretanto, os dispositivos que tratavam desse assunto nas resoluções que dispunham sobre o trâmite de matéria orçamentária. Isso gerava uma situação de incerteza relativamente aos procedimentos que deveriam ser seguidos para exame do Plano, tornando o processo confuso e suscetível à geração de uma peça legislativa de qualidade duvidosa. Esse problema não passou ao largo das discussões que resultaram na promulgação da Resolução nº 1, de 2006-CN, sendo nela dedicado todo um capítulo ao processo legislativo referente ao Projeto do Plano Plurianual (capítulo VII).

Na apreciação do Projeto do PPA, será designado um único relator, alternadamente entre os membros do Senado e da Câmara, não podendo pertencer ao mesmo partido ou bloco parlamentar do Presidente da CMO (art. 16, II, e art. 17, *caput*, da Resolução nº 1, de 2006-CN). O relator do PPA deverá ser auxiliado por 1 (um) comitê de assessoramento com membros designados por ele próprio, escolhidos dentre os membros da CMO. O comitê deve ser formado por, no mínimo, 3 (três) e no máximo 10 (dez) parlamentares.

A Resolução anterior determinava que o exame do PPA e da LOA poderia ser dividido em até dez áreas temáticas, que ficariam a cargo dos respectivos relatores setoriais (art. 10 da Resolução nº1, de 2001-CN). Não mais existe, na atual Resolução, dispositivo que permita a divisão do trâmite do PPA em relatorias. Segundo o trabalho técnico intitulado “Nova Resolução orçamentária – Principais Aspectos e Inovações” (NTC-CONORF-COFF nº01, de 2007), essa omissão foi justificada para facilitar o andamento dos trabalhos. E isso tem uma razão muito simples. No primeiro ano do mandato presidencial, tramitam conjuntamente, no Congresso, o PPA e a LOA. Isso sempre se revelou um problema para a adequada compatibilização da peça orçamentária ao Plano Plurianual. De forma a permitir a edição do Orçamento Anual em conformidade com o PPA, como quer a Constituição e como indica a lógica, a nova Resolução estabeleceu que a “apreciação do Relatório Geral somente terá início após a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei do Plano Plurianual ou de projeto de lei que o revise.” (art. 76) Significa dizer, então, que os trabalhos legislativos atinentes ao PPA devem estar prontos para que se possa dar continuidade à apreciação da LOA. Como tudo isso ocorre em um período muito curto, entre 31 de agosto e 22 de dezembro¹⁴, o exame do PPA deve ser célere, não sendo, portanto, recomendada a divisão dos trabalhos em várias relatorias.

Na esteira das modificações promovidas com o objetivo de dar mais celeridade ao exame do PPA, é importante mencionar também a redução do número de emendas. Na vigência da Resolução nº 1, de 2001-CN (art. 24 e 25), a quantidade de emendas a serem apresentadas ao PPA seguia a regra da LOA: vinte emendas por parlamentar, cinco emendas por Comissão Permanente, entre dezoito e vinte e três emendas por bancada estadual (a depender da quantidade de parlamentares da bancada), e duas emendas por bancada regional. Esses números foram bastante reduzidos pela Resolução nº 1, de 2006-CN (art. 97 e 98). Agora, é possível a apresentação de dez emendas por parlamentar, cinco emendas por Comissão Permanente e cinco emendas por bancada estadual.

¹⁴ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 35, § 2º, I e III, combinado com Constituição, art. 57.

Por fim, fica patente a preocupação em restringir o número de emendas parlamentares com o propósito de torná-las mais seletivas quanto aos fins a que se destinam.

Dentre as inovações promovidas pela nova Resolução no tocante ao PPA, a Nota Técnica Conjunta nº 1, de 2007, elaborada pelas Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, aponta como a maior delas a previsão de um parecer preliminar, nos moldes do existente para a apreciação da lei orçamentária. Dentre os tópicos a serem abordados pelo parecer, destacam-se “as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de Relator” (art. 102, III, da Resolução nº 1, de 2006-CN). A adoção do parecer preliminar ganha vulto na medida em que permite a adequação de critérios e condições para o exame do PPA à realidade do projeto encaminhado pelo Poder Executivo. De fato, observa-se que o formato do PPA não goza de uma estabilidade (NTC-CONORF-COFF nº 1, de 2007). Por exemplo, a primeira versão do PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 2004) mostrava os valores físicos e financeiros das ações orçamentárias para o período de quatro anos, não sendo possível saber os valores para um ano específico. O PPA 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 2008), por seu turno, adota formato diferente, informando os valores das ações para cada ano relativo à vigência do Plano¹⁵. Não se podendo saber *a priori* o tipo de informação constante do projeto elaborado pelo Executivo, não é possível ao Congresso positivar em uma resolução todas as normas que devam ser observadas no exame do PPA. Daí vem a importância do Parecer Preliminar, que permite a elaboração de orientações para a apreciação do Plano em consonância com o tipo de informação dele constantes.

4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

Dentro dos mesmos princípios constitucionais estabelecidos para as demais leis do ciclo orçamentário, o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá tramitar na Comissão Mista de Planos, Orçamento Públicos e Fiscalização de acordo com rito estabelecido por norma resolutiva.

