



Foto com os autores, consultores de orçamento e fiscalização financeira: da esquerda para a direita, Eber Zoehler Santa Helena, José Fernando Cosentino Tavares, Eugênio Greggianin (ex-diretor), Osvaldo Maldonado Sanches e Romiro Ribeiro.

40

A CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Contexto histórico, atribuições, objetivo e importância

*Eugênio Greggianin (coordenação⁴²), Eber Zoehler
Santa Helena, José Fernando Cosentino Tavares,
Osvaldo Maldonado Sanches, Romiro Ribeiro*

OBJETIVO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao ensejo dos quarenta anos da criação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, é oportuno incluir neste documento comemorativo as especificidades da atuação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof-CD), órgão competente no apoio institucional à Câmara dos Deputados em matéria orçamentária e financeira.

Este trabalho procura mostrar, dentro do contexto político, institucional e legal que delimitou a atuação do Poder Legislativo nas matérias orçamentária e financeira, a história, as atribuições, os objetivos e a importância do seu órgão de consultoria e assessoramento.

As atividades dos órgãos de consultoria e assessoramento refletem, ao longo do tempo, as necessidades de apoio ao Poder Legislativo no exercício de suas prerrogativas constitucionais. As possibilidades e os limites da ação legislativa, do ponto de vista material, processual e instrumental, foram fixados especialmente pelas Constituições, pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, pela Lei Complementar nº 101, de

⁴² Registrados as contribuições, na elaboração do texto, dos ex-diretores Luiz Vasconcelos e Francisco de Paula Schettini, bem como o apoio recebido do atual diretor da Conof-CD Wagner Primo Figueiredo Jr, que reforçam o sentimento de identidade e unidade do grupo. E, também, as sugestões dos consultores Cláudio R. Tanno, Edson M. de Moraes e Roberto de M. Guimarães Filho. Esse trabalho não reflete, necessariamente, a opinião da CMO ou dos órgãos administrativos da Câmara dos Deputados.

4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e pelas leis do ciclo orçamentário amplo – plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA). Além disso, um conjunto de normas internas (resoluções e regulamentos) detalha requisitos e procedimentos para a elaboração e apreciação das leis do ciclo orçamentário, o que exige intensa colaboração dos órgãos técnicos.

Apresentamos no item 2 considerações acerca do orçamento público no Brasil, a evolução da participação do Legislativo à luz das Constituições e a dialética das relações entre os poderes Executivo e Legislativo na matéria orçamentária. Incluem-se, também, breves considerações acerca do surgimento e evolução do chamado sistema orçamentário nacional.

Os itens seguintes foram divididos em fases, de acordo com as alterações de padrão ou paradigma institucionais geradoras de mudanças na atuação dos órgãos de apoio legislativo, com os seguintes marcos referenciais:

- a. a Constituição de 1988;
- b. o Plano Real e os reflexos positivos trazidos em 1995 pelo fim da hiperinflação em termos de valorização do planejamento e do orçamento público; e as condições políticas favoráveis que permitiram o aperfeiçoamento das normas regimentais, culminando com a edição da Resolução nº 2 do mesmo ano; e
- c. a adoção do regime de responsabilidade na gestão fiscal criado pela LRF em 2000.

A Conof-CD⁴³ integra, ao lado da Consultoria Legislativa, o sistema de consultoria e assessoramento institucional da Câmara dos Deputados. Destaca-se, na Conof-CD, o apoio às seguintes funções legislativas:

- a. apreciação e votação das leis do ciclo orçamentário amplo – PPA, LDO, LOA e créditos adicionais;
- b. acompanhamento da execução das leis do ciclo orçamentário;

⁴³ Desde sua criação, em 1979, a Consultoria, antes denominada Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, teve os seguintes titulares-chefes ou diretores: Luiz Vasconcelos, de março de 1978 a fevereiro de 1991; Roberval Baptista de Jesus, até setembro de 1991; José Roberto Nasser Silva, até setembro de 1992; Francisco de Paula Schettini, até maio de 1995; Eugênio Greggianin, até outubro de 2006; e Wagner Primo Figueiredo Jr., até o momento atual.

- c. apreciação e votação de leis de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- d. exame da adequação orçamentária e financeira das alterações na legislação; e
- e. fiscalização e controle, com destaque para obras e serviços com indícios de irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), propostas de fiscalização e controle e exame de prestação de contas anuais.

Os atuais consultores da Conof-CD, além do cargo de provimento efetivo, exercem funções comissionadas decorrentes do próprio concurso público, tendo lotação exclusiva no órgão. Ainda que sejam funções de confiança, não estão sujeitas ao livre provimento e exoneração. Essa salvaguarda revelou-se importante no sentido de criar condições para uma atuação técnica e profissional, voltada aos princípios da administração pública.

A matéria orçamentária e financeira, com a expansão das funções do Estado moderno, foi se tornando cada vez mais complexa e abrangente, desenvolvendo-se em um ambiente político em que as relações do Legislativo com o Executivo foram marcadas ora pelo afastamento, ora pelo conflito, ora pela coparticipação.

A apreciação congressual do orçamento implicou a coexistência da Conof-CD e da Consultoria de Orçamento e Fiscalização do Senado Federal (Conorf-SF)⁴⁴ nas funções de apoio à elaboração das leis do ciclo orçamentário amplo, sendo os trabalhos realizados de forma conjunta e articulada.

A importância das consultorias não decorre apenas dos trabalhos específicos em cada exercício. Além da formulação de modelos, procedimentos e normas de tramitação, a institucionalização e a permanência de órgãos dessa natureza têm o papel de gerar, divulgar e transmitir experiência e conhecimento ao longo do tempo.

Destaque-se a presença de vários consultores no quadro de instrutores do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara

⁴⁴ Criada em 1994 como órgão da estrutura permanente do Senado Federal, a Conorf/SF é integrada por consultores selecionados por concurso público de provas e títulos, aos quais cabe prestar assessoramento a parlamentares, comissões permanentes, Mesa Diretora e outros órgãos do Senado, além da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

dos Deputados (Cefor). Adicione-se, ainda, a contribuição das consultorias no sentido da formulação de alternativas e estratégias de atuação do Legislativo na preservação de suas competências no campo da atividade financeira do Estado.

ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL – ANTECEDENTES À CONSTITUIÇÃO DE 1988

O orçamento público, como instrumento de controle sobre o poder de tributar dos governos e de orientação de seus gastos, acha-se na gênese da instituição e da consolidação dos parlamentos em todas as sociedades. Sua relevância, maior ou menor, no cumprimento desse desiderato dependeu, ao longo dos tempos, de sua efetiva consolidação como poder de Estado.

A evolução da participação do Parlamento

Quanto à matéria orçamentária, as relações entre os poderes da República, em especial entre o Executivo e o Legislativo, pautaram-se nos últimos 120 anos por três padrões básicos: hegemonia do Poder Executivo, coparticipação com conflito e coparticipação com cooperação.

No Brasil, o emprego dos orçamentos como instrumento institucional principia com a instalação do Império – a Constituição de 1824 já tornava obrigatória a elaboração de um orçamento geral e sua submissão à Câmara dos Deputados – e se mantém durante toda a República (exceto durante o Estado Novo).

Durante o Império, embora o Poder Legislativo detivesse competências constitucionais no processo de definição das receitas e fixação das despesas, sua atuação no campo orçamentário foi bastante limitada, em parte pelos precários instrumentos de informação e intervenção de que dispunha.

Com a instauração da República e promulgação da Constituição de 1891⁴⁵, influenciada pelo modelo norte-americano, foi atribuída ao

⁴⁵ Na Constituição de 1891, a matéria orçamentária foi tratada no restrito âmbito da administração federal, ficando a cargo de cada governo legislar sobre a matéria.

Congresso Nacional competência privativa para orçar a receita e fixar a despesa federal, sem qualquer menção à participação do Executivo no processo orçamentário. Porém, sob a alegação de conflito entre a legislação ordinária e as normas constitucionais, reforçado pela falta de meios, o Executivo continuou a enviar ao Parlamento, a título de subsídio, a proposta de orçamento elaborada sob a coordenação do Ministério da Fazenda, até que o Código de Contabilidade Pública de 1922 tornasse essa remessa o procedimento regular a ser observado.

Na Constituição de 1934, a competência para a elaboração da proposta orçamentária passou a ser atribuída ao presidente da República, cabendo ao Legislativo a votação do orçamento e o julgamento das contas do presidente. Essa Lei Maior não fixava outras limitações ao exercício do poder de emenda dos parlamentares, salvo o princípio da exclusividade, com o propósito de evitar as caudas orçamentárias que haviam distorcido o instrumento no passado pela introdução, na lei orçamentária, de temas estranhos à estimativa da receita e fixação das despesas. Apesar de sua efêmera duração, a Constituição de 1934 representa o início da era de coparticipação dos poderes Executivo e Legislativo na feitura do orçamento, sob a égide do modelo misto de legislação em matéria financeira.

Embora a Constituição de 1937⁴⁶ (promulgada pelo Estado Novo) tivesse previsto que a proposta de orçamento seria elaborada por órgão técnico vinculado à Presidência da República – o Dasp – e votada pelas Casas do Parlamento, Câmara e Senado jamais foram instalados. Como decorrência, durante o período do Estado Novo, os orçamentos federais foram elaborados e decretados pelo Poder Executivo.

Com a Constituição de 1946, restaura-se o regime de coparticipação na elaboração do orçamento (inaugurado pela Constituição de 1934), atribuindo-se ao Executivo a apresentação do respectivo projeto de lei, e ao Legislativo a sua aprovação, facultada aos parlamentares a apresentação de emendas.

⁴⁶ Durante o Estado Novo, os Decretos-Lei nos 1.804/1939 e 2.416/1940 fixaram normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade de obrigatoriedade observância pelos estados e municípios.

Materializa-se, na Constituição de 1946, a instituição de um sistema orçamentário de âmbito nacional⁴⁷. No que tange ao planejamento governamental, ainda que a Carta de 1946 não tivesse estabelecido orientações quanto à formulação abrangente e sistemática de planos e programas, foram previstos planos setoriais específicos voltados à viação, colonização e aproveitamento das terras públicas, defesa, valorização econômica da Amazônia e aproveitamento do rio São Francisco.

A Constituição de 1967, promulgada durante o período dos governos militares, retira quase todas as prerrogativas do Legislativo na feitura do orçamento, convertendo-o em mero “chancelador” da proposta do Executivo. Nessa Carta, a questão do planejamento não foi tratada com suficiente amplitude, fato logo corrigido pela Lei Complementar nº 3, pelo Ato Complementar nº 43 e pelo Decreto-Lei nº 200 (que regulamentou a matéria), todos de 1967⁴⁸. Porém, também nesse instrumental, a ação do Poder Legislativo – apesar de prevista na Lei Maior – foi essencialmente homologatória.

O caráter singular do período 1964-1984 (governos militares e na Constituição de 1967) requer algumas considerações adicionais. Nesse, a hegemonia do Executivo no campo orçamentário se materializou não apenas pelo poder de iniciativa, mas também pela impossibilidade prática de o Legislativo realizar modificações nas propostas orçamentárias⁴⁹.

Além disso, o Parlamento não participava da definição do programa de trabalho das entidades da administração indireta (então fixados atra-

⁴⁷ O art. 5º, XV, b, atribui à União competência para legislar sobre normas gerais de direito financeiro aplicáveis a todas as esferas de governo. A plena implementação disso só viria a ocorrer em 1964, com o advento da Lei nº 4.320, que instituiu “normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal” e que criou as bases para a adoção da técnica do orçamento-programa no país.

⁴⁸ Apesar do retrocesso político em termos de participação do Legislativo, a Constituição de 1967 articulou uma série de princípios relevantes no que tange aos aspectos de organização dos orçamentos públicos.

⁴⁹ De acordo com a Constituição de 1967, no art. 67, § 1º (depois art. 65, § 1º, no texto derivado da EC nº 1, de 1969): “Não serão objeto de deliberação emendas às leis orçamentárias e às leis que de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo”.

vés dos “Orçamentos Próprios”, aprovados por atos do Poder Executivo) e enfrentava várias limitações ao acompanhamento das ações da administração pública.

Vale salientar que, com a entrada em vigor da Lei nº 4.320, de 1964, foram fixados procedimentos uniformes no planejamento e orçamento público de todas as esferas do governo, impulsionando-se a técnica do orçamento-programa e adotando-se sistemas padronizados quanto à classificação da receita e da despesa, além da contabilidade pública.

Em 1985, inicia-se o processo de redefinição das relações institucionais entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, do que resulta considerável ampliação da abrangência do orçamento da administração federal e correção de distorções. Na sistemática anterior, parcelas significativas das despesas federais não eram incluídas no orçamento federal⁵⁰.

Finalmente, na Constituição de 1988, como veremos a seguir, a questão da divisão dos poderes do Estado vai merecer atenção particular dos constituintes. O Congresso Nacional passou a ser investido de uma série de prerrogativas e competências, com vistas a uma efetiva participação no processo de definição e fiscalização da execução dos planos e orçamentos. A fim de evitar a repetição de erros do passado, a prerrogativa de apresentação de emendas à lei orçamentária e aos créditos adicionais foi restabelecida com algumas limitações.

Procedimentos e instrumentos de apoio técnico

Como visto, identifica-se sensível variação na relação interpoderes desde a independência até o presente, com períodos de hegemonia integral do Poder Executivo intercalados de outros com a coparticipação do Poder Legislativo. Tais mutações são refletidas no processo legislativo e seu assessoramento.

⁵⁰ Dentre essas, os encargos com a dívida mobiliária federal, os gastos com subsídios e as despesas com grande parte das operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro (executadas via orçamento monetário). Disso resultavam três inadequações: o orçamento apresentado à Nação não expressava a real amplitude dos gastos federais; esse recurso propiciava uma excessiva flexibilidade ao Executivo a expensas do esvaziamento do Congresso; e o incentivo à irresponsabilidade dos administradores públicos.

O extenso rol de atribuições em matéria financeira na Constituição Federal de 1946 fez surgir na Câmara dos Deputados a necessidade da existência de um órgão de assessoramento específico. A Resolução CD nº 34, de 1949, em seu art. 26, criou a Diretoria de Orçamento como órgão de assessoramento técnico da Secretaria da Comissão de Finanças, inclusive atribuindo-lhe a função de assessoramento da Presidência da Câmara dos Deputados na análise das emendas apresentadas à lei orçamentária, nos termos de seu art. 160, IX. Essa mesma Diretoria de Orçamento somente seria transformada com a Resolução CD nº 20, de 1971.

A Resolução CD nº 27, de 1955, que “altera a organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, modifica o seu quadro de pessoal (...)", vinculou a Diretoria de Orçamento diretamente à Diretoria-Geral da Casa, dividindo-a em duas seções, da Receita e da Despesa, e autorizou a Mesa a contratar serviços técnicos de assessoria para suas comissões.

A Resolução CD nº 67, de 1962, que “reestrutura os serviços da Secretaria da Câmara dos Deputados (...)", atribuiu à Diretoria de Orçamento a função de assessorar a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira na elaboração orçamentária, no exame das contas do presidente da República, dos atos do Tribunal de Contas, e no estudo dos assuntos correlatos. A relevância das funções desempenhadas pela Diretoria de Orçamento pode ser avaliada pelo fato de a atividade de assessoramento ser citada expressamente na Resolução CD nº 23, de 1963, relativa ao processo orçamentário de 1964. A Resolução CD nº 67, de 1962, de forma inovadora, criou a Assessoria Legislativa, vinculada à Mesa.

A participação crescente do assessoramento técnico nas atividades parlamentares relacionadas à formulação de políticas públicas nos anos cinquenta e sessenta foi bruscamente interrompida em 1964. O regime militar, recém-instalado, edita, em 9/4/1964, o Ato Institucional nº 1, que dispõe no seu art. 5º: “Caberá, privativamente, ao presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas a esse projeto, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta

pelo presidente da República". Vedava-se ao Congresso Nacional qualquer interferência no gasto público.

A Constituição de 1967 mostrou-se pródiga em restrições à atuação parlamentar na matéria orçamentária e financeira, vedando, no art. 67, § 1º, emendas ao orçamento de que decorresse "aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo". Atribuiu-se extensa relação de competências legislativas exclusivas ao presidente da República, a exemplo de todas que tratem de matéria financeira, vedada qualquer emenda parlamentar que implique aumento de despesa (art. 60).

A atuação do Congresso Nacional limitava-se a homologar ou rejeitar a proposta – algo temerário no cenário institucional então vigente. Durante esse interregno, a ação mais expressiva do Parlamento, em matéria orçamentária, era a de dispor de certo montante de recursos a serem destinados a entidades privadas de utilidade pública, por meio das subvenções sociais.

O Poder Executivo fixava limites para o orçamento de custeio das atividades tanto do Poder Legislativo como do Poder Judiciário. As emendas passaram a ser apresentadas exclusivamente nas comissões, alterando radicalmente o processo legislativo-orçamentário, antes baseado na apresentação das emendas em Plenário, para posterior envio à comissão. Sob o regime da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, as proposições que autorizassem despesa só eram apreciadas pelo Plenário, sem discussão, se houvesse recurso por parte de um terço dos membros da Casa.

O rito orçamentário passou a ter várias hipóteses de aprovação por decurso de prazo (art. 68): quatro meses para a proposta orçamentária no Congresso Nacional; sessenta dias para votação pela Câmara; trinta dias para votação pelo Senado; trinta dias para revisão pela Câmara.

O processo orçamentário stricto sensu, desde 1969, não mais se apresenta como atribuição constitucional – e, por consequência, regimental, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal –, mas sim do Congresso Nacional. A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que alterou a Constituição de 1967, atribuiu a tarefa de apreciar as leis orçamentárias a órgão

colegiado misto e ao Plenário de ambas as Casas do Congresso Nacional, em sessão conjunta, conforme regimento comum. Todavia, foi mantida a apreciação bicameral dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), atribuição concedida, no âmbito da Câmara, à Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas (art. 28, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD – de 1972).

No período do regime militar, pela Resolução nº 20, de 1971, foi criada a Divisão de Exame e Acompanhamento de Planos, Programas e Orçamento. Vinculada ao Departamento de Comissões, possuía extenso rol de funções em matéria financeira. Sua denominação foi alterada pela Resolução nº 39, de 1973 para Coordenação de Planos, Programas e Orçamento, vinculada ao Departamento de Comissões, órgão que deu origem à AOFF pela Resolução nº 24, de 1979.

O RICD de 1972 (art. 28, § 8º, d) atribuiu, de modo singular, competência às comissões técnicas da Câmara para apreciarem não só os planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional – como hoje fixado pelo art. 166 da Constituição –, mas também os “projetos de retificação de lei orçamentária e os referentes a abertura de créditos” na parte relativa aos “programas que lhes disserem respeito”, antes do parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas (CFFTC). Tais pareceres só iam a Plenário se apresentado recurso por parte de um terço dos deputados (art. 65, § 2º, da EC de 1969). A redação final, inclusive, era competência da CFFTC (art. 191, § 1º).

Assim, nos termos das disposições da EC nº 1, de 1969, replicadas no RICD de 1972, o processo orçamentário inicia-se como congressual, sendo a proposta orçamentária apreciada por uma comissão mista de deputados e senadores e pelo Plenário do Congresso Nacional, mas mantém-se o regime bicameral para seus créditos adicionais, com a apreciação das alterações da lei orçamentária pelas comissões de ambas as Casas e por seus Plenários, desde que houvesse recurso de um terço dos deputados.

A divisão dos trabalhos de assessoramento técnico com os servidores do Senado é identificada desde a criação da Comissão Mista de Orçamento

(CMO). A primeira Norma da CMO, de 1971, para o processo orçamentário de 1972, em seu art. 33, determina o exame das emendas conforme a iniciativa: se senador, pela Assessoria do Senado; se deputado, pela Assessoria da Câmara. As assessorias comunicavam à Secretaria da Comissão as matérias em condições de serem apreciadas. O art. 34 dessa norma previa o assessoramento aos relatores conforme fosse a sua Casa de origem: Diretoria de Orçamento, na Câmara, e Diretoria de Assessoria Legislativa, no Senado.

A Constituição de 1988 mantém o processo orçamentário na esfera congressual (art. 166), limitando a atuação bicameral do Legislativo à apreciação das medidas provisórias que veiculem crédito extraordinário (art. 167, § 3º), que são apreciadas pela CMO (Resolução-CN nº 1, de 2002)⁵¹, para depois serem submetidas aos Plenários de ambas as Casas.

As restrições quanto à criação da despesa de ordenamentos anteriores foram em parte replicadas na Constituição de 1988, ao elevar ao foro constitucional vedações de foro regimental, tais como a proibição de emendas que criem ou aumentem despesa em projetos de iniciativa privativa dos poderes (arts. 61 e 63) e a exigência de se indicarem as fontes de recursos para o atendimento de emendas ao orçamento (art. 166, § 3º).

Provavelmente, nosso processo orçamentário congressual, com emendas apresentadas exclusivamente na comissão mista permanente e deliberação pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, é modelo único no contexto mundial, fortemente marcado pela bicameralidade na apreciação das matérias financeiras.

Como ficou evidenciado, em vários períodos da história o Poder Legislativo brasileiro foi investido de prerrogativas de apreciação e aprovação dos orçamentos públicos, encontrando-se, porém, sem o conjunto de instrumentos adequados para esse fim.

⁵¹ Art. 2º, § 6º: Quando se tratar de medida provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela comissão mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta resolução.

Tanto o Senado Federal como a Câmara dos Deputados, na década de 70, promoveram debates e estudos com vistas à adequação de suas estruturas de apoio técnico na matéria orçamentária. Disso resultou a criação e implantação da Subsecretaria de Orçamento da Assessoria, no Senado, e da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, na Câmara. A primeira foi dirigida, desde sua criação, por José Pinto Carneiro Lacerda e a segunda, por Luiz Vasconcelos, diretor da assessoria no período de 15/3/1978 a 2/2/1991.

A Resolução nº 24, de 1979 criou a Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (AOFF) a partir da Coordenação de Exame e Acompanhamento de Planos, Programas e Orçamento, vinculando-a diretamente à Diretoria Legislativa. Mais tarde, pela Resolução CD nº 28, de 1998, teve sua denominação alterada para a atual Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

Competia à AOFF prestar assessoramento técnico à Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional; neste último caso, em articulação com a Subsecretaria de Orçamento do Senado Federal.

As normas que orientavam o processo eram baixadas pela própria Comissão Mista, com fundamento no disposto no art. 95 da Resolução nº 1, de 1970 do Congresso Nacional (Regimento Comum). Embora tais normas se referissem às apreciações gerais sobre os orçamentos – à época, Lei Orçamentária e Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) –, na verdade, dadas as restrições da Constituição de 1967, restringiam-se à chancela da proposta do Poder Executivo e à adequação formal das indicações dos parlamentares para o rateio dos recursos previstos no projeto do Executivo para subvenções sociais.

Tais subvenções, por força do que já estabelecia a Lei nº 4.320, de 1964, só podiam ser destinadas a bolsas de estudo, entidades de assistência social e entidades não lucrativas destinadas a atividades educacionais. Essa foi a fórmula encontrada pelo Poder Executivo para conferir aparência de maior legitimidade aos seus orçamentos, induzindo a aprovação das peças orçamentárias pelos ganhos eleitorais propiciados pelas subvenções.

Com a restauração democrática após 1985, teve início um período de crescentes pressões do Parlamento sobre o Executivo – com sua chefia agora ocupada por ex-senador –, no sentido de conferir ao Legislativo maior latitude de atuação nas alocações orçamentárias.

Diante da necessidade de apoio para a adoção de medidas de interesse do governo federal – numa época em que o país convivia com inflação e baixo crescimento –, foram feitas uma série de concessões aos parlamentares da base de apoio, nem sempre canalizadas para os reais interesses da nação, como viria a ser evidenciado mais tarde pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ADAPTAÇÃO DO LEGISLATIVO

Especificamente no campo orçamentário, as frustrações do período de neutralização do Parlamento levaram às grandes mudanças promovidas pela Constituição de 1988.

Os fundamentos para tais mudanças, como apontado no Relatório Final da Subcomissão de Orçamento da Constituinte, encontram-se sintetizados no seguinte trecho:

A questão do orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. Essa participação, até o momento, vem sendo quase nula e tem sido, na realidade, a causa mais determinante do esvaziamento do Congresso Nacional. Um parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar, uma matéria tão relevante quanto o orçamento reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do governo.

A Constituição de 1988 resultou dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987/1988, cuja estrutura de assessoramento teve a contribuição de assessores da AOFF-CD. Estruturado em comissões e subcomissões, o tema de finanças públicas foi atribuído à Comissão do Sistema

Tributário, Orçamento e Finanças, que teve o deputado Francisco Dornelles como presidente e o deputado José Serra como relator.

A Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, presidida pelo deputado João Alves e relatada pelo deputado José Luiz Maia, solicitou à AOFF o assessoramento técnico para a elaboração do parecer da comissão. Na AOFF, foi organizado grupo de assessoramento à Subcomissão de Orçamento.⁵²

As novas prerrogativas e sua operacionalização

A Constituição de 1988 altera profundamente os referenciais existentes quanto ao relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, o que se acha evidenciado pela natureza das mudanças introduzidas nos títulos relativos às prerrogativas do Poder Legislativo (arts. 48 e 49), à fiscalização financeira e orçamentária (arts. 70 a 75), ao planejamento e orçamento (arts. 165 a 169) e aos princípios gerais da atividade econômica (art. 173 e 174), dentre as quais podem ser citados como exemplos marcantes:

- a. a institucionalização do planejamento como processo no contexto da administração pública: a definição deste como dever do Estado; a instituição do plano plurianual; a atribuição de caráter normativo aos planos; a instituição dos planos parciais (planos e programas nacionais, regionais e setoriais) e das leis de diretrizes orçamentárias; e a exigência de compatibilidade e integração entre os planos, programas e orçamentos;
- b. a restauração das prerrogativas do Poder Legislativo com limitações: a sujeição das estratégias nacionais, diretrizes, prioridades, objetivos e metas da administração pública federal à deliberação do Parlamento – mediante ativa participação deste na aprovação dos pla-

⁵² O grupo de assessoramento da AOFF à Comissão de Orçamento foi composto pelos assessores Roberto de M. Guimarães Filho, José Salomão Jacobina Aires, Marcus Vinícius Borges Gomes, Jair Barbosa e Antonio Maria Mesquita. Os estudos contaram com a colaboração de outros assessores da Casa: Ogib Teixeira Filho (assessor da AOFF a posteriori) e Luiz Cláudio (da Sudene). Dentre as ideias voltadas à valorização do Legislativo, destacava a necessidade de o Congresso Nacional aprovar diretrizes prévias à elaboração do projeto de lei orçamentária, o que viria a se traduzir no embrião da lei de diretrizes orçamentárias. Destaca-se, na consolidação dos trabalhos das subcomissões, a cargo do deputado José Serra, o assessoramento de José Roberto R. Afonso e Valdemar Giomi, dentre outros.

nos, programas e orçamentos –, mas fixando limites ao seu poder de emendamento; a proibição de determinados tipos de cancelamentos para o acolhimento de emendas; a limitação de alterações na receita, restritas aos casos de erros e omissões; a prerrogativa do Executivo de enviar mensagens modificativas; e a expressa permissão à oposição de vetos parciais sobre as leis relativas a planos e orçamentos;

- c. a consolidação do princípio da unidade orçamentária: a exigência de que a lei orçamentária anual passe a abranger os orçamentos de todos os poderes, fundos, órgãos e entidades – inclusive os das entidades da administração indireta, antes regidos por orçamentos próprios – e programas de investimentos das empresas estatais; a exigência de que a proposta orçamentária seja acompanhada de informações sobre os efeitos das isenções e outros benefícios tributários sobre a receita e despesa da União; e a obrigatoriedade de que as leis de diretrizes orçamentárias fixem a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- d. a instituição de mecanismos de controle e de integração: os mecanismos destinados a fomentar a cooperação entre os poderes, tal como a lei de diretrizes orçamentárias – fazendo a ligação entre os planos de médio prazo e os orçamentos –, cujo processo exige que o Executivo e o Legislativo atinjam um nível razoável de consenso antes da formulação do orçamento; a fixação de prazos para as instituições que atuam no processo; e a exigência de autorização do Legislativo para a realização de modificações nos planos e orçamentos; e
- e. a ampliação da fiscalização sobre gastos e agentes públicos: a instituição de Comissão Mista do Congresso Nacional com competência para exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo de similar ação por comissões parlamentares da Câmara e Senado; a exigência da publicação do demonstrativo da execução orçamentária até trinta dias após o encerramento de cada bimestre; e a redefinição e ampliação das competências do Tribunal de Contas da União.

Nos dois primeiros anos de vigência da nova Constituição, o Poder Legislativo conviveu com certa perplexidade sobre como exercer as amplas prerrogativas recuperadas. Isso ocorreu por três razões básicas: falta de experiência no tratamento das matérias; inadequação das normas regimentais vigentes; e limitação de estruturas de apoio técnico e assessoramento especializado.

Constitui evidência material disso o fato de tanto a CMO quanto o processo de apreciação do PLOA e da LDO terem sido regidos, no período de 5/10/1988 a 17/5/1991, apenas por orientações precárias definidas pelo senador Nelson Carneiro (em 26/4/1989, 27/9/1989 e 12/9/1990), na condição de presidente do Congresso Nacional, tendo em vista que até aquela época o Regimento Comum não havia sido ajustado à nova Constituição.

Tais normas, comunicadas por meio de discurso em sessão conjunta, vigoraram nesse período com base na premissa de “não haver objeção do Plenário”; isto é, não foram votadas e aprovadas, mas, sim, apenas consentidas. Somente em dezembro de 1990 é que, por meio do projeto de Resolução-CN nº 8, de 1990, se estabelece uma ação concreta no sentido de alterar o Regimento Comum. Esse projeto, votado e aprovado, converteu-se na Resolução nº 1, de 1991.

De 14/9/1988 a 7/10/1991, a Comissão Mista de Orçamento operou com base nas normas de funcionamento definidas pelo deputado Cid Carvalho – que a presidiu de 1988 a 1990 –, no que não conflitassem com as orientações estabelecidas pelo presidente do Congresso Nacional. Tais normas só foram formalmente aprovadas em 29/11/1990, na 12^a Reunião Extraordinária desse órgão colegiado.

Essa lentidão no ajustamento aos imperativos das mudanças constitucionais, ao que parece, derivou do interesse de atores que até então dominavam a CMO em preservar o *status quo*. Gradualmente, aqueles que se opunham à concentração do poder decisório sobre matérias orçamentárias nas mãos de uns poucos membros da comissão passaram a pressionar, no sentido de reorientar a atuação do órgão e democratizar as decisões.

Os hiatos normativos intensificaram a necessidade de o Parlamento contar com assessoramento técnico-jurídico à altura dos desafios trazidos pelo novo ordenamento.

As dificuldades iniciais enfrentadas pelo Parlamento no cumprimento das suas atribuições ampliadas no campo orçamentário podem ser evidenciadas nos seguintes fatos:

- a. a remessa do primeiro projeto de plano plurianual à sanção sem modificações em relação à proposta de programas e prioridades do

Executivo e o limitado número de emendas apresentadas aos primeiros plano plurianuais;

- b. a necessidade de mobilização de quadros técnicos do Ministério do Planejamento e Orçamento para apoiar os trabalhos dos relatores dos primeiros orçamentos (1990, 1991 e 1992), incluindo a sistematização e integração das emendas aprovadas na lei; e
- c. a manutenção, durante os primeiros anos de vigência da Constituição, de grande parte das normas e procedimentos típicos do período anterior.

Por outro lado, a vontade de exercer suas novas prerrogativas constitucionais foi ganhando força, a cada ano, dando margem a iniciativas como:

- a. as amplas modificações propostas pelo deputado José Serra, na condição de relator da matéria, ao projeto de LDO para 1990 (o primeiro sob a nova ordem constitucional);
- b. a apresentação do projeto de lei complementar sobre matéria orçamentária, pelo deputado José Serra, em março de 1990 (PLC nº 222, de 1990, publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 9/5/1990);
- c. a pressão dos parlamentares no sentido da instituição de normas estáveis de organização e funcionamento da Comissão Mista de Orçamento, contendo critérios para as relatorias na apreciação de projetos das leis do ciclo orçamentário, de que resultou a Resolução-CN nº 1, de 1991;
- d. a substituição do deputado João Alves pelo deputado Ricardo Fiúza na função de relator-geral do PLOA para 1992, em meio a acirrado debate político; e
- e. as inovações acrescidas nas sucessivas LDOs, com vistas à melhor estruturação dos orçamentos e à melhor fundamentação das alocações, expressas pela crescente demanda por informações complementares.

Essas ações e mudanças de comportamento, ao lado de outras igualmente relevantes, já expressavam, na época, a atuação do Parlamento e suas iniciativas no sentido de participar de modo efetivo das decisões governamentais, sepultando o ciclo do comportamento meramente chancelatório.

O Congresso Nacional procurou ajustar-se de forma rápida aos novos papéis, destacando-se: a) a ampla mobilização das lideranças de

ambas as Casas do Congresso Nacional, com vistas a assegurar a observância dos princípios da proporcionalidade partidária e da representação das minorias no funcionamento da CMO; b) a criteriosa seleção dos relatores das primeiras LDOs elaboradas, fazendo com que sua escolha incidisse sobre parlamentares com marcante participação na Assembleia Constituinte⁵³; c) a edição da Resolução nº 1, de 17 de maio de 1991 (logo aperfeiçoada pela Resolução nº 1, de 1993), instituindo normas básicas de funcionamento da CMO; d) a aprovação do novo Regulamento Interno da CMO, em 7 de outubro de 1991; e e) o aprimoramento da Resolução-CN nº 1, de 1991 pela Resolução-CN nº 1, de 1993, instituindo as emendas de comissão, limitando o número das emendas individuais para cinquenta e reduzindo o número de membros da Comissão Mista.

As resoluções, aperfeiçoadas ao longo do tempo, além de dispor sobre a estrutura, composição, direção e funcionamento da CMO: a) definiram a forma de tramitação, os procedimentos e os prazos de apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária; b) interpretaram os dispositivos constitucionais que fixam limites ao poder de emenda do Congresso com relação à lei orçamentária anual e às demais matérias orçamentárias; c) disciplinaram a apresentação de emendas segundo suas diferentes espécies (texto, receita e despesa) e autorias (individual e coletiva); d) fixaram procedimentos para a escolha, alternância e funcionamento das relatorias; f) fixaram a duração dos mandatos na Comissão Mista; e) definiram outras normas regimentais básicas; e g) lançaram as bases para que as estruturas técnicas do Parlamento organizassem os processos técnicos e operacionais, o que permitiria a elaboração da peça orçamentária sem a necessidade de se recorrer ao Executivo.

Assessoramento institucional especializado em matéria orçamentária

As novas prerrogativas congressuais na matéria orçamentária levaram a Direção da Câmara dos Deputados, representada pelo Sr. Adelmar Sa-

⁵³ Destacando-se o deputado José Serra e o senador José Richa.

bino, à decisão de redimensionar⁵⁴ os quadros de seus órgãos de assessoramento e promover concurso público de âmbito nacional. O concurso visou ao provimento de cargos com profissionais qualificados para as múltiplas atividades nos campos do planejamento governamental, formulação de políticas públicas, elaboração orçamentária, acompanhamento da execução, fiscalização e controle.

Vale lembrar que os órgãos de assessoramento técnico ao orçamento, após intensa atividade na regência da Constituição de 1946, limitaram-se, sob a Constituição de 1967/1969, ao processamento manual (formulários) das subvenções sociais⁵⁵ e à elaboração de relatórios relativos às prestações de contas do presidente da República⁵⁶.

Os primeiros anos após a Constituição foram confusos do ponto de vista da logística do processamento das emendas. Não havia regras acerca de limites de emendas ou de montante por autor. Milhares de emendas, depois de apresentadas em papel, tinham de ser digitadas no âmbito do Prodasen, Secretaria Especial de Informática do Senado Federal.

O primeiro concurso público para os cargos de “Assessor de Orçamento e Fiscalização Financeira” é realizado em 1990, com posse dos aprovados em fevereiro de 1991, após o qual a AOFF passou a contar com um total de 22 assessores especializados⁵⁷. A entrada dos novos assessores

⁵⁴ O quadro da época era composto pelos seguintes servidores: doze assessores (Antonio Maria Mesquita, Ângela da Cunha Barbosa Guedes, Aristeu Antônio Elsing, Maria Iracema Sabóia, Luiz Carlos Rodrigues Teixeira, Manoel Araújo Fernandes, Gumercindo Valentin, Ogib Teixeira de Carvalho Filho, Roberto de Medeiros Guimarães Filho e João Pedro Silvério) e dez assistentes (Antônio Paulo Rodrigues, Magaly de Mello Rabelo Toledo, José Martins Ferreira, Monica Pinheiro de Queiroz Lobato Santos, Paulo Roberto dos Santos, Juracy Teixeira Emery, Rosental Antero Alves Júnior, Rita de Cássia R. Maciel, Vania Garcia Marques e Fernando Luis Brito da Silva).

⁵⁵ O montante total dessa dotação constava do orçamento, sendo que seu detalhamento constava de anexo específico elaborado pela CMO.

⁵⁶ A tarefa do apoio no exame das prestações de contas, antes de 1988, a cargo da AOFF, estava sob a coordenação dos assessores Dineu Mazzali Seixas e Jair Barbosa.

⁵⁷ Com o concurso público, a AOFF passou a contar com os seguintes assessores: Eber Zoehler Santa Helena, Eugenio Greggianin, Eurico Afonso Carneiro, Francisco de Paula Schettini, José F. Cosentino Tavares, Hélio Martins Tollini, Hamilton Nobre Rabelo, Homero de Souza Jr., Ingo Antônio Luger, Osvaldo Maldonado Sanches, Raquel Dolabella de Lima Vasconcelos e Tarcizio Martins da Silva. Em virtude do surgimento de vagas nos anos seguintes, foram chamados ainda: Sidney Aguiar Bittencourt, José Batista da Costa Filho, João Carlos Silvestre e Edson Tubaki.

praticamente coincide com o pedido de aposentadoria, em 2/2/1991, do então chefe da assessoria, Luiz Vasconcelos, titular desde 15/3/1978.

Em depoimento apresentado às consultorias da Casa em 2/10/2011, o Sr. Luiz Vasconcelos descreveu os momentos e as condições difíceis vividas pelos funcionários nas tarefas de apoio à elaboração do orçamento desde seu ingresso na Câmara dos Deputados, em 1955. Inicialmente, ainda no Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro, testemunhou as dificuldades do processamento manual de milhares de emendas, quando se colavam papéis uns aos outros. Na época, o projeto de lei era relatado com o auxílio de relatores dos anexos (parciais⁵⁸). A redução – de 30% para 20% – do aumento aos militares proposto em 1958 pelo ministro da Guerra, Gen. Henrique Teixeira Lott, ilustra o grau de poder e independência da instituição legislativa até 1964. Nos anos subsequentes, o aniquilamento das prerrogativas congressuais sob o regime militar se deu em especial após o Ato Institucional nº 5, de 1968.

Vasconcelos descreveu também o meteórico surgimento da AOFF pela Resolução nº 24, de 29/6/1979, ocorrido na sessão da Câmara dos Deputados de 29/6/1979, resultado da aprovação por unanimidade do PRC nº 37, de 1979, apresentado e aprovado na mesma data – 28/6/1979 – pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e relatado pelo deputado Wilson Braga (primeiro-secretário da Casa), resultante do amplo consenso político.

Nos anos seguintes à saída do então chefe, a assessoria viveu uma etapa relativamente tumultuada, reflexo do ambiente político e institucional em torno da matéria orçamentária no Congresso Nacional.

No período de 12/3/1991 a 11/9/1991 a AOFF foi chefiada pelo Sr. Roberval Baptista de Jesus, servidor efetivo da Casa. Uma das primeiras providências organizacionais nesse período foi a criação de grupos de trabalho com o objetivo de desenvolver estudos e metodologias de apoio às atividades legislativas na elaboração do orçamento, fiscalização e controle, acompanhamento da execução orçamentária e exame de admissibilidade. Tratou-se de um período de grande efer-

⁵⁸ O Sr. Luiz Vasconcelos apoiou as relatorias do Anexo da Saúde por vários anos, em que eram apreciadas cerca de dez mil emendas. Muitas dessas emendas eram aprovadas de forma aglutinada.

vescência de ideias, fruto de encontros semanais na sala de reuniões da AOFF, adaptada no corredor do Anexo III, antiga sede da assessoria. Tais reuniões permitiram aprofundar o debate acerca do apoio na matéria orçamentária, discutindo-se medidas de organização e motivando o grupo.

Ainda no primeiro semestre de 1991, a pedido da chefia, foi elaborada nota técnica acerca de aspectos críticos contidos no projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 1992, a qual dizia respeito ao controle de requisitos das transferências voluntárias. A nota técnica, cujo conteúdo hoje seria considerado banal, não foi bem recebida pelo deputado João Alves, relator designado para a matéria. A distribuição de nota técnica no plenário da Comissão Mista acabou levando, mais tarde, à saída do então diretor. O assessoramento técnico na elaboração do substitutivo da LDO acabou sendo prestado por técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Poder Executivo.