As audiências públicas para o debate e aprimoramento da LDO têm novo rito. Antes da apresentação do Relatório Preliminar, será realizada audiência pública com a presença do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo que o Presidente da CMO poderá solicitar ao Ministro, no prazo de até 5 (cinco) dias antes da referida audiência, textos explicativos sobre a matéria. Na Nota Técnica Conjunta nº 1, de 2008, os autores dizem que essa solicitação antecipada passa a dar um caráter mais analítico e proveitoso à audiência (NTC-CONORF-COFF nº1, DE 2007).

Segundo o Dep. Ricardo Barros, em “Mudança na Tramitação do Orçamento é aprovada pelo Congresso”, a audiência para discutir o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias faz parte do objetivo estabelecido de melhorar a transparência no processo de tramitação das leis orçamentárias. Também contribui para o incremento da transparência a proibição de o parlamentar exercer, dentro da mesma legislatura, a função de relator dessa e das demais leis do ciclo orçamentário. (BARROS, Ricardo. Disponível em: <www.ricardobarros.com.br>. Acesso em : 11 out 2008.)

Limita-se o número de emendas ao anexo de metas e prioridades da LDO em cinco, tanto para parlamentares individualmente, quanto para Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e para bancadas estaduais. A resolução revogada (art. 24 e 25) previa emendas ao referido anexo da LDO num total de vinte para cada parlamentar. Para as Comissões Permanentes, cinco, e, para as bancadas estaduais, entre dezoito e vinte e três, a depender do número de parlamentares do estado. Havia ainda a possibilidade de apresentação de duas emendas de bancadas regionais.

Tudo isso sinaliza para a necessidade de redimensionar o número de emendas parlamentares no sentido de reduzir o seu quantitativo.

A norma atual estatui que não possam ser apresentadas emendas que proponham inclusão, no anexo de metas e prioridades, de ações não constantes do PPA (art.

¹⁵ Esse formato já tinha sido adotado nas revisões do PPA 2004-2007.

90). Na resolução anterior não havia previsão expressa nesse sentido. A questão da compatibilidade desse anexo com o PPA, entretanto, não ficava ao desamparo, devendo ser observado o § 4º do art. 166 da Constituição (“As emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual.”).

4.3. Créditos Adicionais

A Constituição Federal de 1988 aborda os créditos adicionais ao longo dos art. 165 e 167 e incisos. As modalidades de créditos adicionais, de acordo com o art. 41 da Lei nº 4.320, de 1964, são as seguintes: crédito especial, crédito suplementar e crédito extraordinário. As duas primeiras modalidades revestem-se da forma de lei ordinária; a última, de medida provisória (Constituição, art. 62, § 1º, I, d, e art. 167, § 3º).

Cada Parlamentar poderá apresentar até 10 (dez) emendas individuais, segundo do art. 108 da Resolução nº 1, de 2006-CN, aos Projetos de Lei de crédito especial ou suplementar. Sob a égide da Resolução nº 1, de 2001-CN, cada parlamentar tinha a prerrogativa de apresentar até 20 (vinte) emendas aos créditos adicionais, ainda que extraordinários (art. 24). Essa redução se deu em razão da necessidade de controlar a participação parlamentar.

Especificamente em relação aos créditos extraordinários, a inovação se concentra na impossibilidade de apresentação de emendas, a menos que essas tenham a finalidade de modificar o texto ou suprimir dotação (total ou parcialmente) – art. 111 da Resolução nº1, de 2006-CN. Antes desse dispositivo não havia condicionantes para a apresentação de emendas a créditos extraordinário.

A peculiaridade desses créditos é de serem editados por Medida Provisória, e com eficácia imediata, o que leva a crer que os recursos ali previstos já possuem a autorização legal para serem empenhados e liquidados, sem levar em conta que esses recursos vêm direcionados para os seus devidos credores.

Caso ocorra a rejeição ou perda de eficácia da MP, deverá o Congresso Nacional, no prazo constitucional de 60 dias, disciplinar os efeitos da MP por Decreto Legislativo de iniciativa de parlamentares de qualquer das Casas Legislativas. Essa prerrogativa não vem sendo cumprida, haja vista que, até o presente momento, nenhum decreto foi apresentado a esse respeito, evidenciando o desinteresse dos parlamentares em disciplinar as relações jurídicas daí decorrentes.

Portanto a modificação no processo de emendamento dos créditos extraordinários, determinada pela Resolução nº1, de 2006-CN, foi considerada como questão relevante pelos técnicos das Consultorias de Orçamentos da Câmara e do Senado na Nota Técnica Conjunto nº01, de 2007.

A referida Nota chama a atenção para o fato de essa modalidade de crédito adicional ser implementada por MP, tendo, dessa forma, força de lei e eficácia imediata. Nesse sentido, as respectivas despesas autorizadas podem ser empenhadas, liquidadas e pagas imediatamente após a edição desse instrumento legal.

É normal que assim seja, dado que, em tese, os créditos extraordinários são destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, a teor do que dispõe o art. 167, § 3º, da Constituição. Inadequada, portanto, é a possibilidade de admissão de emendas que tendam a mudar o objeto da Medida, tendo em vista, por um lado, sua relação com situações excepcionalíssimas e, por outro, a incerteza relativamente à disponibilidade das fontes usadas na Medida Provisória, fontes essas que, à época do exame por parte do Congresso, já podem ter se exaurido.