A entrada do novo chefe, o Sr. José Roberto Nasser Silva, no período de 14/9/1991 a 15/9/1992, resultou na limitação das reuniões do grupo, sendo que as atividades internas e a elaboração e emissão de notas técnicas passaram a ser objeto de maior controle.

No processo de institucionalização da AOFF que se seguiu, foi escolhido para chefiar a assessoria um dos integrantes de seu quadro, o Sr. Francisco Schettini, que tinha larga experiência na administração pública e havia comandado a assessoria de 16/9/1992 até 4/5/1995. A solução interna, mantida até o presente momento, de indicar servidores da própria consultoria, com requisitos profissionais, tem se revelado estabilizadora de suas atividades. A matéria foi devidamente equacionada com a edição da Resolução nº 26, de 1998 da Câmara dos Deputados, que, desde então, assegura, no art. 2º, a escolha *preferencial* para a função de diretor dentre os consultores da própria consultoria.

A estrutura operacional da AOFF foi aperfeiçoada e normatizada internamente em 1993, passando a ser constituída de Chefia, Coordenação Técnica, Núcleos Temáticos, Núcleo de Apoio e Serviço de

Administração⁵⁹. O titular da Coordenação Técnica passou a exercer também a função de chefe-adjunto, respondendo pela unidade nas ausências e impedimentos do titular.

Os núcleos temáticos, num primeiro momento, refletiram as áreas setoriais (sete subcomissões, na Resolução-CN nº 1, de 1991), quais sejam:

1. Poderes de Estado, Representação e Defesa;
2. Agricultura, Reforma Agrária, Indústria e Comércio e Turismo;
3. Infraestrutura;
4. Educação e Desporto, Cultura e Ciência e Tecnologia;
5. Saúde, Trabalho e Previdência e Assistência Social;
6. Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal; e
7. Planejamento, Urbanismo e Integração Regional.

Adicionalmente, foram criados os núcleos de Economia, Produção e Encargos da União e o de Fiscalização e Controle, com vistas a atender às atribuições de apoio nessa matéria. Com o passar dos anos, outros núcleos temáticos foram criados.

O novo quadro passou a participar da implantação e operação de metodologias e processos de suporte às crescentes atribuições do Parlamento na matéria orçamentária e financeira, além de apoiá-las e viabilizá-las.

Os procedimentos técnicos de processamento de emendas passaram a contar com um sistema de senhas específicas⁶⁰, cuja responsabilidade era do assessor designado, o que aumentou a segurança na implantação das decisões dos relatores. O processamento técnico das alterações dos projetos de leis do ciclo orçamentário pelas assessorias, em articulação com a Secretaria da CMO, teve e tem o importante papel de prover au-

⁵⁹ O Serviço de Administração da consultoria é responsável por todo apoio e controle administrativo do órgão e do Gabinete do Diretor, incluindo o controle das solicitações e entrega dos trabalhos. Fazem parte dessa equipe, atualmente, Antônio Tadeu Menezes, Walbinson Tavares de Araújo, Jóia Marta Alves da Silva, Maria de Fátima Oliveira, Terezinha de Jesus e Berto da Silva Oliveira.

⁶⁰ O sistema de elaboração orçamentária passou a registrar automaticamente todas as alterações do projeto de lei orçamentária, identificando o momento e o nome do técnico responsável pela operação.

tenticidade, segurança e eficácia acerca do conteúdo das decisões dos relatores, dessa comissão e do Congresso.

A criação e consolidação de uma estrutura organizada e estável de assessoria fizeram com que os relatores setoriais e geral pudessem contar com apoio permanente na elaboração das leis do ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA e seus créditos adicionais). Constituem exemplos ilustrativos do trabalho de suporte às atividades parlamentares:

- a. o desenvolvimento de instruções e formulários estruturados para a apresentação de emendas aos orçamentos, com campos referenciados a estruturas de classificação de fácil compreensão e uso pelos gabinetes parlamentares e secretarias das comissões (denominados “tipos de realização” e “modalidades de aplicação”); com o tempo, as consultorias passaram a oferecer treinamento para a elaboração de emendas e cursos voltados à divulgação do conhecimento técnico-orçamentário;
- b. o suporte ao desenvolvimento e implantação de sistema de apoio ao processamento de emendas às leis orçamentárias anuais e sua sistematização no âmbito do próprio Poder Legislativo, rompendo com a dependência das estruturas técnicas do Poder Executivo;
- c. o desenvolvimento e implantação das bases técnicas para a informatização dos processos de elaboração e formalização de emendas aos projetos de lei relativos a matérias de natureza orçamentária; e
- d. a estruturação de referencial técnico para o cumprimento das normas regimentais relativas à análise de adequação orçamentária e financeira das proposições sob a apreciação da Comissão de Finanças e Tributação.

Enquanto os assessores dos núcleos temáticos prestavam apoio aos relatores parciais ou setoriais⁶¹, cabia ao chefe da assessoria⁶² e ao coordenador técnico designado apoiar os trabalhos da relatoria-geral e viabilizar a apresentação do relatório final e montagem do autógrafo da lei orçamentária, com todas as alterações. Os chefes ou diretores

⁶¹ Antes da criação das relatorias setoriais, a apreciação do orçamento era iniciada por um número elevado de relatorias parciais.

⁶² Vale ressaltar que os chefes, desde 1993, não possuem senha de acesso ao sistema de processamento de alterações do projeto de lei orçamentária (Selor/Prodasen), sendo essas confiadas diretamente aos respectivos assessores designados.

da consultoria, para além de seu papel administrativo, acabam tendo profundo envolvimento na coordenação do conjunto das atividades de assessoramento do órgão, especialmente ao relator-geral e ao presidente da CMO.

A presidência e a relatoria-geral da proposta orçamentária se constituem nos dois cargos mais relevantes da CMO. As funções são exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, de acordo com a proporcionalidade partidária⁶³.

Os trabalhos da assessoria concentravam-se na superação de enormes dificuldades operacionais existentes na implantação e processamento das emendas e na emissão de relatórios consolidados. Exigia-se da equipe grande esforço e desprendimento pessoal, com destaque para os coordenadores técnicos, responsáveis pelo fechamento do orçamento. Os equipamentos de informática e os softwares utilizados pelo Prodasen ainda eram limitados. Não existiam as atuais ferramentas de tecnologia de informação hábeis à geração de relatórios gerenciais. As limitações, entretanto, foram compensadas pela grande dedicação e entusiasmo dos assessores e analistas de processamento de dados.

Aliavam-se às situações de cansaço e exaustão os recorrentes conflitos políticos. Os frequentes atrasos no cronograma de apreciação levavam ao prolongamento da jornada de trabalho, incluindo o período noturno, fins de semana e até as festas natalinas e de ano-novo.

⁶³ Desde 1989 até o momento, a presidência da CMO e a relatoria-geral do projeto de lei orçamentária foram ocupadas, respectivamente, pelos seguintes congressistas: 1989 (PLOA 1990) – deputado Cid Carvalho e deputado Eraldo Tinoco; 1990 (PLOA 1991) – senador Cid Carvalho e deputado João Alves; 1991 (PLOA 1992) – senador Ronaldo Aragão e deputado Ricardo Fiúza; 1992 (PLOA 1993) – deputado Messias Goes e senador Mansueto de Lavor; 1993 (PLOA 1994) – senador Raimundo Lira e deputado Marcelo Barbieri; 1994 (PLOA 1995) – deputado Humberto Souto e senador Gilberto Miranda; 1995 (PLOA 1996) – senador Renan Calheiros e deputado Iberê Ferreira; 1996 (PLOA 1997) – deputado Sarney Filho e senador Carlos Bezerra; 1997 (PLOA 1998) – senador Ney Suassuna e deputado Aracelly de Paula; 1998 (PLOA 1999) – deputado Lael Varella e senador Ramon Tebet; 1999 (PLOA 2000) – senador Gilberto Mestrinho e deputado Carlos Melles; 2000 (PLOA 2001) – deputado Alberto Goldman e senador Almir Lando; 2001 (PLOA 2002) – senador Carlos Bezerra e deputado Sampaio Dória; 2002 (PLOA 2003) – deputado José Carlos Aleluia e senador Sérgio Machado; 2003 (PLOA 2004) – senador Gilberto Mestrinho e deputado Jorge Bittar; 2004 (PLOA 2005) – deputado Paulo Bernardo e senador Romero Jucá; 2005 (PLOA 2006) – senador Gilberto Mestrinho e deputado Carlito Merss; 2006 (PLOA 2007) – deputado Gilmar Machado e senador Valdir Raupp; 2007 (PLOA 2008) – senador José Maranhão e deputado José Pimentel; 2008 (PLOA 2009) – deputado Mendes Ribeiro e senador Delcídio Amaral; 2009 (PLOA 2010) – senador Almeida Lima e deputado Magela; 2010 (PLOA 2011) – deputado Waldemir Moka e senadora Serys Ikhessarenko; e 2011 (PLOA 2012) – senador Vital do Rego e deputado Arlindo Chinaglia.

A sistematização das emendas aprovadas e o fechamento do autógrafo da lei orçamentária no âmbito do Congresso Nacional, a partir de 1993, representaram um passo fundamental no sentido da superação da dependência técnica do Congresso na elaboração da lei orçamentária. Até então, a implantação das emendas aprovadas tinha de ser feita pela SOF, do Ministério do Planejamento⁶⁴.

Vale ressaltar, enfim, que os altos índices de inflação exigiam ajustes permanentes e generalizados da lei orçamentária, sendo comum o envio ao Congresso Nacional de créditos adicionais de abrangentes e elevados montantes (chamados de “jumbão”), relatados e sujeitos a emendas. As receitas e despesas eram previstas sem qualquer segurança, sendo que a elaboração e a execução dos orçamentos exigiam constantes retificações.

EM BUSCA DO ORÇAMENTO REALISTA: O FIM DA HIPERINFLAÇÃO E OS NOVOS APERFEIÇOAMENTOS NO PROCESSO (1995)

Para efeito desse trabalho, o ano de 1995 pode ser visto como um marco divisório na atuação dos órgãos de apoio técnico-orçamentário, na medida em que, entre outros eventos, o fim do período de hiperinflação no Brasil cria condições para o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e orçamento, aumentando responsabilidades técnicas nas estimativas de receitas e despesas.

A elaboração de orçamentos realistas passa a ser um propósito comum do Executivo e do Legislativo. O longo período inflacionário e as frustrações com a volatilidade das projeções reforçam o sentimento de que as estimativas podem e devem utilizar metodologias que tragam maior confiabilidade, valorizando o processo decisório orçamentário. A devolução pela CMO, em 1998, do PLOA de 1999, para que o Poder Executivo pudesse atualizar os parâmetros e as projeções recentes

⁶⁴ O desenvolvimento de metodologias para o integral fechamento do orçamento no âmbito do Congresso Nacional, sem o apoio de unidades técnicas do Poder Executivo, foi realizado, com relação à despesa e à receita, pelos consultores Osvaldo M. Sanches e João Carlos Silvestre, respectivamente, com o competente apoio dos analistas Arlindo Porto, Fernando Alves, Paulo Fernandes e Paulo Humberto X. Canale, do Prodasen, para a adequação dos sistemas de processamento de dados e o integral suporte da então diretora do Centro, Regina Celia P. Borges.

advindas do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF)⁶⁵, é reveladora da busca de números confiáveis e do amadurecimento político em torno da importância do orçamento como instrumento de política fiscal.

As condições políticas a partir de 1995, com o novo governo, favoreceram aperfeiçoamentos voltados à disciplina e à redução de tensões e conflitos entre os atores do processo orçamentário, mediante exigências de maior transparência, definição de critérios e participação nas decisões. A pouca transparência nos procedimentos relativos à tramitação do orçamento, especialmente nos primeiros anos da Constituição de 1988, mantinha ainda, no Congresso Nacional, um clima de desconfiança e conflito.

Dentre os problemas que perduravam, destacam-se a falta de isonomia na distribuição de recursos entre as emendas individuais⁶⁶ e a demanda reprimida dos estados (governadores) pela maior participação no orçamento da União⁶⁷.

As situações de impasse provocavam grandes atrasos na apreciação do projeto de lei orçamentária⁶⁸. Além disso, outras falhas, identificadas desde a CPI do Orçamento⁶⁹, continuavam exigindo resposta no processo de apreciação.

⁶⁵ O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) decorreu de acordo com o FMI. No plano fiscal, tinha como objetivo conter o endividamento público mediante a fixação de metas do superávit das contas públicas.

⁶⁶ Desde anos anteriores, crescia a pressão, no Congresso Nacional, de que todos os parlamentares deveriam ter direito ao mesmo número e mesmo montante de emendas individuais.

⁶⁷ Posteriormente, com a Resolução-CN nº 2, de 1995, foram admitidas dez emendas de bancada estadual para cada estado ou Distrito Federal, com a necessidade de sua aprovação por 3/4 dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da federação, o que aumentou o poder de influência dos governadores no orçamento da União.

⁶⁸ A título de exemplo, o PLOA para 1994 somente foi aprovado em outubro daquele ano, quando cerca de 2/3 das dotações já haviam sido executadas pela regra de 1/12. Em 1995, o Congresso Nacional, temendo novos atrasos, votou a Resolução nº 2, de 1994, que regulou, a título excepcional, o processo orçamentário para 1995, permitindo a votação tempestiva do orçamento, sob rito sumário, com um teto de R\$ 2 milhões para cada autor e audiências públicas com os governadores e bancadas estaduais.

⁶⁹ A CPI do Orçamento recomendou o fim das subvenções sociais e das emendas individuais, a limitação do poder dos relatores e a adoção de uma série de mecanismos de transparência na elaboração e execução do orçamento.

Nesse ambiente de mudanças, as consultorias tiveram espaço para formular e sugerir processos regimentais com potencial de superar essas deficiências. A edição, naquele exercício, da Resolução-CN nº 2, de 1995, além de equacionar as questões de então, veio a representar a consolidação do esforço, iniciado após a Constituição de 1988, de edição de normas ordenadoras indispensáveis ao desenvolvimento adequado do processo decisório.

O clima de mudanças também favoreceu as discussões sobre o novo modelo de gestão fiscal, que tinha como objetivo alterar a Lei nº 4.320, de 1964, em face do art. 165, § 8º, da Constituição, que assim o exigia. O projeto foi aprovado na CFT e somente não teve sua continuidade na CCJC-CD em virtude da falta de acordo quanto à natureza autorizativa do orçamento.

No âmbito da fiscalização e controle, destacam-se os aperfeiçoamentos, especialmente a partir de 1995, na articulação da consultoria com a equipe de auditores do Tribunal de Contas da União voltados à definição de procedimentos de fiscalização e controle das obras e serviços com indícios de irregularidades graves incluídos no orçamento.

Em razão das novas demandas, em 1998 é realizado novo concurso público, com ampliação do número de consultores da assessoria⁷⁰, ocasião em que passou a denominar-se Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (art. 15 da Resolução nº 28, de 1998), totalizando 32 consultores e 10 assistentes. Nessa época, a Conof-CD já se encontrava com suas novas instalações⁷¹, no Anexo II (sala 116B) da Câmara dos Deputados. A localização da consultoria, próxima à sala de reuniões da CMO, permitiu maior agilidade aos trabalhos de apoio, especialmente nos momentos de discussão e votação das proposições no plenário da CMO.

⁷⁰ Ingressaram a partir do concurso realizado em 1998: Carlos A. M. Ribeiro Lessa, Edson Martins de Moraes, Fidelis Fantin Jr., Marcelo de Rezende Macedo, Mario Luís Gurgel, Vander Gontijo, Wellington Pinheiro de Araújo, Elisangela M. da Silva Batista, Felix Maurício Flor, Fernando Correia Dias, Marcio Silva Fernandes, Sérgio Ricardo Watanabe, Weder de Oliveira, Edilberto Carlos Pontes Lima, Fábio Chaves Holanda, Gardel Rodrigues do Amaral, Salvador Roque B. Júnior e Fábio Rodrigues Pereira.

⁷¹ A falta de espaço e de sala de reuniões era um problema antigo da assessoria, o que, inclusive, prejudicava o adequado atendimento aos relatores. Lembra-se, especialmente antes de 1994, que os assessores, frequentemente, tinham de se deslocar para os gabinetes dos relatores ou até para fora das dependências do Congresso Nacional.

A valorização do orçamento como instrumento de planejamento e política fiscal

A participação do Congresso Nacional vai além do simples emendamento da proposta e provimento da autorização legislativa para a implementação de uma determinada programação anual de despesas, devendo também valorizar o planejamento e imprimir uma direção à política fiscal do governo, além de garantir que contará com os meios para seu acompanhamento.

A Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados teve a missão de dar ao Legislativo o apoio técnico necessário para que este poder pudesse desempenhar um papel coerente, legítimo e em pé de igualdade com o Executivo na elaboração da lei de meios e dos demais diplomas que integram o ciclo orçamentário. Sua função é a de simplificar e democratizar o conhecimento das técnicas orçamentárias e, em particular, dos dados e das previsões de cunho econômico-fiscal que embasam as estimativas de receitas e de despesas federais.

O tema das finanças públicas, no Brasil, exceto em raros ambientes de trabalho, tinha um excessivo viés de debate jurídico, em grande parte porque a abordagem econômica esbarrava no persistente fenômeno da inflação e na relativa ausência de informações quantitativas confiáveis e atualizadas. Daí a importância do conjunto de habilidades requeridas no primeiro concurso público da Assessoria, quando ingressaram no quadro efetivo economistas familiarizados com as questões fiscais do setor público.

A inflação, invariavelmente subestimada pelo Poder Executivo no projeto de lei orçamentária, impediu, durante muito tempo, que a lei orçamentária viesse a se constituir em um produto realista⁷².

Com os preços fora do controle, havia um acordo entre o Executivo e o Legislativo de que as hipóteses de inflação trazidas na proposta orçamentária teriam de ser mantidas no parecer final do projeto de lei, por-

⁷² Em 1989, ano seguinte ao da promulgação da Constituição, os preços ao consumidor subiram mais de 1.700%. A despeito de diversos planos econômicos, a inflação em 1993 chegou a quase 2.500%.

que qualquer mudança, de um lado, realimentaria expectativas contrárias à política monetária do governo e, de outro, abriria uma margem fiscal inexistente para o Congresso preencher com suas emendas.

A regra, estabelecida nas LDOs da época, era orçar a preços de abril ou maio do ano anterior ao exercício a que se referia o orçamento. Os recursos para o atendimento de emendas parlamentares ou eram identificados pelo Executivo, ou supridos pela Assessoria mediante a reestimativa de um ou de poucos itens da receita, atribuída a reestimativa a erro ou a alteração da legislação tributária ocorrida depois que o projeto de lei havia sido encaminhado ao Congresso.

Essa regra exacerbava as distorções que ocorreriam durante a execução. As dotações desmanchavam-se com o passar do tempo e valiam tanto mais quanto mais cedo fossem executadas. Os restos a pagar eram praticamente anulados ao final de cada exercício. O descompasso inflacionário acabava por subverter todo o esforço de planejamento, reordenando as prioridades decididas no Congresso. Ao mesmo tempo, as receitas federais, fortemente indexadas, acompanhavam os preços e o ritmo da atividade econômica, mesmo que com alguma defasagem. Invariavelmente, ocorriam excessos de arrecadação, criando-se fontes para abertura de créditos adicionais. O embate entre os diversos grupos de interesse pela distribuição dos recursos públicos transferiu-se para a fase da execução do orçamento.

Um dos problemas alimentados pela inflação era a impossibilidade de tornar o orçamento uma peça que retratasse a política fiscal do governo e permitisse seu acompanhamento pelo Congresso. Todas as tentativas e formas de indexação do orçamento não prosperaram, tantas eram as dificuldades de colocá-las em prática, com exceção da regra a esse respeito que constou da LDO de 1995, para o primeiro orçamento da era do real. Vale salientar, no entanto, que as sucessivas LDOs anteriores já previam a atualização monetária para o caso da execução antecipada do orçamento e para a compatibilização de valores do PPA com os orçamentos anuais.

O fim da inflação possibilitou resgatar o orçamento como instrumento de estabilização e devolver aos créditos orçamentários o caráter de limite

de despesas. Revelou-se, com atraso de um ano, uma excelente oportunidade para que os parlamentares especializados em orçamento, com o apoio dos órgãos de consultoria, promovessem a modernização e a profunda reformulação do funcionamento da Comissão Mista de Orçamento, em diversas frentes. A iniciativa resultou na Resolução-CN nº 2, de 1995, que incorporou as experiências exitosas pontuais feitas desde 1991.

Como mencionado anteriormente, a intenção de abordar de forma global o orçamento e o cenário econômico-fiscal em que a proposta se encaixava veio sendo colocada em prática desde antes da Resolução-CN nº 2, de 1995. Os pareceres finais da comissão já traziam a avaliação desses aspectos, na medida da disponibilidade das informações constantes da proposta encaminhada pelo Executivo. Essa experiência, em época de relativa turbulência da economia, deu maior qualidade aos trabalhos da comissão, e o trabalho desenvolvido pelo núcleo especializado da Consultoria foi ao encontro do interesse dos parlamentares, integrantes ou não da comissão, que revelavam aptidão para o acompanhamento das finanças públicas⁷³.