De qualquer forma, possível é a rejeição do crédito extraordinário, na hipótese de os parlamentares entenderem não aplicáveis ao caso os pressupostos de urgência e de imprevisibilidade. Nesse caso, deve o Congresso Nacional disciplinar, por Decreto Legislativo, as relações jurídicas geradas no período de vigência da Medida Provisória (Constituição, art. 62, § 3º).

Conforme a Resolução nº 1, de 2006-CN, a CMO apreciará os créditos adicionais até o dia 20 de novembro de cada ano (art. 106). A partir dessa data, os projetos serão encaminhados automaticamente ao plenário do Congresso Nacional (art. 107). Essas normas aplicam-se aos créditos especial e suplementar; no caso do crédito extraordinário, deve-se observar o rito estabelecido para as Medidas Provisórias, como dispõe o art. 110 da Resolução nº 1, de 2006-CN, e o art. 62 da Constituição. Segundo as palavras do Dep. Ricardo Barros, as regras contidas nos art. 106 e 107 foram implantadas com a seguinte finalidade (no pronunciamento, o parlamentar refere-se ao dia 30 de novembro; como visto, a redação final da nova Resolução refere-se ao dia 20 do mesmo mês):

“Sr. Ministro, incluímos no Relatório a observação de que a Comissão não mais apreciará créditos após 30 de novembro. Os créditos podem ser mandados até 15 de outubro. Após 30 de novembro, a Comissão se dedicará exclusivamente ao fechamento do Orçamento. Não haverá mais aquela confusão que V. Exa. já conhece. A Comissão não apreciará os créditos. A possibilidade de irem a plenário é prerrogativa constitucional, mas nós, na Comissão, não os apreciaremos. A partir de 30 de novembro, a Comissão se dedicará exclusivamente ao fechamento do Orçamento. *(Dep. Ricardo Barros, Comissão Mista para Reestruturação do Processo Orçamentário, notas taquigráficas, reunião de 24/4/2005).*

4. OUTROS PROBLEMAS DETECTADOS NA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN

5.1. Atuação do Comitê de Admissibilidade de Emendas.

A ausência de regulamentação da Resolução nº 1, de 2006-CN, foi apontada pelos Consultores da área orçamentária como um dos maiores problemas para atuação do Comitê de Admissibilidade de Emendas. A este Comitê compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas à LOA, tendo até mesmo a atribuição de vetar as emendas apresentadas pelo relator da matéria (art. 25 da Resolução nº1, de 2006-CN). Com sua instituição esperava-se uma instância de apreciação imparcial ou neutra capaz de se concentrar no exame de admissibilidade das emendas (NTC-CONORF-COFF Nº1/2007)

A ausência de regulamentação permitiu interpretações diferentes para um mesmo dispositivo, sendo que algumas dessas interpretações contrariavam determinadas práticas dos anos anteriores, o que gerou enormes discussões e conflitos decisórios entre adeptos de uma leitura rígida dos preceitos e aqueles que buscavam brechas no texto regimental para defesa de suas idéias.

Diante da dificuldade de fazer cumprir a nova norma, o Comitê editou um relatório de atividades das emendas apresentadas ao orçamento para 2008, que faz uma interpretação extensiva da Resolução no que concerne aos dispositivos que versam sobre apresentação e aprovação de emendas.

Um exemplo da interpretação extensiva da norma que flexibiliza a aplicação dos dispositivos da Resolução que tratam das emendas está no acolhimento das emendas de bancada e de comissão e, também, na aceitação de emenda individual que destine recursos a mais de uma entidade privada.

A flexibilização na interpretação da Resolução permitiu ao Comitê de Admissibilidade a aprovação de emendas partilháveis que até então eram consideradas proibidas pela regra e, com isso, trouxe de volta ao Orçamento as denominadas “rachadinhas”.

A regra moralizante, contudo foi flexibilizada pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas, durante a análise da peça orçamentária deste ano pela Comissão de Orçamento. O argumento usado é que a “rachadinha” facilita a participação de municípios de pequeno porte na divisão dos recursos aprovados pelo Congresso. Para o deputado Carlos Alberto Leréia, membro do Comitê que alterou as regras da Resolução 01, a inexistência das rachadinhas “trava” o Orçamento.

A forma que o Comitê de Admissibilidade encontrou para contornar a Resolução foi permitir a edição de rachadinhas, desde que essas emendas fossem destinadas a “equipamentos”. Entraram no critério desde projetos de turismo, construção de centros de convenções até compras de livros. (*“Emendas ‘rachadas’ voltam no Orçamento 2008” - <http://www.newstin.com.pt/rel/pt/pt-010-000088944>) em 15 de setembro de 2008.*)

Dentre os vários motivos que levaram à volta das rachadinhas, pode-se dizer que os mais fortes foram os políticos. Segundo a CONORF, o conteúdo das normas de emendamento da Resolução é bastante fluido e comporta elevado número de interpretações, situação essa que foi efetivada pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas (NT-CONORF s/nº/2007). Argumenta-se que os novos dispositivos contrariaram a prática de anos anteriores, gerando-se com isso grandes discussões e conflitos decisórios entre os adeptos de uma leitura mais rígida dos preceitos e aqueles que buscam brechas para defender suas idéias. Diante de tal fato o Comitê edita normas interpretativas que viabilizou a volta das “rachadinhas”.

5.2. Emendas Coletivas

Essas emendas foram os principais alvos das modificações introduzidas pela nova Resolução e passaram também a ser fonte de maior crítica, pois a implementação das novas regras revelou algumas dificuldades. Dificuldades essas decorrentes, por um lado, de divergências de interpretação na aplicação das novas normas e, por outro, das grandes limitações impostas à elaboração do autógrafo da Lei Orçamentária.

Essas limitações, estatuídas pela nova Resolução, não se impõem ao Poder Executivo, o que acaba por gerar um sentimento de desconforto nos parlamentares. De qualquer forma, a nova Resolução não foi imposta ao Congresso. Ao contrário, resultou da deliberação dos próprios parlamentares, que entenderam necessário melhorar a qualidade do processo legislativo orçamentário.

A Nota Técnica s/nº, de 2007, da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, que trata da “Consolidação das notas técnicas elaboradas por Consultores da Conorf sobre os problemas detectados na aplicação da Resolução nº1 de 2006, durante a tramitação do PLDO/2008 – PL nº 2, de 2007-CN e do PLOA/2008 – PL nº30, de 2007-CN”, destaca como ponto comum, em quase todas as notas, o desvirtuamento da restrição quanto ao estabelecimento do objeto das emendas de bancada estadual.

O art. 47, II, da Resolução nº 1, de 2006-CN, exige para a emenda de bancada estadual a identificação de forma precisa do seu objeto, sendo “vedada a designação genérica de programação que possa contemplar **obras distintas** ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.” (Grifo nosso.)

Segundo interpretação do Comitê de Admissibilidade de Emendas, em seu relatório ao Projeto de Lei Orçamentária para 2008 e ao Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período 2008/2011, não se consideram obras distintas, para efeito da primeira parte

do art.47, II, o complexo de obras ou empreendimento que contemple objeto preciso, determinado e identificado, integrado por um conjunto de obras fisicamente contíguas ou funcionalmente interdependentes, com localização definida e finalidade comum, cuja execução das partes é condição para a utilidade de todo.

O Comitê considerou também, em seu Relatório, que as ações integradas voltadas ao controle de endemias ou epidemias identificadas geograficamente pelo órgão governamental também são considerados como objeto preciso para fins de interpretação do art. 47, II. Diz ainda que, quando a emenda designar, no subtítulo, um único município, região metropolitana ou Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e entorno (RIDE) , favorecida por obra ou empreendimento cuja natureza reflita um plano integrado de ações, considera-se que o objeto está identificado de forma precisa, em cumprimento ao dispositivo citado.

No tocante a emendas de comissão, a Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2008, das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, diz que a atuação do Comitê foi de inegável valor para a aprovação oportuna do Projeto de Lei Orçamentária. No entanto alguns dos seus critérios podem ser questionados, como a interpretação que deu à correlação das Comissões Permanentes com as áreas temáticas, para fins de apresentação de emendas. Segundo a Nota Técnica, o Comitê entendeu que as Comissões poderiam apresentar emendas dentro da sua área de atuação mesmo que não relacionadas no anexo da Resolução que lista as áreas e subáreas em que cada Comissão pode apresentar emendas.

A Nota Técnica S/N de autoria da Consultoria de Orçamento do Senado Federal registra que, de acordo com as palavras de um Consultor, depois das “acaloradas discussões que surgiram sobre a extensão, a propriedade e as conseqüências das alterações pela citada Resolução introduzidas” (NT-CONORF s/nº/2007), as emendas foram admitidas no âmbito da Comissão Permanente que contava com sua assessoria. Reafirmando as colocações da nota técnica citada no parágrafo anterior, encontra-se registrado, no texto da referida NT, que há casos de emendas de comissão rejeitadas em

virtude de terem sido apresentadas fora das suas respectivas áreas temáticas. Esse fato demonstra, de acordo com a Nota Técnica s/nº, de 2007, o caos que se criou em virtude da multiplicidade de interpretações dos dispositivos não regulamentados.

A última abordagem deste tópico diz respeito à previsão pela Resolução nº 1/2006-CN quanto ao número de emendas que cada Comissão poderá apresentar. O Comitê de Admissibilidade de Emendas chegou à seguinte interpretação: o quantitativo de emendas especificado nos itens 20 a 24 do seu relatório¹⁶ se aplica somente às emendas “típicas”. Assim, permitiu a apresentação de emendas atípicas, o que levou a ultrapassagem do número de emendas por Comissão, imposto pelo art. 44, § 1º, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

5.3. O Relatório e a Reestimativa de Receita

A NT s/nº/2007, que trata da consolidação das notas técnicas elaboradas por Consultores da Consultoria de Orçamentos do Senado, aponta que o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) deixou evidente que o Congresso não sabe o que fazer quando o assunto é a diminuição de tributos e, conseqüentemente, corte de

¹⁶ Os itens 20 a 24 do relatório do comitê de admissibilidade de emendas para a LOA 2008 são os seguintes:

“20 - Este Comitê está propondo à CMO que, na aplicação das disposições contidas na resolução, seja considerada viável a interpretação de que as subáreas temáticas foram idealizadas tendo em mente situações de enquadramento típico, tomando como pressuposto que toda atividade temática do governo federal estivesse concentrada nos órgãos apontados. Portanto, aplicação da Resolução não afastaria enquadramentos atípicos porventura existentes, que devem ser examinados e aprovados caso a caso.