A partir do orçamento de 1994, o parecer preliminar passou a conter destacadamente uma parte geral, que tratava dos principais agregados do projeto de lei orçamentária, das receitas e das despesas, do resultado fiscal implícito na proposta e do cenário macroeconômico prospectivo. Isso se dava ao abrigo do regulamento interno da comissão em vigor, determinando que o citado parecer conteria “um exame crítico do processo orçamentário, uma comparação entre a lei orçamentária em vigor e o projeto, um quadro demonstrativo dos cancelamentos e adições de valores efetuados e a referência a temas que merecerão análise pormenorizada no relatório final”. O exame crítico do processo e esses temas, em aberto, eram um convite ao aprimoramento do exame da proposta orçamentária sob os aspectos econômico-fiscais.

A primeira nota técnica comentando o processo orçamentário e empreendendo a análise global da proposta e suas implicações econômicas

⁷³ A coordenação do assessoramento dos temas relativos aos aspectos econômicos e fiscais, desde 1991, encontra-se a cargo do consultor José Fernando Cosentino Tavares.

e financeiras, para subsídio à apreciação do projeto e à elaboração do parecer preliminar, foi a de número 7, de 1994⁷⁴.

Vinha se buscando, com sucessivas iniciativas e com o acúmulo de conhecimento específico pela Assessoria, ampliar o debate parlamentar sobre o estado das finanças públicas, a evolução dos grandes grupos de despesas obrigatórias e os indicadores fiscais e valorizar o exame global do orçamento, de forma a identificar tendências e mudanças na composição das despesas federais.

A avaliação promovida com o apoio da Consultoria passou a incluir as hipóteses de comportamento das variáveis macroeconômicas em que se baseou o projeto de lei do Executivo, uma vez estabilizada a economia.

O debate do orçamento não pode ser feito sem a análise da receita, e o Congresso não pode ficar afastado dessa discussão. Nesse sentido, a Resolução-CN nº 2, de 1995⁷⁵ consagrou a noção, a teor do art. 166, § 3º, III, a, da Carta Maior, de que ao Legislativo fora dada a prerrogativa de reavaliar as estimativas das receitas constantes da proposta orçamentária do Poder Executivo, a título de correção de erro ou omissão. Esse entendimento foi reforçado, mais tarde, na aprovação da LRF, que preconiza, no § 1º do art. 12, a faculdade do Legislativo de promover reestimativas, desde que fundamentadas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal.

A avaliação da estimativa da receita orçamentária pelo Congresso Nacional tornou-se aspecto de relevante interesse e debate na tramitação da proposta. A complexidade da matéria, em razão do efeito das múltiplas variáveis econômicas e da extensa normatização das receitas públicas, representou um grande desafio nos trabalhos de apoio técnico das

⁷⁴ A nota também abordou os vetos opostos à LDO de 1995; a insuficiência dos elementos informados pelo Executivo sobre a proposta daquele exercício; a crítica às estimativas de receitas constantes da proposta dos orçamentos fiscal e da seguridade social, à luz da arrecadação mais recente; possíveis subestimativas de despesas obrigatórias; o pequeno volume do investimento programado; o déficit operacional previsto; o Fundo Social de Emergência; e o orçamento de investimento.

⁷⁵ Art. 15, § 4º: O parecer preliminar, com base no inciso IV do parágrafo anterior e no art. 17 dessa resolução, incorporará as eventuais reestimativas de receita e indicará, ao nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.

consultorias de Orçamento. As análises e projeções dependem do envio de uma série de informações complementares pelo Executivo, apresentação tornada obrigatória, ao longo dos anos, por meio das LDOs.

Verifica-se, desde há muitos anos, que a arrecadação efetiva (realizada) supera, em geral, as estimativas do Poder Executivo constantes do projeto de lei orçamentária e, frequentemente, a própria reestimativa do Congresso incluída no orçamento, como mostra a tabela seguinte para os últimos dez anos.

TABELA 1 – RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA 2002-2011

Orçamento fiscal e da seguridade social

em R\$ mil

Exercício	Projeto	Lei	Realizado	Excesso ou frustração
2002	255.809,0	264.643,8	269.500,5	4.856,7
2003	276.868,8	297.222,5	301.220,2	3.997,7
2004	338.371,1	346.861,8	356.510,2	9.648,4
2005	387.462,3	404.112,2	410.422,7	6.310,5
2006	440.050,9	455.774,2	455.121,8	(652,4)
2007	501.575,5	514.329,9	518.495,4	4.165,5
2008	565.588,1	563.600,5	590.057,1	26.456,6
2009	662.347,7	662.101,6	620.727,8	(41.373,8)
2010 (*)	709.693,1	729.981,9	713.070,5	(16.911,4)
2011 (**)	802.752,5	825.143,0	831.693,0	6.550,0

Fonte: SOF, do Ministério do Planejamento.

(*) Não inclui receita atípica volumosa da venda de barris de petróleo à Petrobras.

(**) Estimativa do realizado em 2011, referente à 4ª Avaliação bimestral.

A tabela revela que a reavaliação da receita orçamentária se mostra efetiva, tenha sido na vigência de resoluções passadas, em que a competência para proceder a reestimativas cabia ao relator-geral do projeto ou a um comitê coordenado por ele, ou sob a égide das mais recentes, com uma relatoria específica.

Caso extremo, devido a mudanças absolutamente imprevisíveis na conjuntura econômica e no ritmo de atividade, ocorreu em 2008, quando o relator da receita foi aconselhado a reduzir a projeção da arrecadação, por força da não prorrogação da CPMF e das expectativas de menor crescimento. Mesmo assim, verificou-se um excesso em relação à previsão de R\$ 26,5 bilhões.

No sentido oposto, houve exceções à regra nos orçamentos de 2009 e 2010. No primeiro desses dois exercícios, a crise financeira global revelou-se em toda a sua gravidade apenas no fim de 2008, quando a apreciação da proposta orçamentária já tinha avançado bastante no Congresso. Não apenas os parlamentares da CMO e os técnicos das consultorias, mas também as autoridades brasileiras da área econômica foram igualmente incapazes de prever os estragos da recessão. Naquele ano, vale salientar, não houve qualquer acréscimo de receita à proposta por parte do Congresso.

Em 2010, a arrecadação excedeu em quase R\$ 58 bilhões os valores da lei orçamentária, se considerado o ingresso extraordinário de R\$ 75 bilhões derivado da venda de cinco bilhões de barris de petróleo pela União à Petrobras. Expurgada essa operação, a frustração na receita teria sido de R\$ 16,9 bilhões⁷⁶.

Para 2011, outra vez a previsão de receitas elaborada pelo Congresso, mesmo depois de acréscimo líquido da ordem de R\$ 22,4 bilhões em relação à proposta orçamentária, deverá ser superada, conforme aponta a última avaliação oficial disponível⁷⁷, baseada em dados observados até o mês de agosto.

Conclui-se, portanto, que são infundadas as críticas, ocasionalmente veiculadas nos meios de comunicação ou em textos pretensamente especializados, de que o Congresso é o responsável por tornar o orçamento uma peça de ficção, ao superestimar repetidamente a receita.

⁷⁶ É consensual entre os analistas das finanças públicas brasileiras que a arrecadação federal demorou excessivamente para se recuperar da queda sofrida no ano anterior, apesar do crescimento recorde do PIB em 2010, de 7,5%, de acordo com o cálculo mais atualizado do IBGE.

⁷⁷ Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas.

A participação das consultorias na organização e desenvolvimento dos trabalhos de apreciação da proposta orçamentária permitiu que fosse dada maior transparência às decisões das relatorias-gerais e maior credibilidade às estimativas de receitas e de despesas.

Sobre os meios e as técnicas que permitem à Consultoria desenvolver seus trabalhos e acumular conhecimentos específicos, falou-se anteriormente, de passagem, a respeito da disponibilidade de informações pertinentes. A Consultoria dedicou-se durante longo período a identificar um conjunto de dados que, na LDO, constituem o Anexo das Informações Complementares, cuja divulgação é necessária para dar transparência à proposta orçamentária, demonstrar o atendimento a preceitos da LDO e instruir parlamentares e consultores sobre as premissas, bases e fórmulas de cálculo de valores de receitas e despesas adotados na sua elaboração.

O Executivo mostrou-se, em geral, disposto a colaborar com o avanço técnico a que se propunha o Congresso. Os escalões de governo com que a Comissão Mista lidava favoreciam o aprimoramento dos trabalhos da Consultoria, mediante a troca de informações sobre os pressupostos macroeconômicos dos projetos de lei orçamentária anual e metodologias adotadas. Essa postura já tinha sido adotada antes da crise do real de 1999 e da voga da transparência subsequente.

A Resolução-CN nº 2, de 1995 e suas inovações

O desejo de mudanças no novo governo, a partir do primeiro período do governo FHC, cria condições para a aprovação da Resolução-CN nº 2, de 1995, que, além de sistematizar as iniciativas anteriores (com destaque para as resoluções nº 1, de 1991 e de 1993), introduziu importantes aperfeiçoamentos no conjunto de normas destinadas a reger o processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional.

Lembramos que, do ponto de vista histórico, o grande desafio da participação do Legislativo no orçamento foi justamente a definição de uma disciplina interna capaz de conciliar o universo de demandas e interesses com os limites financeiros de cada exercício fiscal.

A Resolução-CN nº 2, de 1995, além de consolidar os avanços anteriores, destacou-se também por importantes inovações, reflexo das preocupações em relação a questões que ainda estavam em aberto⁷⁸.

Em primeiro lugar, do ponto de vista da composição e dos cargos da Comissão Mista, a resolução aperfeiçoa a aplicação do princípio da alternância entre as Casas e grandes partidos na escolha da presidência da CMO e das principais relatorias.

Foi suprimida a regra (que vigorou por vários anos) que proibia os parlamentares de permanecerem como integrantes da CMO por mais de um ano. Tal regra – fundada no argumento de democratizar oportunidades – impedia, na verdade, que o Poder Legislativo desenvolvesse maior competência em orçamento, ao inviabilizar que parlamentares com vocação para a matéria se especializassem e acumulassem a memória dos fatos⁷⁹.

O parecer preliminar se consolidou como peça fundamental na apreciação e organização da votação do orçamento, cujos méritos são orientar no sentido do estrito cumprimento das normas constitucionais, legais e regimentais, definir regras claras para a organização dos trabalhos de apreciação do projeto e limitar prerrogativas dos relatores. Para além da divisão de áreas das relatorias, os documentos passaram a disciplinar e quantificar as dotações da proposta que poderiam ser canceladas para formação do banco de fontes⁸⁰ dos relatores. Consolidou-se a ideia de limitar a ação dos relatores setoriais ao cancelamento dos investimentos (GND 4) da proposta, ficando o relator-geral encarregado dos cancelamentos do custeio (GND 3).

⁷⁸ As assessorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal preparam, a pedido do relator designado para a matéria, deputado Sérgio Guerra, estudos técnicos relativos às mudanças no processo orçamentário. Participaram do grupo, pela Conof-CD, Antônio Maria Mesquita, Eugênio Greggianin e Hélio Martins Tollini; e, pelo Senado Federal, Jefferson Vaz Morgardo e Ilvo Debus.

⁷⁹ Veremos que, em 2006, na Resolução-CN nº 1, de 2006, voltou a vigorar a norma que impede a permanência de membros na CMO por mais de um ano consecutivo.

⁸⁰ As dotações canceladas compõem um banco de fontes de recursos. Uma vez definida a disponibilidade total, os relatores atendem às emendas. Não existe, no sistema de apreciação, uma vinculação direta entre o acréscimo e o cancelamento proposto pelas emendas. Exceto, a partir da Resolução-CN nº 1, de 2006, quanto às emendas de remanejamento.

Ao prever a apreciação na CMO dos parâmetros e principais variáveis fiscais que definem a estrutura do orçamento, inclusive a receita, alterase de modo fundamental a perspectiva da ação legislativa. Enquanto as emendas representam um instrumento de alteração da peça orçamentária ao nível específico de subtítulo (menor categoria de programação), o parecer preliminar colocava à disposição da CMO uma ferramenta muito mais abrangente e poderosa. Assim, por exemplo, tornou-se possível efetuar, no parecer preliminar, além de mudanças na receita, remanejamentos e acertos entre os grandes agregados da despesa.

O parecer preliminar veio a se tornar tão relevante no âmbito do processo decisório orçamentário que já se defendeu sua aprovação, por meio de uma resolução específica anual, no Plenário do Congresso Nacional.

Do ponto de vista da transparência dos procedimentos, a Resolução-CN nº 2, de 1995 prevê a obrigatoriedade de os relatórios conterem demonstrativos completos das alterações promovidas, mostrando, para cada programação de trabalho e dotação orçamentária, o valor inicial contido na proposta, os acréscimos e cancelamentos aprovados e o valor final.

As emendas à despesa passaram a ser apresentadas em meio magnético, com autenticação eletrônica, de forma a dar maior celeridade e segurança ao sistema.

As audiências públicas – nestas incluídas as reuniões regionais –, em fase anterior à apreciação dos projetos de lei relativos ao PPA, LDO e LOA, visaram possibilitar a discussão e o aprofundamento das questões mais relevantes suscitadas pelo exame dos projetos de lei com ministros, governadores e outras personalidades do setor público e privado.

Foram definidos os tipos básicos de emendas, individuais e coletivas – essas últimas divididas em emendas de comissão e de bancada estadual, conferindo-se prioridade e maior relevância a tais proposições.

As emendas de relator, antes utilizadas para descharacterizar a autoria de determinadas proposições, foram limitadas às situações de comprovado erro ou omissão de ordem técnica e legal.

Uma medida importante e bem-sucedida no que tange à divisão de responsabilidades e atribuições dos órgãos de consultoria e assessoramento da Câmara e do Senado na matéria orçamentária foi a fixação da regra, na regulamentação da Resolução nº 2 de 1995-CN, segundo qual a coordenação dos trabalhos cabe à consultoria da Casa a que pertencer o relator, com a constituição de equipes mistas quando se fizer necessário⁸¹. A elaboração de notas técnicas, como subsídio à análise das proposições relativas os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, passou a se constituir em um poder-dever das consultorias.

Instrumento de fiscalização e controle pelo Legislativo

É antiga a preocupação da Câmara dos Deputados em oferecer às comissões técnicas e aos parlamentares assessoramento institucional capaz de contribuir de maneira efetiva para o desempenho de sua dupla missão de legislar e fiscalizar.

Desde a Resolução da Câmara dos Deputados nº 67, de 1962, que reestruturou seus serviços, incumbia-se a Diretoria de Orçamento, órgão vinculado diretamente à Diretoria-Geral da Casa, das atividades de assessoramento da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. Dentre as atividades, destacava-se o auxílio na apreciação da prestação de contas e atos do Tribunal de Contas da União.

A relevância do órgão de apoio à fiscalização é evidenciada no art. 27 da Resolução da Câmara dos Deputados nº 23, de 1963, que previa o assessoramento a parlamentares da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira “com o objetivo de examinar ou estudar a aplicação de dotações concedidas em exercícios anteriores, a fim de esclarecer dotações constantes do projeto ou de emendas apresentadas no Plenário, bem

⁸¹ Não havia, até então, a definição clara das responsabilidades e da divisão de trabalho na atuação conjunta dos órgãos de assessoramento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O apoio técnico e operacional à elaboração dos orçamentos, imediatamente após a Constituição de 1988, foi praticamente centralizado na Subsecretaria de Orçamento do Senado. A partir de 1993, o fortalecimento técnico e quantitativo da Assessoria da Câmara faz com que ela fosse mais demandada. O aumento dos quadros dos consultores no âmbito do Senado, nos anos seguintes, levou à necessidade de criar regras de colaboração e união de esforços.

como ouvir sugestões ou esclarecimentos dos representantes do poder público e associações de classe”.

Depois do afastamento do Congresso Nacional das atividades de fiscalização orçamentária e financeira na vigência da Constituição de 1967/1969, a Casa deu um passo importante ao decidir, em 1979, que além da Assessoria Legislativa, prevista pela Resolução nº 30, de 1972, também seria criado um órgão especializado na matéria orçamentária e de fiscalização, a Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Atualmente, na Conof-CD, a coordenação das atividades de consultoria e assessoramento aos temas ligados à fiscalização e controle é atribuída ao núcleo temático específico, sem prejuízo da colaboração dos demais⁸².

Conforme José Afonso da Silva (2009), o princípio que subordina a administração à lei – princípio da legalidade – revela-se como uma das conquistas mais importantes da evolução estatal. Tal princípio, contudo, seria ineficaz se não se previssem meios de fazê-lo valer na prática. Os meios a que se refere o autor são exatamente aqueles recursos – organizacionais, materiais, financeiros, humanos, tecnológicos, legais etc. – necessários ao Parlamento para levar a cabo sua missão de controle e fiscalização.

Isso porque, no sistema de separação de poderes, reservou-se ao Legislativo o poder para exercer o controle externo (CF, de 1988, art. 70). O exercício do controle externo envolve funções de vigilância, acompanhamento, exame, análises e avaliações dos atos, com a finalidade de verificar a ocorrência de ilegalidade, ilegitimidade, ineficiência, desvios ou falta de economicidade, para, se for o caso, suspender-se a execução ou desfazerem-se aqueles atos considerados viciados.

Dada a extensão, complexidade e repercussão social, econômica e política dessa atividade, o Parlamento, para poder decidir de forma adequada em cada caso concreto, precisa contar com dois elementos essenciais: a) instrumentos legislativos adequados para viabilizar a iniciativa

⁸² A tarefa de coordenação das atividades de assessoramento na área de fiscalização e controle coube, no passado, ao consultor Homero de Souza Jr. Atualmente encontra-se a cargo do consultor Romiro Ribeiro.

e a ação fiscalizatória por parte dos parlamentares ou das comissões técnicas; e, b) assessoramento profissional, apartidário e qualificado;

No âmbito dos instrumentos legislativos colocados à disposição dos parlamentares e das comissões técnicas, podemos citar seis mecanismos largamente utilizados, a saber:

- a. Requerimento de informações;
- b. Representações;
- c. Proposta de Fiscalização e Controle (PFC);
- d. Comissão parlamentar de inquérito (CPI);
- e. Paralisação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves; e
- f. Prestação de contas apresentada pelo presidente da República.

O Quadro 1, a seguir, mostra a intensidade de utilização, pelas comissões técnicas da Câmara dos Deputados, dos requerimentos de informações, das representações e das propostas de fiscalização e controle (PFC) na Legislatura 2007 a 2010.

**QUADRO 1 – CÂMARA DOS DEPUTADOS – PFCs,
REPRESENTAÇÕES E REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO**
Número de proposições apresentadas 2007-2010

Período	Proposta de fiscalização e controle	Representação	Requerimento de informação
2007	37	26	2.290
2008	28	11	1.392
2009	41	9	995
2010	26	7	752
TOTAL	132	53	5.429

Fonte: Sileg-CD.

Observa-se que, em média, no período considerado, foram apresentadas para apreciação das comissões técnicas da Câmara dos Deputados, por mês, 2,75 PFC's, 113,1 requerimentos de informações e 1,1 representação.

Esse é um dado relevante considerando-se a extensão e os propósitos de cada um desses instrumentos. As PFC's, por exemplo, constituem-se em um poderoso instrumento de fiscalização colocado à disposição dos parlamentares, nos termos do art. 60 do RICD de 1989. A Assessoria de Orçamento, a partir de 1991, foi a responsável pela sistematização dessa ferramenta, definindo suas partes funcionais (a exemplo do Relatório Prévio e do Relatório Final) como forma de suprir lacuna nos instrumentos de ação política.

A PFC pode ser apresentada, por qualquer deputado, à comissão com correlação temática com o objeto da proposição, com específica indicação do ato e da fundamentação da providência objetivada (art. 61). O que caracteriza e diferencia a PFC é que a proposta deve ser relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação.

Aprovado pela comissão o relatório prévio, o mesmo relator ficará encarregado de sua implementação, devendo a esse ser assegurados os meios e os recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessário ao bom desempenho dos trabalhos, a exemplo do que ocorre com as comissões parlamentares de inquérito (RICD, art. 61, III).

As PFC's oferecem às comissões e aos parlamentares a possibilidade de promoverem fiscalização ou investigação com a profundidade e extensão julgadas necessárias, contando, para tanto, com o apoio do assessoramento técnico das consultorias da Casa e dos órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União.