21 - Sabe-se que no âmbito da administração pública federal não existe uma divisão perfeita e estável de atribuições quanto à executados por vários órgãos.

22 - A própria Resolução, no § 2º do art. 26, permite a atualização do anexo por intermédio do parecer preliminar na hipótese das alterações decorrentes de mudança na estrutura de órgãos do Poder Executivo.

23 - A enumeração dos órgãos orçamentários (subáreas temáticas), portanto, não deveria excluir situações atípicas reconhecidas, quando os programas de governo, ou determinadas políticas, sejam de responsabilidade de diversos órgãos executores.

24 - Não acreditamos que haja qualquer prejuízo aos fins e propósitos da Resolução se forem admitidas as iniciativas de Comissão que direcionem recursos para programa ou ação localizada em órgão orçamentário diverso daquele que consta do Anexo da referida norma, desde que seja demonstrada a compatibilidade da emenda com a competência regimental da Comissão.” (Relatório do Comitê de

despesas. Os parlamentares chegaram a sugerir que o Executivo encaminhasse sugestões de cortes, o que atrasou a votação do Orçamento e motivou mais uma etapa de atualização da receita, além da prevista pela nova Resolução.

A Resolução nº 1, de 2006-CN, estabelece que a atualização deve ocorrer após a votação do último Relatório Setorial. Em reunião extraordinária da CMO, no dia 12/2/2008, foi votado o último Relatório com a reestimativa da receita, apresentado em forma de errata. Em data posterior (13/2/2008), ocorreram, no âmbito da Comissão, votações do Relatório Setorial da área IV (Fazenda, Desenvolvimento e Turismo) e os destaques da área III (Integração Nacional e Meio Ambiente). Ficou, portanto, caracterizado não apenas o descumprimento do dispositivo que estabelece uma única atualização da receita em caráter de reestimativa, mas também o desconsideração da condição para que se proceda ao exame da atualização da reestimativa da receita.

No segundo relatório de atualização da receita, apresentado e votado na CMO no dia 12/2/2008, o relator da receita faz as seguintes colocações como forma de justificar a segunda reestimativa:

“A decisão do Senado Federal, de não prorrogar a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), impôs, na avaliação deste Comitê, a revisão do Relatório da Atualização das Estimativas da Receita.

A primeira reestimativa de receita foi aprovada em 17 de outubro de 2007 pela CMO, nos termos dos art. 30, § 1º, e 33 da Resolução nº 1, de 2006-CN. O conteúdo do primeiro Relatório atendeu ao estabelecido no art. 34 da citada Resolução.

A atualização da reestimativa das receitas orçamentárias, com base no seu art. 30, § 2º, foi aprovada em 11 de dezembro de 2007. Nesse segundo Relatório, reexaminamos a conjuntura, a evolução da arrecadação e as hipóteses de comportamento das principais variáveis macroeconômicas, incluindo a análise do efeito de alterações de legislação que vinham sendo cogitadas”. (*CD-Errata do relatório de atualização das estimativas da receita para o PLOA 2008, de 11/2/2008, p. 3.*)

Essas falhas, no entanto, segundo esse trabalho técnico da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal (NT-CONORF S/Nº/2007), não tiram o aspecto positivo da Resolução de permitir que o Relator-Geral da despesa não despenda esforços na obtenção de recursos. A nova Resolução, de fato, preservou o relator da despesa, conforme as experiências passadas, de pressões por sucessivas e intermináveis reavaliações de receita, que, na prática, conforme cita a nota, causavam instabilidade para ultimação da votação do Projeto de Lei Orçamentária no plenário da CMO¹⁷.

¹⁷ Anteriormente, a receita podia ser reestimada várias vezes até o final da apreciação do PLOA, e os recursos adicionais assim obtidos aplicados livremente pelos relatores-gerais. Em todos os anos, a primeira reestimativa das receitas representou algo em torno de 70% do acréscimo final introduzido pelo Congresso Nacional nas receitas dos PLOA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

a) Retomada dos pontos

Nas considerações finais, procurou-se retomar os pontos tecidos neste trabalho monográfico.

O legislador, dentro do espírito democrático estatuído na Carta Magna de 1988, que regulamenta a existência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, para a deliberação das matérias afins ao ciclo orçamentário, promove a edição de Resolução que disciplina o processo legislativo dessas matérias.

Descrevemos dentro de apanhado histórico dessas Resoluções, alguns dos problemas que motivaram o legislador a modificar e promulgar diversas resoluções, mais especificamente a Resolução nº1, de 2006-CN.

Nesse processo histórico foram identificados problemas oriundos da má gestão dos recursos públicos, o que motivou a busca de um maior controle do Orçamento, provocando mudanças na tramitação das proposições de cunho orçamentário no âmbito do Parlamento Brasileiro, como as frequentes resoluções, que a cada nova edição buscavam aprimorar o processo orçamentário.

Nas discussões que antecederam a edição da Resolução nº 1, de 2006-CN, objeto deste estudo, registra-se que os legisladores depararam-se com diversas situações de caráter prático, que provocaram um conjunto de reações, resultando nas alterações contidas na Resolução em epígrafe.

Verificaram-se nos registros das diversas notas taquigráficas preocupações dos parlamentares, que acreditavam que naquele momento a falta de renovação dos membros da CMO precisava ser resolvida, para evitar determinadas práticas que vinham

ocorrendo, além da ausência de maiores discussões por outros colegiados integrantes das instâncias de apreciação de políticas públicas. Essas renovações deveriam ocorrer também no critério de seleção dos relatores, sendo que, dentre essas, a mudança mais debatida foi a necessidade de diminuir-se a concentração de atribuições do Relator-Geral da LOA.

Nesse sentido os parlamentares buscaram a segmentação das relatorias. Separando-se a relatoria da receita e da despesa, firmou-se uma ordem de poder decisório também para os relatores setoriais, que passaram a ter maiores atribuições produzindo relatórios e não apenas sugestões que auxiliavam o Relator-Geral. Com esse mesmo intuito editou-se a formatação e principalmente a competência dos Comitês Permanentes que compõem a estrutura da CMO.

Dentro da nova sistemática implementada verificou-se a existência de problemas com o processo de emendamento dos Projetos de Leis do Orçamento, questão também não resolvida nas resoluções anteriores. Como solução o legislador procurou sempre inovar no quantitativo das emendas, tanto nas coletivas quanto nas individuais, assim como nos critérios para seu acatamento.

No ínterim notou-se a preocupação em integrar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, já que as leis orçamentárias possuem caráter autorizativo. Para tanto trabalhou-se para reforçar essas relações, buscando, por exemplo, dar oportunidade ao Legislativo de ter conhecimento prévio do conteúdo das declarações do Ministro do Planejamento em audiência pública prevista pela LRF.

A aplicação da Resolução não deixou de sofrer críticas em sua aplicação, ora por falta de complementos constatados, ora por interpretações políticas dos dispositivos, ou, até mesmo por desvirtuamentos na aplicação da Resolução, como por exemplo o retorno de práticas não previstas, como as denominadas “rachadinhas”.

b) Finalizando

A Monografia permite constatar que a promulgação da Resolução nº1. de 2006-CN, foi precedida, assim como aquelas que a antecederam, de muito debate político em torno da tramitação das matérias orçamentárias, porém as modificações efetivadas por essa Resolução não produziram um texto a contento, de modo a aprimorar de maneira definitiva o processo orçamentário.

A interpretação extensiva do Comitê de Admissibilidade de Emendas dos dispositivos da Resolução que estabelecem condicionantes para apresentação e aprovação das emendas a LOA gera uma das principais polêmicas na aplicação do texto Resolutivo, retrocedendo assim a uma situação que durante todo o processo de discussão e votação da Resolução nº 1, de 2006-CN, buscou-se aprimorar.

Isso, dentre outros fatores, sugere mudanças relacionadas à postura por parte do Parlamento, no sentido de dar maior efetividade às suas normas internas. Porém, há que se dizer, sob nosso juízo, que a questão maior não passa, necessariamente, pelo plano normativo, mas sim pela disposição política para enfrentar questões afetas diretamente ao Poder Legislativo.

Os dados da tabela 1 também corroboram essa afirmativa, visto que as modificações produzidas nos tipos de emendas a serem formuladas não tiveram o aproveitamento esperado ou almejado pelos autores do texto da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Não obstante vários outros pontos abordados nesse trabalho monográfico existe a necessidade premente de se modificar mais do que uma norma resolutiva; as mudanças precisam ocorrer de modo mais profundo, abordando desde o texto constitucional, no que tange às normas sobre finanças públicas, até às normas de cunho infra-constitucional, como a lei complementar que regulamentaria o processo orçamentário.

Encontra-se anexo a este estudo resposta do Senador Heráclito Fortes a questionamentos sobre alguns pontos polêmicos a respeito do advento da Resolução nº 1, de 2006-CN. Esclareço que as resposta foram fornecidas por e-mail enviado por sua assessoria no dia 11 de fevereiro de 2009. Anexe também indagações ao Relator-Geral do Orçamento de 2009 (Senador Delcídio Amaral). As respostas foram dadas pelo parlamentar em entrevista direta à autora desta monografia, no dia 02 de novembro de 2008.

O objetivo de tais entrevistas foi o de corroborar, com maiores esclarecimentos, a funcionalidade a aplicabilidade da Resolução nº1 de 2006-CN.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo .www.ricardobarros.com.br – Acessado em: 11. out. 2008.