Os requerimentos de informações, largamente utilizados pelas comissões, são um mecanismo eficaz para a ação parlamentar, na medida em que têm o potencial de trazer ao conhecimento dos interessados, de ma-

neira tempestiva, as informações requeridas sobre fatos ou atos administrativos sob suspeita, as quais devem ser atendidas no prazo máximo de trinta dias, importando crime de responsabilidade a recusa, o não atendimento ou a prestação de informações falsas (CF de 1988, art. 50, § 2º).

O acesso tempestivo a informações criteriosamente selecionadas e analisadas, mediante o cotejo com dados de outras fontes, permite aos parlamentares e aos órgãos técnicos da Câmara dos Deputados definirem a ação parlamentar mais adequada a ser adotada em cada caso.

As representações, juntamente com as reclamações, petições ou queixas, são apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, devendo ser encaminhadas por escrito, meio eletrônico ou telefone, sendo imprescindível a identificação do autor.

São, na essência, formas de participação da sociedade civil no controle social da administração pública, mediante mecanismo que se presta não só a informar, mas também a acionar e requerer ao titular do controle externo, que é o Congresso Nacional, a adoção de medidas objetivas para apurar a denúncia oferecida.

As comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são o instrumento mais poderoso de investigação à disposição do Parlamento, constituídas para a apuração de fato determinado e por prazo certo, as quais terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em regimento. As CPIs, além dos meios e condições organizacionais, contam com o assessoramento técnico de ambas as consultorias.

O desenvolvimento ao longo dos anos do mecanismo de controle das obras e serviços com indícios de irregularidades graves é o melhor exemplo da contribuição e articulação de esforços da área de assessoramento técnico da Consultoria com o TCU, em resposta às demandas e necessidades de fiscalização das obras do governo federal.

A CPI do Orçamento investigou a manipulação e o acesso privilegiado de grupos ao orçamento, em especial aqueles destinados pelas emendas, sendo que pouco foi investigado com relação à participação das

empreiteiras na realocação dos recursos públicos em grandes obras e empreendimentos.

Paralelamente, não eram incomuns denúncias de que o orçamento da União continha recursos relativos a obras inexistentes ou já concluídas, ou com extensa ficha de irregularidades, fato que desgastava a imagem da CMO e do Congresso Nacional.

O aperfeiçoamento ao longo dos anos do mecanismo de ação preventiva na alocação de recursos para obras, com o auxílio do TCU, trouxe vários benefícios quanto à transparência nos gastos com obras públicas, com o Congresso dispondo de mais informações e maior segurança na sua decisão.

A sistemática de controle de obras começou a ser discutida, no âmbito da CMO, em 1995, na aprovação do parecer preliminar relativo ao PLOA de 1996⁸³, e vem sendo regulada pelas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, tendo os seguintes objetivos básicos:

- a. paralisar, cautelarmente, os empreendimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves capazes de ocasionar prejuízos materialmente relevantes ao erário ou a terceiros, ou que possam ensejar a nulidade de procedimentos licitatórios, ou, ainda, que configurem graves desvios dos princípios a que está submetida a administração pública;
- b. oferecer aos membros do Congresso Nacional informações tempestivas, detalhadas e qualificadas sobre tais ocorrências, de forma a subsidiar o processo decisório anual de alocação e execução de recursos orçamentários; e

instituir, no âmbito da administração pública federal direta e indireta, sistema referencial de custos para a execução de obras e serviços de engenharia. A adoção de custos unitários referenciais, por determina-

⁸³ O parecer preliminar relativo ao PLOA de 1996, do deputado Iberê Ferreira, aprovado em 16 de outubro de 1995, no item 14.4, permitia que os relatores setoriais cancelassem obras do projeto por motivo de irregularidades, com base no relatório do TCU encaminhado à CMO, presidida pelo senador Renan Calheiros. A atuação do TCU no controle de obras teve um capítulo inicial quando do apoio desse órgão à comissão especial do Senado encarregada de verificar obras inacabadas no país. Depois de incluído no parecer preliminar, o regramento foi incorporado às LDOs dos anos seguintes.

ção das LDOs⁸⁴, passou a se constituir em uma baliza na definição de parâmetros dos custos globais.

Os resultados obtidos nesses dezesseis anos têm se revelado positivos. A sistemática motiva os agentes envolvidos – públicos e privados – a agirem preventiva e tempestivamente para evitar ou corrigir irregularidades, diante do risco de paralisação do fluxo financeiro destinado aos empreendimentos.

Por último, temos as contas apresentadas pelo presidente da República, que materializam o sistema de freios e contrapesos que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos, além de consolidar o princípio constitucional da prestação de contas, que a todos submete, do menor ao mais elevado escalão da administração (CF de 1988, art. 70).

O art. 84 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de o presidente da República prestar ao Congresso Nacional, anualmente, as contas do governo federal. O Congresso Nacional tem competência exclusiva para julgar essas contas, nos termos do inciso IX do art. 49 da Constituição Federal.

Para a execução dessa tarefa, o Congresso Nacional é auxiliado pelo TCU, a quem, conforme o art. 71 da Constituição, compete elaborar parecer prévio sobre as contas do governo, e pelo assessoramento institucional disponível nas casas legislativas. O parecer da CMO sobre as contas do governo, com base no material enviado pelo TCU, constitui documento denso, consistente e rico em informações e análises sobre o desempenho da economia brasileira, a evolução das receitas e despesas

⁸⁴ O dispositivo, incluído na lei de diretrizes orçamentárias para 2000 (art. 71 da Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999), inaugura uma série de aperfeiçoamentos nos anos seguintes:

Art. 71. Os custos unitários de obras executadas com recursos dos orçamentos da União, relativas à construção de prédios públicos, saneamento básico e pavimentação, não poderão ser superiores ao valor do Custo Unitário Básico (CUB) por m², divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção, por unidade da federação, acrescido de até trinta por cento para cobrir custos não previstos no CUB.

Parágrafo único. Somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os respectivos custos ultrapassar os limites fixados no caput deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

Havia, na época, fortes pressões políticas da oposição no sentido de reduzir custos das grandes obras públicas, com destaque para a ação do deputado Giovani Queiroz (PA), que apresentou emendas nesse sentido à LDO 2000, especialmente na área de rodovias.

do exercício sob exame, a ação setorial do governo federal, além da avaliação das demonstrações contábeis da União.

Em razão desses aspectos, temos que o parecer sobre as contas apresentadas pelo presidente da República revela-se excelente instrumento para oferecer aos parlamentares e à sociedade, de maneira consolidada e integrada, uma visão bastante completa e abrangente da situação e do desempenho da administração pública.

Do exposto, é possível concluir acerca da importância do assessoramento institucional instituído e aprimorado no Legislativo nas últimas décadas, aliado a instrumentos específicos colocados à disposição dos parlamentares para o exercício do controle e da fiscalização. Além de responder às demandas, o assessoramento tem um papel importante, que é o de oferecer alternativas e rumos que possam potencializar a ação parlamentar e viabilizar o cumprimento das funções constitucionais do Poder Legislativo na área do controle externo.

Desenvolvimento de sistemas informatizados de acompanhamento da execução orçamentária

O desenvolvimento e a implantação de sistemas informatizados de acompanhamento da execução orçamentária e financeira é uma das mais importantes iniciativas dos órgãos de apoio ao legislativo no orçamento.

Vencido o primeiro grande desafio por parte dos órgãos de apoio técnico do Congresso – o domínio e a autonomia operacional no processamento da elaboração⁸⁵ da lei orçamentária, bem como a formulação de regras e procedimentos regimentais hábeis a organizar o processo decisório –, iniciam-se, ainda em 1993⁸⁶, os esforços no sentido de atender às crescentes demandas relativas à execução do orçamento pelo governo.

Ainda que o acesso dos parlamentares do Congresso Nacional ao Siafi (STN/MF) fosse permitido desde o governo Collor, o uso dessa ferramen-

⁸⁵ Inclui, entre outras funções, a validação dos dados da proposta, o processamento das emendas e dos destaques, o ajuste da classificação da receita e da despesa e a compatibilização das fontes de recursos, a elaboração dos substitutivos dos relatores setoriais e geral e a confecção do autógrafo.

⁸⁶ Destaca-se a designação dos assessores Antônio Maria e Eugênio Greggianin para o desenvolvimento de metodologias e a organização de banco de dados voltados ao acompanhamento da execução orçamentária.

ta, ao exigir senha e conhecimentos técnicos e operacionais especializados, acabava por ficar limitado a raros parlamentares e profissionais. Além disso, para que os dados extraídos tivessem utilidade gerencial, novos tratamentos eram exigidos. Como consequência, quase não se dispunha de informações claras, objetivas, atualizadas e comparáveis acerca da execução orçamentária e financeira do orçamento da União.

Registre-se, nos anos seguintes, o trabalho pioneiro da Assessoria da Câmara, em articulação com o Prodasen, antes mesmo do lançamento do Siafi gerencial, na divulgação de banco de dados contendo, para cada dotação do orçamento, os valores empenhados, liquidados e pagos. Os dados foram disponibilizados em Access, *software* que facilita filtros e consultas, com a geração de relatórios gerenciais. Esse banco de dados, viabilizado a partir da migração de informações do Siafi, foi amplamente disponibilizado para consulta pública, inclusive na página da internet da Câmara dos Deputados. Esse fato contribuiu muito para a disseminação de informações que estimularam estudos e análises por parte de profissionais, entidades da sociedade civil e jornalistas, facilitando a compreensão do grande público acerca dos gastos do governo.

O desenvolvimento e a manutenção de uma equipe especializada em informática⁸⁷ e no Siafi, no âmbito da Consultoria, foram fundamentais para o bom desenvolvimento dos trabalhos.

Quanto aos sistemas informatizados de elaboração orçamentária, vale salientar que a exportação de dados da máquina de grande porte para os microcomputadores e a instalação de uma rede local interna no âmbito da Assessoria tornaram operacionais a preparação dos relatórios e a divulgação de todas as mudanças, avanço importante no apoio à dinâmica do processo decisório.

Na situação anterior, era quase impossível a geração tempestiva de demonstrativos gerenciais que permitissem, por exemplo, mostrar a

⁸⁷ Atuaram na equipe, em diferentes períodos: Fernando Luiz Brito, Clademir R. Lazzaretti, Róbson Luiz Fialho F. Coutinho, Gardel Rodrigues do Amaral, Rubens Foizer Filho, José Américo Pessoa, Demervaldo Martins de Almeida, Simplicio Luiz Leandro dos Santos, Roberto Alezina B. P. Jr., Rodrigo Roriz, Fernando José de Medeiros e Artenor Bósio. Os servidores com conhecimento em informática foram requisitados de outros órgãos da Casa à medida que se liberavam funções dos assistentes de orçamento.

distribuição estadual dos recursos aprovados pelo relator, os acréscimos e cancelamentos e os saldos aprovados por dotação orçamentária, ou quaisquer de suas agregações. Não se dispunha de relatórios com seleções, grau de detalhamento e rapidez necessários ao debate em plenário na tramitação da lei.

Com uma leitura rápida e versátil dos dados da despesa, os núcleos temáticos tiveram condições de realizar estudos de acompanhamento da execução, comparando os valores gastos no exercício com aqueles de anos anteriores, além de atender com presteza a inúmeras demandas e consultas.

Registre-se que, pouco antes de 2000, a Consultoria de Orçamento do Senado Federal, também em articulação com o Prodasel, lançou o sistema informatizado Siga Brasil⁸⁸, um moderno sistema de informação e consulta que integra em um único *datawarehouse* as bases de dados de elaboração e de execução do orçamento federal, disponível na internet.

Vale destacar também a assistência das consultorias prestada a entidades civis sem fins lucrativos voltadas à busca da transparência do gasto público, tais como o Inesc e o Contas Abertas, na criação e montagem de bancos de dados de consulta da execução do orçamento da União.

Outra ferramenta de divulgação de informações orçamentárias desenvolvida em 2006 pela Consultoria da Câmara dos Deputados e pela Secretaria da CMO, em articulação com o órgão de informática (Cenin-CD) e a Assessoria de Projetos Especiais da Diretoria-Geral, foi a criação do site Orçamento Brasil⁸⁹, um ambiente específico da página da internet da Câmara dos Deputados que contém todas as informações sobre o processo de elaboração e tramitação das leis do ciclo orçamentário. Também foi criado um novo sistema de consulta da execução orçamentária denominado Fiscalize, cujo principal produto é um relatório detalhado, por município, de todas as transferências federais. Esse relatório é enviado, sob a forma de correspondência mensal, para todas as câmaras municipais do Brasil.

⁸⁸ http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil.

⁸⁹ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>. A viabilização política do site deveu-se ao deputado Gilmar Machado, então presidente da CMO. Nesse mesmo exercício, a LDO passou a permitir que entidades da sociedade civil credenciadas pudessem se valer do uso de senha específica do Siafi.

O REGIME DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A EVOLUÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DE 2000

Mesmo com a moeda estabilizada, o déficit nominal no setor público havia alcançado em 1998 cerca de 8% do PIB, tendo sido contido por uma série de medidas, tal como a criação do Fundo de Estabilização Fiscal.

A conjuntura interna, agravada pelos efeitos das crises financeiras internacionais, levou à apresentação pelo Poder Executivo, em 1999, de projeto de lei complementar⁹⁰ voltado ao planejamento e controle da gestão fiscal e orçamentária. O substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados redundou na edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁹¹.

O exercício coincide, também, com a adoção de novo modelo orçamentário, com a aprovação do PPA 2000/2003 e da LOA de 2000, organizados em programas e ações orçamentárias, revogando-se a antiga classificação funcional-programática (Lei nº 4.320, de 1964, e Portaria SOF nº 9, de 1974). Os programas de governo passam a ser considerados um centro de planejamento, gestão, custo e avaliação das ações governamentais⁹². Naquele ano, foi feito um inventário e procedeu-se à reorganização de todas as ações do governo.

A busca do equilíbrio fiscal permanente e o controle do endividamento público não partem do zero. A LRF adota e reforça, com novos ingredientes, o instrumental de planejamento, orçamento e programação orçamentária e financeira já disponível na administração pública – PPA, LDO, LOAs e decretos de programação orçamentária e financeira.

⁹⁰ PLP nº 18, de 1999.

⁹¹ As consultorias de Orçamento e Legislativa foram responsáveis pelo assessoramento técnico na elaboração do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, de autoria do deputado Pedro Novais. Participaram dos trabalhos de assessoramento da LRF na Câmara dos Deputados: pela Conof – Eber Zoehler S. Helena, Eugênio Greggianin (coordenação), José Fernando Cosentino Tavares, Weder de Oliveira; e, pela Conleg – Alexandre de Nobre Brito e Roberto Piscitelli. O projeto aprovado pela Câmara praticamente não sofreu alterações no Senado Federal.

⁹² O Projeto de lei relativo ao PPA 2012/2015 enviado pelo novo governo Dilma em 31 de agosto de 2011 propõe mudanças no modelo vigente, com redução drástica do número de programas.

Criaram-se requisitos e controles destinados às principais variáveis da gestão fiscal: receita, despesa, resultado, dívida, operações de crédito e restos a pagar.

Os dispositivos voltados ao controle de proposições relativas à renúncia de receitas e geração de despesas tiveram atenção especial nas discussões da LRF. Uma das tarefas tradicionais da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira é o assessoramento à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados quanto ao exame de adequação orçamentária e financeira das proposições que tramitam na Casa.

A prática tradicional na aprovação do gasto público sempre foi a mera inclusão de disposição final nos respectivos projetos de lei determinando que os recursos necessários ao seu atendimento proviessem de futuros orçamentos da União. Não havia exigência de estimativa do valor e muito menos a verificação da existência concreta dos recursos orçamentários.

A LRF consagra o orçamento como um elo necessário entre o planejamento fiscal e a implementação das políticas públicas. As consultorias atuam no sentido de auxiliar a formulação de processos que atendam a esse objetivo.

A consagração na LRF da noção de que as fontes devem ser identificadas antes da aprovação da legislação criadora do gasto teve influência direta no processo decisório relativo aos dois grupos de despesa corrente continuada mais importantes do orçamento: os benefícios previdenciários e assistenciais e as despesas com pessoal e encargos sociais.

O Congresso Nacional transferiu as discussões acerca do aumento real do salário mínimo para o debate orçamentário, haja vista que o reajuste traz repercussões no aumento dos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, seguro-desemprego e abono salarial.

A partir da LDO de 2005⁹³ foi definido critério para o aumento real do salário mínimo (crescimento real do PIB *per capita* do ano anterior). As

⁹³ Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005, relatada pelo senador Garibaldi Alves. Conforme o art. 59, “o orçamento da União incluirá os recursos necessários ao atendimento: I – do reajuste dos benefícios da seguridade social de forma a possibilitar o atendimento do disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição, garantindo-se aumento real do salário mínimo equivalente ao crescimento real do PIB per capita em 2004”.

LDOs subsequentes mantiveram disposições relativas aos ganhos reais do salário mínimo, culminando com a edição da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. As alterações nas despesas orçamentárias vinculadas ao salário mínimo são feitas por meio de emenda de relator-geral, mediante autorização no parecer preliminar.

Quanto às despesas com pessoal e encargos, desnecessário afirmar sua relevância e importância na administração pública. Os gastos correntes com servidores são obrigatórios e de duração continuada. O planejamento e controle desses gastos mereceram, portanto, destaque na LRF. A Constituição de 1988, além de impor limites em termos de percentual da receita corrente líquida por meio de lei complementar materializada na LRF, criou, no § 1º do art. 169, um duplo controle para atos que implicam aumento de pessoal: autorização específica na LDO e comprovação da existência de dotação suficiente no orçamento para atender às projeções da despesa de pessoal (até o final do exercício financeiro) e aos acréscimos dela decorrentes.

No âmbito do processo orçamentário, as LDOs e LOAs aprovadas no Congresso Nacional passaram a incluir disposições adicionais com o objetivo de dar efetividade à Constituição. Dentre essas, destaque-se a criação de anexo específico da lei orçamentária que discrimina, quantifica e prevê, de forma detalhada, todos os aumentos de pessoal do próximo exercício, por meio da identificação da proposição autorizada e beneficiária da dotação consignada na LOA.

Vários outros mecanismos de controle dos gastos com pessoal foram instituídos pelas LDOs, tais como: irretroatividade das leis que aumentam gastos com pessoal; parecer prévio dos conselhos nacionais de Justiça e do Ministério Público sobre a adequação de proposições oriundas do Poder Judiciário e MPU; e data-limite (31 de agosto) para início de tramitação das proposições, como condição para que as respectivas dotações possam constar da proposta orçamentária.

O ordenamento do processo decisório orçamentário acerca do impacto do salário mínimo e das despesas com pessoal foi resultado de anos de

experiência, encontrando-se hoje sedimentado, sem prejuízo de aperfeiçoamentos que vão surgindo.

A melhoria de mecanismos de planejamento e previsibilidade das despesas correntes obrigatórias não se repete no que tange às despesas discricionárias (custeio e investimento). Essa categoria de despesas, que inclui investimentos e custeio, é atingida fortemente pelo contingenciamento, especialmente das dotações decorrentes de emendas aprovadas. Por outro lado, os investimentos prioritários do governo federal (PAC) gozam de inúmeros mecanismos de proteção e privilégio.

O debate encontra-se em aberto. As discussões e a amplitude dos vetos opostos ao projeto de LDO para 2012 refletem as tensões e os conflitos nesse tema⁹⁴, que ainda pendem de solução.

O objetivo técnico da aprovação de orçamentos realistas vai se dissipando na medida em que o Poder Executivo percebe a conveniência da aprovação de orçamentos inflados, com execução discricionária. A autorização de dotações tem se transformado em uma formalidade que cria apenas expectativa, não garantindo obrigatoriedade. Durante a execução é que se decidem de fato as prioridades. Está se retornando às práticas de gestão fiscal das décadas de 50 ou 60, quando os limites autorizados ultrapassavam, em muito, as reais possibilidades do erário⁹⁵.

⁹⁴ O relator da LDO 2012, deputado Márcio Reinaldo, denunciou a série de mecanismos (redução da meta de superávit primário na elaboração do orçamento, abertura de créditos adicionais com fontes impróprias, acúmulo de restos a pagar) que faz com que aumente a cada ano a distância entre valores autorizados e limites financeiros disponíveis na execução. Orçamentos inflados desvalorizam o sistema de planejamento e orçamento criado na Constituição de 1988, regredindo-se às práticas do passado com o controle exclusivo na “boca do caixa”.

⁹⁵ Na audiência de 30 de abril de 1987 (*Danc, Supl; 18-6-1987*, p. 138), o constituinte José Serra reconheceu haver uma polarização entre duas posições quanto ao tema da participação do Legislativo na elaboração orçamentária: “(...) uma estilo pré-64, quando o Legislativo tinha capacidade para a criação de despesas, (...) outro extremo seria vedar ao Legislativo qualquer iniciativa em matéria de despesa ligada à legislação atual”. Quanto à primeira opção, ponderou o descolamento entre programação e execução, referindo-se à resposta do Min. San Thia-go Dantas à afirmação de um deputado de haver verba orçamentária: “Meu filho, uma coisa é verba no orçamento; outra é dinheiro. São duas coisas diferentes”. SANTA HELENA, Eber Z. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, V.b – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*, Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2009. p. 332.