BARROS, Ricardo. De Olho no Dinheiro do Brasil. Orçamento da União, agora você pode participar. 1ª. Ed. – Brasília, DF. a 24X7 Cultura, 2007

BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados . Departamento de Taquigrafia . Notas Taquigráficas,. **Audiência pública da Comissão Mista para reestruturação da CMO.** 24 ,abr. 2005.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica Conjunta nº. 2 de 2008.** CONORF/SF- COFF/CD, Avaliação do processo orçamentário de 2008 no Poder Legislativo à luz da Resolução nº 1 de 2006; Abril/ 2008. Disponível em: <<http://camara.gov.br/internet/orcament/principal> >. Acesso em : 20 abr. 2008.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica Conjunta nº. 1 de 2007.** – CONOR/SF-COFFP, Principais Aspectos e Inovações; Fev de 2007. Disponível em:< <http://camara.gov.br/internet/orcament/principal>>

BRASIL.Congresso. Câmara dos Deputados. **Estudo nº. 1 de 2008.** COFF/CD, Alternativas de Ajuste da Proposta de Orçamento de 2008 em Razão da Extinção da CPMF, Janeiro de 2008. Disponível em: <http://camara.gov.br/internet/orcament/principal>

BRASIL.Congresso. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica Conjunta nº. 5 de 2007.** CONORF/SF e COFF/CD; Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária na Resolução nº1, de 2006-CN; Subsídios ao Comitê de Admissibilidade de Emendas. Disponível em: <http://camara.gov.br/internet/orcament/principal>

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica S/Nº de 2007.** CONORF/SF; Dispõe sobre os problemas detectados na aplicação da Resolução nº. 1/2006-CN,

durante a tramitação do PLDO/2008 – PLnº2, de 2007-CN e do PLOA/2008- PL nº30, de 2007-CN; abril de 2008.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Projeto de Lei Orçamentária para 2008, Projeto de Lei 30 de 2007-CN**. Relator Dep. José Pimentel; Relatório Preliminar apresentado com emendas, B- Parte Especial página 55 e 56; outubro de 2007.

BRASIL. Congresso. Senado Federal, Secretaria Legislativa; Subsecretaria de Taquigrafia, **Notas Taquigráficas da Sessão do Congresso Nacional**, 14 set. 1995, pág 1 a 6.

BRASIL. Congresso. Regimento Comum: **Resolução n.º 7 de 1995**. Senado Federal, Secretaria de Arquivo; Serviço de Arquivo Legislativo – PRN processado do Projeto de Resolução nº7 de 1995, fls. 15.

BRASIL. Congress. Senado Federal. Secretária de Arquivo; Serviço de Arquivo Legislativo, 1995. **Processado do Projeto de Resolução nº4 de 1995**.

BRASIL. Congresso, Senado Federal. Secretária de Arquivo; Serviço de Arquivo Legislativo, 1990. **Processado do Projeto de Resolução nº8 de 1990**. Senado Federal, Secretaria de Arquivo; Serviço de Arquivo Legislativo, 1990.

BRASIL. Congresso. Regimento Comum: **Resolução n.º. 1, de 1991-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o §1 do art. 166, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br.br/legislação/Lista>

BRASIL. Congresso, Senado Federal . **Diário do Congresso Nacional Publicado de 5 de outubro de 2001**. págs. 2016 a 20033 – Resolução nº1, de 2001-CN.

BRASIL. Congresso. Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia, **Notas Taquigráficas – Reunião de 07/04/2005**. Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Dep. Carlito Meres - Comissão Mista de Reestruturação do Processo Orçamentário, abr.2005, p.17.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Relatório da Receita, PLN 38/08**. Congresso Nacional - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, pág39 – Disponível em: http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/ciclos/par_receita.html

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Relatório da Receita, Errata ao Relatório da Receita**. Congresso Nacional. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/ciclos/par_receita.html

BRASIL. Congresso, Câmara dos Deputados. **Relatório preliminar ao PL n.º 30 de 2007**. Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/ciclos/par_receita.html

BRASIL. Congresso. **Regimento Comum – Resolução n.º 1 de 1970/CN, com alterações posteriores, até 2006 e legislação conexa**. Brasília: Congresso Nacional 2007.

BRASIL. **Constituição (1988) da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/1992 a 52/2006 e pela Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1/1992 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs1 a 6/94 – Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2006.

BRASIL. Congresso. **Diário do Congresso Nacional** de 5 de outubro de 2001, pág. 20068).

BRASIL. **Regimento Comum** : Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores até 2006 e legislação conexa - Brasília: Congresso Nacional, 2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/mesa>. Acesso em: 12 fev.2009

REZENDE, Sérgio Barros . **Leis Autorizativas**. Disponível em :www.srbarros.com.br. Acessado em:17, fev. 2009.

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. 202. Disponível em: www.jusnavegandi.com.br. Acesso em: 12 fev. 2009.

TOLLINE, Hélio. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Consultor da Câmara dos Deputados, Maio de 2008. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/copy_of_2007

ANEXO – A

Entrevista com o Senador Heráclito Fortes :

Senador segundo sua opinião:

Quais as situações problemáticas que ensejaram a necessidade de um nova Resolução que disciplina a tramitação do Ciclo Orçamentário?

Heráclito Fortes: Desde a CPI do Orçamento, a regulamentação era basicamente a mesma. Sucessivos escândalos e denúncias de práticas condenáveis levaram a esta mudança. Além disso, a Comissão de Orçamento tinha se tornado um feudo de uns poucos.

Quanto à ampliação da Participação das Comissões Temáticas no Processo Orçamentário. Quais as razões que motivaram a busca da participação dessas comissões em conjunto com a CMO?

Heráclito Fortes: Em tese, essas comissões tratam de assuntos específicos, ao passo que a CMO trata de assuntos gerais. Se são especializadas, podem dar uma grande contribuição. Na prática, no entanto, isso não tem ocorrido a contento.