O mecanismo de contingenciamento da execução orçamentária e financeira, prática que antecede a Constituição, sempre foi questionado no Congresso. A LRF consagrou sua legalidade com status de norma complementar. No entanto, impõe-lhe um limite, nem sempre aceito e observado. Os contingenciamentos devem se limitar ao necessário para o alcance das metas fiscais fixadas e segundo critérios a serem fixados nas LDOs. Até hoje, o Poder Executivo não aceita, e o Congresso não consegue aprovar, a fixação de quaisquer critérios nas LDOs que reduzam a margem de discricionariedade na execução dos orçamentos.

Paralelamente, foram sendo criados mecanismos de proteção dos investimentos de iniciativa exclusiva do Executivo.

O Decreto nº 3.746, de 6/2/2001 criou programas e ações estratégicas, estabelecendo limites distintos e menores de contingenciamento em relação às demais programações. Esses programas e ações passaram a se sujeitar a controle centralizado da gestão do fluxo de recursos⁹⁶.

As discussões em torno da necessidade de aumento da capacidade de investimento do orçamento da União, antes aliada à política de privatizações e das parcerias público-privadas, mudam de rumo após a assunção do governo Lula. Marcado pela defesa da participação direta do Estado na promoção do investimento público, o novo governo, depois de um período de ajuste fiscal no seu início, passou a aumentar o montante destinado ao Plano Piloto de Investimentos (PPI) por meio da redução do superávit primário⁹⁷. Os pareceres preliminares começaram a estabelecer restrições ao cancelamento de tais dotações pelos relatores.

Em 2007, o governo federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que passa a englobar os principais investimentos nas áreas de logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), energia e infraestrutura social e urbana. O PAC acaba absorvendo, com o tempo, o PPI.

⁹⁶ Vários estudos e notas técnicas mostravam a falta de efetividade e de cumprimento do anexo de metas e prioridades da LDO, instrumento constitucional à disposição do Legislativo para a fixação de prioridades.

⁹⁷ Desde 2004, depois de negociação com o FMI, as verbas do PPI podiam ser subtraídas do cálculo do superávit primário.

Atualmente, os investimentos do PAC, além de gozarem privilégios na elaboração do orçamento (redução da meta fiscal, proteção no parecer preliminar), praticamente não se sujeitam a contingenciamentos. Além disso, os textos das leis orçamentárias dos últimos anos têm permitido ao Executivo amplos remanejamentos dessas programações. Com isso, o Poder Legislativo fica praticamente afastado das decisões relativas aos grandes projetos de investimentos no âmbito do orçamento da União.

As Resoluções-CN nº 1, de 2001 e nº 1, de 2006

A Resolução-CN nº 1, de 2001 substituiu a Resolução-CN nº 2, de 1995, incorporando os avanços ocorridos em matéria fiscal e financeira. Em decorrência da aprovação da LRF, a resolução atribui novas competências à CMO na apreciação dos relatórios de gestão fiscal, dos relatórios de cumprimento de metas e de contingenciamento, além dos avisos enviados pelo Tribunal de Contas da União acerca de obras com indícios de irregularidades.

Passou-se a exigir que o parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual contivesse o exame da conjuntura econômica e fiscal, em atendimento à LRF, incluindo a avaliação da receita. A resolução formaliza o entendimento, já consensual, de concentrar no relator-geral as análises da reserva de contingência e do texto da lei orçamentária (art. 10).

É aumentado o número de emendas de bancada estadual⁹⁸, tendo em vista a redução do número de emendas de bancada regional (que passa para duas emendas). As sete subcomissões são substituídas por até dez áreas temáticas⁹⁹. Fixa-se o conteúdo mínimo que deve constar dos relatórios apresentados. São institucionalizados os comitês de apoio aos relatores.

⁹⁸ O número de emendas de bancada estadual sobre para quinze a vinte (estados mais populosos).

⁹⁹ Atualmente, a Resolução-CN nº 1, de 2006 (art. 26) define as seguintes áreas temáticas a cargo dos respectivos relatores setoriais: I – Infraestrutura; II – Saúde; III – Integração Nacional e Meio Ambiente; IV – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano; VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; VII – Justiça e Defesa; VIII – Poderes do Estado e Representação; IX – Agricultura e Desenvolvimento Agrário; e X – Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Os créditos extraordinários passam a tramitar na CMO, com rito específico regulado por resolução própria do Congresso Nacional. Limita-se, por outro lado, a aprovação de emenda de inclusão ou acréscimo dos créditos orçamentários¹⁰⁰, admitindo-se apenas emenda de cancelamento, parcial ou total.

Uma medida importante foi a regulamentação da apreciação dos destaques. O ônus da identificação da origem dos recursos para atendimento do destaque passa a ser do seu autor, e não do relator, o que serviu para conter o crescente volume de destaques e seu potencial de alterar o equilíbrio fixado entre receitas e despesas.

As inúmeras resoluções sempre procuraram solucionar problemas e conflitos identificados no processo. No entanto, à medida que algumas deficiências foram sendo solucionadas, outras surgiram. Mesmo após a Resolução-CN nº 1, de 2001, persistiram queixas quanto ao excesso de atribuições do relator-geral, o desvirtuamento do papel das emendas coletivas e a necessidade de melhorar o conteúdo das emendas individuais, o que redundou na aprovação da Resolução-CN nº 1, de 2006¹⁰¹.

A criação da Relatoria da Receita foi fundamentada no princípio da segregação de funções e de poderes do relator-geral. A apreciação da proposta orçamentária passa a ocorrer em duas¹⁰² etapas independentes: da receita e da despesa. A separação da aprovação legislativa da receita e da despesa já constou de constituições anteriores.¹⁰³ Paralelamente,

¹⁰⁰ Os créditos extraordinários têm eficácia imediata, o que cria situações de irreversibilidade. Daí a proibição dos remanejamentos no Legislativo. De outro lado, os abusos do Executivo na edição de medidas provisórias foram contidos pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente a partir de 2008, ao suspender a MP nº 402. A corte entendeu que os quesitos de "despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública" devem ser observados de forma estrita nos créditos extraordinários.

¹⁰¹ A resolução teve como ponto de partida os estudos da comissão designada pelo Ato Conjunto nº 1, de 2006, composta de três deputados (Sérgio Miranda, José Carlos Aleluia e Jorge Bittar) e três senadores (Fernando Bezerra, Romero Jucá e Sérgio Guerra). Participaram dos trabalhos de assessoramento, pela Conof-CD: Cláudio Tanno, Eugênio Greggianin, Romiro Ribeiro e Wagner P. Figueiredo; e, pela Conorf-SF: Carlos Marshall, Eduardo Andres e Fábio Gondim.

¹⁰² Nas resoluções anteriores, o relator-geral concentrava tais atividades no parecer preliminar.

¹⁰³ Desde a Constituição de 1824 existiam duas leis: o orçamento da receita e o orçamento da despesa; o RICD de 1964, no seu art. 183, determinava que o projeto de Orçamento-Geral da União seria dividido em duas partes: receita e despesa.

a medida visou conter as sucessivas reavaliações de receita feitas pelo próprio relator-geral, situação de potencial conflito de interesses.

No modelo anterior, a estimativa integrava o parecer preliminar, a cargo do relator-geral (com o auxílio de um comitê, a partir da Resolução-CN nº 1, de 2001), podendo ser alterada a qualquer momento. A Resolução-CN nº 1, de 2006 permite uma única atualização da receita aprovada, dez dias após a votação do último relatório setorial, apenas para o caso de revisão de parâmetros (inflação, crescimento, taxa de juros, etc.) e de legislação tributária (art. 30, § 2º). Tais recursos terão destinação proporcional e automática (art. 30, § 3º).

O relator da Receita preside um Comitê de Avaliação da Receita (art. 18, § 5º), sendo que a decisão depende da maioria dos votos, o que permite maior participação e transparência dos trabalhos.

Somente após definido o montante da receita é que a CMO aprecia, no parecer preliminar, a distribuição dos grandes montantes. O parecer preliminar promove o encontro das receitas, eventualmente reestimadas, com as alterações possíveis na despesa.

O parecer preliminar, a cargo do relator-geral, adquire maior abrangência ante a nova sistemática criada. O parecer identifica, em primeiro lugar, a chamada Reserva de Recursos – composta de fontes advindas de eventuais reestimativas das receitas, da reserva de contingência¹⁰⁴ e de outros cancelamentos que eventualmente forem aprovados no próprio parecer.

Dessa reserva é deduzido, em primeiro lugar, o montante para atendimento de emendas individuais, das despesas obrigatórias e de outras definidas no próprio parecer¹⁰⁵. A votação do parecer preliminar, portanto, fixa a matriz orçamentária de alocação de recursos, antes de sua distribuição para os relatores setoriais. O parecer é o instrumento ideal para se realizarem as grandes mudanças do orçamento, porque permite remanejamento entre grandes agregados (áreas de governo, órgãos, unidades, e

¹⁰⁴ Trata-se de dotação, sem destinação específica, fixada pela LDO (1% da receita corrente líquida).

¹⁰⁵ Tratam-se, em geral, de programações nacionais cujo equacionamento requer grande montante de recursos, a exemplo de novos gastos com pessoal, transferências constitucionais e legais, despesas necessárias à ampliação do salário-mínimo e saúde.

assim por diante). O parecer preliminar, ademais, fixa parâmetros e limites de atuação dos relatores. Aprovado o parecer preliminar, abre-se prazo para a apresentação das emendas à despesa, individuais e coletivas.

A resolução proíbe as emendas coletivas de caráter genérico, de modo a dar prioridade aos projetos de grande vulto e estruturantes. Desde há muitos anos, identificava-se a utilização crescente de emendas coletivas estaduais como forma de ampliação dos limites impostos às emendas individuais. No crédito genérico, a especificação é diferida e direcionada para o momento da realização do convênio. O tema não é consensual e propiciou uma série de debates. Nos anos seguintes à edição da Resolução-CN nº 1, de 2006, o Comitê de Admissibilidade de Emendas teve um papel importante, ao propor à CMO diretrizes e orientações que permitiram integrar as lacunas da resolução ao conjunto de normas de admissibilidade.

São criadas as emendas de remanejamento, de apropriação e de cancelamento (art. 37). A novidade é a emenda de remanejamento (de bancada ou de comissão), uma vez que os acréscimos propostos somente podem ser atendidos com a anulação das dotações indicadas na própria emenda. Assim, forçam-se escolhas e prioridades, premissa inscrita em interpretação restritiva do art. 166, § 3º, II, da Constituição, que exige indicação das fontes para acolhimento de emenda na CMO.

Ampliam-se as audiências públicas, que passam a incorporar a realização de eventos conjuntos com as comissões temáticas, e as audiências regionais, que acolherão sugestões nas diversas regiões do país. Na Resolução-CN nº 1, de 2006 (art. 2º, § 1º), a CMO consagra-se como coordenadora da audiência pública semestral com o Bacen, na reunião conjunta com as demais comissões temáticas previstas no § 5º do art. 9º da LRF. Esse encontro é destinado a avaliar o cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal das operações do Banco Central. A audiência semestral com o Bacen e as reuniões de avaliação do cumprimento de metas fiscais tornam-se importantes meios de o Parlamento aprofundar o debate acerca do relacionamento Tesouro-Bacen e da dinâmica das finanças públicas.

O número de membros da CMO é reduzido de 84 para 40 (10 senadores e 30 deputados). Os membros da CMO devem ser renovados todo ano. Esta medida atendeu a reivindicação política com o propósito de evitar a perpetuação de parlamentares na CMO. Justificava-se, na época, que os parlamentares membros da CMO acumulavam poderes decorrentes do fato de exercerem relatorias. Como efeito indesejável, a renovação anual dificulta a continuidade da formação de membros especializados na matéria orçamentária, de natureza e processo complexos e singulares no âmbito legislativo.

A resolução tentou, pelo menos, responder às críticas feitas à emenda individual, na medida em que esta depende unicamente da vontade do parlamentar, o que afasta a aplicação de critérios e o debate público, além de sua liberação servir de instrumento de barganha por parte do Executivo. Outra observação feita é que as emendas individuais provocam desequilíbrio eleitoral na disputa política. Parlamentares que mais liberam verbas têm maiores chances de se reelegerem, afastando os concorrentes e a igualdade de oportunidades.

As comissões temáticas podem indicar para a CMO a programação prioritária passível de ser objeto de emendas individuais, que deverão estar relacionadas com a implantação de políticas públicas. A apresentação de emendas individuais deve ficar limitada à programação definida pelo parecer preliminar¹⁰⁶ (art. 50, I e II). O inciso III do art. 44 abre espaço para que as comissões possam apresentar emendas genéricas voltadas às transferências voluntárias, desde que indicados os critérios e fórmulas de aplicação dos recursos, que devem ser em função da população beneficiada pela respectiva política pública de interesse nacional.

Outra preocupação expressa na resolução vigente diz respeito à apresentação de emendas que beneficiam entidades privadas, aspecto considerado crítico desde a CPI do Orçamento. Pela resolução, deverão ser observadas as disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias, explicitadas as metas e sua compatibilidade com o valor da emenda,

¹⁰⁶ A norma foi tornada inócuia, uma vez que os pareceres preliminares permitem a apresentação de emendas individuais para qualquer programação.

além de identificada a entidade beneficiada, endereço e nome dos sócios e responsáveis pela direção.

Apesar dos esforços de normatização de limites e critérios na aprovação das emendas individuais e de valorização das emendas coletivas, a experiência mostra uma tendência contrária. O valor destinado às emendas individuais tem crescido fortemente, passando de R\$ 2,5 milhões por parlamentar no orçamento de 2004 para R\$ 13 milhões em 2011. Por outro lado, as emendas coletivas, além de perderem valor relativo, praticamente não são executadas.

O aumento do valor aprovado para as emendas individuais (vide Tabela 2) é acompanhado da perda de importância das emendas coletivas, apesar de serem consideradas prioritárias. As emendas de bancada, por exemplo, que no passado eram movidas especialmente pelo interesse de governadores em projetos estruturantes de caráter estadual, foram em parte transferidas para o PAC, com recursos garantidos na proposta, perdendo razão a apresentação de emenda. Os projetos não alçados ao PAC, por outro lado, mesmo incluídos no orçamento, têm chances cada vez menores de execução. Paralelamente, as emendas de comissões temáticas não são reconhecidas, do ponto de vista político, como merecedoras de uma qualidade ou atenção especial no processo orçamentário. As emendas incluídas no orçamento, especialmente as coletivas, tendem a representar, cada vez mais, um colchão para absorver contingimentos do que a afirmação de quaisquer políticas públicas.

TABELA 2 – LEI ORÇAMENTÁRIA – EMENDAS APROVADAS NO CN – 1996-2011
 em R\$ milhões

LOA	Estaduais	%	Regionais	%	Comissões CD/SF	%	Individuais	%	Total
1996	1.608,00	55,6%	252,00	8,7%	169,00	5,8%	862,00	29,8%	2.891,00
1997	1.574,00	56,0%	118,00	4,2%	274,00	9,7%	845,00	30,1%	2.811,00
1998	2.048,00	58,0%	154,00	4,4%	464,00	13,1%	866,00	24,5%	3.532,00
1999	2.323,00	61,3%		0,0%	600,00	15,8%	866,00	22,9%	3.789,00
2000	3.256,00	57,2%	224,00	3,9%	1.334,00	23,4%	880,00	15,5%	5.694,00
2001	4.311,00	59,9%	238,00	3,3%	1.470,00	20,4%	1.178,00	16,4%	7.197,00
2002	5.444,00	64,6%	75,00	0,9%	1.733,00	20,6%	1.178,00	14,0%	8.430,00
2003	6.015,00	66,5%	78,00	0,9%	1.769,00	19,6%	1.185,00	13,1%	9.047,00
2004	3.756,00	61,1%	75,00	1,2%	839,00	13,6%	1.479,00	24,1%	6.149,00
2005	6.138,00	61,7%	113,00	1,1%	1.619,00	16,3%	2.075,00	20,9%	9.945,00
2006	5.767,00	53,1%	123,00	1,1%	2.003,00	18,4%	2.964,00	27,3%	10.857,00
2007	8.665,00	56,4%	175,00	1,1%	2.997,00	19,5%	3.533,00	23,0%	15.370,00
2008	8.755,00	54,1%	–	–	2.688,00	16,6%	4.743,00	29,3%	16.186,00
2009	9.407,00	48,3%	–	–	4.126,00	21,2%	5.927,00	30,5%	19.460,00
2010	10.023,00	48,3%	–	–	3.337,00	16,1%	7.412,00	35,7%	20.772,00
2011	9.148,00	45,2%	–	–	3.383,00	16,7%	7.707,00	38,1%	20.238,00

Fonte: Selor/CMO – Elab. Conof-CD.

As emendas coletivas são pouco executadas. A liberação das emendas individuais, desde 1995¹⁰⁷, é feita por meio de controle centralizado. Antes a cargo dos ministérios setoriais, a Secretaria de Relações Institucionais tem hoje à sua disposição instrumentos que permitem administrar as liberações das emendas de acordo com a agenda política. Submetem-se ao controle tanto a emissão de nota de empenho, a celebração de convênios, quanto a autorização das ordens bancárias, inclusive para o pagamento dos restos a pagar.

Algumas vozes já se insurgem contra a cultura do uso político da liberação de verbas, pois afronta princípios republicanos e de igualdade de armas na disputa eleitoral. Já desde muitos anos, as LDOs contemplam dispositivo que proíbe a utilização da execução orçamentária como um meio de influir em votações legislativas¹⁰⁸.

O valor elevado das emendas individuais e a necessidade de sucessivos contingenciamentos e adiamentos das emendas levaram à crise política dos restos a pagar em 2011, no início do governo Dilma, o que demonstra como o problema é de difícil solução.

O exame da adequação orçamentária e financeira das alterações na legislação

Os órgãos de consultoria e assessoramento institucional em matéria orçamentária e financeira têm um importante papel na formulação de normas e processos hábeis ao controle do gasto obrigatório legislado no âmbito do Legislativo. Os gastos obrigatórios representam a maior parcela das despesas da União. A geração dessas despesas decorre da aprovação de legislação criadora de direitos. A consagração na LRF de que os recursos orçamentários devem ser planejados e garantidos *previamente* à aprovação da legislação levou à necessidade de exame

¹⁰⁷ Decreto nº 1.403, de 21 de fevereiro de 1995, que cria o Sistema de Acompanhamento Legislativo (Sial), uma forma de administrar liberações e pedidos políticos com a votação no Legislativo.

¹⁰⁸ Lei nº 12.464, de 2011: "Art. 100. A execução da Lei Orçamentária de 2012 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional".

da compatibilidade e adequação na tramitação dos projetos de leis na Câmara dos Deputados.

A formulação de políticas públicas formaliza-se pela legislação, mas se materializa, em regra, sob a forma de despesas públicas, cujas fontes de financiamento – receita pública – devem ser quantificadas e identificadas.

A relevância da compatibilização dos processos legislativo e orçamentário pode ser aquilatada por seu impacto no equilíbrio fiscal do estado brasileiro, verificado pelo resultado primário. Na lei orçamentária para 2011 (Lei nº 12.381, de 2011), as despesas primárias obrigatórias correspondem a 84% do total primário, dos quais 21,4% são pessoal, 29,4% benefícios previdenciários e 7,5% benefícios assistenciais e seguro-desemprego.

Tais despesas primárias obrigatórias, uma vez aprovadas, têm sua execução determinada pela respectiva legislação. Cabe ao orçamento simplesmente proceder à quantificação da dotação necessária e sua alocação no respectivo exercício financeiro. A compatibilização prévia do gasto legislado com os limites orçamentários mostra-se fundamental para o equilíbrio fiscal. Na verdade, não apenas a aprovação de leis que criam despesas obrigatórias deve ser controlada, conforme reconhecido pela LRF ao determinar a necessidade adicional de controle das leis que criam renúncia de receita, conforme seu art. 14.

O controle de projetos de lei e demais proposições que aumentem a despesa ou reduzam a receita é parte inerente do processo legislativo regimental da Câmara dos Deputados, de forma semelhante ao que ocorre em outros países.

Esse é o exemplo das democracias modernas, como a *Recevabilité financière dans la procédure législative*, da Assembleia Nacional e Senado franceses, fundado no art. 40 da Constituição francesa¹⁰⁹; o controle financeiro exercido pela Comissão de Orçamento no *Bundestag* alemão

¹⁰⁹ Art. 40. As proposições e emendas formuladas por membros do Parlamento não são admissíveis se sua adoção tiver por consequência uma diminuição dos recursos públicos ou a criação ou agravamento de um encargo público.

sobre as alterações na legislação, a exemplo do art. 96 de seu Regimento Interno; ou, ainda, o *Pay as You Go Act of 2010* norte-americano¹¹⁰.

Na esfera legislativa federal, o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira é tarefa exclusiva da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), assim como de comissões especiais, ambas da Câmara dos Deputados. Não existe essa apreciação no Senado Federal, exceto para medidas provisórias (art. 5º, § 1º, da Resolução-CN nº 1, de 2002).¹¹¹

O exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das alterações na legislação permanente, como hoje se apresenta, foi criado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD de 1989 (arts. 32, X, h; 53, II e IV, e 54, II)¹¹². O exame é realizado em caráter de admissibilidade, antes da apreciação do mérito pelo Plenário, pela CFT ou pelas comissões especiais, quando constituídas, abrangendo toda e qualquer proposição, exceto requerimentos em caráter terminativo (proposição inadequada é arquivada).

¹¹⁰ Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ139/pdf/PLAW-111publ139.pdf>.

¹¹¹ SANTA HELENA, Eber Zoehler. *Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários*. Brasília: Ed. Câmara, 2009. (Série temas de interesse do Legislativo; n. 15). p. 124. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/livro%20-%20COMPETENCIA%20PARLAMENTAR%20PARA%20GERACAO%20E%20CONTROLE%20DE%20DESPESAS%20OBRIGATORIAS%20E%20GASTOS%20TRIBUTARIOS%20por%20Eber%20Zoehler%20Santa%20Helena.pdf>.

¹¹² Art. 32. São as seguintes as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...)

X – Comissão de Finanças e Tributação: (...) h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

Art. 53. Antes da deliberação em plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: (...) II – pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso; (...) IV – pela comissão especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte.

Art. 54. Será terminativo o parecer: I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição.

Esse peculiar exame de admissibilidade possui mais de um século de existência, pois já se fazia presente no art. 128 do RICD de 1899¹¹³. Assim, tal artigo já exigia a submissão ao exame da Comissão de Orçamento, na 2^a e 3^a discussão de qualquer projeto, de todas as emendas e artigos aditivos (dispositivos apresentados durante a 2^a discussão) que criassem despesas ou reduzissem receitas públicas.

O art. 95 do RICD de 1928 estendeu o exame de compatibilidade orçamentária a todas as proposições, e não mais só às emendas aos projetos de lei, conformando o atual universo abrangido pelo exame de adequação orçamentário-financeira das alterações na legislação permanente, “desde que, directa ou indirectamente, immediata ou remotamente, augmente ou diminua a despesa ou a receita publica, proposição que não será submetida á discussão sem audiencia daquellea commissão, salvo o caso de urgencia, concedida pela Camara”.

No processo de redemocratização, pós-Estado Novo, o RICD de 1947 (art. 33, §§ 5º e 6º)¹¹⁴ determinava a intervenção prévia da Comissão de Finanças antes da discussão e votação em Plenário de toda e qualquer proposição, que “directa ou indirectamente, immediata ou remotamente, augmente ou diminua a despesa ou a receita publica, ainda que tramitando em regime de urgência”.

O RICD de 1949 (art. 48, § 4º) determinou que o início do processo legislativo na Câmara dos Deputados se desse pelo exame de admissibilidade constitucional e sua finalização pela adequação orçamentária da proposição na Comissão de Finanças¹¹⁵, antes da apreciação pelo Ple-

¹¹³ Art. 128. Tanto na 2^a como na 3^a discussão de qualquer projecto, as emendas ou artigos adicionais creando ou aumentando despesa ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admitidos ao debate e à votação sem previo parecer da commissão do orçamento.

¹¹⁴ Art. 33. As comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião. (...)

§ 5º. À Comissão de Finanças compete: (...) II – manifestar-se sobre toda e qualquer proposição, inclusive aquelas que, privativamente, competem a outras comissões, desde que concorram ou possam concorrer para aumentar, ou diminuir, a despesa, ou a receita pública.

§ 6º As proposições referidas nos itens anteriores não serão submetidas à discussão e à votação, ainda quando em caso de urgência, sem audiência da Comissão de Finanças.

¹¹⁵ Art. 48, § 4º. Quando a matéria depender de pareceres das comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, serão elas ouvidas, respectivamente, em primeiro e em último lugar.

nário. Tal procedimento manteve-se até o RICD de 1972 (art. 71, § 3º), não tendo sido continuado.

Pelo art. 139 do RICD de 1989, primeiro se dá o exame de mérito das proposições nas comissões temáticas e, por último, os exames de admissibilidade orçamentária e constitucional, nessa ordem¹¹⁶. O parecer relativo ao exame de adequação e compatibilidade orçamentário-financeira poderá ser emitido diretamente em Plenário por delegação dos respectivos colegiados técnicos (art. 121, *caput* e parágrafo único)¹¹⁷.

O exame de compatibilidade orçamentária e financeira das alterações na legislação tem como parâmetro as disposições contidas nas leis do ciclo orçamentário. Igualmente se baseia nas disposições de foro constitucional – a exemplo dos arts. 63, 167, 169 e 195, § 5º – e legal que tratam de temas financeiros, com destaque para a LRF e a Lei nº 4.320, de 1964.

Os diversos dispositivos incluídos na LRF, durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, que dizem respeito à renúncia de receita e à geração de despesa (arts. 12, 14, 16 e 17) tiveram como base a experiência internacional e, também, conceitos e critérios já aplicados no exame

¹¹⁶ Art. 139. A distribuição de matéria às comissões será feita por despacho do presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:

I – antes da distribuição, o presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142.

II – excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída:
a) às comissões a cuja competência estiver relacionado o mérito da proposição;
b) quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária;
c) obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso.

¹¹⁷ Art. 121. As emendas de Plenário serão publicadas e distribuídas, uma a uma, às comissões, de acordo com a matéria de sua competência.

Parágrafo único. O exame do mérito, da adequação financeira ou orçamentária e dos aspectos jurídicos e legislativos das emendas poderá ser feito, por delegação dos respectivos colegiados técnicos, mediante parecer apresentado diretamente em Plenário, sempre que possível pelos mesmos relatores da proposição principal junto às comissões que opinaram sobre a matéria.

de compatibilidade e adequação por força da Norma Interna da CFT de 1996¹¹⁸, cuja aplicação consta da Súmula CFT nº 1, de 2008.¹¹⁹

As leis de diretrizes orçamentárias federais, desde 2010, apresentam seções e capítulos específicos acerca do tema “compatibilidade e adequação orçamentária das alterações na legislação”, com procedimentos e parâmetros.¹²⁰

A Conof-CD presta o assessoramento técnico na elaboração de minutas de pareceres de adequação e compatibilidade orçamentário-financeira das proposições em tramitação, tanto na CFT como nas comissões especiais. As solicitações de pareceres às proposições legislativas são distribuídas para os núcleos temáticos e revisadas por uma coordenação técnica específica¹²¹.

Nessa atividade, os núcleos temáticos mais demandados e suas especificidades quanto às proposições são os seguintes: a) Receita (renúncias de receitas ou gastos tributários); b) Educação (autorizações para criação de universidades e demais instituições federais de ensino); c) Previdência e Assistência Social (concessão ou alteração de benefícios previdenciários e assistenciais); d) Poderes de Estado (alterações de gastos com pessoal com a criação de cargos e funções ou reestruturação de carreiras); e) Integração Nacional e Meio Ambiente (criação de regiões integradas de desenvolvimento econômico); f) Saúde (criação de procedimentos obrigatórios no âmbito do SUS) e g) Agricultura e Desenvol-

¹¹⁸ Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao/norma_interna_cft_adequacao.pdf.

¹¹⁹ É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como a respectiva compensação.

¹²⁰ Art. 88 da LDO de 2012. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias, e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

¹²¹ A cargo do consultor Eber Zoehler Santa Helena, da Coordenação Técnica.

vimento Agrário e Fazenda e Desenvolvimento (benefícios financeiros em operações de crédito subsidiadas pela União).

No Quadro 2 é apresentado o volume de proposições examinadas, sob a modalidade de projetos de lei e decretos legislativos, que foram objeto de minutas de parecer de admissibilidade orçamentária e financeira elaboradas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, de 2001 até setembro de 2011:

**QUADRO 2 – ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA –
NÚMERO DE PROPOSIÇÕES EXAMINADAS**

Conof-CD – 2001 A 2011

Núcleos	Nº de proposições
01 – Coordenação Técnica	505
02 – Desenv. Urbano	130
03 – Poderes do Estado	455
04 – Infraestrutura	139
05 – Recursos Hídricos	228
06 – Educação	523
07 – Previdência	396
08 – Saúde	170
09 – Equilíbrio Fiscal	101
10 – Fazenda e Agricultura	503
11 – Receita	1.400
12 – Controle Externo	94
TOTAL	4.644

Fonte: Conof-CD

A consultoria e o assessoramento se fazem por meio de acompanhamento presencial, pela preparação de minutas de relatórios ou emissão de notas e estudos técnicos, com a análise da estimativa do custo e da adequação de várias proposições em tramitação no Congresso Nacional,

em especial das destinadas a gastos com pessoal¹²², tema este que possui extenso reflexo econômico e que enseja recorrentes conflitos sociopolíticos. Os trabalhos são remetidos ao gabinete do deputado relator, se a conclusão for pela inadequação orçamentária ou financeira, ou à Consultoria Legislativa, para o parecer quanto ao mérito da proposição, se a conclusão for pela adequação.

A natureza de legislador negativo, característica dos exames de admissibilidade, atrai encargos políticos para seu titular, mostrando-se mais como múnus público do que como prerrogativa parlamentar propriamente dita. O limitado grau de discricionariedade no exame de admissibilidade orçamentária das alterações na legislação exige do consultor observância estrita das disposições legais e regimentais, restringindo as possibilidades de acolhimento de pleitos contrários às disposições expressas, facultada a emissão de nota técnica discordante.

A rigidez e o efeito depurador que o exame de admissibilidade orçamentária das alterações na legislação, procedido no âmbito da CFT, exerce sobre o processo legislativo no Congresso Nacional podem ser aquilatados pelo fato de 50% das proposições por ela deliberadas em 2010 terem sido declaradas inadequadas, inferior aos 52% de inadequação em 2009. Observe-se que somente 16% das proposições foram consideradas adequadas em 2010, ou 18% em 2009, sendo o restante declarado como não tendo implicação no aumento da despesa ou diminuição da receita pública.¹²³

Para o bom desenvolvimento de seu trabalho, o consultor deve possuir conhecimento detalhado das normas que regulam a área disciplinada pela proposição, bem assim do conteúdo do PPA, da LDO e da LOA atinente aos órgãos envolvidos. A análise dos dispositivos que acarretam diminuição da receita ou aumento do gasto deve ser feita com cuidado, tendo em vista que nem sempre os respectivos impactos são evidentes ou explícitos. Quando identificado dispositivo da proposição

¹²² Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil/orcamento/aadequacao>.

¹²³ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/documentos/relatorios-de-atividades>.

que gere impacto orçamentário-financeiro, duas soluções se apresentam, depois de devidamente estimado e quantificado: a compensação da renúncia ou do gasto, ou a supressão do dispositivo.

Em regra, as proposições não são acompanhadas da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro, por vezes sendo requerida pelo respectivo relator da CFT aos órgãos da União, procedimento previsto na LDO. Tem sido verificada a reiterada inobservância dos prazos por esses órgãos na resposta a tais solicitações.

Se a estimativa do impacto tem sido difícil de ser obtida, mais árdua tem sido a tarefa de compensá-lo¹²⁴ no Legislativo. A exigência da LRF é a de que, caso haja impacto, a compensação seja feita no próprio texto legal. O Poder Executivo, nos projetos de sua iniciativa, o faz de uma forma vaga, que não atende plenamente à LRF. Simplesmente indica genericamente que o impacto será compensado por meio do crescimento da arrecadação ou contingenciamento. Paralelamente, aponta, sem demonstrar, a existência de uma suposta margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado. A adoção do mesmo expediente no Legislativo levaria à aprovação de praticamente todos os projetos de renúncia de receita ou que aumentam a despesa.

O campo das finanças públicas tem peculiaridades. A dinâmica da economia (PIB, inflação, etc.) provoca, em todo exercício, variações na arrecadação, criando oportunidades à expansão do gasto, ainda que limitadas. A ação fiscal planejada deve projetar essa variação, descontar o impacto dos encargos já assumidos e, tendo em vista os resultados fiscais programados, verificar se existe margem para novas renúncias ou novos aumentos de despesa.

O processo decisório adequado deveria propiciar que o planejamento e a definição acerca do uso de eventuais margens tivessem maior participação do Legislativo. Entretanto, na sua estratégia política, durante o exercício financeiro, o Executivo antecipa-se na apropriação integral de eventuais novos recursos nos projetos de sua iniciativa, deixando o

¹²⁴ A compensação do impacto deve se dar pela redução permanente da despesa ou pelo aumento da receita.

Legislativo sempre um passo atrás na tarefa de identificar recursos e tornar viáveis proposições próprias.

Para a melhor disciplina do tema, tem sido proposta a criação e quantificação de reserva na lei orçamentária que viabilize a atuação do Legislativo, sem comprometer o regime da responsabilidade fiscal. A reserva hábil à compensação de proposições que afetem o equilíbrio fiscal seria quantificada na lei orçamentária anual, permitindo compatibilizar a necessidade desse equilíbrio com nossa cultura político-legislativa de gastos. A reserva tornaria compatíveis, dentro de determinado montante, proposições originárias de todos os poderes, medida essa transparente, realista, equânime e coerente com o regime da responsabilidade fiscal.

As tentativas de normatizar o tema nas LDOs têm sido sistematicamente vetadas pelo Poder Executivo. A situação chegará a um impasse, acredita-se.

Percebe-se, assim, que existe ainda um longo caminho a ser percorrido no sentido de aperfeiçoamento do processo de controle das renúncias e do gasto legislado capaz de equacionar os seguintes propósitos: a) isonomia e igualdade de oportunidade entre os poderes na viabilização dessas proposições; b) harmonização e funcionalidade dos procedimentos regimentais relativos à adequação orçamentária e financeira na CFT, CMO, demais comissões e Plenário.

A resistência à formulação de políticas públicas pelo Congresso Nacional pode ser aquilatada pelo veto integral ao PL nº 932, de 2007. A proposição concedia gratificação natalina aos “soldados da borracha”, seringueiros que extraíram látex na Segunda Guerra Mundial, e teve sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira reconhecida pela CFT em reunião de 6/4/2010, com a indicação dos recursos¹²⁵. Ainda assim, garantidas as fontes de recursos para os exercícios de 2010

¹²⁵ A despesa foi incluída no Anexo IV. 12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatorias de Caráter Continuado da LDO de 2010 – pelo montante de seu impacto orçamentário estimado pelo Ministério da Previdência Social de R\$ 10 milhões. Posteriormente, o valor do impacto foi incluído na LOA/2010 em programação já destinada a benefícios do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (33904 - 09.271.0083.0134.0001 – Pagamento de Pensões - Área Urbana (Nacional).

e 2011, o Poder Executivo vetou a proposição, sob a justificativa de não observar o art. 14 da LRF, que disciplina renúncia de receitas. Todavia, a proposição vetada dispõe sobre benefícios previdenciários, tratados no art. 24 da LRF¹²⁶.

A supressão do impacto orçamentário-financeiro da proposição por meio de emenda de adequação (art. 145, § 1º, do RICD)¹²⁷ tem sido adotada em inúmeras oportunidades, com a supressão do dispositivo gerador da despesa pública, restando o caráter estritamente normativo da proposição. No sentido de orientar os senhores parlamentares, têm sido publicadas anualmente notas técnicas sobre como compatibilizar e adequar orçamentariamente uma proposição legislativa¹²⁸.

Acompanhamento da execução – Relatórios fiscais

Na rotina da Comissão Mista, continuou-se a dar menor destaque ao exercício do acompanhamento e da fiscalização da execução orçamentária, embora essa finalidade da CMO constasse destacadamente da Resolução-CN nº 2, de 1995.

A dificuldade de a CMO dedicar parte de seus esforços ao acompanhamento e à fiscalização da execução orçamentária seria afastada com o tempo, como será historiado adiante.

A Consultoria conseguia produzir, ainda que de forma limitada, com base no relatório bimestral previsto no art. 165, § 3º, da Constituição, notas técnicas ou estudos a respeito da execução orçamentária, que ganharam maior significado a partir de 1995.

Em 1998, a Consultoria, antes da existência do conjunto dos demais e relativos e relatórios previstos na LRF, passou a editar uma sinopse da referida execução e comentários a seu respeito, baseada nos dados

¹²⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/Vet/VET-6.htm.

¹²⁷ Art. 145. Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária.

§ 1º Havendo emenda saneadora da constitucionalidade ou juridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

¹²⁸ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamento/brasil/orcamento/estudos/2011/nt04.pdf>.

publicados no *Diário Oficial* ou disponíveis na internet produzidos pela Fazenda, pelo Planejamento e suas secretarias. A sinopse trazia comparativos da arrecadação federal, dados sobre a evolução das despesas, agregadas por natureza ou programas de governo, e outras informações pertinentes.

O sistema de metas previsto na LRF entregou aos parlamentares novas e mais amplas responsabilidades no controle dos resultados das contas públicas, com a correção de eventuais desequilíbrios fiscais.

A política fiscal passa a ser definida no Anexo de Metas Fiscais da LDO de cada exercício. A elaboração e execução das leis orçamentárias devem obedecer aos parâmetros estabelecidos na LDO. Da mesma forma, a programação orçamentária e financeira deve observar as metas fiscais fixadas na LDO.

A vigência da LRF e de seus institutos aumenta a necessidade de estudos e análises por parte dos órgãos de consultoria e assessoramento institucional, especialmente no que tange à definição de metodologias de estimativa de receita e dos grandes grupos de despesa. As metas fiscais fixadas na LDO abriram espaço para a discussão política das finanças públicas e do equilíbrio entre receita e despesa, passando a exigir dos consultores maior pesquisa e aprofundamento, o que requer grande quantidade de informações.

O relatório de cumprimento de metas é encaminhado à CMO, para sua apreciação. Uma gama variada de documentos passou a ser produzida a partir da contabilidade pública – e em sua maior parte a cargo do Tesouro Nacional –, com o propósito de permitir ao Congresso o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, para ser examinada e relatada no âmbito da CMO. Eventos específicos de prestação de contas a comissões do Congresso por autoridades da área econômica, incluindo o Banco Central do Brasil, se incorporaram ao programa de trabalho da CMO, demandando o respaldo técnico adicional.

Merce registro o fato de que o acompanhamento e a fiscalização orçamentária e financeira preparam os parlamentares e seus assessores para

a elaboração dos orçamentos dos exercícios seguintes, pois permitem aos interessados identificar, por exemplo, os erros na previsão das receitas, insuficiências nas dotações, necessidades recorrentes de suplementação e execução inferior aos créditos autorizados, além da importância relativa de despesas obrigatórias e da vinculação dos recursos.

O exame regular dos diversos relatórios e demonstrativos exigidos pela LRF e o acompanhamento, pela Consultoria, dos boletins da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central têm propiciado, quando há fatos marcantes – e as circunstâncias recomendam –, a elaboração de estudos e notas técnicas da informação contida nos documentos, com antecedência em relação às audiências públicas ou à apresentação, na CMO, dos relatórios correspondentes, com o intuito de disponibilizar tempestivamente subsídios para a análise crítica do estado das finanças federais e da gestão fiscal.

A necessidade de elaboração de notas técnicas pelas consultorias contendo, entre outros aspectos, o exame geral das finanças públicas, para subsídio à análise dos projetos de LOA, LDO e PPA, além dos decretos de contingenciamento, acabou se institucionalizando com a edição da Resolução-CN nº 1, de 2006 (art. 154, § 2º).

ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS DA CONSULTORIA

No âmbito dos trabalhos internos da Consultoria, foi crescente a demanda pela realização de estudos e análises acerca de temas gerais não abrangidos pela competência tradicional dos núcleos temáticos. Depois do primeiro concurso público, em 1990, foram admitidos, em 2001 e 2003, novos consultores¹²⁹ relativos ao segundo concurso, realizado em 1998.