No que tange a eliminar-se a concentração de atribuições e recursos na Relatoria Geral. A diminuição do “poder” do relator geral, era pujante, por quê?

Heráclito Fortes: Pela resolução atual, o relator tem menos poderes que anteriormente. Com isso, aumenta a participação e limita a ação indiscriminada de uma

única pessoa. A idéia da Resolução nº1, de 2006-CN, como um todo, é a da desconcentração de poder, de rodízio.

Para as emendas individuais que destinam recursos às entidades privadas, foram estabelecidas certas exigências, ou seja, além de atender aos dispositivos da LDO, elas devem estar relacionadas com o desenvolvimento econômico social, e, obrigatoriamente conter a identificação da entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção. Por quê?

Heráclito Fortes: Porque recursos públicos não podem ser utilizados em entidades privadas sem que elas dêem uma contrapartida à sociedade e sem que haja mecanismos de controle. Sem isto, continuaremos a ter o uso indevido dos recursos públicos por entidades inidôneas, como vimos recentemente.

Houve aumento de 20 para 25 no número de emendas individuais apresentadas por parlamentar a LOA. Entretanto, em relação aos créditos adicionais o número dessas emendas foi reduzido de 20 para 10. Qual o motivo de ambas as modificações?

Heráclito Fortes: O limite das emendas de 2002 para 2003 era de 2 milhões, hoje é de 10 milhões. Antes, eram emendas pequenas, de valor menor. Hoje, com o aumento do valor global, você pode contemplar mais emendas e, portanto, os municípios. Mas é importante lembrar que há o limite mínimo de 100 mil, sem o que o controle seria muito ineficiente e as emendas muito pulverizadas. Quanto ao segundo caso, o objetivo foi também aumentar o controle e evitar “a farra” que às vezes ocorria.

Por que a discussão em relação a apresentação de 3 (três) emendas estruturantes para cada bancada de Senadores foi alvo de polêmica na Resolução nº 1, de 2006-CN?

Heráclito Fortes: Porque, no entendimento dos deputados, isto representava um privilégio dos senadores em detrimento deles próprios.

As emendas coletivas de remanejamento não estão sendo utilizadas. Por quê?

Heráclito Fortes: Não posso responder pelos outros Estados, mas a bancada do Piauí tem se utilizado deste mecanismo.

Em sua análise, por que as rachadinhas teimam em voltar?

Heráclito Fortes: Na minha opinião, como representante de um Estado pequeno, que luta com dificuldades, em que a maioria dos municípios não comporta obras de grande vulto, utilizar uma emenda de aproximadamente 20 milhões seria um contra-senso. Não há obra para uma única cidade neste valor. Provavelmente, estaríamos aí apenas beneficiando as grandes empreiteiras.

ANEXO –B

Declarações com o Senador Delcídio Amaral, obtidas por meio de entrevista direta entre este parlamentar e a autora deste trabalho monográfico.

Para o Relator Geral do Orçamento de 2009, Senador Delcídio Amaral (PT/MT), as mudanças promovidas pela Resolução nº 1, de 2006-CN, quanto à divisão de tarefas com o Relator da Receita (Dep. Jorge Khoury- DEM-BA), foram positivas, já que, em sua opinião, facilitaram e ordenaram melhor o trâmite no Congresso Nacional do Orçamento Geral da União.

Na opinião do Senador, os relatores setoriais fazem a interface, o primeiro filtro referente aos ajustes orçamentários, cada um de acordo com sua área temática. Todavia a divisão das tarefas entre o relator geral e setoriais não diminuiu as pressões feitas pelos congressistas ao Relator da Despesa, principalmente no que se refere ao aumento de recursos para atendimento às emendas tanto individuais quanto coletivas - “neste momento as pressões estão subindo”, diz o Senador.

Quanto ao relatório preliminar para o Orçamento 2009, Sua excelência informa que a mudança no calendário para apresentação e votação pelo plenário da CMO ocorreu devido à necessidade de mais alguns ajustes no texto, com a finalidade prevenir qualquer eventualidade provocada pela atual crise na economia mundial.

Conforme sua excelência, é indispensável a produção de um relatório com fundamentos precisos e cautelosos, um texto extremamente cuidadoso diante da responsabilidade que o Congresso Nacional tem e sempre deverá ter para com toda a sociedade, tanto nos momentos de maior tranquilidade quanto nos de turbulência.

No relatório para a LOA/2009 de Delcídio Amaral, é instituída, como forma de prevenção a qualquer perda de recursos, uma reserva de estabilidade fiscal, também, fazendo uma previsão de eventuais cortes nos gastos orçamentários para 2009. Segundo o

Relator Geral esses cortes poderão ser efetuados nas despesas de custeio, dentre outras. Tudo dependerá de eventuais mudanças que poderão acontecer quando da reestimativa da Receita. Para isso, o Poder Executivo ficou de enviar até o dia 21 de novembro a revisão dos parâmetros macroeconômicos que servem de base para a análise dessa reestimativa.

Indagado se o “poder de decisão” do relator geral diminuiu mediante as novas regras da Resolução nº1, de 2006-CN, o Senador diz que: “não, agora ele apenas passou a definir as despesas a com um maior realismo”.