Já desde a Resolução-CN nº 2, de 1995, a tendência de aumento de atividades decisórias articuladas em torno da relatoria-geral tornava mais

¹²⁹ Cláudio Riyudi Tanno, Flávio Leitão Tavares, Francisco Lúcio P. Filho, Sidney José de Souza Júnior, Leonardo J. Rolim, Mauro Antônio Orrego Costa e Silva e Evandro Lopes Costa. Em 2003, o número de funções foi ampliado, sendo admitidos: Maria Emilia M. Pureza, Márcia Rodrigues Moura, Ricardo Alberto Volpe, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Romiro Ribeiro, Sérgio Tadao Sambosuke, Túlio Cambraia e Wagner Primo Figueiredo.

clara a superação da divisão de trabalho baseada unicamente no paralelismo dos núcleos temáticos com as áreas setoriais. A necessidade foi suprida, primeiramente, pelo reforço do número de consultores da Coordenação Técnica. Paralelamente, novos núcleos foram criados para absorver atividades gerais.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 275) trata da existência de um sistema de *consultoria* e *assessoramento*, sem fazer distinções entre as expressões utilizadas. O inciso IV do art. 262 do mesmo Regimento prevê a existência de assessoramento institucional, de caráter técnico-legislativo, atendendo à Mesa, às comissões, aos deputados e à administração da Casa, fixando a obrigatoriedade da realização de concurso público para provimento desses cargos.

Costuma-se distinguir, dependendo do contexto, as expressões “*consultoria*” e “*assessoramento*”. A função *assessoramento* representa a tarefa tradicional de apoio às demandas de comissões e parlamentares, em especial quando investidos no cargo de relatores.

Nesse caso, o consultor-assessor designado atua aconselhando ou elaborando minutas de proposição, cuja autoria sempre será do assistido. O profissional não defende posição própria, mas elabora minutas e advoga argumentos que auxiliam e apoiam o alcance dos objetivos do interessado. Nesse desiderato, deve zelar para que não se infrinjam as normas constitucionais, legais e regimentais. O trabalho de assessoramento propriamente dito é tipicamente passivo, reagindo à sazonalidade das demandas da agenda político-decisória. Ressaltem-se, ao lado do conhecimento técnico, as qualidades da presteza, dedicação, confiança e discrição. As informações pessoalmente confiadas ao assessor encontram-se revestidas da proteção do sigilo profissional e do anonimato. A propriedade intelectual dos trabalhos é do solicitante.

Diferente é a função de *consultoria*, situação em que o consultor pode expressar seu próprio ponto de vista acerca de determinado tema de cunho técnico na sua área de atuação. O profissional atua em nome próprio e detém a propriedade intelectual pela autoria de estudos ou notas técnicas produzidos e colocados à disposição para consulta pública.

Os trabalhos devem ser caracterizados pelo caráter técnico e apartidário, mostrando, sempre que possível, o conjunto de alternativas. Entre as qualidades de uma boa consultoria, inclui-se a competência em analisar com profundidade temas e elaborar previsões, responder e até se antecipar às questões que se encontram na ordem do dia da agenda legislativa. Esse propósito exige da organização acompanhamento da agenda legislativa, esforço proativo, planejamento, treinamento, motivação, iniciativa e inovação.

A natureza dual dos trabalhos da Consultoria, que incluem assessoramento e consultoria propriamente dita, cria um desafio quanto à definição da estrutura organizacional mais adequada às suas funções.

No caso de assessoramento, a organização das atividades envolve, em suma, a designação e distribuição das solicitações de trabalho entre profissionais de determinada área temática, os quais atuam de forma praticamente autônoma e igual, sem necessidade de hierarquização. Trata-se de uma estrutura simples e flexível, capaz de atender ao mesmo tempo vários solicitantes, com diferentes tipos de demanda. Eventuais sobreposições de trabalho são resolvidas de acordo com a prioridade definida pelo diretor da Consultoria. Mantém-se, assim, a autonomia e a abertura externa do núcleo temático.

A resposta dessa forma de organização costuma ser bastante adequada, porque as responsabilidades são definidas pelo diretor, o único que detém o poder hierárquico disciplinar.

Em geral, essa forma de organização não requer maior energia gerencial, uma vez que o cronograma da agenda política das comissões e dos parlamentares, por si só, dá o ritmo e promove a agilidade da resposta.

De forma distinta, os trabalhos de consultoria sugerem a necessidade de estruturas calcadas em planejamento antecipado, esforço conjunto de vários consultores, o que envolve processos e lideranças motivadoras capazes de fazer com que uma equipe atinja os resultados pretendidos. A estrutura deve viabilizar a realização de um trabalho que expresse a opinião conjunta da Consultoria ou de seus núcleos temáticos.

Ao nível da Conof-CD, a forma encontrada para conciliar a existência no órgão de tarefas típicas de assessoramento e de consultoria foi a criação de instâncias de coordenação matricial, modelo que resultou da experiência e que combina a atividade e a autonomia dos consultores (ou dos núcleos temáticos) com o desempenho de funções sob o comando de um ou mais coordenadores técnicos. Vale salientar que não existe hierarquia tradicional entre o coordenador técnico e os demais consultores, sendo que eventuais problemas funcionais devem ser resolvidos pelo diretor. No âmbito da administração pública em geral, as organizações adotam a estrutura hierárquica tradicional, em que o diretor conta com chefes de divisão ou departamento, todos com competências definidas no organograma, havendo uma relação de subordinação disciplinar entre chefias e subordinados.

Os coordenadores são escolhidos, em cada exercício, para atividades que exigem o envolvimento de todos os núcleos e consultores, a exemplo do assessoramento ao relator-geral da lei orçamentária. Ainda que atuem em nome do diretor, a relação de colaboração é fundamental.

Atualmente, a Conof-CD é constituída pela Diretoria e Gabinete, Serviço de Administração, Acervo e Setor de Informática, além do corpo de 39 consultores e 11 assistentes das áreas temáticas.

Os atuais consultores estão distribuídos nas seguintes atividades ou núcleos temáticos: 1) Coordenação Técnica¹³⁰; 2) Poderes de Estado, Justiça e Representação; 3) Defesa; 4) Desenvolvimento Urbano; 5) Transporte, Minas e Energia e Comunicações; 6) Integração Nacional e Meio Ambiente; 7) Educação, Cultura, C&T e Desporto; 8) Previdência, Trabalho e Assistência Social; 9) Saúde; 10) Econômico-Fiscal; 11) Receita Orça-

¹³⁰ Dentre as tarefas da coordenação, destacam-se, pela sua complexidade e quantidade de procedimentos, aquelas relacionadas ao fechamento da lei orçamentária. Os coordenadores técnicos designados e responsáveis por essa tarefa, no âmbito da Câmara dos Deputados, desde 1993, foram os seguintes: PLOA de 1993 a 1995 – Osvaldo M. Sanches; PLOA de 1996 – Edson M. Tubaki; PLOA de 1997 a 2003 – Eber Zoehler S. Helena; PLOA de 2004 e 2005 – Cláudio R. Tanno; PLOA de 2006 – Romiro Ribeiro; PLOA de 2007 – Ricardo A. Volpe; PLOA de 2008 – Salvador R. B. Júnior; PLOA de 2009 – Fidelis A. Fantin Jr.; PLOA de 2010 – Wellington P. de Araújo; PLOA de 2011 – Eugênio Greggianin; e PLOA de 2012 – Ricardo A. Volpe. Além desses, outros consultores, em diferentes períodos, auxiliaram ou substituíram aqueles designados.

mentária; 12) Agricultura e Desenvolvimento Agrário; 13) Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; 14) Execução; e, 15) Fiscalização e Controle.

Os núcleos temáticos, durante o exercício, prestam todo assessoramento relativo aos assuntos da área, inclusive créditos adicionais. Durante a elaboração do orçamento, além de atenderem às demandas de orientação quanto à elaboração das emendas, os núcleos viabilizam a elaboração dos respectivos relatórios. O quadro seguinte ilustra a distribuição de emendas coletivas e individuais aprovadas por relatoria setorial.

QUADRO 3 – PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2011
– NÚMERO DE EMENDAS POR ÁREA TEMÁTICA

Relatoria Setorial	Coletiva	Individual	Total
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	38	731	769
Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte	120	2.206	2.326
Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	76	1.297	1.373
Infraestrutura	86	18	104
Integração Nacional e Meio Ambiente	66	446	512
Justiça e Defesa	41	486	527
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	76	1.223	1.299
Poderes de Estado e Representação	36	456	492
Saúde	62	1.858	1.920
Trabalho, Previdência e Assistência Social	8	471	479
SOMA	610	9.193	9.803

Fonte: Selor-CMO; Elab. Conof-CD

Do ponto de vista da relação da Consultoria com o meio externo, discute-se a autonomia e independência dos trabalhos de consultoria propriamente dita, quando a Consultoria ou o consultor é designado para realizar estudo ou nota técnica acerca de determinado tema.

No passado, já ocorreram episódios de conflito, por motivações políticas, entre o conteúdo de notas técnicas e o interesse de parlamentares. Com o passar do tempo, a questão encontra-se sedimentada da seguinte forma:

- a. A edição de estudos e notas técnicas é de responsabilidade dos signatários (consultores, núcleos temáticos ou diretor, conforme o tema¹³¹), com autonomia técnica e funcional. Sempre é feita a ressalva de que não expressam, necessariamente, a opinião da CMO ou de seus membros;
- b. Diferente é o caso de trabalhos de assessoramento propriamente dito, em que o autor da proposição é parlamentar ou relator; o papel do consultor assessor, neste caso, é elaborar minutas de relatórios ou proposições que atendam ao objeto pretendido pelo autor, respeitadas as normas de admissibilidade constitucional, legal e regimental¹³².

Na verdade, nem toda assessoria prestada à elaboração e apreciação de leis que tramitam nas dependências do Poder Legislativo provém das consultorias. O que existe é um conjunto de fontes de assessoramento que inclui: Secretaria-Geral da Mesa, secretarias das comissões, Conselho de Altos Estudos, assessorias de lideranças. Temos ainda, além de outras modalidades, os assessores parlamentares e aqueles designados para representar o interesse de órgãos e instituições públicas ou privadas no acompanhamento de matérias específicas. Essas instâncias, não raras vezes, concorrem entre si.

As consultorias de orçamento mantêm relacionamento colaborativo com os assessores técnicos das lideranças dos partidos políticos das Casas do Congresso Nacional, atendendo a solicitações de trabalho e discutindo alternativas na solução dos frequentes impasses.

¹³¹ As notas técnicas conjuntas relativas ao PLOA, PLDO e PPA são assinadas pelos diretores das consultorias. Temos também as notas técnicas relativas à adequação orçamentária e financeira.

¹³² Na hipótese de o autor solicitar trabalho que conflite com as normas existentes, mesmo depois de alertado sobre o fato, é facultado ao consultor elaborar nota técnica para fins de registro das razões de sua discordância, enviando cópia ao parlamentar, com protocolo, e outra ao diretor da consultoria. Esse procedimento visa a resguardar os servidores no caso de, no futuro, ser responsabilizado pela elaboração da proposição.

Também é comum a realização de reuniões com assessores técnicos do Poder Executivo, para a troca de base de dados e informações ou aprofundamento de análise de viabilidade de determinada proposição. A Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), órgão do Executivo encarregado da elaboração das propostas da LDO e da LOA, acompanha as discussões no Legislativo acerca das mudanças nas respectivas propostas. Reuniões amplas entre os órgãos técnicos de ambos os poderes são realizadas após o envio das leis do ciclo orçamentário, com o objetivo de sanar dúvidas e obter informações mais detalhadas do orçamento. As pressões pelo aumento de gastos e as dificuldades de atendimento verificadas na elaboração da proposta pelo Executivo tendem a se repetir no Legislativo, o que mostra a importância desse diálogo.

Os encontros com técnicos da Secretaria da Receita Federal, no que tange à estimativa da receita, são úteis para esclarecer metodologias e premissas quando da apreciação do relatório da receita na CMO. E, durante o exercício financeiro, para verificar os níveis de arrecadação e sua influência nos contingenciamentos. A troca de informações com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) serve para esclarecer, especialmente, o contingenciamento financeiro e o cumprimento das metas fiscais fixadas.

As consultorias institucionais e permanentes exercem, ou podem exercer, um papel nobre no sentido de apoiar a definição, a implementação e a avaliação de políticas públicas, além da criação de processos ou mecanismos que venham a aperfeiçoar e valorizar a instituição perante a sociedade. As comissões temáticas, órgãos colegiados legislativos encarregados, de forma precípua, da análise especializada da matéria antes da apreciação do Plenário da Câmara, representam o espaço por excelência de trabalho dos consultores.

Diferentemente dos assessores parlamentares, cujo assessoramento se dá em caráter pessoal, o papel dos órgãos de consultoria e assessoramento institucional é peculiar, na medida em que se coloca à disposição de todos os parlamentares, independentemente de partido político; é um fator de igualdade de condições e oportunidades no embate democrático.

O assessoramento do quadro funcional das consultorias reveste-se de caráter sigiloso até a conclusão dos trabalhos, cabendo sua divulgação tão somente ao solicitante. A cultura organizacional requer uma postura politicamente neutra, devendo o vínculo entre o assessor e o parlamentar basear-se numa relação de confiança profissional. De maneira mais específica, as normas éticas básicas que orientam o comportamento dos consultores e assistentes da Conof-CD no seu relacionamento com os parlamentares e órgãos que demandam os seus serviços, complementarmente àquelas estabelecidas pelo Código de Ética dos Servidores Públicos, pelos regulamentos e pela Diretoria Legislativa, são:

- a. representar, com postura profissional, a sua área de especialização, na prestação de consultoria e assessoramento;
- b. atender a todas as consultas e pedidos de informação, relacionados com a atividade da Consultoria, com o máximo de presteza;
- c. elaborar o trabalho de modo a viabilizar o atendimento às demandas do parlamentar, alertando-o, oralmente ou através de nota técnica, sobre eventuais restrições constitucionais, legais e/ou regimentais do pedido;
- d. acompanhar o processamento de emendas e verificar, ao final, se o produto resultante de sua consolidação se acha rigorosamente de acordo com as decisões tomadas pela relatoria e/ou órgãos envolvidos no processo; e
- e. encaminhar a versão final do trabalho diretamente ao solicitante.

QUESTÕES ATUAIS – NOVOS DESAFIOS

A história mostra que o poder financeiro está associado ao poder político e que o exercício uno e concentrado no Executivo das prerrogativas na matéria orçamentária não é compatível com a democracia e a natureza plural da sociedade. O orçamento não pode ser uma lei de acesso privilegiado.

As normas internas que regulam o processo de apreciação do orçamento devem ter potencial para promover a justiça orçamentária, em um ambiente de livre embate, transparência e intensa participação. O Po-

der Legislativo deve estar preparado para lidar com processos decisórios complexos, que permitam o debate mais amplo da peça orçamentária. As audiências públicas para o debate das leis do ciclo orçamentário, inclusive regionais, têm importante papel nesse sentido¹³³.

Os momentos políticos favoráveis abrem espaço para uma atuação mais proativa das consultorias, identificando e divulgando análises e alternativas acerca de mecanismos ou fatores que possam enfraquecer ou fortalecer o papel do Legislativo.

Nesses 23 anos da Constituição de 1988, muito se avançou, com destaque para o grau de participação e transparência na elaboração e acompanhamento da execução do orçamento. Vale destacar o papel da imprensa no desenvolvimento do processo orçamentário, na medida em que promove denúncias, divulga informações, dá voz às diferentes opiniões e ajuda na fiscalização dos recursos públicos.

No campo da fiscalização orçamentária, o processo de controle de obras e serviços com indícios de irregularidade é o melhor exemplo do aprimoramento na atuação conjunta do Congresso Nacional e TCU.

O Poder Legislativo, no entanto, tem ainda um grande caminho a percorrer no exercício de suas prerrogativas na matéria orçamentária. Falta avançar, pelo menos, nos seguintes pontos:

- a. a busca do orçamento realista com a superação dos atuais entraves, destacando-se o aprimoramento das metodologias de estimativa de receitas e despesas obrigatórias;
- b. o aperfeiçoamento das disposições relativas ao controle do gasto legislado – exame de adequação orçamentária e financeira – que permitam a formulação de políticas públicas no Legislativo;
- c. o estabelecimento de critérios para a formulação e liberação das emendas individuais, combatendo-se seu uso político como instrumento de barganha do Executivo;
- d. a continuidade dos esforços que propiciem o aprofundamento do debate das despesas financeiras e da relação Tesouro-Bacen; e

¹³³ O parecer preliminar ao PLOA para 2012, do relator-geral, deputado Arlindo Chinaglia, aprovado pela CMO, previu as emendas de iniciativa popular, que representam uma nova forma de democracia participativa no âmbito do processo orçamentário da União.

- e. a edição de lei complementar sobre finanças públicas, em cumprimento ao § 9º do art. 165 da CF.

Não existem soluções acabadas quanto ao modelo ideal de estrutura organizacional para a Conof-CD. A atual estrutura do órgão combina núcleos temáticos com funções matriciais a cargo dos coordenadores técnicos. A necessidade de coordenações técnicas decorre da amplitude e complexidade do processo legislativo orçamentário.

Nas discussões atuais acerca de propostas de aperfeiçoamento organizacional da Consultoria, várias questões afloram.

Do ponto de vista de sua inserção no organograma da Casa, alguns defendem que as consultorias deveriam estar ligadas diretamente à Mesa Diretora, como já foi no passado¹³⁴, e como é o caso das atuais consultorias do Senado Federal. A configuração proposta aproxima a atuação desses órgãos da agenda e estratégias político-legislativas da instituição. O organograma atual, sob um órgão com características burocráticas e administrativas, dificulta o desenvolvimento das atividades de consultoria e a harmonização de seus esforços com as prioridades políticas da Casa.

No que tange à divisão interna de trabalho, o elevado número de núcleos temáticos limita a atuação profissional dos consultores, bem como a coordenação e a distribuição das tarefas de forma equilibrada. Nem sempre se consegue prover substitutos no caso de ausência ou falta do profissional. Por outro lado, aumenta a cada ano o número de consultores voltados à coordenação-geral, que, além das funções de assessoramento ao relator-geral da LOA, PPA e LDO, exercem o controle dos processos relativos à legislação e adequação orçamentária. Alguns defendem a revisão do modelo, com a formação de núcleos temáticos maiores e com atribuições mais amplas, reduzindo assim a necessidade de alocar consultores nas tarefas de coordenação-geral.

Uma proposta feita no passado foi a de fazer da Consultoria um órgão técnico de apoio exclusivo à CMO, com diretor subordinado ao respec-

¹³⁴ Art. 9º da Resolução nº 67, de 1962.

tivo presidente. Essa configuração hoje não é mais cogitada, tendo em vista uma série de limitações e inconveniências do ponto de vista técnico, administrativo e político.

Outra ideia surgida nas discussões internas é a da unificação das consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com a criação de uma agência orçamentária nos moldes do Congressional Budget Office (CBO), do Congresso dos EUA, cujo diretor tem mandato fixo. A proposta reforçaria as características da Consultoria como instituição autônoma voltada à elaboração de estimativas e estudos. O estabelecimento de mandato fixo para diretor cria condições de maior estabilidade e desenvolvimento organizacional. Apesar de seus méritos, tal configuração esbarra no fato de que existem atribuições das consultorias que, *a priori*, não poderiam ser migradas para o novo órgão. Isso significa que, ao invés de duas, poderíamos ter até três instâncias de assessoramento institucional na matéria¹³⁵. Do todo, conclui-se pela existência de várias alternativas quanto ao modelo ideal de estrutura funcional e organizacional para órgãos de apoio e consultoria no âmbito parlamentar.

A evolução do assessoramento acompanha o papel desempenhado pelo Parlamento no contexto político e o próprio processo legislativo-orçamentário. A relevância da existência de entes de apoio técnico justifica-se pela necessidade de assegurar-se o pleno exercício das competências constitucionais do Legislativo.

Ressalta-se, neste texto, o importante papel das consultorias institucionais em oferecer alternativas voltadas à valorização e aperfeiçoamento do processo decisório legislativo. Além da formulação de modelos, procedimentos e normas de tramitação, a institucionalização e a permanência das consultorias cumprem a função de gerar, divulgar e transmitir experiência e conhecimento ao longo do tempo.

¹³⁵ Mesmo nos EUA, as comissões orçamentárias da Câmara e do Senado mantêm suas assessorias próprias. O CBO atua como órgão de consultoria propriamente dito – elabora e publica estimativas dos custos da legislação, análises da conjuntura econômica e fiscal e estudos de políticas públicas. O assessoramento político e estratégico dos relatores se dá no âmbito das comissões.

REFERÊNCIAS

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

HORTA, Anderson Braga. Um quarto de século de assessoramento. *Caderno Aslegis*, Brasília, n. 2, p. 9-12, 1997.

GREGGIANIN, Eugênio. *O processo orçamentário no Poder Legislativo e o assessoramento técnico-institucional*. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/images/stories/Estudos/2005/Artigo190.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de soluções. *RAP: Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 122-157, 1995.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários. Brasília: Ed. Câmara, 2009. (Série Temas de Interesse do Legislativo).

_____. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças: V.b – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. IN: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2009. 653 p. (Série coleções especiais. Obras comemorativas; n. 3). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1882>. Acesso em: 16 nov. 2011.